ORGANISATION MONDIALE

DU COMMERCE

WT/DS177/R
WT/DS178/R
21 décembre 2000

(00-5361)

Original: anglais

ÉTATS-UNIS – MESURES DE SAUVEGARDE À L'IMPORTATION DE VIANDE D'AGNEAU FRAÎCHE, RÉFRIGÉRÉE OU CONGELÉE EN PROVENANCE DE NOUVELLE-ZÉLANDE ET D'AUSTRALIE

Rapport du Groupe spécial

Le rapport du Groupe spécial "États-Unis – Mesures de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie" est distribué à tous les Membres conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Il est mis en distribution non restreinte le 21 décembre 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 60 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

A. PLAINTE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE 1

B. PLAINTE DE L'AUSTRALIE 1

C. ÉTABLISSEMENT ET COMPOSITION DU GROUPE SPÉCIAL 1

D. PROCÉDURE DU GROUPE SPÉCIAL 2

II. ASPECTS FACTUELS 2

III. CONSTATATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES 3

A. AUSTRALIE 3

B. NOUVELLE-ZÉLANDE 5

C. ÉTATS-UNIS 6

IV. ARGUMENTS DES PARTIES 6

V. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES 6

A. DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES DEMANDÉES AU GROUPE SPÉCIAL PAR LES PARTIES 6

1. Australie 6

2. Nouvelle-Zélande 7

3. États-Unis 7

B. INSUFFISANCE ALLÉGUÉE DE LA DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT D'UN GROUPE SPÉCIAL 7

1. Arguments initiaux des parties 7

2. Réponse écrite du Groupe spécial et demande d'observations 9

3. Observations des parties 9

4. Décision du Groupe spécial 10

5. Raisonnement 11

C. DEMANDE VISANT À EXCLURE LA LOI DES ÉTATS-UNIS DU CHAMP DU MANDAT DU GROUPE SPÉCIAL 21

1. Arguments des parties 21

2. Décision rendue à la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties 21

3. Raisonnement 22

D. COMMUNICATION ET PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS 22

1. Arguments des parties 22

2. Décision rendue à la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties 23

3. Raisonnement 23

VI. RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE 23

A. DEMANDES DE RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE PRÉSENTÉES PAR L'AUSTRALIE 24

B. DEMANDES DE RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE PRÉSENTÉES PAR LA NOUVELLE-ZÉLANDE 24

C. DEMANDES DE RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE PRÉSENTÉES PAR LES ÉTATS-UNIS 25

VII. QUESTIONS DE FOND 28

A. CRITÈRES D'EXAMEN 28

B. EXISTENCE D'UNE "ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES" 29

1. Analyse interprétative générale de l'article XIX du GATT de 1994 29

2. Examen de l'"évolution imprévue des circonstances" dans la présente affaire 35

C. DÉFINITION DE LA BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE 38

1. Introduction 38

2. Contexte 39

3. Arguments des parties 40

4. Analyse faite par le Groupe spécial 43

5. Constatations concernant la définition de la branche de production nationale 61

6. "Économie jurisprudentielle" et analyse des allégations additionnelles 61

D. MENACE DE DOMMAGE GRAVE 62

1. Le critère prévu dans l'Accord sur les sauvegardes pour analyser une *menace* de dommage grave 62

2. Question de savoir si l'ITC a évalué au cours de l'enquête tous les facteurs relatifs au dommage énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG 67

3. L'analyse de la *menace* de dommage grave faite par l'ITC au cours de l'enquête 74

4. Représentativité des données rassemblées 81

5. Conclusions concernant la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave établie par l'ITC dans la présente affaire 85

E. CRITÈRE DE CAUSALITÉ ET NON-IMPUTATION DE FACTEURS AUTRES QUE LES IMPORTATIONS 85

1. Introduction 85

2. Analyse interprétative générale du lien de causalité et non-imputation d'"autres facteurs" 87

3. L'enquête de l'ITC concernant le lien de causalité et la non-imputation d'"autres facteurs" 91

4. Conclusions concernant le lien de causalité et la non-imputation d'"autres facteurs" 97

F. ALLÉGATIONS AU TITRE DES ARTICLES 2, 3, 5, 8, 11 ET 12 DE L'ACCORD SG ET DES ARTICLES I^ER ET II DU GATT DE 1994 98

VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 98

ANNEXE 1-1 PREMIÈRE COMMUNICATION DE L'AUSTRALIE A-1
ANNEXE 1-2 LETTRE DE L'AUSTRALIE A-65
ANNEXE 1-3 OBSERVATIONS DE L'AUSTRALIE AU SUJET DE LA DEMANDE DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES PRÉSENTÉES PAR LES ÉTATS-UNIS A-66
ANNEXE 1-4 DÉCLARATION ORALE DE L'AUSTRALIE AU SUJET DE LA DEMANDE DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES DES ÉTATS-UNIS A-77
ANNEXE 1-5 DÉCLARATION ORALE DE L'AUSTRALIE CONCERNANT LA DEMANDE AUSTRALIENNE DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES A-80
ANNEXE 1-6 PREMIÈRE DÉCLARATION ORALE DE L'AUSTRALIE A-82
ANNEXE 1-7 RÉPONSES DE L'AUSTRALIE AUX QUESTIONS DU GROUPE SPÉCIAL A-98
ANNEXE 1-8 DEUXIÈME COMMUNICATION DE L'AUSTRALIE A-116
ANNEXE 1-9 DÉCLARATION LIMINAIRE DE L'AUSTRALIE À LA DEUXIÈME RÉUNION DE FOND A-159

ANNEXE 2-1 PREMIÈRE COMMUNICATION DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE A-170
ANNEXE 2-2 LETTRE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE A-220
ANNEXE 2-3 RÉPONSE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE À LA DEMANDE DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES DES ÉTATS-UNIS A-221
ANNEXE 2-4 DÉCLARATION ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE CONCERNANT LES DEMANDES DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES A-232
ANNEXE 2-5 PREMIÈRE DÉCLARATION ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE A-237
ANNEXE 2-6 RÉPONSE ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE AUX OBSERVATIONS DES ÉTATS-UNIS AU SUJET DE LA PIÈCE N° 13 DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE A-252
ANNEXE 2-7 DÉCLARATION DE CLÔTURE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE A-253
ANNEXE 2-8 RÉPONSES DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE AUX QUESTIONS DU GROUPE SPÉCIAL A-254
ANNEXE 2-9 DEUXIÈME COMMUNICATION DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE A-271
ANNEXE 2-10 DÉCLARATION ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE À LA DEUXIÈME AUDITION DEVANT LE GROUPE SPÉCIAL A-302
ANNEXE 3-1 LETTRE DES ÉTATS-UNIS DEMANDANT DES DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES A-319
ANNEXE 3-2 PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DES ÉTATS-UNIS A-325
ANNEXE 3-3 DÉCLARATION ORALE DES ÉTATS-UNIS CONCERNANT LES QUESTIONS PRÉLIMINAIRES A-395
ANNEXE 3-4 PREMIÈRE DÉCLARATION ORALE DES ÉTATS-UNIS A-400
ANNEXE 3-5 DÉCLARATION FINALE DES ÉTATS-UNIS À LA PREMIÈRE RÉUNION DU GROUPE SPÉCIAL A-409
ANNEXE 3-6 RÉPONSES DES ÉTATS-UNIS AUX QUESTIONS DE L'AUSTRALIE A-421
ANNEXE 3-7 RÉPONSES DES ÉTATS-UNIS AUX QUESTIONS POSÉES PAR LE GROUPE SPÉCIAL A-417
ANNEXE 3-8 DEUXIÈME COMMUNICATION DES ÉTATS-UNIS A-471
ANNEXE 3-9 DÉCLARATION ORALE DES ÉTATS-UNIS À LA DEUXIÈME RÉUNION DU GROUPE SPÉCIAL A-510
ANNEXE 4-1 COMMUNICATION ÉCRITE DU CANADA A-524
ANNEXE 4-2 COMMUNICATION ÉCRITE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES A-531
ANNEXE 4-3 DÉCLARATION ORALE DU CANADA A-544
ANNEXE 4-4 DÉCLARATION ORALE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES A-546
ANNEXE 5-1 ÉTATS-UNIS – MESURE DE SAUVEGARDE À L'IMPORTATION D'AGNEAU FRAIS, RÉFRIGÉRÉ OU CONGELÉ EN PROVENANCE DE NOUVELLE-ZÉLANDE A-549
ANNEXE 5-2 ÉTATS-UNIS – MESURE DE SAUVEGARDE À L'IMPORTATION DE VIANDE D'AGNEAU EN PROVENANCE D'AUSTRALIE A-551

I. INTRODUCTION

A. PLAINTE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

1.1 Le 16 juillet 1999, la Nouvelle-Zélande a demandé l'ouverture de consultations avec les États-Unis conformément à l'article 4 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends ("le Mémorandum d'accord"), à l'article XXII:1 du GATT de 1994 et à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes ("l'Accord SG") au sujet d'une mesure de sauvegarde définitive imposée par les États-Unis à l'importation de viande d'agneau.[1]

1.2 Le 26 août 1999, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis ont tenu les consultations demandées, mais ne sont pas parvenus à régler le différend.

1.3 Le 14 octobre 1999, la Nouvelle-Zélande a demandé l'établissement d'un groupe spécial pour examiner la question.[2]

B. PLAINTE DE L'AUSTRALIE

1.4 Le 23 juillet 1999, l'Australie a demandé l'ouverture de consultations avec les États-Unis conformément à l'article 4 du Mémorandum d'accord, à l'article XXII:1 du GATT de 1994 et à l'article 14 de l'Accord SG au sujet de la mesure de sauvegarde définitive imposée par les États-Unis à l'importation de viande d'agneau.[3]

1.5 Le 26 août 1999, l'Australie et les États-Unis ont tenu les consultations demandées, mais ne sont pas parvenus à régler le différend.

1.6 Le 14 octobre 1999, l'Australie a demandé l'établissement d'un groupe spécial pour examiner la question.[4]

C. ÉTABLISSEMENT ET COMPOSITION DU GROUPE SPÉCIAL

1.7 À sa réunion du 19 novembre 1999, conformément à l'article 9 du Mémorandum d'accord, l'Organe de règlement des différends ("l'ORD") a établi un seul groupe spécial, à la suite des demandes présentées par la Nouvelle-Zélande et l'Australie.

1.8 À cette réunion, les parties au différend sont également convenues que le Groupe spécial serait doté du mandat type. Ce mandat est le suivant:

> "Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par la Nouvelle-Zélande dans le document WT/DS177/4 et par l'Australie dans le document WT/DS178/5 et Corr.1, la question portée devant l'ORD par la Nouvelle-Zélande et l'Australie dans ces documents; 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."

---

[1] WT/DS/177/1.
[2] WT/DS/177/4.
[3] WT/DS/178/1 et Corr.1.
[4] WT/DS/178/5 et Corr.1.

1.9 Le 21 mars 2000, les parties sont convenues que le Groupe spécial aurait la composition suivante:

Président:	M. le Professeur Tommy Koh
Membres:	M. le Professeur Meinhard Hilf
	M. Shishir Priyadarshi

1.10 L'Australie (en ce qui concerne la plainte de la Nouvelle-Zélande), le Canada, les Communautés européennes, l'Islande, le Japon et la Nouvelle-Zélande (en ce qui concerne la plainte de l'Australie) ont réservé leurs droits de participer en qualité de tierces parties aux travaux du Groupe spécial.

D. PROCÉDURE DU GROUPE SPÉCIAL

1.11 Le Groupe spécial s'est réuni avec les parties les 25 et 26 mai 2000 et les 26 et 27 juillet 2000. Il s'est réuni avec les tierces parties le 25 mai 2000.

1.12 Le 24 octobre 2000, le Groupe spécial a remis son rapport intérimaire aux parties. Voir la section VI, *infra*.

II. ASPECTS FACTUELS

2.1 Le présent différend concerne l'imposition par les États-Unis d'une mesure de sauvegarde définitive à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée et congelée relevant des sous-positions 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 et 0204.43.20 du Tarif douanier harmonisé des États-Unis.

2.2 Le 7 octobre 1998, une requête en matière de sauvegardes a été déposée auprès de la Commission du commerce international des États-Unis ("ITC") par les entités suivantes: American Sheep Industry Association, Inc., Harper Livestock Company, National Lamb Feeders Association, Winters Ranch Partnership, Godby Sheep Company, Talbott Sheep Company, Iowa Lamb Corporation, Ranchers' Lamb of Texas, Inc., et Chicago Lamb and Veal Company. Le 23 octobre 1998, l'ITC a publié un avis d'ouverture d'une enquête en matière de sauvegardes concernant la viande d'agneau. Les États-Unis ont notifié l'ouverture de l'enquête au Comité des sauvegardes dans une communication datée du 30 octobre 1998.[5]

2.3 Le 9 février 1999, l'ITC a déterminé à l'unanimité que l'accroissement des importations de viande d'agneau représentait une cause substantielle de menace de dommage grave pour une branche de production nationale des États-Unis. Les États-Unis ont notifié cette détermination au Comité des sauvegardes dans une communication datée du 17 février 1999.[6]

2.4 L'ITC a transmis sa détermination de l'existence d'une menace de dommage et ses recommandations concernant les mesures correctives au Président des États-Unis le 5 avril 1999. Elle a publié sa détermination et ses recommandations en avril 1999.[7] Dans une communication datée du 13 avril 1999, les États-Unis ont présenté une notification révisée concernant leur détermination de l'existence d'un dommage et décrivant la mesure de sauvegarde projetée.[8]

---

[5] G/SG/N/6/USA/5 (pièce n° 3 des États-Unis).
[6] G/SG/N/8/USA/3 (pièce n° 4 des États-Unis).
[7] Publication n° 3176 de l'ITC, "Lamb Meat", Enquête TA-201-68, avril 1999. ("Rapport de l'ITC", pièce n° 1 des États-Unis.)
[8] G/SG/N/8/USA/3/Rev.1 (pièce n° 5 des États-Unis).

2.5 Les États-Unis ont tenu des consultations conformément à l'article 12:3 de l'Accord SG avec la Nouvelle-Zélande les 28 avril et 14 juillet 1999 et avec l'Australie les 4 mai et 14 juillet 1999. Ils ont notifié les résultats de ces consultations au Conseil du commerce des marchandises de l'OMC le 21 juillet 1999.[9]

2.6 Le 7 juillet 1999, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde définitive, avec effet au 22 juillet 1999, à l'importation de viande d'agneau.[10] Ils ont notifié la mesure au Comité des sauvegardes dans une communication datée du 9 juillet 1999[11] et présenté une notification complémentaire concernant la mesure dans une communication datée du 13 août 1999.[12]

2.7 La mesure revêt la forme d'un contingent tarifaire se présentant comme suit:

Attributions par pays

Année	Contingent tarifaire	Attributions par pays		
		Australie	Nouvelle-Zélande	Autres pays
Année 1	31 851 151 kg	17 139 582 kg	14 481 603 kg	229 966 kg
Année 2	32 708 493 kg	17 600 931 kg	14 871 407 kg	236 155 kg
Année 3	33 565 835 kg	18 062 279 kg	15 261 210 kg	242 346 kg

Droits de douane

Année	Dans le cadre du contingent	Hors contingent
Année 1	9%	40%
Année 2	6%	32%
Année 3	3%	24%

2.8 La mesure de sauvegarde ne s'applique pas aux importations en provenance du Canada, du Mexique, d'Israël, des pays bénéficiaires de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes ou de la Loi sur les préférences commerciales en faveur des pays andins, ou encore des pays en développement désignés dans la notification des États-Unis au titre de l'article 9, note de bas de page 2, de l'Accord sur les sauvegardes.[13]

III. CONSTATATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES

A. AUSTRALIE

3.1 Dans sa première communication, l'Australie allègue ce qui suit:

1) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX du GATT et l'Accord sur les sauvegardes parce que le rapport de l'ITC n'indique pas ni ne démontre que l'accroissement des importations de viande d'agneau menaçait de causer un dommage grave à

[9] G/L/313, G/SG/19 (pièce n° 8 des États-Unis).
[10] Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau (pièce n° 2 des États-Unis).
[11] G/SG/N/10/USA/3 (pièce n° 6 des États-Unis).
[12] G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1 (pièce n° 7 des États-Unis).
[13] G/SG/N/11/USA et G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1 (pièces n° 6 et 7 des États-Unis).

la "branche de production nationale" "... 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 ..."[14] contrairement à ce qu'exige l'article XIX:1 du GATT de 1994;

2) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG, qui imposent de déterminer que la mesure n'est appliquée que dans la mesure "nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement";

3) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 3:1 de l'Accord SG en ne publiant pas un rapport justifiant la mesure imposée;

4) dans la mesure où les États-Unis ont mené une enquête après le rapport de l'ITC, ils ont enfreint les prescriptions énoncées à l'article 3:1 ainsi qu'à l'article 12:2 et 12:6 de l'Accord SG;

5) la détermination par l'ITC de l'existence d'une menace de dommage grave causé à la branche de production nationale était incompatible à plusieurs égards avec les dispositions de l'article 4 de l'Accord SG, principalement du fait que la détermination par l'ITC de la "branche de production nationale" concernée était incompatible avec les dispositions de l'article 4:1 c) de l'Accord SG en raison de l'inclusion d'entreprises ne produisant pas les produits similaires ou directement concurrents et que les États-Unis n'ont pas démontré que l'accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave à la "branche de production nationale", en particulier parce que

- les données étaient insuffisantes et ne corroboraient pas la détermination, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 de l'Accord SG;

- l'ITC n'a pas satisfait aux prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG selon lesquelles, pour qu'il y ait constatation de l'existence d'une menace de dommage grave, celui-ci doit être imminent et "[l]a détermination de l'existence d'une menace de dommage grave se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités";

- la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, du fait qu'elle impute à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs, était contraire à l'article 4:2 b) de l'Accord SG; et

- l'ITC n'a pas pris en considération tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG;

6) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 8:1 et de l'article 12:3 de l'Accord SG, qui font obligation à un Membre de s'efforcer de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent et d'engager des consultations de bonne foi pour atteindre cet objet;

7) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 2:2 de l'Accord SG, qui exige que la mesure soit appliquée à toutes les importations, qu'elle qu'en soit la provenance. En particulier, aucune justification au regard des règles de l'OMC n'a été donnée quant aux raisons pour lesquelles le Canada, le Mexique, Israël et les pays bénéficiaires de la

[14] Article XIX:1 du GATT de 1994.

CBERA et de l'ATPA avaient été inclus dans l'enquête visant à déterminer l'existence d'un dommage, mais avaient été exclus du champ d'application de la mesure, ce qui était également incompatible avec l'article 4 de l'Accord SG;

8) les États-Unis ont manqué à leurs obligations au titre de l'article 11:1 a) de l'Accord SG parce que la mesure n'était pas une mesure d'urgence et n'était pas conforme aux dispositions de l'article XIX du GATT ni aux autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes;

9) étant donné que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec les autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier l'article 4, ils ont également contrevenu à l'article 2:1 de l'Accord SG; et

10) les États-Unis contreviennent aux dispositions de l'article II du GATT, puisque la mesure est incompatible avec leurs consolidations tarifaires pour la viande d'agneau.

Selon l'Australie, il ne peut être remédié à ces erreurs, et les États-Unis peuvent rendre la mesure conforme à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994 en la rapportant sans tarder.

3.2 L'Australie demande, par conséquent, que le Groupe spécial:

a) constate que la mesure est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994 et que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994;

b) constate que les États-Unis ont de ce fait manqué à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994; et

c) recommande que les États-Unis rendent la mesure conforme à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994.

B. NOUVELLE-ZÉLANDE

3.3 Dans sa première communication, la Nouvelle-Zélande demande au Groupe spécial de constater ce qui suit:

a) La mesure des États-Unis n'est pas destinée à faire face à "l'évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX du GATT et n'est donc pas conforme à l'article 2:1 ni à l'article 11 de l'Accord SG.

b) Les États-Unis n'ont pas démontré que leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents" était menacée de "dommage grave", contrairement à ce qu'exige l'article 2:1 de l'Accord SG.

c) Les États-Unis n'ont pas démontré que la menace de dommage grave pour leur branche de production nationale était causée par un accroissement des importations, contrairement à ce qu'exige l'article 2:1 de l'Accord SG.

d) Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui n'était ni nécessaire pour prévenir un dommage grave ni nécessaire pour faciliter l'ajustement, en violation de l'article 5:1 de l'Accord SG, et n'ont pas publié leurs constatations et conclusions

motivées concernant la nécessité de leur mesure, contrairement à ce qu'exige l'article 3:1 de l'Accord SG.

e) Les États-Unis n'ont pas appliqué une mesure de sauvegarde à toutes les importations quelle qu'en soit la provenance, contrairement à ce qu'exigent l'article 2:2 de l'Accord SG et l'article premier du GATT.

f) Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui les met en situation de violation de leurs obligations au titre de l'article II du GATT.

3.4 Par conséquent, la Nouvelle-Zélande demande au Groupe spécial de recommander que les États-Unis rendent le traitement qu'ils appliquent à l'importation de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande conforme à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

C. ÉTATS-UNIS

3.5 Les États-Unis demandent au Groupe spécial de rejeter les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

IV. ARGUMENTS DES PARTIES

4.1 Avec l'accord des parties, le Groupe spécial a décidé que, au lieu de la partie descriptive traditionnelle d'un rapport de groupe spécial exposant les arguments des parties, les communications des parties seraient annexées dans leur intégralité à son rapport. Par conséquent, les communications écrites des parties concernant les décisions préliminaires demandées au Groupe spécial, les première et deuxième communications écrites et les déclarations orales des parties, ainsi que leurs réponses écrites aux questions, figurent à l'**annexe 1** (Australie), à l'**annexe 2** (Nouvelle-Zélande) et à l'**annexe 3** (États-Unis). Les communications écrites, déclarations orales et réponses aux questions des tierces parties figurent à l'**annexe 4**. Le texte intégral des demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées respectivement par l'Australie et la Nouvelle-Zélande ("les plaignants") figure à l'**annexe 5**.

V. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

A. DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES DEMANDÉES AU GROUPE SPÉCIAL PAR LES PARTIES

1. Australie

5.1 Dans sa première communication, l'Australie demande que le Groupe spécial invite les États-Unis à communiquer les renseignements ci-après au Groupe spécial et à elle-même pour examen[15]:

a) tous les renseignements confidentiels figurant dans le rapport de l'ITC sur lesquels étaient fondées sa détermination et sa recommandation; et

b) tous les renseignements, y compris les détails des délibérations et analyses éventuelles, et les documents pris en compte par l'Administration des États-Unis ou le Président des États-Unis pour prendre la décision d'appliquer la mesure incriminée.

[15] Première communication de l'Australie, annexe 1-1, paragraphes 15 et suivants.

5.2 De l'avis de l'Australie, ces renseignements présentent un intérêt pour le Groupe spécial, qui doit procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord.[16]

2. Nouvelle-Zélande

5.3 Dans sa première communication, la Nouvelle-Zélande évoque le problème de l'utilisation des renseignements confidentiels, mais ne demande pas une décision préliminaire.[17] Elle fait valoir que, une fois que les plaignants ont établi *prima facie* le bien-fondé de leur thèse, les États-Unis doivent démontrer que la détermination en matière de sauvegardes et la mesure effectivement imposée sont fondées sur des conclusions motivées auxquelles le Groupe spécial doit avoir accès.

3. États-Unis

5.4 Dans une lettre datée du 5 mai 2000, les États-Unis demandent des décisions préliminaires sur les questions suivantes: a) insuffisance alléguée des demandes d'établissement d'un groupe spécial; b) exclusion de la loi des États-Unis [sur les sauvegardes] du champ du mandat du Groupe spécial; c) protection des renseignements commerciaux confidentiels (RCC).

B. INSUFFISANCE ALLÉGUÉE DE LA DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT D'UN GROUPE SPÉCIAL

1. Arguments initiaux des parties

5.5 Les États-Unis considèrent que les allégations faites par l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans leurs demandes respectives d'établissement d'un groupe spécial sont insuffisantes pour satisfaire aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord. Ils allèguent en particulier ce qui suit:

> "Chaque disposition juridique citée dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande comporte des obligations multiples, mais les obligations précises visées ne sont indiquées dans aucune des demandes. Ni l'énumération des articles ni aucun autre élément contenu dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial ne précise celle des obligations multiples qui pourrait être en jeu.[18]
> …
> Les États-Unis n'affirment pas avoir subi un préjudice important … eu égard aux allégations … au titre des articles I[er], II et XIX, du GATT de 1994 et des articles 5, 11 et 12 de l'Accord [sur les sauvegardes], puisqu'ils pouvaient prévoir quelles étaient les dispositions qui allaient être en jeu dans cette procédure. Toutefois, la simple énumération des articles 2, 3 et 4 de l'Accord [sur les sauvegardes], sans explication des allégations réelles, ne satisfait pas aux critères de l'article 6 du Mémorandum d'accord et a causé un préjudice important aux États-Unis en compromettant leur capacité de répondre aux allégations des parties plaignantes.[19] …

---

[16] Article 11 du Mémorandum d'accord: "... En conséquence, 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, et formuler d'autres constatations propres à aider l'ORD à faire des recommandations ou à statuer ainsi qu'il est prévu dans les accords visés. ..."

[17] Première communication de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphes 7.22 et suivants.

[18] Demande de décisions préliminaires présentée par les États-Unis, 5 mai 2000, annexe 3-1, paragraphe 5.

[19] *Id.*, paragraphe 6.

> … à propos … des obligations énoncées à l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, on ne pouvait pas dire si l'Australie et/ou la Nouvelle-Zélande avançaient une allégation concernant 1) [la définition de] la menace de dommage grave définie à l'article 4:1 b); 2) la branche de production nationale [de produits similaires ou directement concurrents] définie à l'article 4:1 c); 3) l'un des facteurs économiques à évaluer qui sont mentionnés à l'article 4:2 a) ou l'ensemble de ces facteurs; 4) le lien de causalité (article 4:2 b)); ou 5) l'analyse publiée de l'affaire requise par l'article 4:2 c)".[20]
>
> Du fait de l'insuffisance des demandes d'établissement d'un groupe spécial, ce n'est que lorsque l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont déposé leurs premières communications écrites que les États-Unis ont pu se faire une idée de leurs allégations juridiques réelles.[21]
>
> L'insuffisance des demandes d'établissement d'un groupe spécial a gravement gêné les États-Unis pour préparer leurs moyens de défense. Elle ne leur a pas permis de se faire une idée de la véritable nature des allégations formulées à l'encontre de la mesure qu'ils avaient adoptée et les a contraints à deviner, parmi les nombreuses obligations énoncées dans ces divers articles, celles qui étaient en cause dans cette affaire. Cet état de fait a gravement limité leur capacité de commencer à préparer leurs moyens de défense. Le processus de règlement des différends est censé être un processus relativement rapide. Une condition essentielle de cette rapidité est que les allégations doivent être énoncées clairement au moment voulu. Le non-respect de cette disposition porte préjudice à la partie défenderesse et compromet l'équité de tout le processus. Il joue en fait au détriment de la partie défenderesse."[22]

5.6 Compte tenu de ce qui précède, les États-Unis demandent au Groupe spécial de décider à titre préliminaire d'annuler toute la procédure parce que, les demandes d'établissement d'un groupe spécial n'ayant aucun fondement juridique, elle ne peut être poursuivie. À titre subsidiaire, les États-Unis demandent une décision préliminaire établissant que les allégations formulées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord SG ne sont pas conformes à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord et n'ont donc aucun fondement juridique et ne peuvent être examinées dans le cadre d'une procédure fondée sur les demandes d'établissement d'un groupe spécial en question.[23] Les États-Unis font valoir que l'Australie et la Nouvelle-Zélande pourraient alors décider s'il y a lieu de déposer de nouvelles plaintes en présentant de nouvelles demandes d'établissement d'un groupe spécial convenables sur le plan juridique ou, à titre subsidiaire, de poursuivre leur action sur la base des allégations restantes.

5.7 Les États-Unis demandent en outre, si le Groupe spécial devait décider de poursuivre et d'examiner les allégations au titre des articles 2, 3 et/ou 4 de l'Accord SG, une prorogation d'au moins deux semaines pour le dépôt de leur première communication écrite, afin de leur permettre de répondre aux allégations et aux arguments figurant dans les premières communications écrites de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande de façon à atténuer en partie le préjudice qui leur a été causé par suite de l'insuffisance de la demande.

5.8 Dans des lettres datées du 9 mai 2000, la Nouvelle-Zélande et l'Australie demandent au Groupe spécial de rejeter toutes les demandes de décisions préliminaires des États-Unis et de ne pas proroger le délai prévu pour la présentation de la première communication écrite des États-Unis. L'Australie indique, entre autres choses, que les États-Unis n'ont présenté ces demandes que deux

[20] *Id.*, paragraphe 7.
[21] *Id.*, paragraphe 8.
[22] *Id.*, paragraphe 9.
[23] *Id.*, paragraphe 14.

semaines après avoir reçu les premières communications des plaignants. Les deux plaignants demandent au Groupe spécial de remettre l'examen des demandes de décisions préliminaires présentées par les États-Unis à la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties.

2. Réponse écrite du Groupe spécial et demande d'observations

5.9 Dans une lettre datée du 10 mai 2000, le Groupe spécial a communiqué ce qui suit aux parties:

> "Le Groupe spécial a pris note des décisions préliminaires et de la prorogation du délai prévu pour la présentation de leur première communication demandées par les États-Unis le 5 mai 2000, ainsi que des lettres du 9 mai 2000 adressées par la Nouvelle-Zélande et l'Australie en réponse à cette demande.
>
> Le Groupe spécial a également pris note de la demande de décision préliminaire de l'Australie figurant au paragraphe 15 de sa première communication du 20 avril 2000 et des déclarations de la Nouvelle-Zélande figurant aux paragraphes 7.22 et suivants de sa première communication du 20 avril 2000.
>
> Conformément au paragraphe 13 des procédures de travail du Groupe spécial, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont invitées à faire connaître par écrit, pour le mercredi 17 mai 2000, leurs vues au sujet de la demande de décisions préliminaires des États-Unis; et conformément au même paragraphe, les États-Unis sont invités à exposer dans leur première communication leurs autres vues éventuelles sur la demande de l'Australie.
>
> Les parties au présent différend devraient être prêtes à exposer leurs vues sur le fond des questions soulevées dans les communications susmentionnées le premier jour de la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties, c'est-à-dire le 25 mai 2000.
>
> Dans l'intervalle, et sans préjudice de ses décisions concernant les questions préliminaires, le Groupe spécial a décidé de proroger [du jeudi 11 mai 2000] au lundi 15 mai 2000 le délai prévu pour le dépôt de la première communication des États-Unis. Pour cette raison, le délai ménagé aux tierces parties pour présenter leurs communications écrites est aussi prorogé, jusqu'au vendredi 19 mai 2000. Pour le reste, le calendrier des travaux du Groupe spécial annoncé précédemment reste inchangé."

3. Observations des parties

5.10 Dans leurs réponses écrites du 17 mai 2000 et dans les déclarations orales qu'elles ont faites à la première réunion de fond, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont demandé au Groupe spécial de rejeter les demandes des États-Unis au motif que leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial étaient suffisamment spécifiques pour satisfaire aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord et que les États-Unis n'avaient pas démontré avoir subi un préjudice dans la préparation de leurs moyens de défense.

5.11 Les plaignants soulignent que, dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a établi que si l'identification des dispositions d'un traité dont il était allégué qu'elles avaient été violées était *toujours nécessaire*, et s'il était *possible* qu'il ne *suffise pas toujours* de simplement énumérer les articles en cause, cela pourrait également *suffire compte tenu des circonstances entourant chaque*

affaire spécifique et de son contexte. En d'autres termes, l'Organe d'appel *n*'a *pas* dit que la simple énumération des dispositions ne suffirait *pas* dans *toutes* les affaires. En outre, c'étaient les *allégations* du plaignant, et non des *arguments* détaillés, qui devaient être exposées avec suffisamment de clarté.

5.12 Les plaignants admettent que les articles 2, 3 et 4 de l'Accord SG contiennent des obligations *multiples*. Mais ils soulignent qu'il aurait été inutile pour eux d'indiquer qu'ils alléguaient que les États-Unis contrevenaient à tous les alinéas de ces dispositions, à savoir les articles 2:1, 2:2, 4:1 a), 4:1 b), 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b) et 4:2 c) de l'Accord SG. Quant à l'article 3 de l'Accord SG, les plaignants font valoir que leur allégation renvoie à l'évidence au premier paragraphe, c'est-à-dire à l'obligation de publier un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées sur tous les points de fait et de droit pertinents, parce que le deuxième paragraphe concerne le traitement des renseignements confidentiels dans les procédures internes. Les plaignants concluent que le fait que leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial mentionne les articles 2, 3 et 4 de l'Accord SG dans leur intégralité concorde parfaitement avec leurs *allégations réelles* dans la présente affaire. L'interprétation que l'Organe d'appel a donnée de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord ne les obligeait pas à indiquer des *arguments* détaillés dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial.[24]

5.13 L'Australie et la Nouvelle-Zélande allèguent que les États-Unis n'ont pas soulevé leurs exceptions concernant les demandes d'établissement d'un groupe spécial au moment opportun, c'est-à-dire lorsque les demandes ont été déposées ou examinées lors des réunions de l'ORD d'octobre et de novembre 1999, à la réunion du Groupe spécial consacrée à l'organisation des travaux, ou au moins brièvement après avoir reçu les premières communications écrites des plaignants; au lieu de cela, ils n'ont soulevé cette question qu'une semaine avant que leur première communication écrite devait être présentée. L'Australie a fait observer que l'affaire ne devrait pas être classée par suite de tactiques dilatoires.

5.14 De l'avis de la Nouvelle-Zélande, les États-Unis n'ont pas donné suffisamment de "*précisions à l'appui*", pour reprendre les termes utilisés par l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, montrant qu'ils avaient subi un *préjudice* du fait de la simple énumération des articles dans la demande d'établissement d'un groupe spécial. Par conséquent, les exceptions des États-Unis concernant les demandes d'établissement d'un groupe spécial devraient être rejetées pour les mêmes motifs que ceux que l'Organe d'appel avait avancés pour rejeter les exceptions de procédure soulevées par la Corée dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*. Les plaignants font valoir que la capacité des États-Unis de se défendre n'a pas été compromise étant donné le déroulement des travaux du Groupe spécial. Le préjudice que les États-Unis auraient pu subir a été atténué par la décision du Groupe spécial de proroger le délai prévu pour la présentation de leur première communication.

4. Décision du Groupe spécial

5.15 À la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties, le 25 mai 2000, le Président a rendu la décision préliminaire suivante:

[24] La Nouvelle-Zélande a indiqué également que la pratique des États-Unis en ce qui concerne le degré de détail qu'ils donnent dans leurs demandes d'établissement de groupes spéciaux était similaire dans les affaires *Canada - Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers* (WT/DS103/R et WT/DS103/AB/R), rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel adoptés le 27 octobre 1999, et *Mexique - Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose (SHTF) en provenance des États-Unis* (WT/DS132/R), rapport du Groupe spécial adopté le 24 février 2000.

"Décision demandée par les États-Unis concernant l'insuffisance alléguée des demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande

1. Le Groupe spécial a soigneusement étudié les communications écrites, les déclarations orales et les observations complémentaires des États-Unis, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande concernant l'insuffisance alléguée des demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

2. Le Groupe spécial a également étudié les aspects pertinents des décisions de l'Organe d'appel dans les affaires *Corée - Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *États-Unis - Sociétés de ventes à l'étranger* concernant l'article 6:2 du Mémorandum d'accord.

3. Le Groupe spécial a également pris en compte toutes les circonstances pertinentes entourant cette affaire.

4. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe spécial a décidé qu'il n'est pas en mesure d'accéder à la demande que les États-Unis lui ont faite.

5. Un exposé plus détaillé de la décision et du raisonnement du Groupe spécial sera présenté aux parties en temps voulu."

5. Raisonnement

5.16 Nous sommes arrivés à la décision que les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées respectivement par l'Australie et la Nouvelle-Zélande[25] sont suffisantes en nous fondant sur un certain nombre de considérations, qui sont exposées ci-après.

a) Spécificité suffisante des demandes d'établissement d'un groupe spécial

5.17 Nous commençons par le texte de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, qui dispose ce qui suit:

"La demande d'établissement d'un groupe spécial sera présentée par écrit. Elle précisera si des consultations ont eu lieu, indiquera les mesures spécifiques en cause et contiendra un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème. ..."

Nous rappelons que, dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a isolé les éléments constitutifs de l'article 6:2; autrement dit, la demande doit:

i) être présentée par écrit;

ii) préciser si des consultations ont eu lieu;

iii) indiquer les mesures spécifiques en cause; et

[25] La demande présentée par la Nouvelle-Zélande figure dans le document de l'OMC WT/DS177/4, daté du 15 octobre 1999 et la demande présentée par l'Australie figure dans les documents de l'OMC WT/DS178/5 et WT/DS178/5/Corr.1, datés des 15 et 29 octobre 1999. Comme il est indiqué plus haut, ces demandes figurent à l'annexe 5.

iv) contenir un bref exposé du fondement juridique de la plainte, *qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème*.[26] (pas d'italique dans l'original)

5.18 Le seul désaccord entre les parties concerne l'élément iv), à savoir que la demande doit "contenir un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème", étant donné que les parties s'accordent à reconnaître que les éléments i) à iii) de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord sont satisfaits. Les parties reconnaissent que les demandes i) ont été présentées par écrit; ii) précisent que des consultations ont eu lieu; et iii) mentionnent expressément les mesures en cause, à savoir la "Proclamation n° 7208" et le "Mémorandum du 7 juillet" qui imposent une "mesure de sauvegarde définitive sous la forme d'un contingent tarifaire à l'importation de viande d'agneau, avec effet au 22 juillet 1999".

5.19 La partie pertinente de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Australie indique ce qui suit:

> "L'Australie considère que cette mesure, et les mesures et décisions connexes prises par les États-Unis, sont incompatibles avec les obligations découlant pour les États-Unis de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994, en particulier avec les dispositions ci-après:
>
> articles 2, 3, 4, 5, 8, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes, et articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994."

5.20 La partie pertinente de la demande présentée par la Nouvelle-Zélande indique ce qui suit:

> "La Nouvelle-Zélande considère que cette mesure est incompatible avec les obligations découlant pour les États-Unis des dispositions ci-après:
>
> articles 2, 3, 4, 5, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes; et articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994."

5.21 Nous rappelons que les États-Unis ont affirmé que les demandes n'étaient pas suffisamment spécifiques en ce qui concerne seulement trois des dispositions indiquées, à savoir les articles 2, 3 et 4 de l'Accord SG. Par conséquent, nous n'avons pas à examiner la question de la spécificité des demandes pour ce qui est des autres dispositions indiquées par les parties plaignantes, à savoir les articles 5, 8, 11 et 12 de l'Accord SG et les articles I^{er}, II et XIX du GATT.

5.22 Comme nous l'avons vu plus haut, dans leur demande de décision préliminaire, les États-Unis se fondent largement sur la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, y compris la référence à plusieurs éléments de la décision dans l'affaire *CE – Bananes* qui y est faite. Les États-Unis relèvent que, comme dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, le Groupe spécial doit examiner s'il suffit d'avoir une simple *énumération* des dispositions dont il est allégué qu'elles ont été violées *sans que soient présentés des arguments détaillés* concernant la question de savoir quels aspects spécifiques des mesures en cause se rapportent à quelles dispositions spécifiques de ces accords.

---

[26] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers* (plainte des Communautés européennes), adopté le 12 janvier 2000 (WT/DS98/AB/R), paragraphe 120.

5.23 Nous prenons note en particulier de la constatation de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée - Produits laitiers* selon laquelle une énumération des dispositions dont il est allégué qu'elles ont été violées est une condition *minimale* pour que le fondement juridique d'une allégation soit énoncé et selon laquelle:

> "[i]l peut y avoir des situations dans lesquelles la simple énumération des articles de l'accord ou des accords en cause suffit, *compte tenu des circonstances entourant l'affaire*, pour satisfaire au critère de *clarté* dans l'énoncé du fondement juridique de la plainte. Cependant, il *peut* aussi y avoir des situations dans lesquelles les circonstances sont telles que la simple énumération des articles du traité ne satisferait pas au critère énoncé à l'article 6:2. Cela peut être le cas, par exemple, lorsque les articles énumérés *n'établissent pas une seule obligation distincte, mais des obligations multiples*. Dans une telle situation, l'énumération des articles d'un accord peut, en soi, ne pas satisfaire au critère de l'article 6:2.[27] (pas d'italique dans l'original)

5.24 Se fondant sur cette décision, les États-Unis affirment que la "simple énumération des articles 2, 3 et 4 de l'Accord … a causé un préjudice important aux États-Unis en compromettant leur capacité de répondre aux allégations des parties plaignantes".[28] Autrement dit, les États-Unis disent qu'ils ne voyaient pas bien si l'Australie et/ou la Nouvelle-Zélande formulaient une allégation concernant la définition de la menace de dommage grave au sens de l'article 4:1 b) de l'Accord SG, la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents définie à l'article 4:1 c) de l'Accord SG, l'un des facteurs économiques à évaluer qui sont mentionnés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG ou l'ensemble de ces facteurs, le lien de causalité (article 4:2 b) de l'Accord SG), ou l'analyse publiée de l'affaire requise par l'article 4:2 c) de l'Accord SG.[29]

5.25 Les États-Unis poursuivent en disant que, du fait de cette insuffisance, ce n'est que lorsque l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont déposé leurs premières communications qu'ils ont pu se faire une idée de leurs allégations juridiques réelles[30], ce qui "les a contraints à deviner, parmi les nombreuses obligations énoncées dans ces divers articles, celles qui étaient en cause dans cette affaire".[31] Les États-Unis indiquent également que "ni l'énumération des articles ni aucun autre élément contenu dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial ne précisent celle des obligations multiples qui pourrait être en jeu" et que, par conséquent, "ces demandes sont … insuffisantes au sens de l'article 6:2 [du Mémorandum d'accord]".[32]

5.26 Dans ce contexte, les États-Unis relèvent que, dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a expressément examiné un appel de la Corée concernant le manque de spécificité d'une demande d'établissement d'un groupe spécial fondée sur des violations alléguées de dispositions presque identiques à celles dont il s'agit en l'espèce, à savoir les articles 2, 4, 5 et 12 de l'Accord SG et l'article XIX du GATT.

5.27 Nous notons que l'Organe d'appel a indiqué ces dispositions à titre d'exemple de situation dans laquelle la simple énumération d'articles *peut*, en soi, ne pas satisfaire au critère de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord (ce qui paraît signifier qu'elle *peut* suffire dans d'autres situations). L'explication donnée par l'Organe d'appel était que les paragraphes et alinéas des articles considérés

---

[27] *Id.*, paragraphe 124.
[28] Demande de décision préliminaire présentée par les États-Unis, annexe 3-1, paragraphe 6.
[29] *Id.*, paragraphe 7.
[30] *Id.*, paragraphe 8.
[31] *Id.*, paragraphe 9.
[32] *Id.*, paragraphe 5.

énonçaient non pas une seule obligation, mais plutôt des obligations *multiples* faisant partie d'un "processus complexe qui comporte de nombreuses phases [dans lequel] chaque phase doit satisfaire à certaines prescriptions juridiques et respecter les critères juridiques énoncés dans l'accord".[33]

5.28 S'agissant des insuffisances qui, selon les allégations des États-Unis, caractérisent les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées en l'espèce, nous sommes d'avis que, compte tenu de la nature et de la portée des allégations formulées par la Nouvelle-Zélande et l'Australie au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord SG, les demandes d'établissement d'un groupe spécial étaient en soi suffisantes pour présenter la clarté voulue et informer les États-Unis, comme l'exige l'article 6:2 du Mémorandum d'accord.

5.29 Ainsi qu'il a déjà été indiqué, un élément majeur de l'argument des États-Unis est que les demandes de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande mentionnent pratiquement les mêmes dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, et ce d'une façon pratiquement identique, que la demande d'établissement du groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, et que si l'appel de la Corée dans cette affaire n'a pas abouti c'est parce que, en affirmant qu'elle avait subi un préjudice, la Corée n'a donné aucune "précision à l'appui" de ses dires dans ses communications écrites ou orales. Ainsi, selon nous, les États-Unis font valoir que les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées en l'espèce sont pour l'essentiel identiques à la demande présentée dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, ce qui, estiment-ils, doit nous obliger à examiner immédiatement la question du préjudice et les "précisions à l'appui" de cet argument.

5.30 Cependant, si l'on compare attentivement la situation dans l'affaire *Corée – Produits laitiers* et la situation que nous avons à examiner, on voit que la portée des allégations respectives formulées au titre des articles en question permet de les différencier facilement. Nous notons en particulier que, dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, les CE ont mentionné dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial les articles 2 et 4 (entre autres) de l'Accord SG sans plus de précisions, alors que dans leur première communication elles ont uniquement formulé des allégations au titre du paragraphe 1 de l'article 2 de l'Accord SG et au titre des alinéas a) et b) de l'article 4:2 de l'Accord SG. Par contre, en l'espèce, si dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial l'Australie et la Nouvelle-Zélande, comme les CE dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, ont simplement mentionné les articles 2, 3 et 4 de l'Accord SG, dans leurs premières communications elles ont bien formulé des allégations au titre de tous les paragraphes et alinéas de ces articles, à savoir les articles 2:1, 2:2, 3:1, 4:1 a), 4:1 b), 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b) et 4:2 c) de l'Accord SG.[34] Ainsi, comme le relèvent la Nouvelle-Zélande et l'Australie, cela n'aurait pas changé grand-chose pour les États-Unis si elles avaient énuméré tous les paragraphes et alinéas des articles 2, 3 et 4 de l'Accord SG, étant donné que leurs allégations et arguments les concernaient en substance *tous*.

5.31 À notre avis, le fait que les allégations formulées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord SG portent effectivement sur ces articles dans leur intégralité étaye la conclusion selon laquelle les demandes d'établissement du présent Groupe spécial présentées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont suffisamment spécifiques pour satisfaire aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord. Mais, comme l'a relevé l'Organe d'appel dans l'affaire

[33] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 129.

[34] Nous notons en particulier que les allégations formulées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande portent sur les deux paragraphes de l'article 2:1 de l'Accord SG et sur tous les alinéas pertinents de l'article 4 de l'Accord SG. Quant à l'article 3:2 de l'Accord SG, le seul paragraphe des articles énumérés qui ne fait l'objet d'aucune allégation, son manque d'intérêt pour le présent différend devrait être clair pour les États-Unis, étant donné que cette disposition concerne le traitement des renseignements confidentiels au cours d'une enquête en matière de sauvegardes, et que toute question s'y rapportant serait donc soulevée durant l'enquête au niveau national.

Corée – Produits laitiers, pour déterminer si la simple énumération d'articles dans une demande d'établissement d'un groupe spécial assure une clarté suffisante, les circonstances entourant l'affaire considérée et la question de savoir si le défendeur a subi un préjudice au cours de la procédure elle-même peuvent également entrer en ligne de compte. Dans les sections qui suivent, nous allons d'abord examiner un certain nombre de circonstances entourant l'affaire qui confirment notre observation ci-dessus, puis voir si les "précisions à l'appui" données par les États-Unis peuvent nous convaincre de leur argument selon lequel leur capacité de se défendre dans le présent différend a été compromise.

b) Circonstances entourant l'affaire

5.32 À notre avis, les circonstances entourant les demandes d'établissement d'un groupe spécial confirment notre observation ci-dessus selon laquelle les demandes d'établissement d'un groupe spécial étaient en l'espèce suffisantes. En particulier, nous jugeons pertinentes à cet égard les discussions qui ont eu lieu au Comité des sauvegardes au sujet de l'enquête des États-Unis concernant la viande d'agneau, les consultations qui ont été menées au sujet de l'enquête et de la mesure, l'examen par l'ORD des demandes d'établissement d'un groupe spécial et l'établissement du groupe spécial, ainsi que le moment choisi par les États-Unis pour demander une décision préliminaire au titre de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord.

Discussion au Comité des sauvegardes

5.33 L'Australie et la Nouvelle-Zélande signalent que les États-Unis étaient au courant de leurs principales préoccupations au sujet de l'enquête en matière de sauvegardes concernant la viande d'agneau en cause avant même que la mesure de sauvegarde ne soit finalement imposée. En particulier, à la réunion du Comité des sauvegardes du 23 avril 1999, les plaignants ont fait part de leurs préoccupations concernant, entre autres, la détermination de l'existence d'un dommage grave, la définition générale de la branche de production nationale, le critère du lien de causalité appliqué par l'ITC[35] et le traitement de facteurs autres que l'accroissement des importations dans l'analyse du lien de causalité.[36] Ces préoccupations, dont les États-Unis ont été informés au Comité des sauvegardes avant que la mesure ne soit imposée et avant l'ouverture d'une procédure formelle de règlement des différends, coïncident en grande partie avec les allégations formulées en l'espèce par les plaignants. Il est plus intéressant de voir si les consultations qui ont eu lieu entre les parties avant l'établissement du Groupe spécial ont permis de clarifier les allégations, les mesures et le fondement juridique de la plainte, de manière à satisfaire aux prescriptions en matière de spécificité énoncées dans le Mémorandum d'accord.

Consultations

5.34 Nous jugeons que les deux différents types de consultations qui ont eu lieu entre les plaignants et les États-Unis avant que les demandes d'établissement d'un groupe spécial ne soient déposées constituent d'autres circonstances pertinentes entourant l'affaire. Nous allons examiner

[35] Nous notons également que la question du critère de la "cause substantielle" prévu dans la loi des États-Unis sur les sauvegardes a déjà été examinée lors des discussions du Comité des sauvegardes de l'OMC qui ont eu lieu au cours du processus d'examen général de la législation nationale des États-Unis en 1995 et 1996. (*Voir* les questions figurant dans le document G/SG/W/39 et les réponses des États-Unis aux questions de l'Australie concernant la notification des lois et réglementations présentée par les États-Unis au titre de l'article 12:6 de l'Accord SG, G/SG/W/160).

[36] Voir le compte rendu de la réunion du Comité des sauvegardes de l'OMC du 23 avril 1999, paragraphe 60 du document G/SG/M/13.

ci-après les consultations qui ont eu lieu au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG et celles qui ont eu lieu au titre de l'article 4 du Mémorandum d'accord.

5.35 *Consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes*: Cette disposition prévoit que des consultations doivent avoir lieu avant qu'une mesure de sauvegarde ne soit appliquée. Les États-Unis ont tenu des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG avec la Nouvelle-Zélande le 28 avril 1999, et avec l'Australie le 4 mai 1999. Les plaignants indiquent que, le 14 juillet 1999, ils ont présenté des listes écrites de questions en rapport avec ces consultations, qu'ils ont soumises au Groupe spécial en tant que pièces accompagnant certaines communications.[37] Les questions de la Nouvelle-Zélande concernaient les prescriptions énoncées à l'article 2:1 de l'Accord SG, la définition de la branche de production nationale conformément à l'article 4:1 c) de l'Accord SG et le critère de la "cause substantielle" des États-Unis ainsi que la non-imputation des "autres facteurs" au sens de l'article 4:2 b) de l'Accord SG. Les questions de l'Australie concernaient aussi la définition générale de la branche de production nationale, la "dégradation générale notable" au sens de l'article 4:1 a) de l'Accord SG et l'évaluation des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave, ainsi que les violations alléguées des prescriptions en matière de notification et de publication. Ces questions, comme la discussion au Comité des sauvegardes, coïncident largement avec les principaux éléments des allégations des plaignants.

5.36 *Consultations au titre de l'article 4 du Mémorandum d'accord*: Lors des consultations tenues entre les parties les 26 et 27 août 1999 conformément à l'article 4 du Mémorandum d'accord, les plaignants ont présenté d'autres listes écrites de questions précisant leurs préoccupations concernant la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis sur la viande d'agneau.[38] La liste de questions de la Nouvelle-Zélande portait sur l'incompatibilité alléguée avec l'article 2:2 de l'Accord SG due au fait que les États-Unis ont exclu de l'application des mesures de sauvegarde les partenaires avec lesquels ils ont conclu des accords de libre-échange, le manquement allégué des États-Unis aux prescriptions en matière de transparence énoncées à l'article 3:1 de l'Accord SG en ce qui concerne la mesure proprement dite, la question de l'imminence évidente d'un dommage grave au sens de l'article 4:1 b) de l'Accord SG et le manquement allégué à l'obligation de publier une détermination concernant la pertinence des facteurs examinés conformément à l'article 4:2 b) de l'Accord SG. Les questions de l'Australie portaient aussi sur différents aspects des articles 2, 3 et 4 de l'Accord SG, comme la définition de la branche de production et les prescriptions en matière de notification et de publication.

5.37 Nous notons que les questions figurant dans les listes susmentionnées sont très détaillées et donnent donc beaucoup d'indications sur les allégations des plaignants concernant les obligations expresses énoncées dans des paragraphes et alinéas précis des articles 2, 3 et 4 de l'Accord SG.

5.38 S'agissant de la fonction d'information des demandes de consultations et d'établissement d'un groupe spécial pour les tierces parties éventuelles, nous rappelons que le Canada a assisté aux consultations au titre de l'article 4 du Mémorandum d'accord en raison de son intérêt substantiel pour le traitement des partenaires signataires d'ALE avec les États-Unis en vertu de la législation des États-Unis sur les sauvegardes. Nous notons également que quatre membres ont réservé leurs droits de tierce partie dans le présent différend et prenons acte de l'argument des plaignants selon lequel cela devrait être considéré comme étant la preuve du fait que les demandes d'établissement d'un groupe spécial remplissaient leur fonction, à savoir informer les autres Membres.[39]

---

[37] Pièces n° 11 de la Nouvelle-Zélande, n° 25 de l'Australie et n° 35 de l'Australie.

[38] Pièces n° 12 de la Nouvelle-Zélande, n° 27 de l'Australie et n° 36 de l'Australie.

[39] Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Mesures visant la noix de coco desséchée* (WT/DS22/AB/R), adopté le 20 mars 1997, page 24.

5.39 Les États-Unis n'ont pas expressément contesté (ni confirmé) l'authenticité des listes de questions que les plaignants affirment avoir présentées durant les consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG et de l'article 4 du Mémorandum d'accord. Cependant, ils mettent sérieusement en doute l'admissibilité et l'intérêt pour la procédure de groupe spécial des renseignements provenant de consultations bilatérales confidentielles – pour lesquelles il n'y a généralement pas de témoins neutres ni de documents écrits – pour vérifier si les prescriptions en matière de spécificité énoncées à l'article 6:2 en ce qui concerne les *demandes d'établissement d'un groupe spécial* sont remplies.

5.40 Nous savons que les États-Unis font valoir que le recours, dans une procédure de groupe spécial contentieuse, à des renseignements provenant des consultations pourrait compromettre la réalisation de l'objectif de ces consultations. Les consultations ont pour objectif d'arriver à une solution convenue d'un commun accord pour régler un différend. Cet objectif ne peut être atteint si, devant un groupe spécial, les parties se reprochent mutuellement des concessions qu'elles ont faites ou des compromis auxquels elles sont arrivées lors des consultations. Mais nous ne considérons pas que l'objectif même des consultations pourrait être mis en échec si nous prenions simplement note des preuves écrites concernant le point purement factuel de savoir si certaines questions ont été soulevées durant les consultations. Cela ne revient pas à s'appuyer sur des arguments quant au fond ou concernant la compatibilité avec les règles de l'OMC de vues exprimées par les parties durant les consultations. Nous pensons que notre approche est compatible avec la prescription de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord voulant que la demande d'établissement d'un groupe spécial précise "si des consultations ont eu lieu". En tout état de cause, les préoccupations de ce type présentent probablement un intérêt moindre pour les consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG que pour les consultations au titre de l'article 4 du Mémorandum d'accord, étant donné la prescription de l'article 12:5 de l'Accord SG voulant que les résultats des consultations au titre de l'article 12:3 soient notifiés au Conseil du commerce des marchandises (ce qui signifie qu'ils doivent être communiqués à tous les Membres).

Établissement du Groupe spécial par l'ORD

5.41 Nous rappelons que les demandes d'établissement d'un groupe spécial qui font l'objet de ces exceptions préliminaires[40] ont été présentées le 14 octobre 1999 et distribuées aux Membres le 15 octobre 1999. Elles ont été examinées aux réunions de l'ORD des 27 octobre et 3 novembre 1999. À sa réunion du 19 novembre 1999, l'ORD a établi un seul groupe spécial conformément à l'article 9 du Mémorandum d'accord.

5.42 Aux réunions de l'ORD susmentionnées, les plaignants ont évoqué, entre autres, le manquement allégué des États-Unis à l'obligation de non-discrimination énoncée à l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes dû au fait que les pays partenaires des États-Unis signataires des ALE n'étaient pas visés par la mesure de sauvegarde en cause.[41] Nous notons également (voir ci-après) que, selon les comptes rendus de ces réunions de l'ORD, ni les États-Unis ni aucune tierce partie (éventuelle) au présent différend n'ont fait part de préoccupations concernant des insuffisances alléguées des demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants compte tenu des prescriptions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord.[42]

[40] WT/DS177/4 et WT/DS178/5 et Corr. 1 (figurant à l'annexe 5).

[41] Comptes rendus des réunions de l'ORD, WT/DSB/M/70, daté du 15 décembre 1999, page 8, et WT/DSB/M/71, daté du 11 janvier 2000, page 14.

[42] Nous reconnaissons que le Mémorandum d'accord n'énonce, bien entendu, aucune prescription voulant que les allégations concernant le caractère suffisant d'une demande d'établissement d'un groupe spécial soient portées à l'attention de l'ORD et des autres parties *avant* ou *à* la réunion de l'ORD au cours de laquelle un groupe spécial est établi. Nous pensons simplement que l'absence d'objections à l'ORD concernant la spécificité

Moment choisi par les États-Unis pour demander une décision préliminaire concernant la spécificité des demandes d'établissement d'un groupe spécial

5.43 Comme dernière circonstance entourant l'affaire qui, à notre avis, étayerait la conclusion selon laquelle les demandes d'établissement d'un groupe spécial étaient suffisamment spécifiques, nous notons que ces demandes étaient datées du 14 octobre 1999 et que les États-Unis se seraient vraisemblablement aperçus à cette date d'un éventuel manque de spécificité. En particulier, il était clair à ce stade que les consultations n'avaient pas permis d'arriver à un règlement satisfaisant et donc que les États-Unis allaient probablement réfuter les allégations au cours de la procédure formelle de groupe spécial. Nous pensons comme les États-Unis que, conformément au paragraphe 13 des procédures de travail du Groupe spécial[43], les parties peuvent demander des décisions préliminaires sur toute question jusqu'à la première réunion de fond ou même après sur demande dûment motivée. Mais nous notons également que ce paragraphe n'empêche pas de soulever plus tôt des exceptions de procédure concernant des demandes d'établissement d'un groupe spécial dont il est allégué qu'elles sont insuffisantes. Au contraire, on pourrait penser que les demandes de décisions préliminaires d'un caractère très important susceptibles d'entraîner le classement de toute une affaire soient présentées peu après le dépôt d'une demande d'établissement d'un groupe spécial dont il est allégué qu'elle est insuffisante.

5.44 À cet égard, nous jugeons approprié de rappeler ce que l'Organe d'appel a dit dans l'affaire *États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"* ("*États-Unis - FSC*"):

> "*[les] Membres défendeurs [devraient] porter au moment opportun et rapidement à l'attention du Membre plaignant, et de l'ORD ou 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.*"[44] (pas d'italique dans l'original)

5.45 Nous notons que l'Organe d'appel a dit ce qui précède lors de l'"exposé des éléments de preuve disponibles" requis par l'article 4:2 de l'Accord SMC dans le contexte d'une demande de *consultations*, et non d'une demande d'établissement d'un *groupe spécial*. Mais nous considérons néanmoins que la déclaration ci-dessus de l'Organe d'appel est pertinente pour notre examen des "circonstances entourant l'affaire" pour ce qui est de la question de procédure qui nous est soumise. À cet égard, nous jugeons particulièrement pertinente la déclaration ci-après faite par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – FSC*:

> "il s'est écoulé un an entre la présentation de la demande de consultations par les [CE] et la première mention de cette exception par les États-Unis – malgré le fait que les États-Unis avaient eu de nombreuses possibilités de soulever leur exception pendant cette période. Il nous semble que, en engageant des consultations à trois occasions différentes, et en ne soulevant même pas leurs exceptions lors des deux réunions de l'ORD pendant lesquelles la demande d'établissement d'un groupe spécial était

---

des demandes d'établissement d'un groupe spécial constituerait une autre "circonstance entourant l'affaire" qui entrerait en ligne de compte.

[43] Paragraphe 13: "Une partie présentera une demande de décisions préliminaires au plus tard dans sa première communication au Groupe spécial. Si la partie plaignante demande une telle décision, le défendeur présentera sa réponse à la demande dans sa première communication. Si le défendeur demande une telle décision, la partie plaignante présentera sa réponse à la demande avant la première réunion de fond du Groupe spécial, à un moment qui sera déterminé par le Groupe spécial compte tenu de cette demande. Des exceptions à cette procédure seront autorisées sur demande dûment motivée."

[44] WT/DS108/AB/R, paragraphe 166.

> inscrite à l'ordre du jour, les États-Unis ont agi comme s'ils avaient accepté l'établissement du Groupe spécial dans le présent différend, ainsi que les consultations précédant cet établissement."[45] (pas d'italique dans l'original)

5.46 Comme dans l'affaire *États-Unis – FSC*, dans l'affaire qui nous est soumise une longue période s'est écoulée après les demandes d'établissement d'un groupe spécial, pendant laquelle: 1) l'ORD a examiné à deux reprises les demandes et le groupe spécial a été établi à la troisième réunion de l'ORD, 2) de nombreuses réunions ont été consacrées à la composition du Groupe spécial et 3) une fois que la composition du Groupe spécial a été arrêtée (le 21 mars 2000), il y a eu une réunion d'organisation avec le Groupe spécial concernant les procédures qui seraient suivies. À aucune de ces occasions les États-Unis n'ont mentionné leurs exceptions de procédure concernant les demandes d'établissement d'un groupe spécial. En fait, ce n'est que le 5 mai 2000, c'est-à-dire 15 jours après avoir reçu les premières communications des plaignants et cinq jours avant la date à laquelle ils devaient présenter leur première communication que les États-Unis ont pour la première fois *fait connaître* leur exception de procédure concernant les demandes d'établissement d'un groupe spécial.

5.47 Nous reconnaissons qu'à aucune des diverses réunions qui ont eu lieu avant ce moment l'on aurait pu attendre des organismes ou personnes concernés qu'ils *résolvent* d'éventuelles exceptions de procédure. La raison en est que, dans le cadre du règlement des différends, l'ORD s'est révélé impropre à statuer sur les questions préliminaires et qu'il n'existe aucune instance pouvant se substituer à l'ORD pour prendre de telles décisions avant qu'un groupe spécial ne soit effectivement constitué. Les difficultés pratiques que poserait l'obtention d'une *décision* sur de telles questions de procédure n'empêcheraient pas, cependant, une partie défenderesse de *faire connaître* ses exceptions de procédure aux plaignants à ces occasions.

c) Atteinte aux droits à une procédure régulière

5.48 Nous allons maintenant voir si les "précisions à l'appui" mentionnées par les États-Unis nous persuaderaient que leur capacité de se défendre dans le présent différend a été compromise comme ils le font valoir. Ainsi que nous l'indiquons ci-après, nous estimons que les États-Unis n'ont pas donné suffisamment de "précisions à l'appui" pour démontrer qu'ils ont subi un préjudice dans la préparation de leurs moyens de défense dans la présente affaire. Cela confirme ce que nous avons dit plus haut, à savoir que les demandes d'établissement d'un groupe spécial étaient en l'espèce suffisamment spécifiques pour assurer le respect des droits de toutes les parties à une procédure régulière dans le présent différend.

5.49 Nous rappelons que l'allégation des États-Unis concernant le préjudice est que le manque allégué de spécificité des demandes d'établissement d'un groupe spécial les a contraints, avant que les premières communications des plaignants ne soient déposées, à deviner quelles étaient les obligations énoncées dans les articles en question qui faisaient l'objet d'allégations. Selon les États-Unis, cet état de fait a gravement limité leur capacité de commencer à préparer leurs moyens de défense, en particulier parce qu'ils ne disposaient que de trois semaines, à compter de la réception des communications des plaignants, pour présenter leur première communication. S'agissant du délai dont ils disposaient pour établir leur première communication, les États-Unis se plaignent également de ce que, à la réunion d'organisation, les plaignants ont bénéficié, pour établir leurs premières communications, de six jours de plus que ce qui avait été initialement proposé par le Groupe spécial, alors que les États-Unis n'ont obtenu qu'un jour supplémentaire.

[45] *Id.*, paragraphe 165.

5.50 S'agissant du temps disponible, nous notons pour commencer qu'à la réunion d'organisation les parties ont toutes demandé un délai supplémentaire pour l'établissement de leurs premières communications, au-delà de ce que prévoyait le calendrier que nous avions proposé; elles estimaient que ce délai supplémentaire devait en substance être réparti d'une manière égale entre les plaignants d'une part et les États-Unis d'autre part.[46] En outre, comme il est dit ci-dessus, en réponse à ce que les États-Unis demandaient dans leur demande de décisions préliminaires, à savoir une prorogation du délai prévu pour le dépôt de leur première communication, nous avons décidé de prolonger du 11 mai au 15 mai 2000 la date de présentation de cette communication. Nous avons invité les plaignants à répondre aux allégations des États-Unis pour le 17 mai 2000 et nous avons réservé une séance distincte de la première réunion de fond pour l'audition des arguments des parties concernant les questions préliminaires soulevées.

5.51 Nous notons en outre que la première communication écrite des États-Unis et la déclaration orale qu'ils ont faite à la première réunion de fond contiennent des *arguments* détaillés et complets destinés à réfuter les *arguments* des plaignants concernant toutes les allégations en rapport avec les paragraphes et les alinéas des articles 2, 3 et 4 de l'Accord SG. En particulier, ces communications réfutent de manière détaillée les arguments avancés par les plaignants dans leurs premières communications concernant les questions énumérées dans la demande de décisions préliminaires des États-Unis datée du 5 mai 2000[47], à savoir: 1) le concept de menace de dommage grave telle que cette expression est définie à l'article 4:1 b) de l'Accord SG; 2) la définition de la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents figurant à l'article 4:1 c) de l'Accord SG; 3) l'un des facteurs économiques à évaluer conformément à l'article 4:2 a) de l'Accord SG ou l'ensemble de ces facteurs; 4) le lien de causalité au sens de l'article 4:2 b) de l'Accord SG; et 5) l'analyse publiée de l'affaire requise par l'article 4:2 c) de l'Accord SG. Dans ce contexte, nous rappelons ce que l'Organe d'appel a dit dans les affaires *CE – Bananes III* et *Corée – Produits laitiers*, à savoir que l'"article 6:2 du Mémorandum d'accord prescrit que les *allégations*, mais non les *arguments*, doivent toutes être indiquées de manière suffisante dans la demande d'établissement d'un groupe spécial".[48] Par conséquent, les plaignants n'étaient pas tenus, en vertu du Mémorandum d'accord, de développer leurs *arguments* factuels et juridiques concernant toutes ces questions avant de soumettre leurs premières communications au Groupe spécial.

5.52 Après la première réunion de fond avec les parties, nous avons posé un nombre considérable de questions détaillées relatives aux allégations dont nous étions saisis. Pour permettre aux parties de tenir compte dans leurs communications présentées à titre de réfutation des réponses écrites respectives à ces questions, nous avons prorogé le délai prévu pour la présentation des communications à titre de réfutation. Dans leurs réponses aux questions et dans la communication

[46] Selon notre proposition initiale, les premières communications des plaignants devaient être présentées le 13 avril 2000, la première communication des États-Unis devait être présentée le 4 mai 2000 et les communications des tierces parties devaient être présentées le 11 mai 2000. À la réunion d'organisation, la Nouvelle-Zélande a proposé les dates suivantes: le 20 avril pour les communications des plaignants, le 11 mai pour la communication des États-Unis et le 18 mai pour les communications des tierces parties. Les États-Unis ont quant à eux proposé les dates suivantes: le 18 avril pour les premières communications des plaignants, le 11 mai pour la première communication des États-Unis et le 18 mai pour les communications des tierces parties. Au cours de la discussion, les parties ont accepté les dates suivantes, qui ont été incorporées dans le calendrier, pour le dépôt de leurs premières communications: le 19 avril pour les premières communications des plaignants, le 11 mai pour la première communication des États-Unis et le 18 mai pour les communications des tierces parties.

[47] Demande de décision préliminaire présentée par les États-Unis, annexe 3-1, paragraphe 7.

[48] *Voir* le rapport de l'Organe d'appel *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes (III)*, (WT/DS27/AB/R), paragraphe 143, et le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 123 à 125.

qu'ils ont présentée à titre de réfutation, les États-Unis ont à nouveau avancé des arguments très détaillés et complets concernant les allégations dont nous étions saisis.

5.53 Compte tenu de ce qui précède, par conséquent, nous ne pensons pas que les États-Unis ont donné suffisamment de "précisions à l'appui" pour nous persuader que leur capacité de se défendre pendant la procédure en cours dans le présent différend a été compromise, comme ils l'affirment. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, les communications des États-Unis sont effectivement très complètes et détaillées. De plus, en prorogeant les délais prévus aussi bien pour la première communication des États-Unis que pour les communications présentées à titre de réfutation par toutes les parties, nous avons assuré, au cours de la présente procédure, le plein respect des droits de toutes les parties à une procédure régulière. Notre conclusion selon laquelle les États-Unis n'ont pas donné suffisamment de précisions à l'appui pour établir que leur capacité de se défendre au cours de la présente procédure a été compromise confirme ce que nous avons dit plus haut, à savoir que les demandes d'établissement d'un groupe spécial étaient en l'espèce suffisamment spécifiques pour satisfaire aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord.

C. DEMANDE VISANT À EXCLURE LA LOI DES ÉTATS-UNIS DU CHAMP DU MANDAT DU GROUPE SPÉCIAL

1. Arguments des parties

5.54 Dans leur lettre datée du 5 mai 2000, les États-Unis relèvent que, dans leurs demandes respectives d'établissement d'un groupe spécial, ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande n'allèguent que la loi des États-Unis sur les sauvegardes est, à première vue, incompatible avec les obligations des États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Cependant, de l'avis des États-Unis, la Nouvelle-Zélande formule cette allégation dans sa première communication. Les États-Unis demandent au Groupe spécial de décider que leur loi ne relève pas du mandat du Groupe spécial.

5.55 Dans leurs communications du 17 mai 2000, la Nouvelle-Zélande et l'Australie précisent qu'elles ne demandent au Groupe spécial aucune constatation concernant la compatibilité de la loi des États-Unis avec l'Accord sur les sauvegardes. Les plaignants indiquent que leur allégation est que les États-Unis appliquent à tort un critère de "cause substantielle" qui ne figure pas dans l'Accord sur les sauvegardes. C'est l'application de ce critère lors de l'enquête et de la détermination en matière de sauvegardes en cause que les plaignants contestent en l'espèce.

2. Décision rendue à la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties

5.56 À la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties, le Président a rendu la décision suivante sur cette question:

> "Demande des États-Unis en vue d'une décision excluant la loi des États-Unis sur les sauvegardes du champ du mandat du Groupe spécial
>
> 1. Le Groupe spécial a étudié attentivement la demande de décision préliminaire présentée par les États-Unis en vue d'établir que la compatibilité de la Loi des États-Unis sur les sauvegardes avec l'Accord sur les sauvegardes et les règles de l'OMC ne relève pas du mandat du présent Groupe spécial.
>
> 2. Le Groupe spécial pense comme les États-Unis que cette question ne relève pas de son mandat.

> 3. Toutefois, la question du "lien de causalité" et la question plus spécifique de savoir si l'application en l'espèce du critère de la "cause substantielle" est compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et les règles de l'OMC relèvent à l'évidence du mandat du Groupe spécial."

3. Raisonnement

5.57 Il nous apparaît que, dans les paragraphes pertinents de la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, il est allégué que pour déterminer si une menace de dommage grave avait été *causée* par un accroissement des importations les États-Unis ont à tort appliqué le critère de la "cause substantielle", en se fondant sur l'article 202 b) 1) B de leur Loi sur le commerce extérieur. Autrement dit, la Nouvelle-Zélande *n'a pas allégué*, dans la partie de la première communication en question, que la Loi des États-Unis sur les sauvegardes était à première vue incompatible avec les règles de l'OMC. Elle allègue plutôt que le critère du lien de causalité appliqué par l'ITC lors de l'enquête et de la détermination concernant la viande d'agneau, *conformément* à cette législation, est moins rigoureux que l'Accord sur les sauvegardes et donc incompatible avec celui-ci.

5.58 Par conséquent, dans nos décisions préliminaires du 25 mai 2000, nous avons établi que la compatibilité de la loi des États-Unis sur les sauvegardes avec l'Accord sur les sauvegardes et les règles de l'OMC ne relevait pas de notre mandat. Cependant, comme nous l'avons aussi établi, la question du "lien de causalité" et la question plus spécifique de savoir si l'application en l'espèce du critère de la "cause substantielle" est compatible avec l'Accord sur les sauvegardes relèvent à l'évidence de notre mandat.

D. COMMUNICATION ET PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS

1. Arguments des parties

5.59 En réponse à la demande faite par l'Australie dans sa première communication écrite en vue de la fourniture de certains renseignements confidentiels provenant de l'enquête de l'ITC, les États-Unis signalent dans leur première communication écrite que ces renseignements ont été communiqués à l'ITC par des producteurs étrangers et nationaux avec la ferme assurance qu'ils ne seraient pas divulgués. De l'avis des États-Unis, il est peu probable que les parties privées concernées acceptent de communiquer ces renseignements au Groupe spécial et aux plaignants à moins que des procédures adéquates destinées à assurer leur protection soient adoptées.

5.60 L'Australie a répondu qu'elle était prête à prendre un engagement "raisonnable" concernant le traitement des renseignements confidentiels. L'opinion de la Nouvelle-Zélande était similaire. L'Australie a souligné que, si les États-Unis n'étaient pas disposés à communiquer tous les renseignements pertinents concernant l'enquête et la détermination, le Groupe spécial devrait en tirer des déductions négatives au sens du rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Canada – Mesures visant l'exportation des aéronefs civils.*[49]

5.61 À la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties, les États-Unis ont indiqué que la demande faite par l'Australie au Groupe spécial en vue d'une décision établissant que les États-Unis devraient fournir tous les renseignements commerciaux confidentiels ne constituait pas réellement une demande de décision préliminaire, étant donné que le Groupe spécial avait le droit de demander aux parties, conformément à l'article 13 du Mémorandum d'accord, de communiquer des renseignements à n'importe quel stade de la procédure.

---

[49] Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Mesures visant l'exportation des aéronefs civils* (WT/DS70/AB/R), adopté le 20 août 1999, paragraphes 181 à 206.

2. Décision rendue à la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties

5.62 À la première réunion de fond avec les parties, le Président du Groupe spécial a rendu la décision suivante sur cette question:

> "Demandes de l'Australie concernant la divulgation de renseignements confidentiels par les États-Unis
>
> 1. Le Groupe spécial a étudié attentivement les demandes de l'Australie en vue de décisions préliminaires sur la divulgation par les États-Unis de renseignements confidentiels ne figurant pas dans le rapport de l'ITC et de renseignements concernant le processus qui s'est déroulé après que l'ITC a fait rapport au Président.
>
> 2. Le Groupe spécial ne souhaite pas rendre de telles décisions préliminaires.
>
> 3. Au lieu de cela, le Groupe spécial va examiner ces questions dans le contexte des demandes ou questions précises que les parties ou le Groupe spécial voudront peut-être soumettre aux États-Unis."

3. Raisonnement

5.63 Dans les questions qu'il a posées aux parties le 31 mai 2000, le Groupe spécial a demandé aux États-Unis de fournir certains renseignements statistiques qui avaient été supprimés de la version publiée du rapport de l'ITC concernant l'enquête et la détermination pour protéger des renseignements commerciaux confidentiels.[50]

5.64 Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial du 22 juin 2000, les États-Unis ont fourni les renseignements demandés sous une forme indexée: le premier chiffre de chaque série de données avait une valeur de 100.0 et les chiffres suivants faisaient apparaître la variation en pourcentage par rapport au premier chiffre. Dans leurs communications présentées à titre de réfutation du 29 juin 2000, les plaignants n'ont pas contesté cette façon de procéder.

5.65 Après avoir examiné et analysé attentivement les renseignements indexés, nous avons constaté qu'ils sont adéquats et suffisants aux fins de notre examen de l'enquête et de la détermination effectuées par l'ITC conformément à notre mandat. Comme les parties plaignantes n'ont pas soulevé d'exception concernant la décision des États-Unis de fournir les données demandées sous une forme indexée, nous considérons que la demande de renseignements présentée par l'Australie ne présente plus d'intérêt et n'a pas à être examinée plus avant.

VI. RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE

6.1 Nous avons remis notre rapport intérimaire aux parties le 24 octobre 2000. Le 7 novembre 2000, les parties ont demandé que soient réexaminés, conformément à l'article 15:3 du Mémorandum d'accord, des aspects précis du rapport intérimaire. Le 14 novembre 2000, les parties ont présenté par écrit des observations au sujet de leurs demandes de réexamen intérimaire, conformément au paragraphe 17 des procédures de travail du présent Groupe spécial. En réponse à ces observations, nous avons apporté un certain nombre de modifications au texte du rapport, qui sont

[50] Question n° 24 posée par le Groupe spécial aux États-Unis (annexe 3-7).

résumées dans les sections ci-après. Nous avons également effectué un certain nombre de corrections d'ordre technique et typographique.

A. DEMANDES DE RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE PRÉSENTÉES PAR L'AUSTRALIE

6.2 En réponse à la demande de réexamen intérimaire présentée par l'Australie, nous avons modifié la manière dont nous décrivons les arguments des plaignants au paragraphe 7.14 et dans la note de bas de page 159.

B. DEMANDES DE RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE PRÉSENTÉES PAR LA NOUVELLE-ZÉLANDE

6.3 La Nouvelle-Zélande nous demande de revoir certains aspects de nos descriptions de ses arguments ainsi que de notre raisonnement.

6.4 S'agissant de ses propres arguments, la Nouvelle-Zélande demande d'abord que nous précisions notre description de sa position concernant le critère du lien de causalité "en deux étapes" au titre de l'article XIX du GATT. En particulier, la Nouvelle-Zélande dit que, à son avis, il doit y avoir une indication quant à l'existence d'une certaine évolution des circonstances qui était imprévue, qui a fait que les produits étaient importés en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'ils causaient ou menaçaient de causer un dommage grave, et l'accroissement des importations doit "généralement résulter" de l'évolution imprévue des circonstances, mais ne doit pas nécessairement être "causé" par elle. En réponse à cette observation nous avons modifié notre description de l'argument de la Nouvelle-Zélande figurant au paragraphe 7.14 et dans la note de bas de page 58.

6.5 La Nouvelle-Zélande demande également que nous précisions qu'elle n'a pas fait valoir qu'il n'y avait aucune section distincte du rapport de l'ITC relative à l'"évolution imprévue des circonstances", mais simplement que le rapport ne traitait pas de cette question. Nous avons modifié le paragraphe 7.25 en conséquence.

6.6 La Nouvelle-Zélande confirme qu'elle n'a pas contesté que la viande d'agneau importée était "similaire" à la viande d'agneau d'origine nationale, mais demande que nous précisions qu'elle faisait valoir que la viande d'agneau importée n'était pas "similaire" aux agneaux vivants d'origine nationale. Nous avons par conséquent modifié notre description de l'argument de la Nouvelle-Zélande sur ce point aux paragraphes 7.46 et 7.47 et avons inséré la note de bas de page 76 citant la section pertinente de la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande.

6.7 S'agissant des arguments des plaignants concernant la menace de dommage grave, la Nouvelle-Zélande s'élève contre ce que le Groupe spécial indiquait au paragraphe 7.137 du rapport intérimaire, à savoir qu'il n'y avait pas de "désaccord fondamental" entre les parties quant à la manière d'interpréter le critère établi par l'Accord sur les sauvegardes pour déterminer l'existence d'un dommage grave. Par conséquent, nous avons supprimé ce paragraphe du rapport intérimaire.

6.8 La Nouvelle-Zélande nous demande également de préciser au paragraphe 7.190 qu'elle ne conteste pas la pertinence de *toutes* les données se rapportant au passé dans une analyse de l'existence d'une menace; elle dit qu'elle affirme plutôt que l'on ne peut évaluer de façon fiable ce qui va arriver à l'avenir en procédant à une analyse de la situation à court terme. Nous avons modifié le paragraphe 7.190 en conséquence.

6.9 En réponse aux observations de la Nouvelle-Zélande nous avons apporté deux modifications au paragraphe 7.200. Premièrement, nous ne qualifions plus d'"*a posteriori*" une déposition concernant les hausses de prix projetées pour 1999. Deuxièmement, la Nouvelle-Zélande demande que nous modifions notre description de ses vues au sujet des renseignements sur la sous-cotation

figurant dans le rapport de l'ITC. À cet égard, nous avons fait une adjonction au paragraphe 7.200 pour indiquer que la Nouvelle-Zélande met en doute la comparabilité de certains des produits pour lesquels des comparaisons de prix ont été effectuées par l'ITC. Nous relevons, cependant, que dans au moins un argument avancé à titre subsidiaire, la Nouvelle-Zélande semble reconnaître que l'*ITC* a établi qu'il y avait sous-cotation. Nous avons modifié la note de bas de page 220 à cet effet.

6.10 S'agissant de l'analyse de la représentativité des données aux paragraphes 7.209 et 7.213[51], la Nouvelle-Zélande demande que nous modifions le texte pour qu'il soit clairement indiqué que la question soulevée par les plaignants ne concernait pas la représentativité des données facteur par facteur mais plutôt les données relatives aux résultats financiers, d'une part, et à la production de la branche de production, à la capacité et à l'utilisation de la capacité, etc., d'autre part. Nous avons modifié ces paragraphes en conséquence.

6.11 Pour ce qui est de la question du lien de causalité, la Nouvelle-Zélande demande que nous précisions notre position en ce qui concerne le triple critère que nous avons appliqué, qui est exposé au paragraphe 7.232. En particulier, la Nouvelle-Zélande rappelle qu'elle a avancé des arguments au sujet du deuxième élément, l'examen des conditions de concurrence par l'ITC, ainsi qu'au sujet du troisième élément, l'examen des "autres facteurs" par l'ITC. Nous avons modifié les paragraphes 7.232 et 7.256 pour rendre compte plus complètement des arguments de la Nouvelle-Zélande concernant l'examen des conditions de concurrence par l'ITC. Nous continuons néanmoins de penser que, en l'espèce, le principal aspect des arguments relatifs au lien de causalité concerne les questions du critère de la "cause substantielle" appliqué par les États-Unis et la non-imputation du dommage causé par d'"autres facteurs" à l'accroissement des importations, et avons par conséquent inséré une observation à cet effet dans le paragraphe 7.232.

6.12 S'agissant de notre raisonnement, la Nouvelle-Zélande demande que nous changions ce que nous disons au sujet des "statistiques" au paragraphe 7.42. La Nouvelle-Zélande considère qu'il ne s'agit pas uniquement de statistiques, mais plus généralement des questions de changement dans la composition des importations par produit et d'augmentation de la taille des découpes de viande d'agneau importée. Pour ce qui est de ce dernier point, la Nouvelle-Zélande fait valoir que l'allégation selon laquelle la taille des découpes de viande d'agneau importée a augmenté ne résiste pas à une analyse approfondie. Nous n'avons pas modifié le paragraphe 7.42, car notre raisonnement établit déjà une distinction entre statistiques et déclarations dans le rapport de l'ITC.[52]

C. DEMANDES DE RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE PRÉSENTÉES PAR LES ÉTATS-UNIS

6.13 Les États-Unis nous ont demandé de revoir certains aspects de notre description de leurs arguments ainsi que de notre raisonnement.

6.14 Au sujet de leur demande de décisions préliminaires, s'agissant du délai dont ils disposaient pour établir leur première communication, les États-Unis indiquent, à propos du paragraphe 5.50, qu'à la réunion d'organisation du Groupe spécial ils se sont opposés au délai supplémentaire demandé par les plaignants et ont eux-mêmes demandé à bénéficier de plus de temps, puisqu'on leur demandait de répondre à deux communications différentes dans le délai normalement prévu pour répondre à une seule communication. La Nouvelle-Zélande s'élève contre cette observation et dit que les États-Unis n'ont fait part d'aucun désaccord au sujet du calendrier du Groupe spécial après qu'il a été arrêté. Nous avons modifié le paragraphe 5.50 et inséré la note de bas de page 46 pour préciser quelles

[51] Les États-Unis demandent eux aussi une modification du paragraphe 7.213.

[52] Dans leurs observations sur la demande de réexamen intérimaire présenté par la Nouvelle-Zélande, les États-Unis s'élèvent contre l'observation de la Nouvelle-Zélande à ce sujet, disant que le Groupe spécial a fait une distinction entre statistiques et déclarations dans le rapport de l'ITC.

étaient les positions des parties à la réunion d'organisation en ce qui concerne les délais fixés pour la présentation des premières communications. En particulier, nous avons ajouté un libellé pour préciser que les parties ont proposé de pouvoir toutes bénéficier d'un délai supplémentaire, réparti d'une manière égale entre les plaignants et les États-Unis, et ont accepté un calendrier donnant aux plaignants six jours et aux États-Unis sept jours au-delà des dates que nous avions initialement proposées pour l'établissement des premières communications.

6.15 Les États-Unis s'élèvent contre ce que nous disons au paragraphe 7.73, à savoir qu'ils ont reconnu que l'expression "*l'ensemble* des producteurs des produits similaires ou directement concurrents" a trait, au moins en partie, à la représentativité des données relatives à la branche de production en cause. La Nouvelle-Zélande fait objection à la remarque des États-Unis et dit que notre description rend bien compte des arguments des États-Unis. Pour mieux rendre compte des arguments des États-Unis sur ce point, nous avons ajouté, dans la note de bas de page 108, le texte intégral de la réponse des États-Unis à notre question concernant le point de savoir si l'expression "l'ensemble des producteurs ..." a trait à la représentativité des données.

6.16 Les États-Unis contestent ce que le Groupe spécial dit au paragraphe 7.83, à savoir qu'il n'existe pas de données pour des années autres que celles qui sont couvertes par l'enquête en matière de sauvegarde en ce qui concerne le pourcentage de la production d'agneaux vivants consacrée à la production de viande d'agneau. À cet égard, ils citent une étude réalisée par l'ITC en 1995 qui traite des conditions de concurrence pour la viande d'agneau d'origine nationale et importée et qui, selon eux, a été examinée par l'ITC au cours de l'enquête en matière de sauvegardes et contient les renseignements en question. Nous avons modifié le paragraphe 7.83 et inséré la note de bas de page 122 pour indiquer que nous n'avions pas accès à cette étude au cours du présent différend et que les statistiques que les États-Unis mentionnent dans les observations qu'ils formulent dans le contexte du réexamen intérimaire, reproduites dans le rapport de l'ITC sur l'enquête en matière de sauvegardes, n'y figuraient pas. Ce rapport ne fait que donner le titre de cette étude. Nous avons également pris note des réponses de la Nouvelle-Zélande concernant la description que les États-Unis font des statistiques en question et avons réaffirmé que selon nous, en tout état de cause, l'interdépendance économique des producteurs d'intrants et de produits finals ne présente pas d'intérêt pour la définition de la branche de production dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes.

6.17 S'agissant de la représentativité des données sur lesquelles s'est fondée l'ITC, nous avons, en réponse aux observations des parties, précisé la description faite au paragraphe 7.212 des renseignements dont nous disposions au sujet de ce que couvrait le questionnaire de l'ITC. En particulier, nous relevons que nous ne partageons pas le point de vue des États-Unis selon lequel il peut être supposé, à partir du fait que quatre des 16 dépeceurs connus ont répondu au questionnaire de l'ITC, que ces quatre entreprises interrogées représentent 25 pour cent de la production totale des dépeceurs. Nous avons aussi réaffirmé (comme il est indiqué au paragraphe 7.213) que les cinq conditionneurs et conditionneurs/dépeceurs qui ont répondu au questionnaire représentaient une majorité notable des agneaux abattus.

6.18 En réponse à l'objection que les États-Unis émettent concernant ce que nous disons au paragraphe 7.242, à savoir que le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Gluten de froment* fait partie de la pratique antérieure du GATT/de l'OMC en matière de règlement des différends, vu qu'il fait actuellement l'objet d'un appel, nous avons modifié cette mention pour distinguer ce rapport d'autres rapports antérieurs de groupes spéciaux et de l'Organe d'appel établis dans le cadre du GATT/de l'OMC.

6.19 Pour ce qui est de nos constatations concernant l'analyse des "autres facteurs" faite par l'ITC dans le contexte du lien de causalité, nous avons accepté la suggestion des États-Unis tendant à étoffer, au paragraphe 7.264, la citation provenant de la détermination de l'ITC relative à la cessation

des versements au titre de la Loi de 1954 sur la laine et à y inclure les passages que les États-Unis ont identifiés dans les observations qu'ils ont formulées dans le cadre du réexamen intérimaire comme étant utiles pour comprendre la détermination établie par l'ITC dans son contexte. Nous avons également inséré un passage pour rendre compte plus complètement de ce qu'estimaient les États-Unis, à savoir que la déclaration de l'ITC selon laquelle il était prévu que les effets de la suppression des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine se feraient de moins en moins sentir au fil des mois équivalait en substance à une constatation de l'ITC établissant que cette suppression n'avait pas contribué d'une manière notable à la menace de dommage grave. Toutefois, nous ne jugeons pas nécessaire de modifier notre raisonnement ou notre conclusion sur ce point. Nous continuons de penser que la détermination de l'ITC selon laquelle la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine était une *cause moins importante* de la menace de dommage grave que les importations de viande d'agneau n'équivaut *pas* à une détermination établissant que la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine ne contribuerait dans *aucune* mesure notable à une dégradation probable de la situation de la branche de production.

6.20 En réponse à une observation des États-Unis, qui voulaient que nous expliquions pourquoi le fait de ne pas élaborer un programme de commercialisation efficace peut être un "autre" facteur au sens de l'article 4:2 b) de l'Accord SG, nous avons indiqué dans la note de bas de page 269 le point de vue contraire des États-Unis. Dans cette note de bas de page nous faisons également observer, toutefois, que l'article 4:2 b)de l'Accord SG n'indique pas quels sont les types d'"autres facteurs" susceptibles de présenter un intérêt dans une affaire donnée et nous préciserons que, conformément à notre critère d'examen, nous avons évalué suivant ses propres termes la détermination de l'ITC concernant ce facteur, c'est-à-dire en tant que constatation relative à un "autre facteur" possible au sens de l'article 4:2 b) de l'Accord SG tel qu'il a été identifié et examiné par l'ITC. Nous ne jugeons pas non plus nécessaire de modifier notre raisonnement ou notre conclusion sur ce point, car nous continuons de penser que la détermination de l'ITC selon laquelle le fait de ne pas élaborer un programme de commercialisation efficace était une *cause moins importante* de la menace de dommage grave que les importations de viande d'agneau n'équivaut *pas* à une détermination établissant que le fait de ne pas élaborer un tel programme ne contribuerait dans *aucune* mesure notable à une dégradation probable de la situation de la branche de production.

6.21 Pour ce qui est de nos constatations intérimaires concernant la mesure corrective au titre des articles 3 et 5 de l'Accord SG, les États-Unis font valoir dans leur demande de réexamen intérimaire que, contrairement à ce que nous indiquons dans la note de bas de page 267 du rapport intérimaire, ils n'ont pas donné de précisions sur la quatrième étape de leur approche en quatre étapes en vue de déterminer la compatibilité d'une mesure avec l'article 5:1 de l'Accord SG, dans leur réponse à notre question n° 19. Les plaignants s'élèvent contre cette observation des États-Unis et considèrent que notre description de l'argumentation des États-Unis est exacte.

6.22 Les États-Unis demandent également qu'un certain nombre de modifications soient apportées à la section VII.F.4 du rapport intérimaire, qui traite de la mesure corrective imposée par le Président des États-Unis, d'une manière générale pour préciser i) que les parties s'accordaient à penser que les quantités contingentaires prévues par la recommandation de la pluralité de l'ITC et par la mesure appliquée par le Président des États-Unis étaient en gros équivalentes (c'est-à-dire lorsque la différence entre le poids de la carcasse et le poids de la viande est prise en compte) et que leur désaccord portait uniquement sur le caractère restrictif pour le commerce des taux appliqués dans le cadre du contingent et hors contingent, ii) que la recommandation de la pluralité, qui en droit américain constitue la recommandation de l'ITC, n'est néanmoins pas juridiquement contraignante et iii) que les États-Unis ont donné au cours de la présente procédure de groupe spécial des explications au sujet des raisons pour lesquelles ils estiment que la mesure est compatible avec l'article 5:1 de l'Accord SG, même s'ils reconnaissent qu'ils n'ont pas publié ces explications au moment où la détermination a été établie. Dans leurs observations sur la demande de réexamen intérimaire

présentée par les États-Unis, les plaignants font valoir, en substance, que les explications au sujet de la mesure données par les États-Unis au cours du différend étaient des justifications *a posteriori* qui, à leur avis, ne satisfont pas aux prescriptions des articles 3 et 5 de l'Accord SG.

6.23 Nous avons étudié les observations des parties et, après réflexion, avons décidé que nos constatations intérimaires concernant les articles 3 et 5 ne sont pas nécessaires pour arriver à une solution positive du présent différend. Par conséquent, nous avons supprimé la section VII.F du rapport intérimaire et nous sommes contentés de signaler, au paragraphe 7.280, notre décision de faire preuve d'économie jurisprudentielle pour les raisons suivantes. Compte tenu de nos constatations concernant la définition de la branche de production nationale, la menace de dommage grave et le lien de causalité, il n'est pas nécessaire que nous nous prononcions sur la question de la mesure corrective. Cela était clairement indiqué dans la note de bas de page 271 du rapport intérimaire, où il était dit que nos constatations au titre des articles 3:1 et 5:1 de l'Accord SG étaient de toute façon fondées sur l'hypothèse (pour les besoins de l'argumentation) que les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes en ce qui concerne la branche de production nationale, la menace de dommage grave et le lien de causalité avaient été remplies. Par conséquent, même en l'absence de constatation au titre des articles 3:1 et 5:1 de l'Accord SG, nous estimons que les constatations que nous avons formulées au sujet des autres allégations sont suffisantes pour régler le présent différend.

VII. QUESTIONS DE FOND

A. CRITÈRE D'EXAMEN

7.1 Nous rappelons que, pour respecter notre mandat lorsque nous examinons les allégations formulées dans la présente affaire, nous devons appliquer le critère d'examen approprié. Nous considérons que les constatations du Groupe spécial et de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures* sont particulièrement pertinentes pour la question du critère d'examen à appliquer dans un différend concernant des sauvegardes. Lorsqu'il a examiné la constatation des autorités argentines selon laquelle il y avait eu, en même temps qu'un dommage grave effectif, une menace de dommage, le Groupe spécial a constaté ce que suit: "toute détermination de l'existence d'une menace doit être étayée par *des éléments de preuve spécifiques et une analyse adéquate*".[53] En appel, l'Organe d'appel a constaté que le Groupe spécial avait eu raison d'examiner les détails de la *détermination* en matière de sauvegardes et que les autorités compétentes devaient *expliquer de manière adéquate* en quoi les faits étayaient leur détermination. L'Organe d'appel a indiqué ce qui suit:

> "pour ce qui est de son *application* du critère d'examen, nous ne pensons pas que le Groupe spécial a procédé à un examen *de novo* des éléments de preuve, ni qu'il a substitué son analyse et son jugement à ceux des autorités argentines. 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. En fait, loin de faillir à sa responsabilité, le Groupe spécial n'a fait que s'acquitter de sa responsabilité au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord en adoptant l'approche qu'il a adoptée. Pour déterminer si l'enquête en matière de sauvegardes et la mesure de sauvegarde appliquée à l'issue de cette enquête par l'Argentine étaient compatibles avec l'article 4 de l'*Accord sur les sauvegardes*, le Groupe spécial était obligé, par les termes mêmes de l'article 4,

[53] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures* (plainte des Communautés européennes), adopté le 12 janvier 2000, (WT/DS121/R), paragraphe 8.285 (pas d'italique dans l'original).

> d'examiner si les autorités argentines avaient étudié tous les facteurs pertinents et avaient fourni une explication motivée de la façon dont les faits étayaient leur détermination."[54]

7.2 Dans le même esprit, le Groupe spécial *Corée – Produits laitiers* a souligné que sa tâche consistait à "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 avait rassemblés".[55]

7.3 Par conséquent, nous concluons que le critère d'examen qui s'applique dans les différends concernant des sauvegardes, ainsi qu'il est indiqué ci-dessus, nous oblige à nous abstenir d'examiner *de novo* les éléments de preuve figurant dans le rapport publié par les autorités nationales compétentes. Notre tâche se limite à examiner la détermination établie par l'ITC et à voir si le rapport publié explique de manière adéquate en quoi l'ensemble des faits étayent la détermination de l'existence d'une menace établie par l'ITC.

B. EXISTENCE D'UNE "ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES"

1. Analyse interprétative générale de l'article XIX du GATT de 1994

a) Introduction

7.4 L'Australie et la Nouvelle-Zélande allèguent que les États-Unis agissent en violation de l'article XIX du GATT parce que les mesures de sauvegarde ont été imposées alors que l'accroissement des importations ne faisait pas suite à l'évolution imprévue des circonstances. Les plaignants considèrent que l'accroissement des importations résultait en grande partie d'une diminution de la production des États-Unis par suite de la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine, ce qui pouvait et aurait du être prévu par les États-Unis.

7.5 Les États-Unis affirment que i) le changement dans la composition des importations par produit, la viande fraîche/réfrigérée remplaçant la viande congelée et ii) l'augmentation de la taille des découpes de viande d'agneau importées constituaient une évolution imprévue des circonstances au sens de l'article XIX du GATT.

7.6 Les plaignants allèguent que le rapport publié par l'ITC ne contient pas de considération distincte concernant l'"évolution imprévue des circonstances" et que les mentions des changements dans la gamme des produits et de l'accroissement de la taille des morceaux figurent dans des sections de ce rapport qui traitent de sujets différents.

7.7 Les États-Unis répondent que ni l'article XIX du GATT ni l'article 3:1 de l'Accord SG ne contiennent une prescription spécifique en matière de publication pour ce qui est de l'examen de l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. Pour les États-Unis, il suffit de démontrer l'existence d'une évolution imprévue des circonstances en cas de mise en cause devant un groupe spécial de l'OMC, pour autant que les circonstances factuelles pertinentes ont été prises en considération par les autorités nationales compétentes au moment de la détermination et que cette prise en considération ressort du rapport publié par l'ITC.

---

[54] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, WT/DS121/AB/R, adopté le 12 janvier 2000, paragraphe 121 (non souligné dans l'original; italique dans l'original).

[55] Rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.55.

7.8 L'article XIX:1 a) du GATT, intitulé "Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers", dispose ce qui suit:

> "Si, *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*, 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, ce Membre aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession." (pas d'italique dans l'original)

7.9 Cet article établit donc les critères de i) "l'évolution imprévue des circonstances" et ii) "l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent Accord" en plus des conditions régissant l'imposition de mesures de sauvegarde telles qu'elles sont définies en détail dans l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes.

b) Rapport entre l'article XIX du GATT et l'Accord sur les sauvegardes

7.10 Dans les affaires *Argentine – Chaussures* et *Corée – Produits laitiers* soumises à l'OMC, l'Organe d'appel a établi que les prescriptions de l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT s'appliquent de façon *cumulative*:

> "L'article premier indique que l'objet de l'*Accord sur les sauvegardes* est d'établir "des règles pour l'application des mesures de sauvegarde, qui s'entendent *des mesures prévues à* l'article XIX du GATT de 1994" (pas d'italique dans l'original). Le sens ordinaire des termes figurant à l'article 11:1 a) – "que si de telles mesures sont conformes aux dispositions de cet article appliquées conformément aux dispositions du présent accord" – est qu'une mesure de sauvegarde *doit être conforme* aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 *ainsi qu*'aux dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes*. Ainsi, toute mesure de sauvegarde[56] 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."[57]

7.11 Ainsi, l'Organe d'appel a expressément rejeté l'idée que les prescriptions de l'article XIX du GATT qui ne sont pas reprises dans l'Accord sur les sauvegardes auraient pu être remplacées par les prescriptions de ce dernier et a souligné qu'il devait être donné sens et effet à toutes les dispositions pertinentes de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT.

7.12 S'agissant du critère "si par suite de … l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent Accord", l'Organe d'appel était d'avis que cette expression signifie simplement qu'il doit être démontré, en fait, que le Membre importateur a assumé des obligations en vertu du GATT de 1994, y compris des concessions tarifaires concernant le produit particulier en question, c'est-à-dire en l'espèce les concessions pour la viande d'agneau que les États-Unis ont consolidées dans leur liste tarifaire issue du Cycle d'Uruguay. Cette question n'est pas en cause entre les parties au présent différend.

---

[56] Note de bas de page originale 38: "À l'exception des mesures de sauvegarde spéciales prises conformément à l'article 5 de l'*Accord sur l'agriculture* ou à l'article 6 de l'*Accord sur les textiles et les vêtements*".

[57] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 77.

c) L'article XIX du GATT implique-t-il une approche "en deux étapes" ou "en une étape" concernant le lien de causalité?

7.13 Les parties ne sont pas d'accord, cependant, sur le point de savoir si l'accroissement des importations était le résultat de *l'évolution imprévue des circonstances* et menaçait de causer un dommage grave à la branche de production nationale considérée.

7.14 À notre avis, les plaignants interprètent cette prescription de l'article XIX:1 a) du GATT comme impliquant une "approche en deux étapes concernant le lien de causalité" en ce sens qu'il doit y avoir a) une évolution imprévue des circonstances qui b) entraîne une poussée des importations à des conditions telles qu'à son tour c) elle cause (une menace de) (un) dommage grave.[58]

7.15 Les États-Unis rejettent cette approche en deux étapes concernant le lien de causalité en affirmant que l'expression "l'évolution imprévue des circonstances" figurant à l'article XIX du GATT est grammaticalement liée non seulement à l'accroissement des importations "en quantités telles", mais aussi "à des conditions telles".

7.16 Nous ne voyons, si nous prenons le sens ordinaire de l'article XIX du GATT, pas de disposition étayant ce que nous considérons comme une "approche en deux étapes concernant le lien de causalité" suggérée par les arguments des plaignants. L'expression se rapportant à "l'évolution imprévue des circonstances" à l'article XIX:1 est grammaticalement liée à la fois à l'expression "en quantités tellement accrues" et à l'expression "à des conditions telles". Plutôt que de dire qu'elle implique un lien de causalité en deux étapes, nous considérons que cette structure signifie que, si "l'évolution imprévue des circonstances" est distincte des accroissements des importations en soi, elle peut suffire pour montrer l'existence de cette "circonstance factuelle", à savoir "l'évolution imprévue des circonstances" par suite de laquelle les importations accrues ont été effectuées "à des conditions telles" et dans une mesure telle qu'elles ont causé un dommage grave ou une menace de dommage grave.[59] Nous notons que l'Organe d'appel a également mentionné "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".[60]

d) Qu'entend-on par "l'évolution imprévue des circonstances"?

7.17 La question de "l'évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX du GATT a été étudiée pour la première fois dans le *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* (1951)[61] ("*Chapeaux de feutre*") dans le cadre

[58] Nous notons que la Nouvelle-Zélande estime que l'on déforme sa position en disant qu'elle "impose un double critère de causalité"; elle dit en particulier qu'elle ne prétend pas que l'évolution imprévue des circonstances doit causer un accroissement des importations qui à son tour cause ou menace de causer un dommage grave. Au contraire, dit-elle, elle considère que "pour respecter la prescription exigeant qu'une évolution imprévue des circonstances soit démontrée, les États-Unis doivent indiquer les circonstances dont l'évolution imprévue a entraîné l'importation des produits en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'elle cause ou menace de causer un dommage grave". (Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-9, paragraphe 2.12.)

[59] Nous notons dans ce contexte la déclaration de l'Organe d'appel selon laquelle "la règle *in dubio mitius* est utilisée dans l'interprétation des traités par égard à la souveraineté des États". *Voir* les rapports de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, note de bas de page 154 se rapportant au paragraphe 165.

[60] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84 (pas d'italique dans l'original).

[61] GATT/CP/106, Rapport du Groupe de travail adopté le 22 octobre 1951, GATT/CP.6/SR.19.

du GATT de 1947, puis dans deux affaires soumises à l'OMC, à savoir *Argentine – Chaussures* et *Corée – Produits laitiers*.

7.18 Pour ce qui est de la teneur de l'obligation d'examiner l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances", l'Organe d'appel, dans les affaires *Corée – Produits laitiers* et *Argentine - Chaussures*, a mentionné ce concept comme étant une *circonstance factuelle* dont "*l'existence doit être effectivement démontrée*":

> "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. 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."[62]

7.19 La déclaration de l'Organe d'appel n'explique pas la différence entre une "*condition* indépendante" et une "*circonstance* factuelle". À notre avis, le deuxième terme pourrait être interprété comme comportant un critère moins rigoureux que le premier. En tout état de cause, l'Organe d'appel indique clairement, et les parties ne le contestent pas, qu'une démonstration de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" est une prescription juridique.

7.20 Nous en arrivons maintenant aux questions de savoir *ce que* pourrait être une telle "évolution imprévue des circonstances" et *comment* dans la pratique (et à quel moment) le Membre qui applique des mesures de sauvegarde doit démontrer l'existence de cette circonstance factuelle.

7.21 Dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a examiné la question de savoir ce qui rend l'"évolution des circonstances" "imprévue":

> "d'après le dictionnaire, le terme "imprévu", en particulier dans la mesure où il qualifie le terme "évolution", est synonyme d'"inattendu". Quant au terme "imprévisible", il est défini dans les dictionnaires comme signifiant "imprédictible" ou "qui ne peut pas être prévu ou envisagé, aléatoire". Ainsi, 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"". (notes de bas de page omises)[63]

7.22 Nous jugeons importante la distinction que l'Organe d'appel a faite entre les termes *imprévu* et *imprévisible*. À notre avis, le premier comporte un critère moins rigoureux que le second. Autrement dit, quelque chose qui peut être imprévu, en fait, dans le sens de ce qui est inattendu pour une personne ou une entité particulière et dans une situation particulière, peut néanmoins être prévisible ou prédictif dans le sens théorique de ce qui est susceptible d'être envisagé d'un point de vue scientifique général. Nous pensons que l'examen par un groupe spécial d'une détermination en

[62] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, paragraphe 92.
[63] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84.

matière de sauvegardes établie par un Membre doit être propre aux circonstances factuelles de l'affaire considérée; autrement dit, nous devons examiner ce qui était et ce qui n'était pas réellement "prévu", et non ce qui aurait pu ou pourrait ne pas avoir pu être théoriquement "prévisible".

7.23 S'agissant du type de faits ou d'événements qui peuvent être considérés comme une "évolution imprévue des circonstances", nous jugeons pertinent le rapport du Groupe de travail chargé de l'affaire *Chapeaux de feutre*. Cette affaire concernait une plainte de la Tchécoslovaquie, qui estimait que les États-Unis, en retirant une concession pour les chapeaux de dames et cloches pour chapeaux de dames de feutre, n'avaient pas satisfait aux prescriptions de l'article XIX du GATT. Les membres de ce Groupe de travail (à l'exception des États-Unis) ont considéré

> "que l'expression "évolution imprévue des circonstances" doit s'interpréter comme signifiant une évolution postérieure à la négociation et dont il ne serait pas raisonnable de prétendre que les négociateurs du pays qui a octroyé la concession auraient pu et auraient dû la prévoir à l'époque."[64]

Les membres ont également estimé "que le *changement survenu dans la mode des chapeaux ne constituait pas en soi une "évolution imprévue des circonstances"* au sens où l'entend l'article XIX"[65], mais que l'on ne pouvait raisonnablement pas prétendre que les conséquences des circonstances entourant cette affaire, et "plus particulièrement la *mesure dans laquelle le changement de mode a modifié la situation de la concurrence*, eussent pu être prévues par les autorités américaines en 1947. Il leur est apparu que l'on est fondé à considérer que les conditions prescrites à l'article XIX, selon lesquelles l'accroissement des importations doit être imputable à l'évolution imprévue des circonstances et à l'effet des concessions octroyées, ont été remplies."[66] (pas d'italique dans l'original)

7.24 Ainsi, si le Groupe de travail chargé de l'affaire *Chapeaux de feutre* ne considérait pas que le changement de mode au fil du temps constituait en soi une "évolution imprévue des circonstances", il a tout de même reconnu que l'importance du changement survenu dans la mode et sa durée ainsi que l'ampleur de ses effets sur la situation de la concurrence étaient *imprévues*. Autrement dit, les changements de mode en général sont *prévisibles* ("le changement est l'essence de la mode"[67]), mais la mesure dans laquelle la mode a changé sur le marché américain pour ce qui est des chapeaux de feutre (et cloches pour chapeaux) de dames était *imprévue*.

e) L'autorité nationale compétente doit-elle arriver à une conclusion motivée concernant l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances"?

7.25. En l'espèce, une allégation essentielle de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie est qu'il n'est pas possible que les États-Unis aient respecté les prescriptions de l'article XIX du GATT parce que le rapport publié par l'ITC ne traite pas expressément de la question de l'"évolution imprévue des circonstances".

7.26 Les États-Unis affirment que rien dans l'article XIX du GATT n'exige qu'une analyse de l'"évolution imprévue des circonstances" soit publiée au moment où la détermination est établie et que les prescriptions en matière de publication énoncées à l'article 3 de l'Accord SG ne prévoient pas un examen de l'"évolution imprévue des circonstances". Ils font valoir qu'une démonstration de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" en cas de mise en cause dans la procédure de règlement d'un différend suffit. À cet égard, ils mettent en avant deux éléments factuels qui figurent

[64] GATT/CP/106, rapport adopté le 22 octobre 1951, GATT/CP/.6/SR.19, paragraphe 9.
[65] *Id.*, paragraphe 11.
[66] *Id.*, paragraphe 12.
[67] *Id.*, paragraphe 10.

dans le rapport que l'ITC a publié au moment où la détermination a été établie, à savoir i) un changement dans la composition des importations par produit, la viande congelée étant remplacée par la viande fraîche/réfrigérée et ii) une augmentation de la taille des découpes de viande importées, qui ont tous deux accru la similitude du produit importé avec le produit d'origine nationale, ce qui, selon les États-Unis, a intensifié la concurrence des produits importés d'une manière qui a profondément modifié le marché américain. De l'avis des États-Unis, les changements dans la gamme de produits importés et dans leur taille constituent une évolution qu'ils n'ont pas prévue et qu'ils ne pouvaient pas prévoir. Aussi affirment-ils avoir démontré l'existence d'une évolution imprévue des circonstances et satisfait aux prescriptions de l'article XIX:1 du GATT.

7.27 Nous notons pour commencer que l'article XIX du GATT implique que l'existence des trois conditions principales (qui doivent être remplies pour que l'imposition d'une mesure de sauvegarde soit permise au titre de l'Accord) doit faire "suite", entre autres, à l'"évolution imprévue des circonstances". Cette structure sémantique de l'article XIX du GATT donne à penser qu'une *démonstration* de l'existence de la circonstance de l'"évolution imprévue des circonstances" doit être fondée sur les éléments de preuve factuels dont l'autorité compétente disposait *au moment* où l'enquête a été effectuée et qui ont été examinés par cette autorité avant que la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde ait été prise. Les États-Unis, bien que contestant l'existence d'une obligation de publication, semblent admettre qu'une démonstration de l'existence d'une évolution imprévue des circonstances en cas de mise en cause dans la procédure de règlement d'un différend doit être fondée sur les éléments de preuve disponibles *à l'époque* où la détermination en matière de sauvegardes a été établie.

7.28 Nous notons en outre que l'article XIX du GATT n'énonce pas de prescription expresse en matière de publication pour ce qui est de l'analyse de l'"évolution imprévue des circonstances". En fait, s'agissant de la fourniture de renseignements, l'article XIX du GATT exige uniquement d'un Membre qui se propose d'appliquer une mesure de sauvegarde qu'il notifie la mesure projetée aux autres Membres ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportateurs du produit en question. En tout état de cause, nous estimons qu'il est important de distinguer l'absence d'obligation de publier une analyse/constatation expresse concernant l'"évolution imprévue des circonstances" en tant que telle de l'obligation d'examiner les renseignements provenant du dossier de l'enquête en matière de sauvegardes pour démontrer l'existence de circonstances dont les autorités compétentes ont considéré qu'elles constituaient une "évolution imprévue des circonstances".

7.29 Néanmoins, nous pensons que l'absence à l'article XIX du GATT d'une prescription expresse en matière de publication pour ce qui est de l'"évolution imprévue des circonstances" doit être considérée dans le contexte des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, y compris son article 3:1, qui doit être interprété de façon cumulative avec l'article XIX du GATT. En particulier, l'article 3:1 exige ce qui suit, entre autres choses:

> "… 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.*" (pas d'italique dans l'original).

La prescription figurant dans cette disposition est donc formulée d'une manière très générale. Il faut que "les constatations et les conclusions motivées" des autorités compétentes portent sur *tous* les points de fait et de droit pertinents, et non sur *quelques* ou *certains* points de fait et de droit.[68] Étant

[68] Nous notons dans ce contexte qu'aucune partie ne conteste que le rapport publié doit contenir des constatations concernant les principales *conditions* régissant l'imposition licite de mesures de sauvegarde (à savoir, i) un accroissement des importations, ii) un dommage grave ou une menace de dommage grave, iii) un lien de causalité entre les deux) et aussi concernant d'autres questions (par exemple, la définition des produits

donné que l'article XIX:1 du GATT établit clairement que la question de l'évolution imprévue des circonstances a un rapport étroit avec les conditions fondamentales régissant l'application d'une mesure de sauvegarde, nous concluons que l'article XIX:1 du GATT, lu dans le contexte de l'article 3:1 de l'Accord SG, implique qu'il doit ressortir clairement du rapport publié que les autorités chargées de l'enquête ont examiné l'existence d'une évolution imprévue des circonstances et sont arrivées à une conclusion motivée à ce sujet.

7.30 Nous notons que notre interprétation de l'article XIX:1 du GATT, lu dans le contexte de l'Accord sur les sauvegardes, est compatible avec les constatations figurant dans le rapport du Groupe de travail sur l'affaire *Chapeaux de feutre*. Dans cette affaire, le dossier de l'enquête menée au plan national ne contenait pas de constatation distincte concernant l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances". Néanmoins, le Groupe de travail a estimé que l'analyse faite par l'autorité compétente de l'importance du changement de mode et ses effets sur la situation de la concurrence qui ressortaient de la détermination publiée établie par l'autorité constituaient des éléments de preuve suffisants montrant que les États-Unis avaient considéré ce changement comme une évolution imprévue des circonstances. Nous notons que, dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a souscrit à l'interprétation de l'expression "évolution imprévue des circonstances" donnée par le Groupe de travail chargé de l'affaire *Chapeaux de feutre*.

7.31 Compte tenu des considérations qui précèdent, nous concluons 1) que l'existence d'un lien de causalité "en deux étapes" n'est pas requise par l'article XIX:1 du GATT, c'est-à-dire que l'"évolution imprévue des circonstances" peut consister en des changements imprévus dans les conditions de concurrence qui font que l'accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave et 2) que l'article XIX:1 du GATT, lu dans le contexte de l'article 3:1 de l'Accord SG, exige que l'autorité nationale compétente, dans sa détermination, arrive à une conclusion démontrant l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX:1 du GATT. À notre avis, cette prescription fondamentale de l'article XIX:1 du GATT pourrait être remplie même si la conclusion en question ne reprenait pas précisément l'expression "évolution imprévue des circonstances". Cependant, quelle que soit la façon dont une telle conclusion est présentée dans la détermination établie par une autorité, il faut qu'il y ait une conclusion établissant clairement que des changements qui n'avaient pas été prévus s'étaient produits sur le marché, et que ces changements avaient entraîné une situation dans laquelle l'accroissement des importations causait ou menaçait de causer un dommage grave.

2. Examen de l'"évolution imprévue des circonstances" dans la présente affaire

7.32 En l'espèce, les États-Unis avancent essentiellement deux éléments factuels comme constituant une "évolution imprévue des échanges" par suite de laquelle la viande d'agneau était importée en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'elle menaçait de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou directement concurrents: i) le changement dans la composition des importations par produit, la viande d'agneau congelée étant remplacée par la viande d'agneau fraîche/réfrigérée et ii) le changement dans la taille des découpes de viande d'agneau importée.

7.33 Compte tenu de notre constatation ci-dessus, selon laquelle une autorité compétente devrait arriver à une conclusion quant à l'existence effective d'une évolution imprévue des circonstances, nous devons d'abord examiner si les États-Unis sont arrivés à une telle conclusion en ce qui concerne le changement dans la composition des importations par produit et/ou le changement dans la taille des

---

similaires ou directement concurrents en question et la branche de production nationale concernée), bien que ces conditions ne soient pas mentionnées expressément à l'article 3:1 de l'Accord SG.

découpes de viande d'agneau importée. Conformément à notre critère d'examen, notre analyse de cette question se limite à la détermination et au rapport de l'ITC.[69]

7.34 Les États-Unis font valoir qu'un changement dans la composition des importations par produit, la viande d'agneau congelée étant remplacée par la viande d'agneau réfrigérée/fraîche, s'est produit vers la fin de la période visée par l'enquête, et que ce changement a accru la concurrence entre la viande d'agneau d'origine nationale et la viande d'agneau importée et constituait une "évolution imprévue des circonstances". De ce fait, font-ils valoir, ils pouvaient imposer la mesure de sauvegarde conformément aux prescriptions de l'article XIX:1 du GATT et de l'Accord sur les sauvegardes. De l'avis des États-Unis, aux termes de l'article 2:1 de l'Accord SG et de l'article XIX:1 du GATT, le changement dans la gamme de produits dénotait un changement imprévu dans les "conditions" auxquelles des quantités accrues étaient importées aux États-Unis.

7.35 Quant au fond de l'argument, les plaignants ne contestent pas qu'en fait la composition des importations par produit a changé au fil du temps, la viande d'agneau congelée étant remplacée par la viande d'agneau réfrigérée/fraîche. Par contre, ils font valoir, premièrement, que l'accroissement des importations ou la composition de ces importations ne peut pas en soi constituer une évolution imprévue des circonstances parce que l'accroissement des importations doit résulter de l'évolution imprévue des circonstances. Comme il est indiqué plus haut, nous n'estimons pas qu'une telle approche du lien de causalité en deux étapes est nécessaire, et nous n'examinons donc pas cette question plus avant.

7.36 La deuxième partie de l'argumentation des plaignants est que le changement dans la gamme de produits n'était pas imprévu pour les États-Unis i) parce que c'était une évolution à long terme qui avait déjà commencé avant le début de la période visée par l'enquête en 1993 et avant l'octroi des concessions tarifaires pertinentes en 1994/95 et aussi ii) parce que les importations de viande réfrigérée/fraîche ont toujours représenté une part mineure des importations totales, même au cours des dernières années.

7.37 Nous devons donc examiner si l'ITC a démontré, en fait, que la composition des importations par produit constituait une évolution des conditions auxquelles les importations étaient admises aux États-Unis qui n'était pas prévue ou attendue par les États-Unis au sens de l'article XIX:1 du GATT.

7.38 Il ressort des statistiques figurant dans le rapport de l'ITC que les importations de viande d'agneau fraîche/réfrigérée étaient relativement peu importantes au cours de la première partie de la période visée par l'enquête. En particulier, le rapport indique que l'accroissement des importations observé entre 1995 et 1997 était en grande partie constitué de viande d'agneau fraîche et réfrigérée (à savoir une augmentation de 101 pour cent contre 11 pour cent pour le produit congelé), mais que la viande d'agneau congelée représentait encore 65 pour cent des importations totales de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande pendant toute la période visée par l'enquête. Nous notons donc que, en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, la part de la viande fraîche/réfrigérée a atteint 35 pour cent des importations totales. À notre avis, cela constitue une proportion notable des importations totales. En outre, la composition des importations a changé rapidement au cours de la dernière partie de la période visée par l'enquête, c'est-à-dire après l'octroi des concessions tarifaires pertinentes pour la viande d'agneau à la fin des négociations du Cycle d'Uruguay.

[69] Nous notons ici que les États-Unis n'ont pas soutenu que nous devions examiner d'autres documents ou éléments de preuve dans l'analyse de cette question, et ils n'ont pas non plus présenté d'autres documents ou éléments de preuve.

7.39 Cependant, les États-Unis ne relèvent dans le rapport publié par l'ITC aucune conclusion établissant que le changement dans la gamme de produits constituait une évolution qui avait eu une profonde incidence sur le marché américain de la viande d'agneau[70] et qui était imprévue. En fait, la détermination de l'ITC traite du changement dans la gamme de produits dans les contextes du "produit similaire" et des "conditions de concurrence" et décrit simplement de manière factuelle qu'un tel changement a eu lieu. Dans la section "produit similaire", la détermination indique ce qui suit:

> "Nous estimons que les différences entre la viande d'agneau importée et la viande d'agneau d'origine nationale dont les entreprises interrogées allèguent l'existence, si tant est qu'il y en ait, sont limitées. Alors que la viande d'agneau d'origine nationale est traditionnellement vendue à l'état frais ou réfrigéré et que la viande d'agneau importée était vendue à l'état congelé, le produit est de plus en plus importé aux États-Unis à l'état frais ou réfrigéré. Ainsi, la viande d'origine nationale et la viande importée sont dans une large mesure vendues sous la même forme. La majorité des entreprises (10 sur 16) qui ont répondu au questionnaire que la Commission a envoyé aux acheteurs ont fait savoir que les qualités, découpes et tailles énumérées dans l'enquête se retrouvaient aussi bien chez les importateurs que chez les producteurs nationaux . ..."[71]

7.40 Dans la section intitulée "conditions de concurrence", le changement dans la gamme de produits est aussi traité d'une manière purement descriptive et n'est pas qualifié d'imprévu ou d'inattendu, ni d'une quelconque autre façon, et paraît concerner uniquement le degré de substituabilité de la viande d'agneau importée et d'origine nationale:

> "Nous observons que la viande d'agneau importée et la viande d'agneau d'origine nationale sont dans une certaine mesure substituables. Bien que les entreprises interrogées aient fait valoir que la viande d'agneau importée se distinguait de la viande d'agneau d'origine nationale pour ce qui était de la taille des découpes, du goût et de l'homogénéité de la qualité et de l'offre, les données disponibles montrent que le produit importé et le produit d'origine nationale sont en fait devenus plus similaires au cours de la période visée par l'enquête. Traditionnellement, presque toute la viande d'agneau d'origine nationale vendue sur le marché intérieur était fraîche ou réfrigérée et la majeure partie de la viande d'agneau importée était congelée. Cependant, une grande partie de l'accroissement des importations survenu entre 1995 et 1997 était le fait de la viande d'agneau fraîche et réfrigérée, dont les importations ont augmenté de 101 pour cent au cours de cette période, contre 11 pour cent pour la viande d'agneau congelée. En outre, les exportateurs étrangers estiment que la viande d'agneau fraîche et réfrigérée représentera une proportion majeure de l'augmentation de leurs ventes en 1999."[72]

7.41 De même, le deuxième des éléments factuels dont les États-Unis disent qu'il constitue une évolution imprévue des circonstances, à savoir l'augmentation de la taille des découpes de viande importée pendant la période visée par l'enquête, est traitée dans la section du rapport de l'ITC intitulée "conditions de concurrence", où il est dit ce qui suit:

---

[70] Voir la réponse des États-Unis à la question n° 1 c) du Groupe spécial (annexe 3-7): "La modification de la composition des importations par produit ... a profondément affecté les conditions du marché des États-Unis".

[71] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-11.

[72] *Id.*, pages I-22 et 23.

> "En outre, il apparaît que les découpes importées ont augmenté de taille et sont devenues plus comparables aux découpes d'origine nationale."[73]

7.42 Si les statistiques ci-dessus figurant dans le rapport de l'ITC peuvent donner à penser que l'ITC a considéré que ces changements constituaient une évolution imprévue des circonstances, il est également évident que les déclarations de l'ITC citées ci-dessus concernant le degré de similarité et de substituabilité des produits d'origine nationale et des produits importés[74] ne constituent pas une *conclusion* établissant que le changement dans la gamme de produits ou l'augmentation de la taille des découpes constituait un changement non prévu qui créait des conditions dans lesquelles un accroissement des importations causait ou menaçait de causer un dommage grave. À notre avis, il ne serait donc normalement pas possible de conclure à partir des déclarations ci-dessus que l'ITC a démontré en fait que le changement dans la gamme de produits ou l'augmentation de la taille des découpes constituait une "évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX:1 du GATT.

7.43 Nous estimons, par conséquent, que ces déclarations de l'ITC concernant le changement dans la gamme de produits et l'augmentation de la taille des découpes sont, à première vue, purement descriptives et ne peuvent pas être interprétées comme concluant à l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX:1 du GATT.

b) Constatation concernant l'"évolution imprévue des circonstances"

7.44 Compte tenu de ce qui précède, nous concluons que le rapport de l'ITC ne contient pas de conclusion établissant soit que le changement dans la gamme de produits soit que l'augmentation de la taille des découpes constituait une "évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX:1 du GATT. Cela étant, nous n'avons pas à examiner si une telle conclusion était "motivée" au sens de l'article 3:1 de l'Accord SG.

7.45 Nous constatons, par conséquent, que les États-Unis n'ont pas démontré en fait l'existence d'une évolution imprévue des circonstances contrairement à ce qu'exige l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.

C. DÉFINITION DE LA BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE

1. Introduction

7.46 Dans son enquête en matière de sauvegardes concernant la viande d'agneau importée, l'ITC a défini le produit d'origine nationale qui était "similaire" aux importations en cause comme étant la viande d'agneau. Les entreprises interrogées au cours de l'enquête n'ont pas contesté que la viande d'agneau produite aux États-Unis était "similaire" à la viande d'agneau importée[75], mais ont affirmé que les agneaux vivants n'étaient pas "similaires" à la viande d'agneau. Pour évaluer la situation de la branche de production nationale de ce produit similaire, l'ITC a inclus dans la branche de production les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants d'une part, et les conditionneurs et les dépeceurs de

[73] *Id.*

[74] Nous notons que la section du rapport de l'ITC qui traite de la mesure corrective contient deux références additionnelles à l'augmentation de la part de la viande d'agneau fraîche/réfrigérée dans les importations. (Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, pages I-30 et I-31). Parce que ces références sont faites dans le contexte des mesures correctives que l'ITC a examinées au cours d'une audition distincte qui a eu lieu plusieurs semaines après qu'elle est arrivée à sa détermination concernant le dommage et le lien de causalité, elles ne présentent pas d'intérêt pour notre examen du point de savoir si la détermination concernant le dommage/le lien de causalité contient une conclusion au sujet de l'existence d'une évolution imprévue des circonstances.

[75] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-11.

viande d'agneau d'autre part, parce que, selon l'approche adoptée par l'ITC, ce sont tous des *producteurs* de viande d'agneau.

7.47 L'Australie et la Nouvelle-Zélande font valoir que, parce que l'ITC a inclus les producteurs de matières premières et d'intrants – c'est-à-dire les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants – dans les producteurs de viande d'agneau, les États-Unis ont agi en violation de l'article 4:1 c) de l'Accord SG. De l'avis des plaignants, l'article 4:1 c) dispose que se sont uniquement les producteurs du produit similaire, et non les producteurs de matières premières et d'intrants, qui peuvent être considérés comme constituant la branche de production nationale d'un produit similaire. Ainsi, selon les plaignants, la branche de production du produit similaire aurait dû être limitée aux conditionneurs et aux dépeceurs de viande d'agneau, puisque les agneaux vivants ne sont pas "similaires" à la viande d'agneau.[76] À titre subsidiaire, l'Australie et la Nouvelle-Zélande font valoir que, même si les agneaux vivants avaient été définis par l'ITC comme étant un produit "directement concurrent" de la viande d'agneau, cette définition n'aurait pas été défendable d'un point de vue juridique. Dans ce contexte, elles citent des affaires antérieures, en particulier des affaires relevant de l'article III du GATT, dans lesquelles la question des produits directement concurrents a été traitée.[77]

2. Contexte

7.48 La loi des États-Unis sur les sauvegardes, l'article 202 c) 6) A) i) de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur[78], définit l'expression "branche de production nationale" pratiquement de la même manière que le texte correspondant de l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, à savoir:

> "*l'ensemble des producteurs* de l'article *similaire* ou *directement concurrent* ou ... ceux dont les *productions additionnées* de l'article similaire ou directement concurrent constituent une proportion majeure de la production nationale totale dudit article."

7.49 Dans l'enquête sur la viande d'agneau, l'ITC a expliqué de la façon suivante l'approche qu'elle suit au cours des enquêtes en matière de sauvegardes pour identifier l'*ensemble des producteurs* d'un produit faisant l'objet d'une enquête:

> "La plupart ... des affaires [concernant des mesures de sauvegardes] font intervenir des entreprises et des travailleurs qui produisent un produit au *même stade* de production que l'article importé. Cependant, dans certains cas, des entreprises et des travailleurs à un *stade antérieur* de la transformation ont représenté une part notable de la valeur du produit et ont été soit les principaux promoteurs soit d'ardents partisans de mesures de protection. ... Au fil des ans, la Commission a généralement adopté une approche analogue à celle qui a été élaborée, puis codifiée, dans le titre VII [dispositions relatives aux droits antidumping et aux droits compensateurs]. Selon cette approche, la *Commission inclut les producteurs du produit brut dans la branche de production du produit transformé*, si elle établit
>
> 1) qu'il existe une *chaîne continue de production* du produit brut au produit transformé; et

[76] *Voir* la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, section VII.G.2 a).
[77] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphes 7.42 à 7.49, première communication écrite de l'Australie, annexe 1-1, paragraphe 113.
[78] 19 U.S.C. 2252 b).

2) qu'il existe entre les éleveurs et les transformateurs une *concordance substantielle d'intérêts économiques*. (notes de bas de page omises, pas d'italique dans l'original)."[79]

7.50 En l'espèce, l'ITC a établi que ces deux critères étaient remplis. En particulier, sur la base de ces critères, elle a constaté que les producteurs nationaux de viande d'agneau étaient constitués des éleveurs et des engraisseurs d'agneaux *vivants* ainsi que des conditionneurs et des dépeceurs de *viande* d'agneau parce que:

> "Les éléments de preuve ont clairement établi l'existence d'une *chaîne continue de production* allant du produit brut, les agneaux vivants, au produit transformé, la viande d'agneau […]
>
> Il existe aussi des éléments de preuve démontrant une *concordance d'intérêts économiques* entre les éleveurs et les transformateurs d'agneaux. La valeur ajoutée produite par les éleveurs et les engraisseurs (c'est-à-dire la valeur des agneaux vivants prêts pour l'abattage) représente 88 pour cent du prix de gros de la viande d'agneau. Ainsi, les conditionneurs et les dépeceurs peuvent largement être considérés comme des *finisseurs* de produits dont la *plus grande partie de la valeur* [88 pour cent] a déjà été créée par les éleveurs et les engraisseurs. Les activités de conditionnement et de dépeçage sont donc fortement affectées par l'offre d'agneaux vivants produits par les éleveurs et les engraisseurs et par la qualité de ces animaux."[80] (note de bas de page omise, pas d'italique dans l'original)

7.51 L'ITC a également indiqué, en ce qui concerne sa constatation de l'existence d'"une concordance d'intérêts économiques", qu'il y avait des éléments de preuve montrant un certain degré d'intégration verticale (c'est-à-dire que certains éleveurs s'occupent à la fois d'engraissement et d'abattage des agneaux) et des éléments de preuve montrant que "le prix de la viande d'agneau affecte de manière similaire les quatre segments de la branche de production (autrement dit, lorsque les transformateurs obtiennent de bons résultats, les éleveurs et les engraisseurs en bénéficient également, mais lorsque les transformateurs sont confrontés à une baisse des prix, ils la répercutent sur les engraisseurs puis sur les éleveurs, et tout le monde pâtit dans une certaine mesure de la situation)".[81]

3. Arguments des parties

a) Australie et Nouvelle-Zélande

7.52 La Nouvelle-Zélande et l'Australie soutiennent que la méthode adoptée par l'ITC pour définir la branche de production nationale (à savoir chaîne continue de production et concordance d'intérêts économiques) n'a pas de fondement dans le texte de l'Accord sur les sauvegardes. Elles affirment que, aux fins d'une enquête en matière de sauvegardes, la détermination de ce qui constitue la "branche de production nationale" doit être centrée sur le point de savoir si les producteurs en question *produisent* un "produit" qui est "similaire ou directement concurrent" par rapport à la viande d'agneau importée. Autrement dit, la détermination de ce qui constitue le produit similaire ou directement concurrent conditionne la détermination du point de savoir quels producteurs constituent la branche de production de ce produit. Ainsi, les éleveurs et les engraisseurs d'*agneaux vivants* ne relèveraient de cette définition que si les *agneaux vivants* produits par eux étaient considérés comme un produit

[79] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-12.
[80] *Id.*, page I-13.
[81] *Id.*, page I-14.

"similaire ou directement concurrent" par rapport à la *viande d'agneau*.[82] Pour les plaignants, le fait que les États-Unis ont traditionnellement utilisé une autre approche n'est pas pertinent.[83]

7.53 Par conséquent, font valoir les plaignants, les articles 2:1 et 4:1 c) de l'Accord SG exigent qu'il faut déterminer quelle branche de production produit un produit qui est "similaire ou directement concurrent" par rapport à la viande d'agneau importée. Ils soutiennent que, au lieu de ce faire, les États-Unis ont appliqué un critère pour déterminer ce qui constitue la catégorie abstraite de "l'ensemble des producteurs". À leur avis, l'expression "l'ensemble des" définit la sphère des producteurs dans une branche de production; ce n'est pas une expression qui définit la portée de la branche de production elle-même.[84]

7.54 Les plaignants mentionnent également des affaires antérieures de règlement des différends dans lesquelles, affirment-ils, l'idée qu'une détermination de ce qui constitue la branche de production considérée devrait être établie sur la base d'une notion d'intégration verticale a toujours été rejetée.[85] À cet égard, les plaignants se fondent largement sur les rapports du Groupe spécial *États-Unis - Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin* ("*États-Unis - Vin et raisin*")[86] et du Groupe spécial *Canada - Institution de droits compensateurs à l'importation de viande de bœuf destinée à la transformation en provenance de la CEE* ("*Canada - Viande de bœuf*").[87]

7.55 À titre subsidiaire, les plaignants contestent l'argument des États-Unis selon lequel il existe, en fait, une forte intégration entre les entreprises à différents stades de la chaîne continue de production. À leur avis, l'essentiel de l'intégration effectivement constatée par l'ITC se situait entre les éleveurs et les engraisseurs d'une part et les conditionneurs et les dépeceurs d'autre part, et il n'y a guère ou pas d'éléments de preuve montrant qu'il existe des entreprises qui à la fois pratiquent l'élevage d'agneaux vivants et procèdent à des opérations de conditionnement.[88] Par conséquent, les plaignants rejettent l'argument des États Unis selon lequel la branche de production est si fortement intégrée qu'il est impossible de dissocier les différents secteurs du processus de production.[89]

b) États-Unis

7.56 Les États-Unis abordent la question de savoir si la définition de la "branche de production nationale" donnée par l'ITC est compatible avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes sous un angle différent. Ils font valoir qu'il ne s'agit pas de déterminer si les agneaux vivants sont "similaires ou directement concurrents" par rapport à la viande d'agneau, mais de savoir si la majorité de l'ITC a constaté à juste titre que les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs peuvent tous être considérés comme *produisant* le produit similaire, c'est-à-dire la viande d'agneau. À titre subsidiaire, les États-Unis soutiennent que, en tout état de cause, l'ITC serait arrivée aux mêmes conclusions quant à l'existence d'une menace de dommage grave et d'un lien de causalité si elle avait limité la branche de production aux conditionneurs et aux dépeceurs de viande d'agneau.[90]

---

[82] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphe 7.41.

[83] Déclaration orale de la Nouvelle-Zélande, première réunion du Groupe spécial, annexe 2-5, paragraphe 30.

[84] *Id.*, paragraphes 27 à 29.

[85] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-9, paragraphe 3.4.

[86] Rapport adopté par le Comité SMC le 28 avril 1992, SCM/71, IBDD, S39/490.

[87] Rapport non adopté, SCM/85, daté du 13 octobre 1987.

[88] Réponses de la Nouvelle-Zélande aux questions du Groupe spécial, annexe 2-8, réponse à la question n° 5.

[89] Première communication écrite des États-Unis, annexe 3-2, paragraphe 73.

[90] Déclaration finale des États-Unis à la première réunion du Groupe spécial, annexe 3-5, paragraphe 14. Nous notons à cet égard que la note de bas de page 61 de la détermination de l'ITC (pièce n° 1 des États-Unis, page I-16) indique ce qui suit: "… nous constatons que dans tous les secteurs il y a des éléments

7.57 Les États-Unis relèvent que l'ITC s'est fondée sur sa propre pratique en matière de droits antidumping et compensateurs pour constater que la "branche de production nationale" de viande d'agneau comprenait les *producteurs du produit brut*. Ainsi qu'il est dit plus haut, cette méthode prend en compte le point de savoir 1) s'il existe une *chaîne continue de production*, de la matière première (c'est-à-dire les agneaux vivants) au produit transformé (la viande d'agneau) et 2) s'il existe une *concordance substantielle d'intérêts économiques* entre les producteurs de la matière première (c'est-à-dire les éleveurs et les engraisseurs) et les transformateurs (c'est-à-dire les conditionneurs et les dépeceurs).

7.58 Pour étayer cette approche, les États-Unis soulignent que les éleveurs et les engraisseurs contribuent pour approximativement 88 pour cent à la valeur du prix de gros de la viande d'agneau. Ils affirment que restreindre la définition du terme "producteur" à ceux qui ne produisent qu'une valeur ajoutée limitée aux derniers stades de la production donnerait *une définition artificielle de la "branche de production nationale"*, en particulier lorsqu'il existe une forte *intégration verticale*. Les États-Unis font valoir qu'une telle approche artificiellement étroite pour définir la "branche de production nationale" aurait à son tour pour effet négatif de priver les producteurs de produits bruts de la possibilité de bénéficier d'une mesure de sauvegarde même s'il était manifeste que ces producteurs subissaient un dommage grave causé par les importations de produits finals transformés ou étaient menacés d'un tel dommage.[91]

7.59 En outre, les États-Unis soutiennent qu'il serait difficile d'utiliser une approche plus étroite concernant la délimitation de la "branche de production nationale" puisque la branche de production de viande d'agneau des États-Unis "est verticalement intégrée de sorte qu'il est *pour ainsi dire impossible* d'en analyser chaque segment en se concentrant sur un seul secteur. … Vu l'impossibilité de dissocier les différents secteurs qui produisent le produit similaire, il est nécessaire que la définition de la branche de production nationale englobe les quatre segments qui contribuent à la production du produit similaire".[92] Les États-Unis se fondent à cet égard sur le rapport du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande – Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande*[93] ("*Nouvelle-Zélande – Transformateurs*") qui a rejeté l'argument selon lequel la production de transformateurs en cause consistait en quatre catégories distinctes des transformateurs qui auraient dû être considérés séparément aux fins de la détermination de l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité.

---

de preuve montrant l'existence d'une menace de dommage grave ...", sans plus de précisions. On ne voit pas bien si, dans cette déclaration, l'ITC voulait assimiler une constatation établissant qu'il y avait des "éléments de preuve" montrant l'existence d'une menace de dommage pour ce qui était de tous les secteurs à une constatation hypothétique établissant que tous les secteurs pris séparément étaient menacés d'un dommage grave. Même si c'est ce que voulait dire l'ITC, nous n'estimons pas que cette déclaration, reprise dans un seul segment de phrase sans faits ni explications à l'appui, peut être considérée comme constituant une constatation de l'ITC établissant que tous les secteurs de la branche de production pris séparément étaient menacés d'un dommage grave.

[91] Les États-Unis font valoir en particulier que "les mesures correctives ne visant que les effets des importations sur un élément d'une chaîne continue de production ne conviendraient pas pour "prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement" au sens de l'article 5:1, vu que les ajustements effectués par un seul segment de la chaîne de production ne l'isoleraient pas des effets de l'accroissement des importations sur d'autres segments". (*Voir* la première communication écrite des États-Unis, annexe 3-2, paragraphe 70.)

[92] *Id.*, paragraphe 73.

[93] Rapport du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande – Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande*, adopté le 18 juillet 1985, IBDD, S32/57.

7.60 Les États-Unis soutiennent également que l'approche de l'ITC susmentionnée n'est appliquée que dans les enquêtes concernant des "produits *agricoles* transformés".[94] Cela est corroboré par le critère appliqué par l'ITC, qui établit qu'il doit y avoir une chaîne continue de production, *du produit brut au produit transformé*. Les États-Unis concluent que ce critère "n'offre pas simplement une mesure de protection aux fournisseurs d'intrants *en général* qui subissent, du fait des importations, un dommage équivalent à celui qui est normalement subi par les producteurs de produits finals".[95]

7.61 Les États-Unis dénient toute importance au rapport du Groupe spécial antérieur du GATT *Canada – Viande de boeuf*[96] car il n'a pas été adopté. De plus, ils distinguent aussi le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Vin et raisin* de la présente affaire au motif que ce groupe spécial avait décidé que les producteurs de raisin ne faisaient pas partie de la branche de production nationale du vin parce que la production de raisin de cuve n'était *pas entièrement utilisée* pour produire du vin; autrement dit, au cours d'une précédente enquête de l'ITC, il avait été constaté que 42 à 55 pour cent seulement du raisin étaient utilisés pour produire du vin et qu'il existait d'autres marchés importants pour le raisin, comme le raisin de table et les raisins secs. De ce fait, il était possible d'identifier séparément la production de raisin et la production de vin.

7.62 Par contre, les États-Unis affirment qu'il est extrêmement difficile de dissocier la branche de production de viande d'agneau parce que les agneaux américains sont dans leur très grande majorité élevés pour la viande et non pour la laine[97] et qu'ils ne pratiquent pas le commerce d'agneaux vivants. En outre, contrairement au raisin, qui subit un processus de traitement et de fermentation avant la mise en bouteille, la viande d'agneau reste substantiellement la même pendant la transformation et n'est jamais transformée en un article différent.[98]

4. Analyse faite par le Groupe spécial

7.63 Les allégations formulées par les plaignants au titre de l'article 4:1 c) de l'Accord SG soulèvent les questions fondamentales de savoir si l'interprétation au sens large de cette disposition adoptée par les États-Unis est autorisée, ou si l'interprétation au sens étroit préconisée par les plaignants est requise. Pour évaluer ces allégations, nous allons étudier en détail le texte de la disposition, en prenant en compte les rapports de groupes spéciaux antérieurs qui ont examiné des questions semblables ainsi que l'historique de la négociation, en particulier pour déterminer si le texte peut corroborer la méthode appliquée par l'ITC en ce qui concerne la "chaîne continue de production" et la "concordance d'intérêts économiques".

a) La définition de la "branche de production nationale" à l'article 4:1 c) de l'Accord SG

7.64 La partie pertinente de l'article 4:1 c) de l'Accord SG dispose que 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

[94] Les États-Unis font aussi valoir, cependant, qu'ils ne limitent en fait pas l'utilisation de ce critère aux produits agricoles transformés, et qu'ils pourraient l'appliquer dans n'importe quelle situation où les deux critères seraient remplis.
[95] Réponse des États-Unis à la question n° 2 du Groupe spécial, annexe 3-7, paragraphe 28.
[96] Première communication écrite des États-Unis, annexe 3-2, paragraphe 72.
[97] *Id.*, paragraphe 75.
[98] *Id.*, paragraphe 74.

proportion majeure de la production nationale totale de *ces produits*." (pas d'italique dans l'original)

7.65 Nous rappelons que, en l'espèce, l'ITC a constaté qu'il y avait un "produit similaire", la viande d'agneau, et elle n'a pas formulé de constatation concernant le point de savoir si les agneaux vivants (ou tout autre produit d'origine nationale) étaient "directement concurrents" de la viande d'agneau importée. Étant donné que l'ITC[99] a uniquement formulé une constatation concernant le "produit similaire" – la viande d'agneau – la question que nous devons examiner est celle de savoir si la détermination au sens large des *producteurs* de ce produit "similaire" établie par la Commission est compatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

7.66 Nous allons d'abord examiner le sens ordinaire de la partie pertinente du texte, c'est-à-dire la définition de la branche de production figurant à l'article 4:1 c) de l'Accord SG: "*l'ensemble des producteurs* des produits *similaires* ou directement concurrents … ou ... ceux 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)

i) "*Producteurs des produits similaires*"

7.67 Nous considérons que les éléments fondamentaux de la définition de la branche de production donnée à l'article 4:1 c) de l'Accord SG figurent dans l'expression "producteurs des produits similaires ou directement concurrents". Pour nous, le sens ordinaire de cette expression est évident: les producteurs *d'un article* sont ceux qui fabriquent *cet* article. Autrement dit, la détermination de la branche de production nationale concernée résulte de l'identification des produits "similaires" ou "directement concurrents" en question. Nous ne voyons dans le libellé de cette expression rien qui permette de considérer qu'un producteur qui ne fabrique pas lui-même le produit en cause, mais qui fabrique une matière première ou un intrant qui est utilisé pour produire ce produit, peut tout de même être considéré comme un producteur du produit.

7.68 La deuxième partie de la définition figurant à l'article 4:1 c) de l'Accord SG, et surtout la mention des producteurs "dont *les productions*" comprennent "ces produits", confirme explicitement notre interprétation de la définition de la branche de production de base. En particulier, cette partie de la définition montre bien que la branche de production concernée est composée des producteurs qui ont eux-mêmes des "productions" de produits "similaires" ou "directement concurrents".

7.69 En outre, nous estimons que les nombreuses définitions figurant dans les dictionnaires corroborent notre interprétation de l'expression "producteurs des produits similaires": un "*producteur*" est diversement défini comme étant "une personne ou un objet qui produit quelque chose",[100] ou "quelqu'un qui produit, en particulier qui cultive des produits agricoles *ou* qui fabrique des articles".[101] Et "*produire*" signifie "faire exister, causer, générer ou provoquer une action ou un

[99] L'enquête de l'ITC ne portait que sur la viande d'agneau importée, et ne concernait pas les moutons vivants et les agneaux vivants importés. (Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-3, note de bas de page 1). La pluralité de l'ITC a constaté que le produit d'origine nationale qui était "similaire" à la viande d'agneau importée était la viande d'agneau d'origine nationale (*id.*, page I-12). Bien que deux commissaires aient constaté que les agneaux vivants d'origine nationale étaient "directement concurrents" de la viande d'agneau importée (*id.*, page I-8-9, notes de bas de page 7 et 8), l'ITC dans son ensemble ne s'est pas fondée sur le concept de produits "directement concurrents" (*id.*, I-10, note de bas de page 10). L'ITC a plutôt constaté que la branche de production nationale de viande d'agneau englobait "les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants ainsi que les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau" (*id.*, page I-13).

[100] Oxford English Dictionary, page 2367.

[101] Webster's New Encyclopaedic Dictionary, page 805.

résultat"[102], ou "faire exister, créer ou former, faire, ou fabriquer".[103] Un "*produit*" est une "chose qui résulte d'une action, d'une opération ou d'un processus naturel"[104] ou "quelque chose qui est produit, où le montant, la quantité ou le tout produit".[105] Le terme "*production*" signifie "ce qui est produit par une industrie ou un processus" ou "l'action ou le processus consistant à fabriquer ou à produire".[106]

7.70 L'élément commun important de ces sens donnés par les dictionnaires est qu'il y a un lien évident et un rapport étroit entre celui qui agit pour faire exister un article et l'article qui résulte de cette action. Cela étaye notre thèse selon laquelle une entreprise donnée peut uniquement être considérée comme un "producteur" des marchandises qu'elle fabrique effectivement. Suivant cette logique, un producteur de produits primaires ou de biens intermédiaires utilisés pour produire des marchandises à un stade de transformation plus avancé doit être considéré comme un producteur du produit primaire ou du bien intermédiaire, et non de la marchandise transformée qu'il ne produit jamais lui-même.

7.71 Si l'on applique ce sens ordinaire aux faits de la présente cause – et c'est une vérité d'évidence – on arrive à la conclusion que les éleveurs et les engraisseurs sont des producteurs d'agneaux vivants, tandis que les conditionneurs et les dépeceurs de carcasses d'agneaux sont des producteurs de viande d'agneau. La raison en est que la marchandise produite par les éleveurs et les engraisseurs, c'est-à-dire les agneaux vivants, ne constitue pas en soi le produit similaire en cause, à savoir la viande d'agneau. L'élevage et l'engraissage des agneaux donnent lieu à un produit qui est différent du produit résultant des opérations de transformation ultérieure, au cours desquelles les agneaux sont abattus et les carcasses sont transformées en découpes pour consommation finale.

ii) "*L'ensemble des producteurs*"

7.72 Nous rappelons que, pour défendre la décision de l'ITC d'inclure les éleveurs et les engraisseurs dans la branche de production de viande d'agneau, les États-Unis se fondent sur l'expression "l'ensemble des producteurs" reprise de la définition de la branche de production figurant à l'article 4:1 c) de l'Accord SG.[107] En particulier, les États-Unis soutiennent que les éleveurs et les engraisseurs font partie de "l'ensemble" des producteurs de viande d'agneau. Nous rappelons également que les plaignants rejettent cette interprétation de l'expression "l'ensemble", faisant valoir qu'en fait cette expression concerne la représentativité des données recueillies auprès des producteurs de la branche, et non le point de savoir quels producteurs devraient être inclus dans cette branche de production.

7.73 Nous allons maintenant voir si l'expression "*l'ensemble* des producteurs" peut être considérée comme le contexte pertinent pour interpréter la définition de base de la branche de production, ce qui permettrait de définir une branche de production comme comprenant les producteurs d'intrants, comme l'ITC l'a fait en l'espèce. Nous notons à cet égard que l'expression "*l'ensemble* des producteurs" est grammaticalement liée à l'expression "ou ... ceux dont les productions additionnées … constituent une *proportion majeure* de la production … totale …" et que les deux sont juxtaposées. Ce contexte signifie que l'expression "l'ensemble", comme l'expression "proportion majeure", a trait à la représentativité des données relatives à la situation de la branche de production. Autrement dit, en vertu de l'article 4:1 c) de l'Accord SG, aux fins de la détermination de l'existence d'un dommage ou d'une menace de dommage, la branche de production nationale devant faire l'objet

[102] Oxford English Dictionary, page 2367.
[103] Webster's New Encyclopaedic Dictionary, page 805.
[104] Oxford English Dictionary, page 2367.
[105] Webster's New Encyclopaedic Dictionary, page 805.
[106] Oxford English Dictionary, page 2040.
[107] *Voir*, par exemple, la première communication des États-Unis, annexe 3-2, paragraphes 63 et 126.

d'une enquête se compose en premier lieu de *tous* les producteurs du produit considérés dans leur intégralité, ou - à tout le moins - des producteurs qui représentent une proportion majeure de la production totale du produit. Nous rappelons à cet égard que, en réponse à une question du Groupe spécial, les États-Unis semblent reconnaître que l'expression "l'ensemble" - du moins aussi - a trait à la représentativité des données relatives à la branche de production[108], et pas seulement à la portée de la branche de production comme ils le font valoir dans leurs principaux arguments.

7.74 Nous concluons, sur la base de l'analyse qui précède, que l'expression "l'ensemble des producteurs" n'a pas trait au processus de fabrication ou de transformation des matières premières et intrants en un produit final, et ne constitue donc pas un contexte permettant d'inclure les producteurs de matières premières ou d'intrants dans la branche de production d'un produit similaire. À notre avis, cette expression constitue un repère quantitatif établissant la proportion de producteurs, dans une branche de production dûment définie sur la base du produit similaire qu'elle fabrique – qu'une enquête en matière de sauvegardes doit couvrir. Nous notons que – si l'expression "l'ensemble" pouvait être utilisée pour étendre la portée d'une branche de production aux producteurs de produits fabriqués en amont – les autorités nationales compétentes pourraient "adapter" comme bon leur semble des branches de production nationales ayant des portées différentes simplement en choisissant une des deux possibilités prévues à l'article 4:1 c) de l'Accord SG.

7.75 Un autre élément du contexte pertinent pour interpréter la définition de la "branche de production nationale" figurant à l'article 4:1 c) de l'Accord SG sont les dispositions parallèles des Accords de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires ("Accord SMC") et sur les mesures antidumping ("Accord antidumping"). En particulier, les définitions que les trois Accords donnent de la branche de production d'un produit *similaire* sont pour l'essentiel identiques.[109] Nous notons également que, si l'Accord SMC et l'Accord antidumping mentionnent exclusivement les "produits similaires", l'Accord SG mentionne aussi les "produits directement concurrents"; mais, en l'absence de constatation de l'ITC concernant les "produits directement concurrents" au cours de l'enquête considérée, nous n'avons pas à examiner cette question. Ainsi, la distinction entre produits "similaires" et "directement concurrents" n'est pas pertinente pour les allégations des plaignants au titre de l'article 4:1 c) de l'Accord SG. Pour ces raisons, nous considérons que, en particulier dans le présent différend en matière de sauvegardes, les rapports de groupes spéciaux antérieurs concernant la définition de la branche de production dans le contexte de l'Accord SMC et de l'Accord antidumping sont pertinents pour notre interprétation et notre application de la définition de la branche de production au regard de l'Accord sur les sauvegardes. Nous allons examiner en détail ci-après la

[108] La question posée aux États-Unis par le Groupe spécial était la suivante: "Veuillez formuler vos observations sur l'argument développé par la Nouvelle-Zélande au paragraphe 29 de sa [première] déclaration orale, selon lequel l'expression "l'ensemble des [producteurs]" figurant à l'article 4:1 c) concerne la représentativité des données utilisées dans une enquête portant sur la totalité de la branche de production, et non pas la portée ou l'importance de la branche de production nationale elle-même." Les États-Unis ont répondu ce qui suit: L'expression "l'ensemble" des producteurs n'est pas définie dans l'Accord sur les sauvegardes. *Si les États-Unis pensent comme la Nouvelle-Zélande que l'emploi de cette expression vise peut-être à assurer qu'une enquête en matière de sauvegardes n'est pas limitée à des membres déterminés d'une branche de production*, ils rejettent l'allégation selon laquelle cette expression définit la sphère des producteurs dans une branche de production. Contrairement à l'allégation supplémentaire formulée par la Nouvelle-Zélande, les États-Unis n'ont pas utilisé l'expression "l'ensemble des" de façon à englober dans la branche de production d'autres membres que ceux qui produisent "un produit similaire ou directement concurrent". Réponse des États-Unis à la question n° 5 du Groupe spécial, annexe 3-7. (pas d'italique dans l'original)

[109] Les parties pertinentes des définitions figurant respectivement à l'article 4.1 de l'Accord antidumping et à l'article 16.1 de l'Accord SMC sont identiques et se lisent comme suit: "… l'ensemble des producteurs nationaux de produits similaires ou ... ceux d'entre eux dont les productions additionnées constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits."

pratique antérieure en matière de règlement des différends en ce qui concerne l'interprétation de ces dispositions.

7.76 À notre avis, cette interprétation de la définition de la branche de production est compatible avec l'objet et le but de l'Accord sur les sauvegardes. En particulier, elle est compatible avec les objectifs de l'Accord qui sont, d'une part, de créer un mécanisme permettant de protéger efficacement et de façon temporaire contre les importations une branche de production pour laquelle il existe un dommage grave ou une menace de dommage grave du fait des importations par suite de la libéralisation des échanges et, d'autre part, d'encourager "l'ajustement structurel" et "de clarifier et de renforcer les disciplines … de l'article XIX du GATT", compte tenu de "la nécessité d'accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux".[110]

7.77 Si les règles de l'OMC ne prévoyaient pas une "soupape de sécurité" pour les situations dans lesquelles, par suite de la libéralisation des échanges, les importations augmentent de façon telle qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave à une branche de production nationale, les Membres pourraient être dissuadés d'accorder des concessions tarifaires additionnelles et de poursuivre la libéralisation des échanges. C'est pour cette raison que le mécanisme de sauvegarde établi par l'article XIX a toujours fait partie intégrante du GATT. Toutefois, nous notons que l'article XIX du GATT de 1994 et l'article 11:1 de l'Accord SG désignent tous deux les mesures de sauvegarde comme étant des mesures "d'urgence", et l'Organe d'appel les a qualifiées de mesures correctives "exceptionnelles".[111] Une approche conceptuelle concernant la définition de la branche de production nationale concernée qui laisserait aux autorités nationales compétentes la faculté de déterminer jusqu'où, en amont et/ou en aval dans la chaîne de production d'un produit final "similaire" donné, il convient d'aller pour définir la portée de la branche de production nationale pourrait facilement faire échec au but de l'Accord sur les sauvegardes, qui est de renforcer les disciplines dans le domaine des sauvegardes et d'accroître plutôt que de limiter la concurrence. Ces considérations fondées sur l'objet et le but de l'Accord sur les sauvegardes étayent donc elles aussi une interprétation de la définition de la branche de production figurant à l'article 4:1 c) de l'Accord SG comme ne permettant pas d'inclure les producteurs d'intrants dans la branche de production du produit final "similaire".[112]

b) Rapports de groupes spéciaux antérieurs

7.78 Comme nous l'avons indiqué plus haut, étant donné que les définitions de la branche de production qui figurent dans l'Accord SMC et l'Accord antidumping sont pratiquement identiques à celles que donne l'Accord sur les sauvegardes dès lors que des "produits similaires" sont en cause (comme dans la présente affaire) nous considérons que les affaires examinées par des groupes spéciaux antérieurs concernant la définition de la branche de production dans des différends portant sur des mesures antidumping, des subventions et des mesures compensatoires, sont particulièrement pertinentes pour notre examen de l'allégation des plaignants à l'encontre de la définition de la branche

[110] Voir, entre autres, 1) le préambule de l'Accord SG: "*Reconnaissant* l'importance de l'ajustement structurel et la nécessité d'accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux"; 2) les articles 5:1 et 7:1, qui disposent qu'un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire et pendant la période nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et *faciliter l'ajustement*; et 3) l'article 7:2, qui permet de proroger une mesure de sauvegarde au-delà de la période d'application initiale si, au cours d'une nouvelle enquête, il est déterminé que la mesure de sauvegarde continue d'être nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et qu'il existe des éléments de preuve selon lesquels *la branche de production procède à des ajustements*.

[111] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, paragraphe 94.

[112] Notre conclusion est subordonnée à la *condition* que – dans une situation factuelle où ce qui est dénommé intrant peut être considéré comme étant "similaire" au produit final – les producteurs de cet intrant puissent être inclus dans la branche de production nationale du produit final.

de production utilisée par l'ITC en l'espèce.[113] Il s'agit en particulier des rapports des Groupes spéciaux *Canada - Viande de boeuf*[114] et *États-Unis – Vin et raisin*[115], mais aussi du rapport sur l'affaire *Nouvelle-Zélande - Transformateurs*[116]. Nous notons à cet égard que, dans leurs arguments concernant la "branche de production nationale", les parties ont elles aussi largement fait référence aux interprétations données par ces groupes spéciaux antérieurs dans leurs rapports.

i) L'affaire *États-Unis – Vin et raisin*

7.79 Pour la question dont nous sommes saisis, nous jugeons fort pertinent le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Vin et raisin* établi dans le cadre du Code des subventions issu du Tokyo Round, qui a été adopté, auquel les parties font aussi référence. Dans cette affaire, le Groupe spécial a jugé incompatible avec la définition de la branche de production figurant dans le Code une loi des États-Unis qui prescrivait expressément que, dans les affaires de droits compensateurs concernant du vin et des produits du raisin importés, les producteurs nationaux de la matière première agricole principale (c'est-à-dire le raisin) devaient être inclus dans la branche de production du vin et des produits du raisin s'ils faisaient valoir qu'ils subissaient ou risquaient de subir un dommage du fait des importations de ces produits.

7.80 Les parties ont reconnu que le vin et le raisin n'étaient *pas* des produits *similaires*. Le Groupe spécial a estimé que les producteurs de produits similaires ne pouvaient s'entendre *que* des producteurs de vin.[117] Il a aussi examiné le point de savoir si, en raison de la "relation étroite" qui existe entre la production de raisin et celle de vin, les producteurs de raisin destiné à la vinification pouvaient être considérés comme faisant partie de la branche de production du vin. À cet égard, il a tenu compte du fait que les parties s'accordaient à penser que, aux États-Unis, les producteurs de vin ne cultivaient habituellement pas eux-mêmes la vigne, mais achetaient le raisin à ceux qui en produisaient. Cela étant, le Groupe spécial a constaté "qu'il était possible, sans faire intervenir la question de la propriété, de *faire la distinction* entre la production de raisin destiné à la vinification et la production de vin … et qu'il existait donc en réalité aux États-Unis deux branches de production distinctes … "[118] Le Groupe spécial *Vin et raisin* a conclu ce qui suit

---

[113] Nous notons que les rapports sur les deux dernières affaires ont été adoptés, alors que le rapport sur l'affaire *Canada - Viande de bœuf* n'a pas été adopté. À cet égard, nous rappelons ce que l'Organe d'appel a dit dans l'affaire *Japon - Alcools*: "Les rapports de groupes spéciaux adoptés sont une partie importante de l'"acquis" du GATT. Ils sont souvent examinés par les groupes spéciaux établis ultérieurement. Il suscitent chez les Membres de l'OMC des attentes légitimes et devraient donc être pris en compte lorsqu'ils ont un rapport avec un autre différend. Mais ils n'ont aucune force obligatoire, sauf pour ce qui est du règlement du différend entre les parties en cause. (note de bas de page omise)." En outre, l'Organe d'appel pensait comme le Groupe spécial qu'"un groupe spécial pouvait néanmoins s'inspirer utilement du raisonnement présenté dans un rapport de groupe spécial non adopté qu'il jugeait en rapport avec l'affaire dont il était saisi". *Voir* le rapport de l'Organe d'appel *Japon - Taxes sur les boissons alcooliques*, adopté le 1er novembre 1996 (WT/DS8/10/11/AB/R), page 17, citant le rapport du Groupe spécial, paragraphe 6.10.

[114] Rapport du Groupe spécial *Canada - Institution de droits compensateurs à l'importation de viande de bœuf destinée à la transformation en provenance de la CEE*, daté du 13 octobre 1987, non adopté, SCM/85.

[115] Rapport du Groupe spécial *États-Unis - Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin*, adopté par le Comité des subventions et mesures compensatoires le 28 avril 1992, SCM/71, IBDD, S39/490.

[116] Rapport du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande - Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande*, adopté le 18 juillet 1985, IBDD, S32/57.

[117] Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Vin et raisin, op. cit.*, paragraphe 4.2.

[118] *Id.*, paragraphe 4.3.

> "Ayant constaté qu'il existait en réalité deux branches de production *distinctes* aux États-Unis, à savoir, d'une part, une branche comprenant les *producteurs de raisin destiné à la vinification* et, d'autre part, une branche comprenant les *producteurs de vin*, et ayant aussi constaté que l'article 6:5 du Code [des subventions] donnait de l'expression "branche de production nationale" une définition précise qui, à son avis, ne pouvait pas être interprétée au sens large, … [la loi en cause] était incompatible avec la définition de la "branche de production nationale" figurant [dans le] Code [des subventions]."[119]

7.81 Pour arriver à cette conclusion, le Groupe spécial a estimé que "lorsque cette distinction était possible (du fait, par exemple, de la structure de la production), l'*interdépendance économique* entre les branches produisant des matières *premières* ou des *composants* et celles produisant le produit *final*" n'était pas pertinente aux fins de la détermination de l'existence de produits similaires.[120] Comme nous l'avons dit plus haut, nous ne voyons dans le texte de l'Accord sur les sauvegardes rien qui permettrait de prendre en compte ce facteur d'interdépendance économique ou de concordance d'intérêts économiques pour définir la branche de production nationale.

7.82 Les États-Unis distinguent la présente affaire de l'affaire *Vin et raisin* en se fondant, entre autres, sur certains arguments factuels, y compris l'argument selon lequel le raisin n'était pas entièrement destiné à la production de vin. Dans cette affaire, l'ITC avait déterminé que 42 à 55 pour cent seulement du raisin était utilisé pour produire du vin et qu'il existait d'autres marchés importants pour le raisin, comme le raisin de table et les raisins secs. Les États-Unis signalent que l'ITC a constaté en revanche que les agneaux sont dans leur très grande majorité élevés pour la viande et non pour la laine et que le ratio des ventes nettes/recettes provenant des agneaux destinés à l'abattage ou à l'engraissement, par rapport aux ventes nettes/recettes obtenues par les éleveurs américains d'agneaux de tout autre article, y compris la laine, est passée de 84,6 pour cent en 1997 à 88,9 pour cent pendant la période intérimaire de 1998.[121]

7.83 Nous rappelons la constatation du Groupe spécial *Vin et raisin*, à laquelle nous souscrivons, selon laquelle le facteur d'interdépendance économique entre les producteurs de produits bruts, intermédiaires et finals n'est pas pertinent pour la définition de la branche de production. Même à supposer, pour les besoins de l'argumentation, que néanmoins des critères comme la "chaîne continue de production" et les "intrants entièrement destinés à la production d'un seul produit final" soient un tant soit peu pertinents, nous notons que le rapport de l'ITC ne contient aucun renseignement quant au pourcentage de la production d'agneaux vivants consacrée à la production de viande d'agneau pour des années autres que celles qui sont couvertes par l'enquête en matière de sauvegardes. On ne voit donc pas bien dans quelle mesure le fait que le secteur était essentiellement consacré à la production de viande et non à la production de laine était un résultat temporaire de la suppression des subventions pour la laine.[122]

---

[119] *Id.*, paragraphe 4.6 (pas d'italique dans l'original).

[120] *Id.*, paragraphe 4.5.

[121] Première communication écrite des États-Unis, annexe 3-2, paragraphe 75; rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, pages II-4, II-26.

[122] Dans les observations qu'ils formulent dans le contexte du réexamen intérimaire, les États-Unis indiquent que des renseignements sur ce point figuraient dans une étude de l'ITC de 1995 relative à la viande d'agneau ("Lamb Meat: Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries" que l'ITC a examinée au cours de l'enquête en matière de sauvegardes. Nous notons cependant que cette étude ne faisait pas partie des pièces qui nous ont été communiquées; les renseignements y figurant n'étaient pas non plus reproduits dans le rapport de l'ITC sur l'enquête en matière de sauvegardes. En fait, seul le titre de l'étude était cité dans le rapport de l'ITC. En outre, alors que dans les observations qu'ils formulent dans le contexte du réexamen intérimaire les États-Unis disent que cette étude montre que les recettes des producteurs d'agneaux vivants provenant de la laine *de tonte* sont tombées de 12 pour cent en 1990 à 5 pour cent en 1993, la

7.84 En outre, comme dans l'affaire *Vin et raisin*, dans laquelle il a été établi qu'il existait d'autres utilisations pour le raisin, le rapport de l'ITC indique clairement qu'il existe d'autres utilisations pour les agneaux vivants, y compris l'élevage de moutons adultes pour la production de viande de mouton et de laine ou l'élevage de brebis à des fins de reproduction.[123] La mesure dans laquelle ces autres options sont effectivement choisies peut dépendre du volume des importations, mais aussi des conditions du marché, des préférences des consommateurs et de la possibilité d'en tirer des bénéfices équivalents. Ainsi, même à supposer à titre subsidiaire, pour les besoins du débat, que la mesure dans laquelle un intrant est utilisé pour un produit final soit pertinente pour la définition de la branche de production, nous ne voyons aucun élément de preuve factuel montrant que la situation des éleveurs et des engraisseurs d'agneaux pour ce qui est de l'existence à long terme d'autres utilisations pour les agneaux vivants est fondamentalement différente de celle des producteurs de raisin telle qu'elle est décrite dans le rapport sur l'affaire *Vin et raisin*.

7.85 Les États-Unis soutiennent également que contrairement au raisin, qui subit un traitement et une fermentation avant d'être vinifié, la viande d'agneau demeure substantiellement le même produit pendant la transformation et n'est jamais transformée en un article différent. Là encore, cependant, nous estimons qu'il n'est pas possible d'établir une distinction factuelle de ce type. Dans le cas aussi bien de la viande d'agneau que du vin, nous notons que l'intrant agricole (c'est-à-dire le raisin et les agneaux vivants, respectivement) est transformé en un produit final différent (c'est-à-dire en vin ou en viande, respectivement).

7.86 Compte tenu de ce qui précède, nous considérons que le raisonnement suivi par le Groupe spécial *Vin et raisin* est directement pertinent pour notre conclusion selon laquelle, dans le cas de la viande d'agneau, la branche de production nationale devrait être limitée aux conditionneurs et aux dépeceurs, et qu'il est parfaitement compatible avec elle. Comme dans l'affaire *Vin et raisin*, les agneaux vivants et la viande d'agneau n'étant pas des produits similaires, les producteurs d'agneaux vivants ne peuvent pas faire partie des producteurs de viande d'agneau.

ii) L'affaire *Canada – Viande de bœuf*

7.87 Nous estimons par ailleurs que le raisonnement suivi par le Groupe spécial *Canada – Viande de bœuf*[124] est très pertinent pour notre interprétation de l'article 4:1 c) de l'Accord SG et qu'il l'étaye solidement. Dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf*, les CE ont contesté une enquête en matière de droits compensateurs menée par le Canada au cours de laquelle les producteurs et les engraisseurs de *bétail sur pied* étaient considérés comme faisant partie de la branche de production nationale de *viande de bœuf destinée à la transformation*. Les points de fait et de droit soulevés dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf* sont remarquablement semblables à ceux qui sont soulevés dans le présent différend.

Nouvelle-Zélande, dans ses remarques sur les observations des États-Unis, dit que cette même étude montre que les recettes provenant de la laine de tonte *plus* les versements au titre de la Loi sur la laine étaient plus élevées durant cette période, tombant de 30 pour cent à 23 pour cent, et auraient été encore plus élevées si l'on y avait inclus la fourrure et la laine de peaux traitées à la chaux. Quoi qu'il en soit, nous rappelons que nous estimons que l'interdépendance économique des producteurs d'intrants et de produits finals ne présente pas d'intérêt pour la définition de la branche de production; nous ne voyons donc aucune raison d'examiner ces statistiques plus avant.

[123] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-30.

[124] Rapport du Groupe spécial *Canada – Institution de droits compensateurs à l'importation de viande de bœuf destinée à la transformation en provenance de la CEE*, daté du 13 octobre 1987, non adopté, SCM/85.

7.88 Les parties s'accordaient à reconnaître que le produit "similaire" était la viande de bœuf destinée à la transformation, mais n'étaient pas d'accord sur le point de savoir si la branche de production nationale de viande de bœuf destinée à la transformation comprenait les producteurs et les engraisseurs de bétail sur pied. De la même façon, dans l'affaire de la viande d'agneau, les parties s'accordent à penser que le produit "similaire" est la viande d'agneau, mais elles ne sont pas d'accord sur le point de savoir si la branche de production de viande d'agneau comprend les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants.

7.89 Le Groupe spécial *Canada – Viande de bœuf* a estimé, comme les parties, que le produit *similaire* était la viande de bœuf destinée à la transformation et que le bétail sur pied produit par les éleveurs et les engraisseurs constituait un produit *différent* du produit similaire. Il a également fait observer que la disposition pertinente du Code des subventions issu du Tokyo Round (article 6:5)[125] ne définissait pas le terme "producteurs", mais qu'"en règle générale on considérait que le "producteur" était celui qui produisait et vendait réellement le produit en question; normalement, celui qui produisait une matière première n'était pas considéré comme le "producteur" du produit final".[126]

7.90 Devant le Groupe spécial *Canada – Viande de bœuf*, le Canada a fait valoir qu'une définition au sens étroit de la branche de production nationale n'était pas appropriée dans les cas présentant les caractéristiques suivantes: i) processus de production continu comportant l'utilisation d'une seule matière première qui, après un nombre relativement peu élevé d'opérations de transformation avant de devenir un produit final, représentait une proportion substantielle de la valeur du produit final; ii) matière première qui présentait des liens pratiques avec la fabrication d'un seul produit final et qui ne se prêtait pas à d'autres utilisations économiquement viables; iii) situation d'interdépendance économique dans laquelle les producteurs du produit final étaient en mesure de "faire peser" sur les producteurs de la matière première toute baisse du prix du produit final résultant de la concurrence d'importations subventionnées.[127] Nous notons que ces critères sont très semblables au critère en deux étapes appliqué par l'ITC au cours de l'enquête sur la viande d'agneau.

7.91 Le Groupe spécial *Canada – Viande de bœuf* a fait état de préoccupations au sujet des critères appliqués par le Canada pour décider dans quels cas inclure les producteurs de matières premières dans les producteurs d'un produit transformé. S'agissant des critères utilisés par le Canada, le Groupe spécial croyait comprendre qu'ils devaient servir à définir les situations dans lesquelles les effets économiques néfastes des importations subventionnées affecteraient uniquement ou principalement le fournisseur de la matière première.[128] Il a constaté, cependant, que cette interprétation du Canada

---

[125] La définition de la branche de production qui figure à l'article 6:5 du Code des subventions issu du Tokyo Round est identique à celle que donne l'article 16.1 de l'Accord SMC de l'OMC.

[126] *Voir Canada – Viande de boeuf, op. cit.*, paragraphe 5.2. Dans cette affaire, pratiquement toutes les opérations de traitement et l'élevage relevaient d'entreprises différentes.

[127] *Voir Canada – Viande de bœuf, op. cit.*, paragraphe 3.12. Les motifs pour lesquels le Tribunal canadien des importations avait défini la branche de production de cette façon étaient les suivants: i) "la production canadienne de viande de bœuf destinée à la transformation était un processus continu qui commençait par le bétail sur pied et prenait fin avec la viande de bœuf à hacher conditionnée en caisses"; ii) "il y avait entre les étapes de ce processus de nombreux liens pratiques et une grande interdépendance économique"; iii) "personne ne contestait que l'objectif premier de l'élevage était de produire de la viande et que la viande de bœuf à hacher n'était que l'une des formes que pouvaient prendre les productions des éleveurs". Voir *Canada – Viande de bœuf, op. cit.*, paragraphe 2.2.

[128] Le Groupe spécial *Canada – Viande de bœuf* a rappelé également que, bien qu'au cours des négociations ayant abouti à l'adoption du Code antidumping de 1967 il ait été proposé de ménager une certaine souplesse dans la définition de la branche de production nationale, de façon à inclure les producteurs dont les produits étaient "concurrents" ou en "concurrence étroite" avec le produit importé, c'est finalement la définition

> "*donnerait une certaine élasticité à la définition de la "branche de production nationale" énoncée dans le Code*, et c'est justement ce que les auteurs du Code s'étaient efforcés d'éviter. L'interprétation canadienne reposait sur le principe que les fournisseurs de la *matière première* devaient pouvoir obtenir réparation si des importations subventionnées leur *causaient un préjudice* équivalant à celui normalement subi par les producteurs du *produit final*. Le Canada avait fait valoir que ce principe ne s'appliquait *qu'à la situation décrite* [suivant les critères appliqués par le Canada] ci-dessus, mais le Groupe spécial n'était *pas* convaincu que cette situation était *unique* au point de pouvoir être distinguée des nombreux autres cas où des demandes de réparation pouvaient être formulées en application du même principe. *Il n'y avait aucune raison de penser que le préjudice subi par les fournisseurs de matières premières répondant aux critères établis par le Canada serait plus important que celui que pourraient causer des importations subventionnées à des fournisseurs de matières premières dans de nombreux autres cas.*[129] De plus, pour satisfaire à ces critères, il n'était pas nécessaire que le préjudice soit supérieur à la normale. Dans la présente affaire, par exemple, on avait satisfait à ces critères en constatant l'existence d'une "menace de préjudice" concernant un produit qui n'était qu'un des divers produits d'une même branche de production ... Enfin, *il n'y avait pas non plus de raison de limiter* cette exception aux produits *agricoles* transformés. Bien que toutes les affaires sur lesquelles l'attention du Groupe avait été appelée aient porté sur des produits *agricoles* transformés, *rien, ni dans le texte* du Code ni dans sa genèse, *ne justifiait l'application d'une règle spéciale* à ces produits. Le Groupe ne mettait assurément pas en doute l'intention déclarée du Canada de limiter l'exception aux cas satisfaisant aux trois critères indiqués, mais la décision qu'il devait prendre ne pouvait reposer que sur des *principes d'application générale*. De l'avis du Groupe spécial, tout principe justifiant l'exception faite par le Canada *ouvrirait la voie* à des revendications de nombreux *autres fournisseurs de matières premières* qui prétendraient avoir la capacité voulue pour former un recours."[130]

7.92 Les arguments des parties dans le différend concernant la viande d'agneau sont en grande partie semblables à ceux qui avaient été avancés devant le Groupe spécial *Canada – Viande de boeuf.* Les plaignants font valoir que le critère en deux étapes susmentionné utilisé par l'ITC pourrait amener les autorités nationales compétentes à élaborer des définitions se prêtant à diverses interprétations, sans limitations objectives dans la pratique. Par contre, les États-Unis (comme l'avait fait le Canada) font valoir qu'ils n'appliquent leur critère que dans le cas de produits agricoles transformés dont les

---

"étroite" de la branche de production nationale fondée sur le concept de produit similaire qui a été retenue dans le Code de 1967. Le Groupe spécial a noté que cette définition a été reprise telle quelle dans le Code du Tokyo Round. Voir *Canada – Viande de boeuf, op. cit.*, paragraphe 5.11. Comme il a déjà été indiqué, la même définition a ensuite été introduite, à nouveau telle quelle, dans les Accords de l'OMC sur les mesures antidumping, les subventions et les sauvegardes.

[129] *Voir Canada – Viande de bœuf*, note de bas de page originale 5 se rapportant au paragraphe 5.12: "Le critère selon lequel la matière première en question doit représenter "une proportion substantielle de la valeur du produit final" n'a rien à voir avec la gravité du préjudice économique que les importations subventionnées peuvent causer à un fournisseur de matières premières donné. En outre, le fait qu'une matière première "ne se prête pas à d'autres utilisations économiquement viables" est certainement pertinent, mais l'existence d'un autre marché n'atténuera les effets des importations subventionnées que dans la mesure où les prix sur cet autre marché sont équivalents ou supérieurs aux prix du marché principal déprimés par les importations."

[130] Rapport du Groupe spécial *Canada - Viande de bœuf, op. cit.*, paragraphe 5.12. Pas d'italique dans l'original, notes de bas de page en partie omises.

intrants sont entièrement destinés à la production du produit transformé; cela n'ouvrirait donc pas la voie à d'importantes adaptations des définitions de la branche de production.

7.93 Nous ne sommes cependant pas convaincus par l'argumentation des États-Unis dans le présent différend, et nous sommes nous aussi préoccupés par l'"élasticité" pouvant être donnée à la définition des branches de production nationales qui a été mise en évidence par le Groupe spécial *Canada - Viande de boeuf.* Nous ne voyons dans le texte de l'Accord sur les sauvegardes rien qui permette de limiter effectivement l'inclusion des producteurs d'intrants en tant que producteurs d'un produit final aux cas faisant intervenir des produits agricoles transformés, ou à un sous-groupe de cas, et les États-Unis n'ont pas mentionné de *principes d'application générale* à cet effet.

7.94 Le Groupe spécial *Canada – Viande de bœuf* a également rejeté l'argument selon lequel les définitions de la branche de production fondées sur le produit final similaire pouvaient donner lieu à des conclusions différentes selon le degré d'intégration verticale existant dans un pays ou à un moment donné parce que, a-t-il constaté, la définition de la "branche de production nationale" comporte deux critères dont aucun ne dépend de l'intégration verticale en tant que telle:

> "Premièrement, il faut déterminer quel produit ou gamme de produits constitue le "produit similaire". Si le processus de production de ce "produit similaire" se trouve être divisé en deux stades ou plus, cela ne signifiera pas que chacun de ces stades devra être considéré comme une "branche de production nationale" distincte; tant que les produits, à ces divers stades, sont suffisamment "similaires" entre eux pour être considérés comme des formes différentes du même "produit similaire", les divers stades de production feront tous partie de la même "branche de production nationale". Le second critère (à savoir que le processus de production de ce "produit similaire" doit pouvoir être défini séparément) est également indépendant de l'intégration verticale. Si le processus de production d'un "produit similaire" peut être défini séparément, il sera considéré comme une branche de production distincte, qu'il soit placé ou non sous le contrôle du même producteur que des lignes de production parallèles, ou situées en amont ou en aval. Le seul cas où ce contrôle commun aura une incidence sur la définition de la branche de production est celui où il entraîne une intégration si complète des processus de production qu'il est impossible de les analyser séparément.[131]

7.95 Nous reconnaissons que les facteurs de l'intégration verticale ou du contrôle commun ne sont pas en soi déterminants ni même particulièrement pertinents pour la portée de la branche de production nationale. Il s'agit plutôt de savoir i) si les produits à divers stades de production constituent des *formes différentes d'un seul produit similaire* ou s'ils sont devenus des *produits différents*, et ii) s'il est possible de *définir séparément* le processus de production du produit similaire en cause ou, sinon, si le contrôle commun entraîne une *intégration si complète* des processus de production qu'*il est impossible de définir et d'analyser séparément les différents stades de production*.[132]

7.96 En l'espèce, les parties s'accordent à penser et l'ITC a constaté que le processus de production des agneaux vivants à la viande d'agneau a donné lieu à des produits *distincts*, et *non* à des produits qui constituent des formes différentes d'un *seul* produit *similaire*. De même, à supposer pour les besoins de l'argumentation que l'intégration verticale et le contrôle commun soient un tant soit peu pertinents pour la définition de la portée d'une branche de production, il n'y a guère d'intégration verticale des opérations d'élevage et d'engraissement et des opérations de conditionnement et de

[131] *Id.*, paragraphe 5.14.
[132] *Id.*

dépeçage et, en tout état de cause, il est à l'évidence possible d'identifier séparément les différents stades matériels du processus de production. En outre, d'après les renseignements figurant dans le rapport de l'ITC, il y a relativement peu d'intégration verticale dans le sens d'un contrôle commun entre éleveurs, engraisseurs, conditionneurs et dépeceurs d'agneaux.[133] De plus, dans la mesure où il y a chevauchement des activités des entreprises, il se produit essentiellement entre les opérations des éleveurs et des engraisseurs, ou entre les opérations des conditionneurs et des dépeceurs[134], mais pas entre éleveurs et engraisseurs d'une part, ou entre conditionneurs et dépeceurs d'autre part.[135] Autrement dit, nous ne voyons aucun élément de preuve qui étaye l'assertion des États-Unis selon laquelle leur branche de production de viande d'agneau "est verticalement intégrée, de sorte qu'il est pour ainsi dire impossible d'en analyser chaque segment ..." et selon laquelle "[v]u l'impossibilité de dissocier les différents secteurs … il est nécessaire que la définition de la branche de production nationale englobe les quatre segments qui contribuent à la production du produit similaire."[136] Nous concluons par conséquent que, en l'espèce, il est possible d'identifier séparément les processus de production matériels intervenant dans la production d'agneaux vivants d'une part et de viande d'agneau d'autre part, et, en outre, il existe à l'évidence des données *distinctes* pour les quatre segments de la branche, comme le montre le fait que l'ITC en a recueilli.[137]

7.97 Nous rappelons que les États-Unis font valoir que les raisonnements suivis par les Groupes spéciaux *Canada – Viande de bœuf* et *États-Unis – Vin et raisin* ne sont pas pertinents pour l'affaire de la viande d'agneau dont il s'agit ici parce que ces groupes spéciaux ont appliqué des dispositions[138] du Code SMC et du Code antidumping issus du Tokyo Round restreignant la portée de la branche de production nationale, ce que l'Accord sur les sauvegardes ne prévoit pas. À notre avis, cette différence ne rend pas ces rapports de groupes spéciaux antérieurs inapplicables en l'espèce, car les dispositions mentionnées par les États-Unis ne concernent pas la question de la définition de la branche de production nationale. Elles traitent plutôt essentiellement de la collecte de données au cours d'une enquête de façon à assurer que les données rendent compte autant que possible des opérations en rapport avec le produit similaire, dans les cas où il est difficile ou impossible d'identifier séparément ces opérations dans le dossier d'un producteur. L'article de l'Accord SMC de l'OMC qui fait pendant[139] montre encore plus clairement que cette disposition n'affecte pas le fait que la définition de la branche de production doit être fondée sur le produit "similaire" et la possibilité d'identifier séparément les processus de production. Ainsi, nous constatons que les affaires

[133] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, pages II-11 et suivantes, II-12, I-14.

[134] *Id.*, pages II-29, II-33.

[135] *Id.*, page II-11-16.

[136] Première communication écrite des États-Unis, annexe 3-2, paragraphe 73.

[137] "Un important conditionneur américain (Transhumance) contrôle aussi à la fois une opération de dépeçage et Superior Farms, une entreprise d'engraissage d'agneaux". (*Voir* le rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-14, note de bas de page 47, et page II-14). Apparemment, ces sociétés sous contrôle commun sont des entités juridiquement distinctes et, par conséquent, des opérations commerciales distinctes peuvent être identifiées.

[138] Article 6:6 du Code des subventions issu du Tokyo Round: "L'effet des importations subventionnées sera évalué par rapport à la production nationale du produit similaire lorsque les données disponibles permettent de définir cette production séparément sur la base de critères tels que les procédés de production, les réalisations des producteurs ou les bénéfices. Lorsque la production nationale du produit similaire ne peut pas être définie séparément sur la base de ces critères, les effets des importations subventionnées seront évalués par examen de la production du groupe, ou gamme, de produits le plus étroit, comprenant le produit similaire, pour lequel les renseignements nécessaires pourront être fournis".

[139] Article 15.6 de l'Accord SMC de l'OMC: "L'effet des importations subventionnées sera évalué par rapport à la production nationale du produit similaire lorsque les données disponibles permettent d'identifier cette production séparément sur la base de critères tels que le procédé de production, les ventes des producteurs et les bénéfices. S'il n'est pas possible d'identifier séparément cette production, les effets des importations subventionnées seront évalués par examen de la production du groupe ou de la gamme de produit le plus étroit, comprenant le produit similaire, pour lequel les renseignements nécessaires pourront être fournis."

Canada - Viande de bœuf et *Vin et raisin* sont d'un point de vue factuel semblables à l'affaire dont nous sommes saisis, et que les raisonnements juridiques suivis par les groupes spéciaux correspondants sont à la fois pertinents et convaincants.[140]

iii) L'affaire *Nouvelle-Zélande – Transformateurs*

7.98 Nous notons que les États-Unis font valoir que leur définition au sens large de leur branche de production de viande d'agneau est étayée par ce qu'a dit le Groupe spécial *Nouvelle-Zélande - Transformateurs*[141], à savoir que dans cette affaire-là la branche de production nationale ne devait pas être limitée à deux types de transformateurs dans la branche, parce que "chaque segment de production contribuait à la viabilité et à la rentabilité globales d'un fabricant de transformateurs" et donner "la possibilité d'accorder, par le biais de droits antidumping, une aide à certaines lignes de production d'une branche ou d'une entreprise particulière … serait en contradiction flagrante avec le concept de production nationale de l'article VI."[142]

7.99 À notre avis, cependant, les points de fait et de droit qu'avait à examiner le Groupe spécial *Transformateurs* étaient assez différents de ceux dont il s'agit en l'espèce. Premièrement, l'affaire *Transformateurs* concernait une allégation au titre de l'article VI:1 du GATT, et non au titre du Code antidumping issu du Tokyo Round. L'article VI:1 ne mentionne pas du tout le concept de "produit similaire" et son libellé est donc très différent de celui de l'Accord sur les sauvegardes (ainsi que de celui des dispositions de l'Accord SMC et de l'Accord antidumping de l'OMC qui lui font pendant).[143] Les arguments de la Nouvelle-Zélande dans l'affaire *Transformateurs* portaient plutôt sur la question du produit d'origine nationale à analyser (ce qui correspond à l'identification du "produit similaire") et non sur la question ultérieure de l'étendue de la définition des producteurs de ce produit une fois qu'il avait été identifié. Deuxièmement, la situation factuelle dans l'affaire *Transformateurs* était très différente de celle dans l'affaire de la viande d'agneau. Dans l'affaire *Transformateurs*, la production néo-zélandaise de transformateurs consistait essentiellement en une *seule* entreprise qui produisait tous les types de transformateurs électriques[144] et la différenciation des produits en cause portait sur les différents types de transformateurs finis produits par cette entreprise, c'est-à-dire des types différenciés du *même* produit (les transformateurs) au *même* stade de production. Par contre, dans l'affaire de la viande d'agneau, de nombreuses entreprises sont concernées, dont la plupart opèrent à un seul stade de la chaîne de production, et la différenciation des produits en cause porte sur des produits *différents* à stades de production *différents*.

7.100 En outre, dans la mesure où l'affaire *Transformateurs* présenterait un quelconque intérêt pour la question dont nous sommes saisis, on peut dire qu'elle étaye, et non pas qu'elle affaiblit, notre interprétation de l'article 4:1 c) de l'Accord SG. En particulier, il nous apparaît qu'une des préoccupations majeures du Groupe spécial *Transformateurs* était l'image peut-être artificielle de la situation de l'entreprise/de la branche de production concernée qui pouvait résulter de l'examen d'une petite partie seulement de la gamme de produits de cette entreprise/branche de production, alors qu'il n'y avait aucune ligne de démarcation nette, que ce soit entre les produits eux-mêmes ou entre les

[140] Nous rappelons la référence que nous avons faite à la déclaration de l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon – Alcools* dans la note de bas de page 108 ci-dessus.

[141] Rapport du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande – Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande*, adopté le 18 juillet 1985, IBDD, S32/57.

[142] Rapport du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande – Transformateurs*, *op. cit.*, paragraphe 4.6.

[143] S'agissant de la définition du produit similaire et de la branche de production nationale, le libellé du Code du Tokyo Round (article 4:1) est identique à celui de l'Accord antidumping de l'OMC (article 4.1 également) qui, comme il est indiqué plus haut, est en substance identique à la partie du libellé de l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes qui est pertinente en l'espèce.

[144] Rapport du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande – Transformateurs*, *op. cit.*, paragraphe 4.6.

processus de production utilisés pour les produire. À notre avis, cela est parfaitement compatible avec notre thèse, confirmée par le Groupe spécial *Canada – Viande de boeuf*, selon laquelle la possibilité de dissocier les processus de production est un facteur-clé pour identifier les producteurs nationaux d'un produit similaire.

iv) Critères de la chaîne continue de production et de la concordance substantielle d'intérêts économiques

7.101 Nous partageons également les préoccupations du Groupe spécial *Canada – Viande de bœuf* au sujet de l'"élasticité" d'une définition de la branche de production qui serait fondée sur des critères tels que i) la chaîne continue de production et ii) la concordance substantielle d'intérêts économiques. Il est vrai que pour la plupart des produits transformés il existe une chaîne continue de production, des matières premières ou intrants au produit final, et donc une interdépendance économique des opérateurs aux différents stades de production. Mais nous ne voyons pas en quoi les matières premières ou les intrants qui sont *agricoles* diffèrent à cet égard des matières premières ou intrants *industriels*.

7.102 En outre, s'agissant de la concordance d'intérêts économiques, le point de savoir s'il y a un seul intrant qui est transformé ou incorporé dans un produit final, si un intrant est entièrement consacré à la production d'un produit final ou s'il existe pour cet intrant d'autres utilisations viables générant un bénéfice équivalent ne peut en soi déterminer le degré d'interdépendance économique des segments de la branche de production. Dans le cas de produits finals composés d'un grand nombre d'intrants, les producteurs de ces intrants peuvent tout aussi facilement être fortement tributaires du point de vue économique des producteurs du produit final. Mais, suivant la répartition du pouvoir de marché dans la chaîne de fabrication et de production d'un produit final particulier, l'inverse peut aussi être vrai et les producteurs du produit final peuvent être tributaires des producteurs de matières premières ou d'intrants intermédiaires plutôt que le contraire.

7.103 Par ailleurs, les intérêts des producteurs de différents segments de la branche de production peuvent concorder, qu'ils interviennent ou non dans une chaîne continue de production, qu'il y ait un seul ou plusieurs intrants incorporés dans un produit final, et qu'un intrant soit ou non entièrement consacré à un seul produit final. Il peut arriver que les intérêts concordent même si les producteurs sont engagés dans des activités économiques n'ayant aucun lien entre elles. De même, il n'est pas certain que les intérêts économiques des producteurs concordent nécessairement même s'il existe une chaîne continue de production à partir d'un intrant qui est entièrement consacré à un produit final uniquement composé de cet intrant. Ainsi, nous ne voyons dans l'approche de l'ITC rien qui en limite l'élasticité.

7.104 Nous notons que l'ITC applique habituellement les deux parties de son critère (chaîne continue de production et concordance substantielle d'intérêts économiques) de façon cumulative et non comme des justifications différentes pour élargir la définition de la branche de production. Cependant, nous ne sommes pas persuadés qu'il s'agit de principes objectifs susceptibles d'application générale qui limiteraient en fait la possibilité d'inclure les producteurs d'intrants dans un nombre restreint de cas clairement définis. En outre, nous ne voyons dans l'Accord sur les sauvegardes aucune disposition ou raison logique permettant d'appliquer des critères différents dans les domaines des produits agricoles et des produits manufacturés.

v) Valeur ajoutée aux différents stades de la chaîne de production

7.105 Compte tenu de cet ensemble de faits spécifiques de l'enquête considérée, nous jugeons néanmoins important l'argument des États-Unis selon lequel les intrants (agneaux vivants) constituent un pourcentage élevé de la valeur ajoutée (par exemple, 88 pour cent de la valeur de gros) et selon

lequel le produit final (c'est-à-dire la viande d'agneau) provient essentiellement d'un seul intrant (à savoir les agneaux vivants). La position des États-Unis semble être que, dans une telle situation, définir la branche de production comme comprenant uniquement les finisseurs signifierait, entre autres choses, que les mesures correctives ne visant que les effets des importations sur un élément d'une chaîne continue de production ne conviendraient pas pour "prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement" puisqu'un ajustement effectué par ce segment de la branche de production n'isolerait pas les autres segments (à valeur ajoutée plus élevée) des effets de l'accroissement des importations.[145] Cet argument semble dépendre de la possibilité pour les transformateurs de répercuter sur les producteurs d'intrants un dommage causé par un accroissement des importations. De fait, l'ITC a constaté que "… lorsque les transformateurs étaient confrontés à une baisse des prix, ils *la répercutaient* sur les engraisseurs puis sur les éleveurs, et tout le monde pâtissait dans une certaine mesure de la situation."[146]

7.106 À notre avis, toutefois, avancer l'argument concernant la répercussion pour pouvoir définir au sens large une branche de production nationale comme incluant les producteurs d'intrants n'est pas nécessairement correcte. Ainsi qu'il est noté plus haut, un degré élevé d'interdépendance économique des producteurs *en amont* et des transformateurs *en aval* est chose courante dans la plupart des chaînes de fabrication et de transformation. Dans de telles situations, l'argument des États-Unis ne serait valable que si le segment *finisseurs* de la chaîne de production était en mesure de "répercuter" sur les producteurs d'*intrants* un dommage grave ou une menace de dommage grave dû aux importations. En l'absence de tels effets de "répercussion" il n'y a aucune raison de penser qu'un éventuel dommage grave causé par l'accroissement des importations sera ressenti (du moins entre autres) dans le segment *finisseurs*. En pareil cas, si une mesure de sauvegarde était appliquée à l'importation du produit *fini* les producteurs d'*intrants* devraient par définition aussi en bénéficier.[147]

7.107 À cet égard, l'argument des États-Unis concernant la "répercussion" peut dans une certaine mesure être considérée comme incohérente au plan interne. D'une part, l'argument dit que la situation des conditionneurs/dépeceurs et celle des éleveurs/engraisseurs s'améliorent et se dégradent en parallèle. C'est une partie majeure de la raison invoquée par l'ITC pour justifier une définition du sens large de la branche de production, même si elle n'explique pas pourquoi les bénéfices/pertes des éleveurs/engraisseurs ont diminué avant ceux des conditionneurs/dépeceurs.[148] D'autre part, à supposer qu'il soit vrai que les situations de tous les secteurs de la branche de production évoluent en parallèle, une mesure de sauvegarde destinée à aider les conditionneurs/dépeceurs aiderait probablement aussi les éleveurs/engraisseurs. Ainsi, une définition au sens étroit de la branche de production n'empêcherait pas nécessairement les avantages découlant d'une mesure de sauvegarde pour les produits finis de se "répercuter en amont" sur les producteurs d'intrants. Autrement dit, l'argument concernant la "répercussion" voulant que les éleveurs/engraisseurs soient inclus dans la définition de la branche de production n'est valable que si la situation des conditionneurs/dépeceurs et celle des éleveurs/engraisseurs n'évoluent *pas* dans le même sens (le contraire de ce qu'a constaté l'ITC et de ce que les États-Unis font valoir devant nous).

---

[145] Première communication écrite des États-Unis, annexe 3-2, paragraphes 69 et 70.

[146] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-14 (pas d'italique dans l'original).

[147] Nous notons que les États-Unis ne mentionnent pas cette possibilité mais qu'ils font valoir que, si les producteurs d'intrants bénéficiaient de tels avantages, ces mesures de sauvegarde échapperaient au contrôle multilatéral. (Voir la première communication écrite des États-Unis, annexe 3-2, paragraphe 70.) Nous ne voyons pas pourquoi il en serait ainsi puisque, pour être permise, une mesure de sauvegarde qui profiterait à une branche de production nationale devrait satisfaire à toutes les règles pertinentes de l'OMC, y compris celles qui concernent la définition de la branche de production nationale. Nous notons que les règles de l'OMC relatives aux mesures de sauvegarde ne concernent pas les effets des mesures de sauvegarde sur des agents économiques autres que les producteurs nationaux des produits similaires ou directement concurrents.

[148] *Voir* la question n° 8 posée par le Groupe spécial aux États-Unis et la réponse des États-Unis, annexe 3-7.

7.108 En outre, la mesure dans laquelle les premiers stades de la production d'intrants, et non la transformation du produit final, contribuent à la valeur totale du produit peut changer au fil du temps et peut dépendre de la répartition du pouvoir de marché dans la chaîne de fabrication, de transformation et de distribution, et non des caractéristiques inhérentes aux produits considérés. L'existence d'autres utilisations viables pour les intrants, leur capacité de générer des recettes équivalentes et la mesure dans laquelle les intrants contribuent à la valeur du produit final sont des paramètres qui déterminent, en fonction de la situation du marché, le degré d'interdépendance économique des producteurs d'intrants et des transformateurs. Nous pensons, cependant, que ces paramètres ne sont pas faciles à quantifier ni susceptibles d'évaluation objective et ne peuvent pas constituer des principes d'application générale aux fins de la définition d'une branche de production nationale au cours d'une enquête en matière de sauvegardes. Ainsi, même si nous devions accepter pour les besoins de l'argumentation qu'un critère de valeur ajoutée à différents stades de la chaîne de production était pertinent pour la définition d'une branche de production nationale dans une enquête en matière de sauvegardes, nous ne voyons pas comment un pourcentage d'inclusion pour un tel critère pourrait être défini, ni à quel niveau.

vi) Remarques finales sur les rapports de groupes spéciaux antérieurs

7.109 Compte tenu de ce qui précède, nous concluons que le raisonnement suivi par les Groupes spéciaux *Nouvelle-Zélande – Transformateurs*, *États-Unis – Vin et raisin* et *Canada – Viande de bœuf* étayent l'interprétation selon laquelle la branche de production nationale devrait être définie comme étant l'ensemble des producteurs du produit final similaire, c'est-à-dire en l'espèce la viande d'agneau. Nous souscrivons également au raisonnement de ces groupes spéciaux selon lequel la possibilité de dissocier les opérations et les données entre les différents stades de la production, et non l'intégration verticale, le contrôle commun, les chaînes continues de production, l'interdépendance économique ou la concordance substantielle d'intérêts économiques, est pertinente pour déterminer la portée de la branche de production conformément à l'article 4:1 c) de l'Accord SG.

c) Historique de la négociation

7.110 Conformément à l'article 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, nous allons faire appel aux documents des négociations du Cycle d'Uruguay comme moyens complémentaires d'interprétation afin de confirmer le sens du texte de l'article 4:1 c) résultant de l'application de l'article 31 de la Convention de Vienne. Avant cela, nous rappelons la conclusion du Groupe spécial *Canada – Viande de bœuf* selon laquelle:

> "tant le libellé des dispositions pertinentes du Code que leur genèse rendaient inacceptable l'argument du Canada selon lequel les gouvernements avaient souhaité que le concept de "branche de production nationale" soit interprété avec suffisamment de souplesse pour que les fournisseurs de matières premières soient traités comme des "producteurs" du produit similaire lorsque les circonstances économiques le justifiaient … La seule façon d'adopter une telle interprétation serait de *modifier le Code par voie de négociation*." (pas d'italique dans l'original)[149]

7.111 Nous en venons donc à la question de savoir si notre interprétation de l'article 4:1 c) de l'Accord SG est confirmée par les documents du cycle multilatéral de négociations commerciales concernant les mesures commerciales correctives contingentes qui a suivi la publication des rapports de groupes spéciaux susmentionnés.

[149] Rapport du Groupe spécial *Canada – Viande de bœuf*, paragraphe 5.13.

7.112 L'historique des négociations du Cycle d'Uruguay montre que les rapports de groupes spéciaux susmentionnés ont en partie servi de point de départ aux discussions qui ont lieu durant les négociations. Il semble qu'il était généralement entendu pour les négociateurs – comme l'indique le Groupe spécial *Canada – Viande de bœuf* – qu'un élargissement du critère de définition de la branche de production aurait nécessité une modification du texte juridique ou au moins l'adoption d'une interprétation convenue par les négociateurs.[150] Étant donné que les rapports *Canada – Viande de bœuf* et *États-Unis – Vin et raisin* concernaient des mesures compensatoires, la définition de la branche de production a essentiellement été examinée au Groupe de négociation sur les subventions et mesures compensatoires, mais il en a aussi été question au cours des négociations sur les mesures antidumping et les sauvegardes.

7.113 Un certain nombre de propositions de négociation spécifiques visent à modifier les constatations des Groupes spéciaux *Canada – Viande de bœuf* et *États-Unis – Vin et raisin*, y compris par le Canada, les États-Unis et l'Australie. Ces propositions avaient pour objet d'étendre la définition de la branche de production aux producteurs d'intrants, au moins dans le cas des produits agricoles transformés.[151] Toutefois, un certain nombre de pays comme les États membres de la CEE et d'autres pays développés et en développement ont présenté des propositions de négociation marquant leur opposition à une telle modification ou interprétation convenue. Ces propositions préconisaient le maintien d'une définition au sens étroit de la branche de production fondée sur les produits similaires (ou directement concurrents) aux fins de l'application de mesures commerciales correctives contingentes.[152] Elles ont été faites dans le cadre des négociations sur les mesures compensatoires et

[150] Par exemple, le Canada a proposé d'établir une "disposition spéciale" pour préciser l'expression "branche de production nationale" et l'Australie a proposé d'"arriver à une interprétation convenue et plus appropriée" de la définition de la "branche de production nationale" dans le cas des produits agricoles.

[151] Le Canada a indiqué que la définition de la branche de production "selon les règles actuelles" pouvait empêcher d'appliquer des droits compensateurs, en particulier pour ce qui était des produits agricoles transformés, même s'il avait été démontré que les importations subventionnées causaient directement un dommage. Le Canada proposait donc d'introduire une "disposition spéciale" pour préciser l'expression "branche de production nationale" dans de tels cas. (*Voir* le document MTN.GNG/NG/10/W/25, Cadre de négociation - Communication du Canada, 28 juin 1989, section 2 c). Le Canada a présenté une proposition identique plus tard en 1989 dans le contexte des négociations sur les mesures antidumping. *Voir* le document MTN.GNG/NG8/W/65, daté du 22 décembre 1989.) La proposition des États-Unis mentionnait expressément "deux différends au moins" au sujet de la définition de la "branche de production nationale" dans les enquêtes en matière de droits compensateurs qui portaient sur des produits agricoles transformés, et suggérait un examen des dispositions pertinentes axé sur la relation entre les producteurs du produit primaire et les producteurs du produit transformé dans les cas où la production du produit primaire était entièrement ou principalement destinée à la production du produit transformé. (*Voir* le document MTN.GNG/NG10/W/1, communication des États-Unis, datée du 16 mars 1987, section II.E. Les États-Unis ont présenté une proposition identique durant les négociations sur les mesures antidumping plus tard en 1987. *Voir* le document GNG.MTN/NG8/W/22, daté du 14 décembre 1987.) Dans sa proposition, l'Australie se disait préoccupée par l'interprétation "par trop stricte" de l'expression "branche de production nationale" donnée par un groupe spécial qui, à son avis, empêcherait les producteurs de matières premières agricoles et autres, destinées à subir la transformation qu'exige communément leur vente, d'obtenir réparation en cas de dommage causé par des subventions, et elle proposait d'arriver pour ces produits à une interprétation convenue de l'expression en question. (Document MTN.GNG/NG10/W/15, communication de l'Australie, 30 novembre 1987, paragraphes 14 et 15).

[152] *Voir* les documents suivants: MTN.GNG/NG10/W/7, communication de la CEE, 11 juin 1987; MTN.GNG/NG10/W/30, communication des pays nordiques, 27 novembre 1989; MTN.GNG/NG10/W/11, communication de la Corée, 22 octobre 1987, et MTN.GNG/NG10/W/36 et MTN.GNG/NG8/W/10, datés du 30 septembre 1987, également présentés par la Corée; MTN.GNG/NG10/W/14, communication de l'Égypte, 30 novembre 1987; MTN.GNG/NG10/W/24, communication du Brésil, 10 novembre 1988; MTN.GNG/NG10/W/33, communication de l'Inde, 30 novembre 1989.

antidumping, mais la question a également été brièvement examinée au cours des négociations sur les sauvegardes.[153]

7.114 Nous concluons, par conséquent, que les propositions présentées dans le cadre du Cycle d'Uruguay pour et contre une modification de la définition de la "branche de production nationale" montrent que la question a été examinée d'une manière approfondie pendant les négociations du Cycle d'Uruguay, surtout dans le contexte des subventions, mais aussi dans celui des mesures antidumping et des sauvegardes. Les documents de négociation montrent également que le débat a été fortement influencé par les rapports des Groupes spéciaux *Canada – Viande de bœuf* et *États-Unis – Vin et raisin*. Cependant, au bout du compte, les groupes de négociation du Cycle d'Uruguay concernés ne sont pas convenus d'élargir les définitions de la branche de production figurant dans les textes de l'Accord antidumping, de l'Accord SMC et de l'Accord sur les sauvegardes, et les dispositions pertinentes sont restées inchangées par rapport aux dispositions antérieures des Codes issus du Tokyo Round.

d) "Produits directement concurrents"

7.115 Nous rappelons, et tenons à souligner, que notre analyse de la définition de la branche de production adoptée par l'ITC ainsi que de la méthode appliquée par l'ITC pour arriver à cette définition ne concerne que la partie de l'article 4:1 c) de l'Accord SG qui traite du "produit similaire" et de la branche de production nationale qui le produit. Autrement dit, notre analyse ne porte pas sur la question des produits "directement concurrents" et de la branche de production qui les produit. Parce que l'ITC n'a expressément pas établi de détermination concernant les produits "directement concurrents"[154], nous n'avons pas à examiner cette question et nous n'émettons pas d'hypothèse sur le point de savoir si les agneaux vivants pourraient éventuellement être considérés comme "directement concurrents" de la viande d'agneau importée.[155] D'ailleurs, les États-Unis ne font pas valoir devant nous qu'ils pourraient l'être.

---

[153] Une note du Secrétariat rendant compte de la réunion du Groupe de négociation sur les sauvegardes des 7 et 10 mars 1988 indique ce qui suit: "De nombreuses délégations ont souligné que les expressions "producteurs nationaux" et "produits similaires ou produits directement concurrents" devaient être définies clairement afin d'éviter l'abus de mesures de sauvegarde. Une délégation a dit qu'il fallait faire des limites tant en amont qu'en aval pour les produits qui pouvaient prétendre à être des produits similaires ou des produits directement concurrents". (*Voir* le document MTN.GNG/NG9/5, daté du 22 avril 1998).

[154] En particulier, la pluralité de l'ITC a défini la viande d'agneau comme étant le produit similaire, et a identifié les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs comme étant les producteurs de ce produit *similaire*. La pluralité de l'ITC n'a pas défini de produit "directement concurrent" de la viande d'agneau et a en fait expressément indiqué qu'elle n'avait pas établi une telle détermination en ce qui concerne les agneaux vivants. (*Voir* le rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-11). Par conséquent, l'examen par le présent Groupe spécial de l'enquête et de la détermination effectuées par les autorités des États-Unis n'a pas à prendre en compte le fait que deux commissaires ont estimé que les agneaux vivants produits dans le pays étaient "directement concurrents" de la viande d'agneau importée (*Id*., page I-8-9, notes de bas de page 7 et 8) parce que l'ITC dans son ensemble ne s'est pas fondée sur le concept de produits "directement concurrents" (*Id*., page I-10, note de bas de page 10).

[155] L'interprétation de l'expression "produits directement concurrents" figurant à l'article 4:1 c) de l'Accord SG n'a jusqu'ici été examinée par aucun groupe spécial. De fait, l'article III du GATT est le seul contexte dans lequel le concept de produits directement concurrents a été examiné dans la pratique du GATT/de l'OMC en matière de règlement des différends (*voir* les documents suivants: rapport du Groupe spécial *Chili – Taxes sur les boissons alcooliques*, adopté le 12 janvier 2000, WT/DS87/110/R, paragraphes 7.14 et suivants; rapport de l'Organe d'appel *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, adopté le 1er novembre 1996, WT/DS8/10/11/AB/R, paragraphe 6.28; rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel *Corée – Taxes sur les boissons alcooliques*, adoptés le 17 février 1999, WT/DS75/84/R et WT/DS75/84/AB/R, paragraphes 10 à 38; rapport du Groupe spécial *Japon – Droits de douane, fiscalité et pratiques en matière d'étiquetage concernant les vins et les boissons alcooliques importés*, adopté le 10 novembre 1987, IBDD, S34/92; rapport du *Groupe*

7.116 Étant donné que la pluralité de l'ITC n'a pas formulé de constatation sur le point de savoir si la viande d'agneau et les agneaux vivants pouvaient être considérés comme "directement concurrents", si nous devions examiner cette question nous substituerions notre analyse et notre jugement à ceux de l'ITC et violerions ainsi le principe voulant que, dans les différends au titre de l'Accord sur les sauvegardes, les groupes spéciaux ne procèdent pas à un examen *de novo* des éléments de preuve soumis à une autorité nationale compétente.

7.117 Cela étant dit, il est clair d'après l'Accord sur les sauvegardes que la gamme des produits visés dans une enquête en matière de sauvegardes peut être plus vaste que dans une affaire de droits antidumping ou compensateurs, dans la mesure où des produits "directement concurrents" sont en jeu. À notre avis, cette apparente latitude additionnelle prévue par l'Accord sur les sauvegardes peut être liée à l'objectif fondamental de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT, offrir une soupape de sécurité efficace aux branches de production pour lesquelles il existe un dommage grave ou une menace de dommage grave du fait d'un accroissement des importations à la suite de la libéralisation des échanges.

5. Constatations concernant la définition de la branche de production nationale

7.118 Compte tenu de nos considérations ci-dessus, nous constatons que l'inclusion par l'ITC dans l'enquête sur la viande d'agneau des producteurs d'intrants (c'est-à-dire les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants) en tant que producteurs du produit similaire en cause (c'est-à-dire la viande d'agneau) est incompatible avec l'article 4:1 c) et donc aussi avec l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

6. "Économie jurisprudentielle" et analyse des allégations additionnelles

7.119 Il apparaît qu'une constatation établissant que la définition de la branche de production utilisée par l'ITC est incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord SG compromettrait l'ensemble de l'enquête et de la détermination. À cet égard, nous rappelons ce que l'Organe d'appel a dit au sujet de l'"économie jurisprudentielle" dans l'affaire *États-Unis – Chemises et chemisiers*.[156] Mais nous notons également que dans une affaire ultérieure – *Australie – Mesures visant les importations de saumons* – l'Organe d'appel souligne que les groupes spéciaux doivent examiner toutes les allégations et/ou mesures nécessaires pour arriver à une solution positive des différends et ajoute que ne régler que partiellement la question en cause ne représenterait pas une véritable économie jurisprudentielle.[157]

---

de travail des ajustements fiscaux à la frontière, adopté le 2 décembre 1970, IBDD, S18/105, paragraphe 18). Mais il n'est pas clair si ou dans quelle mesure l'interprétation de ce concept dans le contexte de l'article III du GATT serait nécessairement pertinente pour l'article 4:1 c) de l'Accord SG.

[156] Dans l'affaire *États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses*, l'Organe d'appel a indiqué ce qui suit:

"Rien dans cette disposition ni dans la pratique antérieure du GATT n'exige qu'un groupe spécial examine toutes les allégations formulées par la partie plaignante. Les précédents groupes spéciaux établis dans le cadre du GATT de 1947 et de l'OMC ont souvent traité uniquement les points qu'ils jugeaient nécessaires pour régler la question opposant les parties, et ont refusé de statuer sur d'autres points. Ainsi, dans les cas où un groupe spécial a constaté qu'une mesure était incompatible avec une disposition particulière du GATT de 1947, d'une manière générale, il ne s'est pas demandé si la mesure était aussi incompatible avec d'autres dispositions du GATT qui auraient pu faire l'objet d'une allégation de violation formulée par une partie plaignante. …". (Notes de bas de page omises). *Voir* le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*, adopté le 23 mai 1997, WT/DS33/AB/R, pages 20 et 21.

[157] Dans l'affaire *Australie – Saumon*, l'Organe d'appel a indiqué ce qui suit:

"Le principe d'économie jurisprudentielle doit être appliqué en gardant à l'esprit le but du système de règlement des différends. Ce but est de régler la question en cause et "d'arriver à une solution positive des

C'est dans l'esprit des déclarations faites par l'Organe d'appel dans l'affaire *Australie – Saumon* que nous allons analyser les autres allégations formulées à titre subsidiaire, en supposant pour les besoins de l'argumentation soit 1) que la définition de la branche de production donnée par l'ITC était compatible avec l'Accord sur les sauvegardes soit 2) que, comme les États-Unis le font valoir à titre subsidiaire, l'ITC aurait établi une constatation concluant à l'existence d'une menace de dommage grave même si la définition de la branche de production avait été limitée aux conditionneurs et aux dépeceurs.

D. MENACE DE DOMMAGE GRAVE

1. Le critère prévu dans l'Accord sur les sauvegardes pour analyser une *menace* de dommage grave

a) Introduction

7.120 Selon l'article 4:1 b) de l'Accord SG:

> "l'expression "menace de dommage grave" s'entend de l'imminence évidente d'un dommage grave conformément aux dispositions du paragraphe 2. La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités;"
>
> L'expression "dommage grave" est définie à l'article 4:1 a) de l'Accord comme s'entendant d'"... une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale".

7.121 L'article 4:2 a) de l'Accord SG énumère les facteurs relatifs au dommage qui sont pertinents pour les enquêtes en matière de sauvegardes:

> "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."

7.122 La détermination de l'ITC concernant la *menace* de dommage grave a la teneur suivante:

> "Eu égard à la diminution au cours de la période visée par l'enquête, de la part de marché, de la production, des expéditions et de la rentabilité de la branche de

---

différends". Ne régler que partiellement la question en cause ne représenterait pas une véritable économie jurisprudentielle. Un groupe spécial doit examiner les allégations au sujet desquelles il est nécessaire d'établir une constatation pour que l'ORD puisse faire des recommandations et prendre des décisions suffisamment précises, auxquelles le Membre pourra donner suite rapidement, "pour que les différends soient résolus efficacement dans l'intérêt de tous les Membres"". (Notes de bas de page omises). *Voir* le rapport de l'Organe d'appel *Australie – Mesures visant les importations de saumon*, adopté le 6 novembre 1998, WT/DS18/AB/R, paragraphe 223.

> production nationale ainsi que des prix, entre autres difficultés auxquelles celle-ci se heurte, nous concluons qu'elle est menacée d'un dommage grave imminent."[158]

7.123 L'Australie et la Nouvelle-Zélande critiquent cette détermination au motif qu'elle équivaut à une constatation selon laquelle, puisqu'il n'y avait pas de dommage grave effectif au moment où l'ITC a établi sa détermination, il doit nécessairement y avoir une menace de dommage grave.[159] Les plaignants soutiennent que ce n'est pas une base suffisante pour constater l'existence d'une menace imminente et que, en fait, l'accroissement des importations n'a pas causé de dommage effectif d'un grave degré ni ne menaçait d'en causer.

7.124 Pour les plaignants, la constatation de la diminution de certains indicateurs, sans autre explication justifiant les raisons pour lesquelles cette diminution constitue une menace de "dégradation générale notable de la situation de [la] branche de production nationale", n'est pas suffisante en soi pour démontrer l'existence d'un dommage grave imminent.[160] Les plaignants font valoir en particulier que l'analyse concernant l'existence d'une menace de dommage grave à laquelle l'ITC a procédé est viciée parce qu'elle n'était pas "prospective", en d'autres termes qu'elle se fondait plutôt sur des données antérieures et que, conformément aux constatations du Groupe spécial *Corée - Polyacétals*[161], elle aurait dû au contraire se fonder sur des projections qui permettent de voir comment la branche de production était susceptible de se comporter dans un avenir immédiat.

7.125 Les États-Unis prétendent que la constatation de l'existence d'une menace concernant la diminution de divers indicateurs et "autres difficultés" démontre les raisons pour lesquelles l'ITC considérait que la branche de production était sur le point de connaître une dégradation générale notable de sa situation. Ils soutiennent aussi qu'ils ont fondé leur détermination de l'existence d'une menace sur les données les plus récentes dont ils disposaient, en particulier celle pour l'année 1997 et la période intermédiaire de 1998 (janvier-septembre), qui font apparaître les tendances les plus récentes et qui sont manifestement des plus pertinentes pour la question de savoir si une dégradation générale notable de la branche de production nationale est imminente.

b) Interprétation du Groupe spécial

7.126 Avant d'examiner la détermination de l'ITC concernant l'existence d'une menace de dommage grave ressortant de l'enquête menée au sujet des agneaux dans le présent différend, nous allons traiter la question du critère juridique pertinent qu'une autorité nationale compétente doit appliquer pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave et celle du point de référence permettant d'évaluer les données rassemblées au cours d'une enquête par rapport à ce critère.

---

[158] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-21.

[159] L'Australie et la Nouvelle-Zélande font valoir que l'ITC a constaté qu'il n'y avait pas de dommage grave actuel, citant, en réponse à la question n° 11 du Groupe spécial, les déclarations ci-après qui figurent dans les recommandations de l'ITC concernant la mesure corrective: "[N]ous avons tenu compte du fait que la branche de production de viande d'agneau des États-Unis ne subit pas actuellement de dommage grave, mais est plutôt menacée d'un dommage grave" (rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-29); et "[N]ous avons constaté l'existence d'une menace de dommage grave ... et non d'un dommage grave actuel" (rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-33, note de bas de page 166).

Les États-Unis prétendent qu'il n'y a pas eu de la part de l'ITC de déclaration expresse selon laquelle il n'y avait *aucun* dommage grave effectif.

[160] Par exemple, l'Australie fait valoir que "[l]e rapport de l'ITC n'analyse pas en quoi "la diminution" et les "autres difficultés" durant la période visée par l'enquête prouvaient l'imminence évidente d'un dommage grave en février 1999 …". Réponse de l'Australie à la question n° 7 du Groupe spécial.

[161] Rapport du *Groupe spécial des droits antidumping appliqués par la Corée aux importations de polyacétals en provenance des États-Unis* (ADP/92), adopté par le Comité des pratiques antidumping le 27 avril 1992, IBDD, S40/236.

7.127 L'Accord sur les sauvegardes ne contient aucune indication explicite quant à une méthode spécifique qu'une autorité nationale compétente doit utiliser lorsqu'elle établit l'existence d'une menace de dommage grave. Il est simplement indiqué à la première phrase de l'article 4:1 b) de l'Accord SG que la branche de production nationale doit être confrontée à un "dommage grave" - défini par référence aux facteurs relatifs au dommage énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG - dont l'"imminence" est évidente. Le sens ordinaire du terme "imminent" donne à entendre que la dégradation générale notable de la branche de production doit être "sur le point de se produire"[162] ou "être un événement, en particulier un danger ou une catastrophe, qui menace, qui va se produire dans très peu de temps ...".[163] Le dommage imminent qui menace doit être "grave".

7.128 Conformément à l'importance qui est accordée à la nature imminente d'une menace, la deuxième phrase de l'article exige qu'une telle détermination se fonde sur des faits, et non sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités. Le terme "allégation" signifie "assertion, en particulier une assertion formulée sans preuve".[164] Le terme "conjecture" s'entend d'"une opinion ou conclusion fondée sur des éléments de preuve insuffisants ou sur ce qui est considéré comme probable, hypothèse, supposition".[165] Quant à elle, l'expression lointaines "possibilités" signifie "éventualité, probabilité, chance".[166]

7.129 À partir des éléments dont il est question à l'article 4:1 b) de l'Accord SG, c'est-à-dire l'importance accordée à l'imminence évidente d'une dégradation générale notable, l'obligation de fonder une détermination de l'existence d'une menace sur des faits objectifs, et le rejet d'"assertions", d'"opinions" et de "conclusions" qui ne se fondent pas sur des éléments de preuve factuels suffisants, il est possible de tirer au moins quelques conclusions quant à la manière de procéder à une analyse concernant l'existence d'une menace. Ces éléments donnent à penser i) qu'une détermination de l'existence d'une menace doit nécessairement se fonder sur une analyse qui prenne comme point de départ des données objectives et vérifiables concernant le passé récent (c'est-à-dire la dernière partie de la période visée par une enquête), afin qu'une détermination ne se fonde pas sur des *allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités*; ii) que des renseignements factuels concernant le passé récent complétés par des projections fondées sur des faits relatives à l'évolution de la situation de la branche de production, et des importations, dans un avenir imminent doivent être pris en compte afin de garantir une analyse de la question de savoir si une dégradation générale notable de la situation de la branche de production concernée est *imminente* dans un proche avenir; iii) que l'analyse doit nécessairement conduire à déterminer si un dommage d'un *grave* degré va *effectivement* se produire dans un proche avenir, *à moins qu'une mesure de sauvegarde ne soit prise*.

7.130 Des indications contextuelles pour les affaires de sauvegarde peuvent être trouvées dans les dispositions de l'Accord antidumping et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC), qui prévoient des règles spécifiques pour la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave dans les enquêtes en matière de droits antidumping et de droits compensateurs.[167]

7.131 En particulier, il est indiqué à l'article 3.7 de l'Accord antidumping et à l'article 15.7 de l'Accord SMC que, en déterminant s'il y a menace de dommage important, les enquêtes "devraient

[162] Webster's New Encyclopaedic Dictionary (1994), page 496.
[163] Oxford English Dictionary, page 1316.
[164] Oxford English Dictionary, page 54.
[165] Oxford English Dictionary, page 480.
[166] Oxford English Dictionary, page 2302.
[167] Ces dispositions font référence, entre autres choses, aux facteurs dont l'ITC a tenu compte dans son analyse du lien de causalité (et dont les États-Unis soutiennent qu'ils sont pertinents pour leur constatation de l'existence d'une menace).

examiner, entre autres, des facteurs tels que: taux d'accroissement notable des importations, qui dénote la probabilité d'une augmentation substantielle des importations; capacité suffisante et librement disponible dans les pays exportateurs ou une augmentation imminente et substantielle de la capacité dans les pays exportateurs; prix des marchandises importées qui indiquent si les importations auront probablement pour effet d'empêcher des hausses des prix des producteurs nationaux ou de déprimer ces prix; et stocks du produit importé".[168] Ces dispositions indiquent ensuite que la totalité de ces facteurs doit amener à la conclusion que d'autres importations faisant l'objet d'un dumping ou subventionnées sont imminentes et qu'un dommage important se produira *à moins que des mesures de protection ne soient prises*.

7.132 Ainsi qu'il est exposé plus haut à la section concernant la branche de production nationale, l'Accord sur les sauvegardes a pour objet et but généraux de prévoir un mécanisme pour les "mesures d'urgence" pour les cas où, à la suite de la libéralisation des échanges, un accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents. Cet objectif, qui consiste à ne prévoir une mesure corrective que dans ce type de situation d'urgence, est d'application *a fortiori* lorsque la branche de production nationale concernée est menacée d'une dégradation générale notable de nature *imminente*, mais ne subit pas actuellement de dommage grave. Nous ne voyons pas comment une analyse axée sur l'avenir, qui doit permettre de déterminer si, en l'absence d'une mesure de sauvegarde, un dommage d'un grave degré va bientôt se produire, pourrait être effectuée si elle ne se fondait pas sur les données disponibles les plus récentes, conjuguées à des renseignements factuels quant à l'évolution future attendue en ce qui concerne les importations et la situation de la branche de production nationale.

7.133 Les parties se réfèrent aux rapports des Groupes spéciaux *Corée - Polyacétals*, *États-Unis - Bois de construction résineux* et *Mexique - Sirop*[169] comme étant pertinents pour établir une interprétation du critère qui est requis dans une analyse de l'existence d'une menace de dommage grave dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes, même si ces rapports avaient trait à des analyses concernant l'existence d'une menace dans des différends en matière de lutte contre le dumping. Nous trouvons nous aussi ces rapports pertinents et, à notre avis, ils épousent la thèse générale selon laquelle, s'agissant des mesures commerciales correctives contingentes, une évaluation de la question de savoir s'il y a *imminence évidente* d'une menace de dommage exige une analyse *axée sur l'avenir et fondée sur des faits*.

---

[168] La liste figurant dans l'Accord SMC comprend également la "nature de la ou des subventions" et les effets qu'elles auront probablement sur le commerce (ce qui fait sans doute référence à la question de savoir si les subventions sont des subventions à l'exportation ou des subventions à l'importation, par opposition aux subventions à la production ou autres subventions "intérieures"). Dans une note de bas de page de l'Accord antidumping, il est cité comme exemple, "et non limitativement", "des raisons convaincantes de croire qu'il y aura, dans l'avenir immédiat, une augmentation substantielle des importations du produit en question à des prix de dumping".

Le Code antidumping issu du Tokyo Round, dans le cadre duquel le différend *Corée – Polyacétals* a été tranché, ne fournit pas de précisions quant à la nature des facteurs à examiner dans le cas d'une menace, si ce n'est qu'il y est cité comme exemple possible les raisons convaincantes de croire qu'il y aurait un accroissement substantiel des importations à des prix de dumping. Le Code des subventions issu du Tokyo Round, dans le contexte d'une menace, ne fait mention que de la nature de la subvention et de ses effets probables sur le commerce. Par conséquent, c'est lors du Cycle d'Uruguay que le cadre plus précis pour déterminer l'existence d'une menace, lequel concerne presque exclusivement l'évolution future des importations et qui s'apparente étroitement à l'analyse exposée dans l'affaire *Corée – Polyacétals*, a été explicitement incorporé dans les dispositions pertinentes relatives aux enquêtes en matière de droits antidumping et de droits compensateurs.

[169] Rapport du Groupe spécial *Mexique – Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose (SHTF) en provenance des États-Unis*, WT/DS132/R et Corr.1, non porté en appel, adopté le 24 février 2000.

7.134 Le Groupe spécial *Corée – Polyacétals* a constaté ce qui suit:

> ... "un examen approprié de la question de savoir s'il existait une menace de préjudice important à cause des importations faisant l'objet d'un dumping exigeait une analyse *prospective* d'une situation actuelle en vue de déterminer si un "changement de circonstances" était "nettement prévu et imminent". ... [une telle] détermination ... exigeait une analyse de *l'évolution future pertinente en ce qui concerne le volume et les effets sur les prix des importations faisant l'objet d'un dumping, et l'incidence de ces importations sur la branche de production nationale*."[170]

L'analyse prospective à laquelle faisait référence le Groupe spécial *Corée - Polyacétals* concernait la situation d'alors de la branche de production ainsi que l'évolution future du volume et des prix des importations.

7.135 Dans son rapport, le Groupe spécial *États-Unis - Bois de construction résineux*[171] affirme qu'une telle analyse concernant l'existence d'une menace doit se fonder sur des éléments de preuve factuels objectifs. Il a indiqué que "ce concept … avait été interprété comme exigeant des preuves factuelles d'un changement clairement prévu et imminent des circonstances dans lesquelles les importations subventionnées causeraient un préjudice important. Par conséquent, une détermination relative à l'existence d'une menace de préjudice important ne pouvait pas être fondée sur de simples conjectures concernant d'éventuels événements futurs".[172] Si l'on appliquait ce raisonnement au contexte des sauvegardes, il faudrait que l'analyse prospective des éléments de preuve factuels établisse qu'une dégradation générale notable de la situation de la branche de production se produirait à bref délai, à moins qu'une mesure de sauvegarde ne soit prise.[173]

7.136 Le Groupe spécial *Mexique - Sirop* a formulé une constatation similaire, à savoir que la détermination de l'existence d'une menace signifie qu'"un dommage se produirait en l'absence d'un droit antidumping ou d'un engagement en matière de prix".[174] Il précise aussi que les facteurs "de menace" énumérés dans l'Accord antidumping doivent être considérés comme *venant en complément* et *non en remplacement* des facteurs concernant l'état de la branche de production nationale.[175] Par conséquent, du moins dans le contexte d'enquêtes en matière de droits antidumping et de droits compensateurs, l'analyse concernant l'existence d'une menace doit tenir compte, outre l'état de la branche de production, des facteurs ayant trait à la probabilité d'un accroissement des importations dans un avenir immédiat à des prix qui auront probablement pour effet d'empêcher des hausses des prix des producteurs nationaux ou de déprimer ces prix. L'Accord sur les sauvegardes ne contient pas une liste de facteurs "de menace" particuliers. Par conséquent, les facteurs permettant d'évaluer un dommage grave effectif qui sont énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG doivent également servir de base à une enquête visant à déterminer l'existence d'une menace de dommage grave. Nous

---

[170] Rapport du Groupe spécial *Corée – Polyacétals*, *op. cit.*, paragraphe 271.

[171] Rapport du *Groupe spécial des mesures affectant les importations aux États-Unis de bois de construction résineux en provenance du Canada*, adopté par le Comité des subventions et mesures compensatoires les 27 et 28 octobre 1993, SCM/162, IBDD, S40/416.

[172] Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux, op. cit.*, paragraphe 402.

[173] Dans le contexte des mesures de sauvegarde prévues par l'Accord sur les textiles et les vêtements, le Groupe spécial *États-Unis – Vêtements de dessous* a noté qu'une constatation de l'existence d'une menace doit "démontre[r] qu'à moins qu'une mesure ne soit prise, un préjudice surviendra très probablement dans l'avenir proche". Ce groupe spécial a également confirmé la nécessité d'une analyse prospective. *Voir* le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles*, WT/DS24/R, adopté le 25 février 1997, paragraphe 7.55.

[174] Rapport du Groupe spécial *Mexique – Sirop, op. cit.*, paragraphe 7.125.

[175] Rapport du Groupe spécial *Mexique – Sirop, op. cit.*, paragraphes 7.131 et suivants.

estimons cependant que la déclaration susmentionnée du Groupe spécial *Mexique - Sirop* donne des indications utiles également pour les différends en matière de sauvegardes, et nous notons qu'elle confirme notre point de vue selon lequel un examen de l'existence d'une *menace* de dommage grave implique une analyse axée sur l'avenir concernant la situation de la branche de production nationale, qui est distincte d'un examen de la question de savoir s'il existe un dommage grave *effectif*.[176]

7.137 Dans le présent différend, les plaignants ont soulevé un certain nombre de questions interdépendantes concernant l'approche analytique utilisée dans les constatations de l'existence d'une menace formulées par l'ITC. À cet égard, ils ont fait valoir 1) que l'ITC n'a pas pris en considération tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a); 2) qu'elle n'a pas procédé à une analyse "prospective" pour arriver à sa conclusion selon laquelle il existait une menace de dommage grave; et 3) que la période sur laquelle l'ITC s'est concentrée pour arriver à cette conclusion n'était pas la bonne. En outre, les plaignants ont fait valoir que les données sur lesquelles l'ITC s'est fondée n'étaient pas suffisamment représentatives de l'ensemble de la branche de production. De plus, et comme il est exposé dans une autre section, ils soutiennent que la définition de la branche de production utilisée par l'ITC est trop vaste.

7.138 Ainsi qu'il a été noté plus haut, eu égard à nos constatations relatives à la définition de la branche de production, nous pourrions appliquer le principe d'économie jurisprudentielle s'agissant des allégations concernant la constatation de l'existence d'une menace formulée par l'ITC. Nous reconnaissons en outre que, suivant nos constatations concernant la représentativité des données, question que nous allons traiter ci-après, il pourrait ne pas être nécessaire d'aborder les questions touchant à l'analyse qui ont été soulevées au sujet de la constatation de l'existence d'une menace formulée par l'ITC. Nous considérons cependant qu'il est important pour notre tâche qui consiste à "faire des constatations propres à aider l'ORD"[177] à s'acquitter de ses fonctions en matière de règlement des différends que nous examinions également les allégations concernant l'existence d'une menace. Nous allons le faire en prenant tels quels, pour les besoins de l'argumentation, les données et le raisonnement figurant dans le rapport de l'ITC, et sans préjudice de la constatation que nous avons formulée plus haut au sujet de la définition de la branche de production nationale au cours de l'enquête considérée. En outre, bien que nous reconnaissions l'interdépendance des diverses questions soulevées au sujet des allégations concernant l'existence d'une menace, nous choisissons, là encore par souci de clarté, d'examiner ces questions séparément.

2. Question de savoir si l'ITC a évalué au cours de l'enquête tous les facteurs relatifs au dommage énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG

a) Introduction

7.139 Aux termes de l'article 4:2 a) de l'Accord SG, les autorités compétentes "évalueront 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. La formulation de cette disposition a un caractère impératif ("shall ..." en anglais, emploi du futur en français). Par ailleurs, cette liste est précédée de l'expression "en particulier ...". Étant donné le libellé de cette disposition, nous partageons donc le point de vue commun des parties, selon lequel tous les facteurs énumérés à

[176] *Voir* également l'affaire *Argentine – Chaussures, op. cit.*, paragraphe 8.284, dans laquelle le Groupe spécial a constaté qu'une analyse de la menace de dommage grave dans le contexte des sauvegardes est distincte d'une analyse du dommage grave effectif: "la question de la menace, venant remplacer une constatation de l'existence d'un dommage grave ou s'y ajouter, doit être explicitement examinée dans une enquête et étayée par les éléments de preuve conformément à l'article 4:2 a) à c)".

[177] *Voir* l'article 7:1 du Mémorandum d'accord.

l'article 4:2 a) de l'Accord SG doivent être évalués[178], et, de plus, nous considérons que les facteurs non énumérés dans cet article qui sont "pertinents" doivent être examinés. Un examen de l'un quelconque de ces facteurs dans une affaire donnée peut amener l'autorité chargée de l'enquête à conclure, cependant, qu'un facteur particulier n'est pas de nature objective ou quantifiable ni probant dans les circonstances d'une branche de production particulière (ou d'un segment particulier) dans une affaire particulière.

7.140 Pour examiner la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC, nous allons voir, premièrement, si l'ITC a évalué "*tous* les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de [la] branche de production", en particulier, les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG, ainsi que tous autres facteurs pertinents. Deuxièmement, nous allons voir si l'*approche* suivie par l'ITC consistait en une analyse, axée sur l'avenir et fondée sur des faits, de l'accroissement des importations et de la situation de la branche de production nationale des États-Unis.[179]

7.141 Une première question qu'il nous faut trancher est celle de savoir si, acceptant pour les besoins de l'argumentation la définition de la branche de production de l'ITC, tous les facteurs doivent être examinés en détail pour *tous les segments* identifiés de la branche de production (c'est-à-dire les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs), ou si un examen de certains facteurs relatifs au dommage en ce qui concerne des segments *particuliers* seulement serait suffisant pour satisfaire aux prescriptions de l'article 4:2 a) de l'Accord SG. Eu égard au critère d'examen général, tel qu'il s'applique aux mesures commerciales correctives contingentes, nous considérons que ce critère est suffisant s'il y a dans le rapport rendu public par l'ITC une explication adéquate i) des raisons pour lesquelles des conclusions déterminantes à partir des données concernant *un* segment de la branche de production peuvent être tirées pour *un autre* segment[180], ou ii) des raisons pour lesquelles, en l'espèce, l'ensemble des faits dans un segment particulier de la branche de production *ne* permet *pas* la collecte de données (c'est-à-dire que ce *n'*est *pas* un "facteur de nature *objective* et *quantifiable*"), ou iii) de ce qui fait qu'un certain facteur relatif au dommage n'est pas probant dans les circonstances d'un segment particulier de la branche de production (c'est-à-dire que ce *n'*est *pas* un facteur "*qui influe*[ ] sur la situation de cette branche", au sens de l'article 4:2 a) de l'Accord SG.

---

[178] Notre point de vue est corroboré dans le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, *op. cit.* L'Organe d'appel y a indiqué 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 *Argentine - Chaussures*, paragraphe 136; rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, *op. cit.*, paragraphe 8.123. Voir également le rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, *op. cit.*, paragraphe 7.55. S'agissant des différends concernant les mesures de sauvegarde relevant de l'Accord sur les textiles et les vêtements, dans leurs rapports sur les affaires *États-Unis – Vêtements de dessous* et *États-Unis – Chemises et chemisiers*, le Groupe spécial et l'Organe d'appel sont allés dans le même sens, estimant qu'au moins tous les facteurs relatifs au dommage applicables dans le cadre de l'Accord sur les textiles doivent être examinés.

[179] Là encore, nous insistons sur le fait que, aux fins de notre analyse de cette question, nous acceptons tels quels, pour les besoins de l'argumentation, les faits indiqués dans le rapport de l'ITC, sans préjudice de notre examen des questions dont nous sommes saisis, y compris la définition de la branche de production et la représentativité des données.

[180] "Pour examiner chacun de ces facteurs [énumérés à l'article 4:2 de l'Accord SG] ainsi que tous autres qu'elle juge pertinents, l'autorité chargée de l'enquête a deux possibilités: elle peut examiner chaque facteur pour la totalité des segments, ou, si elle décide de l'examiner pour un seul ou pour certains segments, elle doit expliquer en quoi le(s) segment(s) retenu(s) est (sont) objectivement représentatif(s) de l'ensemble de la branche de production." *Voir* le rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, *op. cit.*, paragraphe 7.58.

b) Résumé des données relatives au dommage rassemblées par l'ITC

7.142 Un examen des données, facteur par facteur, et segment par segment de la branche de production montre ce qui suit pour la période allant de la fin de 1996 à septembre 1998 (partie de la période visée par l'enquête dont l'ITC a déclaré qu'elle constituait la base de sa constatation de l'existence d'une menace):

i) Production et expéditions

7.143 En ce qui concerne les éleveurs, la production et le volume des expéditions d'agneaux ont augmenté entre 1996 et la période intermédiaire de 1998 annualisée.[181] La valeur totale des expéditions et la valeur unitaire moyenne ont baissé.

7.144 Pour ce qui est des engraisseurs, la production, le volume et la valeur des expéditions, ainsi que la valeur unitaire moyenne, ont diminué entre 1996 et la période intermédiaire de 1998 annualisée.[182]

7.145 S'agissant des conditionneurs, la production, le volume et la valeur des expéditions, ainsi que la valeur unitaire moyenne, ont tous baissé entre 1996 et la période intermédiaire de 1998 annualisée.[183] Le volume des expéditions a diminué entre 1996 et 1997, puis a légèrement progressé pendant la période intermédiaire de 1998. La valeur des expéditions a régulièrement baissé pendant toute la période.[184]

7.146 Pour ce qui est des dépeceurs, la production et le volume et la valeur des expéditions ont augmenté entre 1996 et la période intermédiaire de 1998 annualisée, et la valeur unitaire moyenne a diminué.[185]

ii) Capacité et utilisation de la capacité

7.147 En ce qui concerne les éleveurs, l'ITC n'a pas rassemblé de données sur la capacité et l'utilisation de celle-ci parce qu'elle a considéré que cela était malaisé à faire étant donné que les conditions des terres variaient d'un ranch à l'autre.

7.148 S'agissant des engraisseurs, des données sur la capacité et l'utilisation de celle-ci n'ont pas non plus été rassemblées parce que cela a été jugé malaisé à faire eu égard à la difficulté de mesurer un certain nombre de variables, notamment le laps de temps pendant lequel les engraisseurs maintiennent les agneaux sur l'exploitation, lequel peut varier selon les conditions du marché.

7.149 En ce qui concerne les conditionneurs, la capacité a augmenté et la production et l'utilisation de la capacité ont diminué entre 1996 et la période intermédiaire de 1998.[186]

---

[181] Tableau 1, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-12.

[182] Tableau 2, *ibid*., page II-13.

[183] Tableaux 8 et 9, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-22 (indices, annexe 3-7, réponse des États-Unis à la question n° 24 du Groupe spécial).

[184] Tableau 5, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-17.

[185] Tableaux 3 et 4, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-16 (indices, annexe 3-7, réponse des États-Unis au Groupe spécial, question n° 24).

[186] Tableau 8, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-22 (indices, annexe 3-7, réponse des États-Unis à la question n° 24 du Groupe spécial).

7.150 Pour ce qui est des dépeceurs, la capacité a augmenté de 30 pour cent entre 1996 et la période intermédiaire de 1998. L'utilisation de la capacité a diminué de 17 pour cent.[187] L'ITC déclare que la diminution de l'utilisation de la capacité découlait de l'accroissement de la capacité, dont le rythme a été moins rapide que l'accroissement de la production que les dépeceurs ont signalé à l'ITC.

iii) Emploi

7.151 En ce qui concerne les éleveurs, l'ITC note que les données du Département de l'agriculture des États-Unis font apparaître une diminution de 20 pour cent du nombre d'établissements d'élevage et que la forte baisse des abattages donne à penser que les indicateurs de l'emploi (par exemple, le nombre de travailleurs et le nombre d'heures ouvrées) ont été en baisse au cours de la période visée par l'enquête.

7.152 S'agissant des éleveurs/engraisseurs, il est cependant également indiqué dans le rapport que les données fournies en réponse au questionnaire font apparaître une augmentation du nombre de travailleurs et du nombre d'heures ouvrées dans les deux secteurs. Les données font également apparaître une augmentation de faible à modérée de ces indicateurs entre 1996 et la période intermédiaire de 1998.[188]

7.153 Pour ce qui est des conditionneurs/dépeceurs, aucune donnée concernant l'emploi n'a été fournie. Il est seulement indiqué dans le rapport de l'ITC que des données ont été demandées aux éleveurs et aux engraisseurs et il n'est pas fait mention des conditionneurs et des dépeceurs à ce sujet. On ne voit pas très bien si l'ITC a même demandé des données aux conditionneurs/dépeceurs.

iv) Part de marché

7.154 En ce qui concerne les éleveurs/engraisseurs, aucune donnée sur la part de marché n'a été rassemblée ni calculée étant donné qu'ils détiennent 100 pour cent du marché des agneaux vivants.

7.155 S'agissant des conditionneurs/dépeceurs, la part du marché de la viande d'agneau aux États-Unis qui est détenue par les producteurs américains est tombée de 83,4 pour cent en 1996 à 80,3 pour cent en 1997 et à 76,9 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998. En 1993, cette part était de 88,8 pour cent. Par conséquent, la part de marché détenue par les importations est passée de 16,6 pour cent en 1996 à 19,7 pour cent en 1997 et à 23,3 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998.[189]

v) Productivité

7.156 En ce qui concerne les éleveurs et les engraisseurs, la productivité est restée "relativement constante" au cours de la période visée par l'enquête.[190]

---

[187] Tableau 4, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-16 (indices, annexe 3-7, réponse des États-Unis à la question n° 24 du Groupe spécial).

[188] Tableau 11, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-23.

[189] Tableau 32, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-50.

[190] La productivité a été calculée à partir des données fournies en réponse au questionnaire, auxquelles il est fait référence à la note de bas de page 97, figurant à la page I-20 du rapport de l'ITC (pièce n° 1 des États-Unis).

7.157 Pour ce qui est des conditionneurs et des dépeceurs, l'ITC a qualifié la productivité de "relativement constante" au cours de la période visée par l'enquête, sur la base de renseignements concernant les coûts de main-d'œuvre directs.[191]

vi) Stocks

7.158 S'agissant des éleveurs et des engraisseurs, selon le rapport de l'ITC, des données concernant les stocks n'ont pas été rassemblées ni examinées, mais ce facteur n'est pas non plus mentionné à l'article 4:2 a) de l'Accord SG. En tout état de cause, il est peu probable que les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants détiennent des stocks de viande d'agneau.

7.159 Les stocks des dépeceurs ont diminué au cours de la période 1993-1995, puis ont augmenté entre 1995 et 1997, avant de baisser pendant la période intermédiaire de 1998. Ils se sont manifestement situés à un bas niveau (c'est-à-dire qu'ils sont "restés au-dessous" d'un pourcentage non divulgué) pendant toute la période visée par l'enquête. L'ITC a également constaté que les stocks n'étaient pas un facteur relatif au dommage particulièrement probant en l'espèce en raison du caractère périssable de la viande d'agneau fraîche.[192]

vii) Résultats financiers (profits et pertes)

7.160 Pour ce qui est des éleveurs, la valeur marchande nette a augmenté entre 1996 et 1997, puis a diminué pendant la période intermédiaire de 1998 par rapport à la période intermédiaire de 1997. Les revenus nets ont augmenté entre 1996 et 1997, mais sont restés très inférieurs aux niveaux atteints au cours de la période 1993-1995.[193] Les revenus nets ont diminué entre les périodes intermédiaires. En pourcentage des ventes, les revenus nets ont augmenté, passant de 0,7 pour cent en 1996 à 2,8 pour cent en 1997, et (pour le petit groupe d'entreprises qui ont communiqué des données pour les périodes intermédiaires) ont diminué, tombant de 22,2 pour cent à 13,7 pour cent entre les périodes intermédiaires de 1997 et de 1998.[194]

7.161 S'agissant des engraisseurs, la valeur marchande nette a augmenté entre 1996 et 1997, puis a diminué entre les périodes intermédiaires. De positifs, les revenus nets sont devenus négatifs entre 1996 et 1997, les pertes s'accroissant de plusieurs fois pendant la période intermédiaire de 1998. En pourcentage des ventes nettes, les revenus nets, qui enregistraient un profit de 3 pour cent, ont accusé une baisse de 0,7 pour cent entre 1996 et 1997 et de 8,4 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998.[195]

7.162 Pour ce qui est des éleveurs/engraisseurs, aucune donnée n'a été communiquée pour les périodes intermédiaires. La valeur marchande nette a augmenté entre 1996 et 1997, et les dépenses totales se sont également accrues, plus rapidement que les ventes nettes. Aucun indice n'a été communiqué par l'ITC pour les profits et pertes. La valeur unitaire des ventes pour les agneaux

[191] Auxquels il est fait référence dans le rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, note de bas de page 98, page I-20.

[192] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-20.

[193] Les plaignants attribuent cette baisse des revenus à l'élimination des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine.

[194] Tableau 12, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-25; nous notons que 27 seulement des 49 producteurs ont fourni des données pour les périodes intermédiaires, de sorte que ces données ne sont pas comparables à celles portant sur les années entières.

[195] Tableau 15, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, pages II-30 à 32.

destinés à l'abattage a baissé, mais elle a augmenté en ce qui concerne les agneaux destinés à l'engraissement et les brebis de réforme.[196]

7.163 Pour ce qui est des conditionneurs, les ventes nettes totales ont baissé entre 1996 et 1997 et ont continué de baisser pendant la période intermédiaire de 1998. La valeur unitaire des ventes a diminué entre 1996 et 1997 et a continué de diminuer pendant la période intermédiaire de 1998. Les bénéfices d'exploitation, qui étaient positifs, sont devenus négatifs entre 1996 et 1997, et les pertes ont augmenté pendant la période intermédiaire de 1998.[197]

7.164 S'agissant des dépeceurs, une seule entreprise a communiqué des renseignements. Afin de protéger les renseignements commerciaux confidentiels, le Groupe spécial n'a pas demandé, et les États-Unis n'ont pas fourni, ces renseignements, même pas sous forme d'indices.[198]

7.165 En ce qui concerne les conditionneurs/dépeceurs, la valeur marchande nette a régulièrement diminué entre 1996 et la période intermédiaire de 1998. Les bénéfices d'exploitation en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 se sont fortement contractés par rapport à leur niveau de 1996. La valeur unitaire des ventes a elle aussi baissé au cours de cette période.[199]

viii) Difficulté de se procurer des capitaux

7.166 En ce qui concerne les éleveurs/engraisseurs, il est indiqué dans le rapport de l'ITC qu'un certain nombre d'entre eux ont fait état de difficultés à se procurer suffisamment de capitaux pour financer la modernisation de leurs installations et équipements (à savoir annulation/rejet de plans d'expansion, réduction du volume des dépenses d'équipement, refus par les banques d'accorder des prêts, cote de crédit en baisse et difficulté à rembourser les emprunts).[200]

7.167 Pour ce qui est des conditionneurs/dépeceurs, il est indiqué dans le rapport de l'ITC qu'un certain nombre d'entre eux ont fait état de difficultés à récupérer ce qui a été récemment investi et à rembourser les emprunts.[201]

ix) Prix et évolution des prix

7.168 L'ITC a rassemblé des données sur un certain nombre de produits spécifiques[202] et a également examiné les données du Département de l'agriculture des États-Unis concernant les prix de gros de divers produits.[203] Il ressort en général des données qu'elle a rassemblées que les prix des producteurs aux États-Unis se trouvaient à un plus bas niveau à la fin de la période intermédiaire de 1998 qu'en 1997, bien que ces prix aient dans l'ensemble été orientés à la hausse pendant la période intermédiaire de 1998. Une constatation similaire est faite en ce qui concerne les prix à l'importation.

---

[196] Tableau 14, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-29 (indices, annexe 3-7, réponse des États-Unis à la question n° 24 du Groupe spécial). Aucune donnée n'a été communiquée pour les périodes intermédiaires.

[197] Tableau 16, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-33 (indices, annexe 3-7, réponse des États-Unis à la question n° 24 du Groupe spécial).

[198] Tableau 20, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-34.

[199] Tableau 18, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-33 (indices, annexe 3-7, réponse des États-Unis à la question n° 24 du Groupe spécial).

[200] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-21, Appendice F.

[201] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-21. Il ressort des données que les conditionneurs ont beaucoup investi en 1997, et les conditionneurs/dépeceurs en 1995 et 1996.

[202] Tableaux 39 à 43, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, pages II-75 et 76 (indices, annexe 3-7, réponse des États-Unis à la question n° 24 du Groupe spécial).

[203] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, figures 5 à 10, pages II-58 à II-61.

7.169 L'ITC indique que certains conditionneurs et dépeceurs ont signalé qu'ils ont dû abaisser leurs prix pour soutenir la concurrence des importations à bas prix.

7.170 Il ressort des données du Département de l'agriculture que les prix des agneaux vivants achetés pour l'abattage étaient également plus bas au cours de la période intermédiaire de 1998 qu'en 1997, bien qu'ils aient légèrement augmenté au cours de la période intermédiaire de 1998. Ces données font aussi apparaître une certaine remontée des prix au cours de la période intermédiaire pour certaines découpes de viande d'agneau, mais là encore les prix à la fin de la période intermédiaire étaient toujours inférieurs à leur niveau de 1997.

7.171 Les données du Département de l'agriculture concernant les prix comprenaient également des données sur les prix de la viande d'agneau importée, ainsi que sur les marges de sous-cotation/surcotation du produit importé par rapport au produit d'origine nationale.[204] Il est indiqué dans le rapport d'enquête que l'agneau importé était constamment vendu moins cher que l'agneau d'origine nationale pour la totalité des produits sauf un, et que les marges moyennes de sous-cotation du produit australien allaient de 29,0 à 42,0 pour cent. La sous-cotation du produit néo-zélandais allait de 19,7 à 36,5 pour cent. La détermination de l'ITC ne mentionne pas ces différences de prix, mais fait plutôt état des tendances à la baisse des valeurs unitaires et des prix à l'importation.

c) Évaluation faite par le Groupe spécial

7.172 Nous soulignons là encore que notre évaluation de la prise en considération par l'ITC des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG se fonde sur notre acceptation, pour les besoins de l'argumentation, de la définition de la branche de production qui a en fait été utilisée par l'ITC au cours de l'enquête. En d'autres termes, prenant comme telle la branche de production qui est définie comme englobant les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs, la question que nous allons aborder ici est celle de savoir si l'ITC a examiné comme il convenait tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG s'agissant de la branche de production ainsi définie. Bien entendu, cela ne modifie en rien notre constatation ci-dessus concernant cette définition proprement dite de la branche de production.

7.173 Nous rappelons que l'ITC a déclaré que, en ce qui concerne les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants, il ne peut y avoir, par définition, de *stocks* de viande d'agneau et que, pour ce qui est des conditionneurs et des dépeceurs, les stocks des conditionneurs ont légèrement progressé, mais ce facteur n'est pas particulièrement probant s'agissant de la situation de la branche de production en raison du caractère périssable de la viande.

7.174 En l'occurrence, il est également indiqué dans le rapport de l'ITC que la collecte auprès des éleveurs et des engraisseurs de données sur la *capacité* était malaisée parce que les mesures variaient d'un éleveur à l'autre. Pour des raisons similaires, l'ITC n'a pas accordé beaucoup d'importance aux renseignements sur l'accroissement de la *capacité* des conditionneurs et des dépeceurs. Elle reconnaît cependant que la diminution de l'*utilisation de la capacité* était également imputable au fait que la capacité augmentait à un rythme plus rapide que la production.[205]

[204] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, pages II-51 et suivantes.
[205] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-20.

7.175 De plus, l'analyse de l'*emploi* en ce qui concerne les conditionneurs et les dépeceurs est très superficielle, consistant pour l'essentiel en une conclusion tirée des informations financières de ces établissements quant à la productivité de leur main-d'œuvre.[206]

7.176 En outre, nous notons que les "ventes nettes totales" ne constituent que l'un des indicateurs possibles des *résultats financiers* d'une branche de production. Il ressort clairement du rapport de l'ITC que ce facteur a bien été analysé pour les différents segments de la branche de production. Nous rappelons que nous n'avons pas demandé ces renseignements concernant les *dépeceurs* afin de protéger la confidentialité des renseignements commerciaux, mais nous estimons que les informations financières dont nous disposons étaient suffisantes pour procéder à un examen des profits et pertes de la branche de production.

7.177 Nous soulignons qu'un examen plus approfondi de ces facteurs (c'est-à-dire l'utilisation de la capacité et l'emploi) aurait été préférable. Nous notons aussi cependant que l'ITC a analysé tous les facteurs relatifs au dommage pertinents énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG, conformément à la pratique de l'OMC en matière de règlement des différends.[207] Nous estimons également que, dans les cas où l'ITC n'a pas rassemblé de données concernant un facteur particulier relatif au dommage pour tous les segments de la branche de production, son rapport en donne une explication suffisante. Soit le rapport de l'ITC explique en quoi des conclusions peuvent être tirées des données rassemblées concernant *un* segment pour *un autre* segment pour lequel des données n'ont pas été rassemblées, soit il explique pourquoi, dans les circonstances du segment particulier en question de la branche de production, la collecte de données d'une nature objective et quantifiable n'a pas été possible, ou il explique pourquoi un facteur spécifique relatif au dommage n'est pas probant pour ce segment.

7.178 Toutefois, ces considérations préliminaires quant à l'analyse des facteurs relatifs au dommage sont formulées sous réserve de nos débats concernant l'approche analytique adoptée par l'ITC pour arriver à sa détermination de l'existence d'une menace ainsi que de la question de savoir si les données rassemblées sont représentatives d'une "proportion majeure" des producteurs des segments considérés de la branche de production et si l'ITC a correctement défini la branche de production nationale (voir la section VII.C ci-dessus).

3. L'analyse de la *menace* de dommage grave faite par l'ITC au cours de l'enquête

a) Projections dont il y a lieu de tenir compte pour une menace de dommage grave

7.179 Les plaignants allèguent que l'approche adoptée par l'ITC pour examiner s'il existe une menace de dommage grave ne satisfait pas au critère fixé à l'article 4:1 b) de l'Accord SG pour une analyse prospective de la situation de la branche de production. En particulier, la Nouvelle-Zélande[208] fait valoir qu'il devrait y avoir un examen des tendances de l'offre et de la demande sur le marché intérieur et des éléments de preuve factuels concernant la situation de la branche de production nationale dans le passé et une extrapolation dans le futur, ainsi qu'un examen de l'évolution des prix du produit sur le marché intérieur et à l'importation. Sur la base de ces tendances antérieures et de tous éléments de preuve concernant les prix contractuels à terme, il devrait y avoir une analyse qui

---

[206] Tableaux 16 à 20, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, pages II-33 et 34 (indices, annexe 3-7, réponse des États-Unis à la question n° 24 du Groupe spécial). Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-20.

[207] Voir les rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, *op. cit.*, paragraphe 8.123 et paragraphe 136, respectivement, et le rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, *op. cit.*, paragraphe 7.55 s'agissant de l'Accord sur les sauvegardes.

[208] Question n° 7 posée par le Groupe spécial à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande (annexes 1-7 et 2-8).

montre comment les prix sont susceptibles d'évoluer à l'avenir. C'est particulièrement important dans le cas de produits agricoles ou saisonniers en raison des fluctuations saisonnières, et une telle analyse devrait se fonder sur des données portant au moins sur trois ans. La Nouvelle-Zélande estime qu'une analyse des prix fondée sur des "données relatives à une seule saison", comme elle caractérise l'analyse des prix faite par l'ITC, ne fournit pas la base nécessaire pour une détermination objective "fondée sur des faits".

7.180 L'Australie fait valoir qu'une analyse de l'existence d'une menace étayée par des faits doit démontrer que la situation de la branche de production nationale va nettement changer et que ce changement est imminent. Pour l'Australie, il est nécessaire que les "faits soient prospectifs" afin de permettre de procéder à une évaluation pour déterminer qu'un dommage grave va se produire de manière imminente. Les plaignants ne fournissent pas d'autres précisions quant à la nature des "faits prospectifs", ni quant à la manière dont ces faits devraient être obtenus ou évalués pour s'assurer de leur fiabilité.

7.181 Les plaignants ne précisent pas plus en détail de méthode spécifique quant à la manière de procéder, dans la pratique, à une analyse prospective de l'évolution future de la situation de la branche de production, quels types de données ou d'extrapolations de tendances qui seraient pertinentes et fiables pourraient servir de base pour une telle analyse, ni en quoi une analyse fondée uniquement sur des projections concernant les résultats de la branche de production pourrait ne pas constituer "des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités", que l'article 4:1 b) de l'Accord SG interdit.

7.182 Les États-Unis mettent en avant, comme preuve que l'ITC a bien procédé à une analyse prospective de l'évolution future de la situation de la branche de production, sa constatation concernant le lien de causalité, en particulier les projections obtenues au cours de l'enquête qui laissent entrevoir que les exportations australiennes et néo-zélandaises de viande d'agneau vers les États-Unis continueraient à augmenter en 1999. Ils font aussi référence à la tendance à la baisse des prix à l'importation et des prix intérieurs de la viande d'agneau à la fin de la période visée par l'enquête.

7.183 Les plaignants critiquent l'approche adoptée par l'ITC au motif, tout d'abord, qu'elle est inadmissible parce que les États-Unis invoquent des éléments de son analyse du lien de causalité comme une démonstration de l'existence d'une menace de dommage.

7.184 Nous rappelons que l'Accord sur les sauvegardes ne définit pas de méthode particulière que doivent suivre les autorités nationales compétentes pour déterminer l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave et d'un lien de causalité. Nous ne considérons pas comme étant déterminante la manière dont l'ITC elle-même a structuré sur le plan analytique son rapport sur l'enquête et la détermination, pour autant que, dans sa globalité, l'analyse faite par l'autorité compétente de l'existence d'une menace et d'un lien de causalité établit l'existence d'une menace de dommage grave ainsi que d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et cette menace, conformément à l'Accord sur les sauvegardes.[209]

7.185 Les plaignants allèguent en outre que la référence faite par les États-Unis à des projections concernant des accroissements futurs des importations pour défendre leur analyse d'une menace revient à assimiler une "menace d'accroissement des importations" à une "menace de dommage grave", ce que le Groupe spécial *Argentine – Chaussures* a jugé inadmissible.

[209] D'un point de vue contextuel, nous notons aussi que les déterminations de l'existence d'une "menace" dans le cadre de l'Accord antidumping et de l'Accord SMC associent, elles aussi, les tendances et les projections pour les importations et pour les indicateurs concernant la branche de production nationale.

7.186 Nous estimons qu'il est hors de propos de se fonder sur les constatations formulées par le Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, parce que, dans cette affaire, les importations étaient en baisse au moment où les autorités argentines ont rendu leur détermination, de sorte que la constatation de l'existence d'une menace se fondait sur une projection laissant entrevoir que les importations *commenceraient* à augmenter si une mesure de sauvegarde n'était pas imposée. L'Accord sur les sauvegardes exige, bien entendu, comme condition préalable fondamentale pour l'application d'une mesure que les importations augmentent. Dans le présent différend, il n'y a pas désaccord sur le fait que les importations de viande d'agneau aux États-Unis augmentaient régulièrement au moment où l'ITC a établi sa détermination. Les accroissements projetés en 1999 étaient, par conséquent, de *nouveaux accroissements* et non le début d'un accroissement.

7.187 Nous souscrivons en général à l'argument des plaignants selon lequel une menace d'*accroissement des importations* ne peut pas en soi être assimilée à une menace de *dommage grave*. Toutefois, à notre avis, ce n'est pas ce que l'ITC a fait en l'espèce. De plus, nous estimons aussi possible que des importations qui se poursuivent à un niveau élevé pendant une période plus longue sans qu'il y ait un nouvel accroissement à la fin de la période visée par l'enquête soient susceptibles, s'il n'y est pas mis un frein, de causer par la suite un dommage grave (c'est-à-dire qu'elles peuvent menacer de causer un dommage grave). En d'autres termes, si l'accroissement des importations à un certain moment cause *moins qu'*un dommage grave, il n'est pas nécessairement vrai qu'une menace de dommage grave puisse n'être causée que par un *nouvel accroissement*, c'est-à-dire un accroissement *additionnel* des importations. À notre avis, dans les circonstances particulières d'une affaire, la poursuite d'importations à un niveau déjà accru depuis peu peut suffire pour causer une telle menace.

7.188 À notre avis, la même logique vaut pour les arguments des plaignants selon lesquels la baisse aggravée concernant d'autres facteurs relatifs au dommage, comme les prix[210] ou les résultats financiers[211] dans le passé le plus récent (c'est-à-dire 1997 et la période intermédiaire de 1998), doit être considérée en tenant compte du fait que la branche de production est "depuis longtemps en régression"[212] ou ne concerne pas certaines des entreprises exerçant des activités dans le cadre de la branche de production. Là encore, nous n'excluons pas que, dans les circonstances particulières d'une affaire, le fait, par exemple, que les prix restent à un niveau déprimé pendant une plus longue période peut être suffisant pour déterminer que, dans l'ensemble, une branche de production est menacée d'un dommage grave, même si un facteur donné relatif au dommage n'accuse pas une baisse récente, forte et soudaine. En outre, une constatation de l'existence d'une menace n'exige pas que, par exemple, les résultats financiers de chacune des entreprises exerçant des activités dans le cadre de la branche de production accusent une baisse. Une autorité nationale compétente peut arriver à une détermination de l'existence d'une menace même si la majorité des entreprises de la branche de production concernée n'est pas confrontée à une baisse de rentabilité, à condition qu'une évaluation des facteurs relatifs au dommage dans leur ensemble fasse apparaître une menace de dommage grave.

b) Période pertinente pour l'analyse de l'existence d'une menace

7.189 Bien que l'ITC ait rassemblé des données pour cinq années entières (1993 à 1997 et la période intermédiaire de 1998) et en outre pour les neuf premiers mois de 1997 et 1998 (les "périodes intermédiaires"), elle a fondé sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave sur les baisses intervenues à la fin de cette période (c'est-à-dire 1997 et la période intermédiaire de 1998).[213]

---

[210] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphe 7.59.

[211] *Id.*, et première communication de l'Australie, annexe 1-1, paragraphes 153 à 164.

[212] Première communication de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphe 7.62.

[213] Il est indiqué ce qui suit dans le rapport de l'ITC (pièce n° 1 des États-Unis), à la page I-18: "Au milieu de 1997, les indicateurs économiques relatifs à la branche de production ont commencé à accuser une

7.190 Nous ne partageons pas les critiques formulées par les plaignants qui considèrent que le laps de temps utilisé par l'ITC pour son analyse est trop bref. Il semble que, par ailleurs, les plaignants insistent sur le fait que l'analyse d'une menace devrait être de nature prospective et, à ce sujet, ils contestent la pertinence de *toutes* données se rapportant au passé. En particulier, la Nouvelle-Zélande qualifie à cet égard les données sur lesquelles l'ITC a fondé sa détermination de "données relatives à une seule saison" et fait valoir que l'analyse des volumes d'importation et des prix projetés aurait dû se fonder sur des données antérieures portant sur trois ans au minimum.[214]

7.191 À cet égard, nous notons également que, en donnant leurs propres interprétations et explications des données de l'ITC, les plaignants se réfèrent souvent à l'ensemble de la période visée par l'enquête. Par exemple, ils font valoir qu'au cours de cette période l'accroissement des importations était considérablement plus faible que la baisse de la production/des expéditions sur le marché intérieur. Toutefois, la constatation de l'ITC, selon laquelle il y avait "éviction" de la production nationale par les importations, se fonde sur la fin de la période visée par l'enquête.

7.192 À notre avis, étant donné que l'analyse de l'existence d'une menace est axée sur l'avenir, il semblerait logique que ce qui se produit au début d'une période visée par une enquête soit moins pertinent que ce qui se produit à la fin de cette période. L'Accord SG ne spécifie pas la durée appropriée de la période à prendre en considération dans une enquête, mais le Groupe spécial et l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures* se sont l'un et l'autre penchés dans une certaine mesure sur cette question. L'un et l'autre ont conclu que (pour formuler une constatation de l'existence d'un dommage grave *effectif*) les données les plus récentes étaient manifestement les plus pertinentes. En particulier, l'Organe d'appel a déclaré que "la période d'enquête pertinente ne devrait pas seulement *se terminer* dans un passé très récent; elle devrait *être constituée* par le passé récent".[215]

7.193 Étant donné qu'une menace de dommage grave ressortit à une dégradation générale notable *imminente*, c'est-à-dire un événement qui doit se produire dans l'avenir immédiat, le même principe devrait valoir *a fortiori* pour les déterminations de l'existence d'une menace par rapport aux déterminations de l'existence d'un dommage grave actuel. Cela corrobore le point de vue selon lequel l'ITC avait raison de se concentrer sur les données disponibles les plus récentes concernant la fin de la période visée par l'enquête. Nous estimons également que les données concernant 1997 et la période intermédiaire de 1998 portent sur une période suffisante et raisonnable si elles sont complétées par des projections extrapolant les tendances existantes dans l'avenir imminent, afin de garantir l'analyse prospective qu'exige une détermination de l'existence d'une menace.

7.194 En conséquence, nous considérons que, en fondant sa détermination sur des événements survenus à la fin de la période visée par l'enquête (c'est-à-dire un an et neuf mois) plutôt que pendant toute la durée de cette période, l'ITC a suffisamment analysé des données récentes pour procéder à une évaluation valable de la question de savoir si une dégradation générale notable était "imminente" dans le proche avenir. De même, nous estimons également que, en fondant en fait sa détermination sur des données concernant des événements remontant au passé récent, au lieu de s'en remettre exclusivement à des projections de l'évolution future des divers indicateurs concernant la branche de production, l'ITC a établi sa détermination de l'existence d'une menace sur la base de faits objectifs et quantifiables, et "non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités".

---

baisse. Ainsi qu'il est exposé ci-après, la détérioration de ces indicateurs, qui s'est produite après 1996, confirme que la branche de production est menacée d'un dommage grave."

[214] Réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 7 du Groupe spécial (annexe 2-8).

[215] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, *op. cit.*, note de bas de page 130.

7.195 À la lumière des considérations ci-dessus, nous ne trouvons aucun vice conceptuel dans l'approche analytique adoptée par l'ITC dans sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, en particulier s'agissant de l'analyse prospective et de la période utilisée.

c) Évaluation des données se rapportant à la période allant de janvier 1997 à septembre 1998

7.196 Nous allons ensuite voir si la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC, les constatations et explications factuelles selon lesquelles les données font apparaître une baisse en ce qui concerne divers indicateurs (à savoir part de marché, production, expéditions, rentabilité et prix) des résultats de la branche de production, en particulier en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, et les projections concernant les volumes d'importation et les prix à l'avenir (qui figurent dans la section relative au lien de causalité du rapport de l'ITC) sont suffisamment fondées sur des faits et suffisamment axées sur l'avenir pour satisfaire aux prescriptions de l'article 4:1 a) et b) et 4:2 a) de l'Accord SG.

7.197 Cet examen est différent de l'examen portant sur les contestations des plaignants quant à la représentativité des données et est aussi distinct de celui concernant les questions soulevées par les plaignants au sujet de l'interprétation des données, par exemple les périodes qu'ils considèrent les plus pertinentes, ainsi que de celui relatif aux autres explications qu'ils ont avancées pour les diverses tendances qui ressortent des données.

7.198 Les parties ne sont pas en désaccord sur le fait que les importations de viande d'agneau avaient augmenté sensiblement, surtout dans la dernière partie de la période visée par l'enquête (de 19 pour cent en 1997 ainsi que pendant la période intermédiaire de 1998), et que, selon les projections, elles allaient continuer à augmenter en 1998 et 1999.

7.199 Nous notons que les plaignants ne contestent pas, à proprement parler, les constatations de l'ITC selon lesquelles une baisse a été enregistrée en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 en ce qui concerne la plupart des indicateurs auxquels l'ITC fait référence dans sa détermination.

7.200 La Nouvelle-Zélande semble reconnaître explicitement qu'une baisse a été enregistrée en ce qui concerne la part de marché, le volume et la valeur de la production, les prix, le nombre d'établissements d'élevage, les ventes des conditionneurs et des dépeceurs, et les revenus des conditionneurs, des dépeceurs et des engraisseurs.[216] La Nouvelle-Zélande reconnaît aussi implicitement (relevant une augmentation des profits bruts des conditionneurs/dépeceurs pendant la période intermédiaire de 1998) que les bénéfices d'exploitation ont baissé pour tous les segments de la branche de production en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998.[217] Bien qu'elle reconnaisse que pendant la période intermédiaire les prix étaient inférieurs à ce qu'ils étaient en 1997, la Nouvelle-Zélande fait aussi valoir qu'ils ont augmenté à partir de la dernière partie de 1998 et que les États-Unis ont maintenant révélé que ces hausses de prix se sont poursuivies en 1999.[218] La

[216] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphe 7.56.

[217] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-9, paragraphe 4.23.

[218] L'argument de la Nouvelle-Zélande concernant l'évolution des prix aux États-Unis en 1999 se fonde sur un communiqué de presse, daté du 7 juillet 1999, du Vice-Premier Ministre australien dénonçant la mesure de sauvegarde et dans lequel M. Fischer fait état d'une "hausse récente des prix de la viande d'agneau aux États-Unis". Ce n'est donc pas une déclaration de l'ITC concernant la tendance des prix en 1999. Les États-Unis ont communiqué ce document en tant que pièce dans un contexte différent. Étant donné que nous n'allons pas procéder à un examen *de novo* de l'enquête nationale, nous relevons que cet argument ne présente aucun intérêt pour notre examen de l'enquête menée par l'ITC, parce qu'il se fonde sur un document qui a été publié longtemps après la clôture de l'enquête et qui ne faisait donc pas partie du dossier de l'enquête, et parce

Nouvelle-Zélande fait également mention d'une déposition d'un professeur d'économie agricole au sujet des projections du Département de l'agriculture des États-Unis laissant entrevoir des hausses de prix en 1999.[219] S'agissant de la sous-cotation, elle met en doute la validité des données de l'ITC. Elle fait valoir que les produits pour lesquels l'ITC a effectué des comparaisons de prix ne sont pas comparables et que la sous-cotation était donc moins importante que ce qu'a indiqué l'ITC. La Nouvelle-Zélande semble néanmoins reconnaître, du moins dans le contexte de son argument concernant l'importance de ces constatations, que l'ITC a établi qu'il y avait sous-cotation.[220]

7.201 En ce qui concerne les autres facteurs que l'ITC a examinés et dont elle n'a pas indiqué qu'ils constituaient une partie du fondement de sa constatation de l'existence d'une menace, les plaignants considèrent que l'augmentation de la capacité et de la production des dépeceurs, y compris en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, ainsi que l'accroissement de la capacité des conditionneurs au cours de ces périodes, constituent des éléments de preuve de résultats positifs. Ils font également état d'une diminution des stocks des conditionneurs pendant la période intermédiaire de 1998 comme élément de preuve d'une plus grande capacité de vente. Selon la Nouvelle-Zélande, l'ITC "a rejeté" en tant qu'"éléments de preuve contradictoires" les données relatives à la capacité, à l'utilisation de la capacité, aux stocks et à la productivité.[221]

7.202 L'Australie soutient qu'en ce qui concerne les éleveurs, la production et les ventes ont augmenté, que la productivité s'est manifestement accrue, que l'utilisation de la capacité n'a pas été examinée, que les revenus nets sans subventions étaient positifs en 1998 par rapport à la période 1993-1996, et que l'emploi a progressé. Il semble qu'en avançant ces arguments l'Australie se réfère à toute la période visée par l'enquête et non à la fin de celle-ci. S'agissant de la fin de la période visée par l'enquête (période intermédiaire de 1998), l'Australie appelle l'attention sur l'augmentation des expéditions d'agneaux vivants qui ressort des données fournies en réponse au questionnaire, ainsi que sur une légère progression des expéditions de viande d'agneau qui ressort des données du Département de l'agriculture. Elle fait en outre observer que les chiffres relatifs à la production et le nombre de travailleurs employés par les éleveurs étaient en hausse pendant la période intermédiaire de 1998.

7.203 Nous faisons observer que, à notre avis, l'article 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord SG n'exige pas que l'autorité nationale compétente démontre que chacun des facteurs relatifs au dommage qui sont énumérés est en baisse, c'est-à-dire qu'il dénote un dommage grave ou une menace de dommage grave. L'autorité nationale compétente est tenue de rendre sa détermination à la lumière de l'évolution de *l'ensemble* des facteurs relatifs au dommage, afin de déterminer si la "dégradation *générale* notable" de sa situation à laquelle est confrontée la branche de production concernée est imminente. Nous souscrivons à ce qu'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, à savoir que:

---

qu'il a trait à des événements qui se sont effectivement produits postérieurement à l'enquête, par opposition à des projections concernant ce qui se produirait au cours des mois suivant l'enquête.

[219] Pièce n° 16 de la Nouvelle-Zélande et note de bas de page 49 de la deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-9.

[220] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-9, paragraphes 2.18, 4.10 et 4.11. *Voir* ce que la Nouvelle-Zélande a indiqué à ce sujet: "une comparaison valable n'est possible que pour trois des huit produits visés et … dans un cas, le prix du produit américain était en fait supérieur à celui du produit importé" (deuxième déclaration orale de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-10, paragraphe 36) et "l'écart dû au prix de vente prétendument inférieur a eu tendance à *diminuer* pendant la période visée par l'enquête et, en tout état de cause, il a existé *pendant toute* cette période" (deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-9, paragraphe 4.11. Italique dans l'original).

[221] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphe 7.61.

> "c'est uniquement lorsque la situation générale de la branche de production nationale est évaluée, à la lumière de tous les facteurs pertinents qui influent sur cette situation, que l'on peut déterminer s'il y a "une dégradation générale notable" de ladite situation. ... Une évaluation de chaque facteur énuméré ne devra pas nécessairement montrer que chacun de ces facteurs est "en baisse". Dans un cas par exemple, il pourra y avoir des baisses importantes des ventes, de l'emploi et de la productivité qui indiqueront une "dégradation générale notable" de la situation de la branche de production, et par conséquent justifieront une constatation de l'existence d'un dommage grave. Dans un autre cas, 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."[222]

7.204 En conséquence, à la lumière des éléments de preuve spécifiques, des explications et de l'analyse prospective que comporte le rapport de l'ITC, nous estimons que le fait que l'ITC s'est fondée, entre autres difficultés, sur des facteurs incluant la part de marché, la production, les expéditions et la rentabilité de la branche de production nationale, ainsi que les prix, constitue une base suffisante pour déterminer s'il existe une menace de dommage grave. Nous estimons également que l'analyse faite par l'ITC du tableau d'ensemble des tendances qui ressortaient des données les plus récentes et qui ont fait l'objet de projections à partir de ces données (surtout les données concernant 1997 et la période intermédiaire de 1998), ainsi que les projections concernant de nouveaux accroissements des importations (en présumant, pour les besoins de l'argumentation, que les données sur lesquelles ces tendances et projections se fondaient étaient représentatives d'une proportion majeure des producteurs constituant la branche de production concernée)[223], semblent confirmer sa détermination qu'il y avait imminence évidente d'une "dégradation générale notable" de la situation générale de la branche de production nationale.

d) Les autres explications des plaignants concernant la régression de la situation de la branche de production des États-Unis

7.205 Dans leurs communications, l'Australie et la Nouvelle-Zélande donnent un certain nombre d'autres explications concernant la régression des résultats de la branche de production des États-Unis à divers moments au cours de la période visée par l'enquête. Certaines de ces explications ont trait aux "autres facteurs" pris en considération par l'ITC dans son analyse du lien de causalité (par exemple, la suppression des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine, l'absence d'une stratégie de commercialisation et de promotion adéquate de la part des producteurs d'agneaux aux États-Unis), mais elles tirent d'autres explications du dossier de l'enquête.[224]

7.206 Les États-Unis répondent à ces autres explications en faisant valoir que les plaignants demandent au Groupe spécial de procéder à un examen *de novo*, en réévaluant les éléments de preuve et en substituant à sa propre analyse et à son propre jugement les déterminations établies par l'ITC.

7.207 Ainsi qu'il a été confirmé dans l'affaire *Argentine – Chaussures*[225], le critère d'examen applicable dans les affaires de sauvegardes fait que les groupes spéciaux doivent se borner à examiner si les autorités nationales compétentes ont étudié tous les faits pertinents et ont fourni une explication motivée de la façon dont les faits étayaient leurs déterminations. Par conséquent, dans la mesure où n'importe laquelle des autres explications avancées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande est en fait

---

[222] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, *op. cit.*, paragraphe 139.

[223] Voir nos constatations ci-après concernant la représentativité des données et ci-dessus la définition de la branche de production.

[224] Voir ci-dessus les paragraphes 7.201 à 7.203.

[225] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, *op. cit.*, paragraphe 121.

une nouvelle analyse des éléments de preuve consignés au dossier, elle ne présente pas d'intérêt pour notre examen. Plus exactement, ces arguments factuels et juridiques ne présenteraient de l'intérêt pour notre examen que pour autant qu'ils avaient été avancés au cours de l'enquête, auquel cas il nous faudrait examiner si l'ITC a fourni une explication motivée des raisons pour lesquelles les faits étayaient ses conclusions les concernant et si cette explication est convaincante. Nous notons à cet égard qu'il y avait un certain nombre d'autres explications concernant la situation de la branche de production qui *ont été* avancées par les parties et examinées par l'ITC au cours de l'enquête, à savoir la suppression des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine, le fait qu'un programme de commercialisation efficace n'aurait pas été élaboré et mis en œuvre pour la viande d'agneau, la concurrence d'autres viandes, l'augmentation alléguée du coût des intrants, la suralimentation alléguée des agneaux, et la concentration alléguée dans le segment des conditionneurs. Nous allons voir ci-après dans la section relative au lien de causalité, sous la rubrique "autres facteurs", comment l'ITC a examiné tous ces facteurs.

4. Représentativité des données rassemblées

7.208 L'Australie et la Nouvelle-Zélande allèguent que les données sur lesquelles l'ITC s'est fondée ne représentent pas une "proportion majeure" de la branche de production de viande d'agneau, comme l'exige l'article 4:1 c) de l'Accord SG. Elles font valoir que les réponses au questionnaire de l'ITC constituaient une base insuffisante pour que cette dernière puisse rendre des jugements quant à la situation de l'ensemble de la branche de production (pour large qu'en soit sa définition).

7.209 Les plaignants admettent que, d'une manière générale, le champ des réponses reçues des conditionneurs et des dépeceurs est beaucoup plus complet que dans le cas des éleveurs et des engraisseurs. Toutefois, la Nouvelle-Zélande fait observer que ce champ est très irrégulier selon les différents facteurs considérés, et en particulier que, en ce qui concerne le champ des réponses au questionnaire, les États-Unis n'ont pas fourni de renseignements au sujet des données financières.[226] Selon la Nouvelle-Zélande, seuls 49 éleveurs, trois éleveurs/engraisseurs et neuf engraisseurs, représentant seulement 5 pour cent de la production d'agneaux aux États-Unis en 1997, ont fourni des données sur la situation financière du secteur des agneaux vivants[227], alors que les engraisseurs qui ont communiqué des données financières représentaient en 1997 environ un tiers des agneaux abattus engraissés dans des parcs d'engraissement.[228] De plus, aucune donnée financière n'a été fournie pour la période intermédiaire de 1998 par les éleveurs/engraisseurs.[229]

7.210 La Nouvelle-Zélande fait observer que des données concernant les expéditions et les stocks intérieurs ont été communiquées en réponse au questionnaire par cinq conditionneurs, dont l'ITC a estimé qu'ils représentaient 76 pour cent des moutons et des agneaux abattus aux États-Unis en 1997.[230] Toutefois, des renseignements sur la situation financière des conditionneurs n'ont été fournis que par quatre d'entre eux, dont deux étaient également des conditionneurs/dépeceurs[231], et le rapport de l'ITC n'indique pas lesquelles de ces entreprises ont été incluses dans les cinq entreprises de conditionnement qui, selon les estimations, représentaient 76 pour cent des moutons et des agneaux abattus aux États-Unis en 1997.

[226] Première communication de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphes 4.6 à 4.11.
[227] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-24.
[228] *Id.*
[229] *Id.*, page II-29.
[230] *Id.*, page II-14.
[231] *Id.*

7.211 S'agissant des dépeceurs, la Nouvelle-Zélande fait valoir que l'ITC a reçu des réponses au questionnaire utilisables de quatre entreprises[232], mais seules trois entreprises (dont deux qui étaient également des dépeceurs) ont communiqué des données sur leur situation financière[233], et une seule d'entre elles était uniquement un dépeceur. Elle fait observer qu'aucun renseignement n'a été fourni sur la proportion de la production totale des dépeceurs que représentait la réponse de l'entreprise qui était uniquement un dépeceur. En conséquence, selon la Nouvelle-Zélande, l'ITC a formulé des constatations au sujet de la situation financière des conditionneurs et des dépeceurs de viande d'agneau sur la base de données financières communiquées par cinq entreprises - deux conditionneurs, deux conditionneurs/dépeceurs et un seul dépeceur[234] - et il n'est pas possible de déterminer le pourcentage des opérations de chaque segment qui est représenté par les réponses au questionnaire et, partant, de savoir si ces entreprises représentent un échantillon valable de dépeceurs.

7.212 Les États-Unis décrivent en des termes très similaires le nombre de réponses au questionnaire utilisables. Sur 74 710 éleveurs (1997), l'ITC a reçu des données utilisables de 57 entreprises ou personnes physiques représentant, selon les estimations, 6 pour cent de la production nationale d'agneaux vivants.[235] Mais les États-Unis font observer que les conditionneurs et les dépeceurs étaient couverts bien plus largement par le questionnaire que les éleveurs et les engraisseurs. Selon les États-Unis, les cinq conditionneurs et conditionneurs/dépeceurs qui ont répondu au questionnaire représentaient environ 76 pour cent, soit une majorité notable, des agneaux abattus.[236] Les États-Unis ne donnent cependant pas de renseignements spécifiques sur la couverture des quatre dépeceurs qui ont fourni des données utilisables en réponse au questionnaire. Plus exactement, ils indiquent qu'au total 75 pour cent des carcasses d'agneaux sont transformés par les dépeceurs et les 25 pour cent restants par les conditionneurs, et qu'il y a aux États-Unis 16 dépeceurs connus, parmi lesquels se trouvent les quatre qui ont fourni des données utilisables. Ni le fait que les dépeceurs transforment trois fois plus de viande d'agneau que les conditionneurs, ni le fait qu'un quart du *nombre* total de dépeceurs connus qui ont fourni des données utilisables en réponse au questionnaire, n'indique cependant le pourcentage de la production nationale totale des dépeceurs qui était représenté par les données provenant du questionnaire utilisées par l'ITC.[237]

7.213 Au total, les réponses au questionnaire reçues des conditionneurs représentaient donc une majorité notable du segment des conditionneurs, mais le champ couvert par les données utilisables reçues en ce qui concerne la production, l'utilisation de la capacité, etc. par rapport à celles qui ont été reçues en ce qui concerne les indicateurs financiers n'est pas connu. De même, des renseignements sur la représentativité globale des réponses au questionnaire fournies par les dépeceurs n'ont pas été communiqués par les États-Unis, alors que le Groupe spécial leur en avait expressément fait la demande.[238] Ainsi qu'il est noté ci-dessus, les données fournies en réponse au questionnaire en ce qui concerne les éleveurs/engraisseurs ne représentent qu'une petite minorité de l'ensemble de ce segment.

7.214 Les plaignants font en outre valoir que l'ITC a recherché et choisi parmi les données fournies en réponse au questionnaire et parmi les données publiées par le Département de l'agriculture des États-Unis celles qui allaient dans le sens des résultats désirés.

7.215 Les États-Unis font valoir que l'ITC s'est fondée sur les données du Département de l'agriculture dans la mesure où elles étaient disponibles parce qu'elles étaient plus complètes que les

[232] *Id.*, page II-15.
[233] *Id.*, page II-24.
[234] *Id.*, pages II-29 à II-34.
[235] *Id.*, pages I-17, II-11; réponse des États-Unis à la question n° 14 du Groupe spécial (annexe 3-7).
[236] Réponse des États-Unis à la question n° 14 du Groupe spécial (annexe 3-7).
[237] Réponse des États-Unis à la question n° 14 du Groupe spécial (annexe 3-7).
[238] Réponse des États-Unis à la question n° 14 du Groupe spécial (annexe 3-7).

données fournies en réponse à son questionnaire. Dans le rapport de l'ITC lui-même, l'échantillon représenté par les éleveurs et les engraisseurs qui ont répondu au questionnaire est défini comme ne constituant pas un échantillon statistiquement valable.[239] Plus exactement, il est indiqué dans ce rapport qu'un questionnaire a été envoyé à 110 établissements "passant pour être de gros éleveurs d'agneaux". D'après le rapport de l'ITC, les données utilisables rassemblées au moyen du questionnaire envoyé aux éleveurs, aux engraisseurs et aux éleveurs/engraisseurs représentaient environ 6 pour cent de la production nationale d'agneaux.[240]

7.216 Les données du Département de l'agriculture utilisées par l'ITC comprennent les données sur les abattages d'agneaux dont l'ITC s'est servie pour estimer la production et les expéditions de viande d'agneau aux États-Unis (quantité et valeur).[241] L'ITC a également utilisé les données du Département de l'agriculture concernant les prix des agneaux vivants vendus pour l'abattage ainsi que ceux de certaines découpes de viande d'agneau.[242] En outre, elle s'est fondée sur les données du Département de l'agriculture concernant le nombre d'éleveurs d'agneaux pour formuler sa constatation selon laquelle le nombre d'éleveurs a diminué au cours de la période visée par l'enquête. Pour ce qui est des indicateurs restants de la situation de la branche de production, les réponses au questionnaire étaient la seule source d'informations de l'ITC.

7.217 Nous partageons les préoccupations des plaignants quant à la représentativité des données fournies en réponse au questionnaire, mais leur critique de l'utilisation par l'ITC des données du Département de l'agriculture dans les cas où elles étaient disponibles semble injustifiée. Le sens de la référence qui est faite à l'article 4:1 c) de l'Accord SG à l'ensemble des producteurs ou à ceux qui en constituent une proportion majeure plaide clairement en faveur de l'utilisation des données les plus complètes possibles. Étant donné que le Département de l'agriculture rassemble et publie des données qui, selon l'ITC, ont une couverture beaucoup plus large que celle des données fournies en réponse au questionnaire, nous ne voyons dans l'Accord sur les sauvegardes rien qui aurait pu empêcher l'ITC de se fonder sur ces données. En effet, si l'ITC n'avait pas tenu compte des données du Département de l'agriculture et s'était fondée exclusivement sur les maigres données fournies en réponse au questionnaire en ce qui concerne les éleveurs et les engraisseurs, les plaignants auraient eu des motifs encore plus puissants de se plaindre.

7.218 Ainsi, à notre avis, le problème fondamental que soulèvent les données utilisées par l'ITC a trait à la représentativité des données fournies en réponse au questionnaire dans les cas où elles *ont été* utilisées (par exemple, emploi, indicateurs financiers), et non à l'utilisation des données du Département de l'agriculture dans les cas où elles étaient disponibles. En particulier, le champ limité couvert par les données en ce qui concerne les éleveurs et les engraisseurs (environ 6 pour cent), le manque de données financières pour les périodes intermédiaires de 1997 et 1998 s'agissant des éleveurs/engraisseurs et la couverture inégale des données pour ce qui est des conditionneurs et des dépeceurs (surtout pour les données financières décrites ci-dessus) soulèvent de graves doutes quant à la question de savoir si les données représentent une "proportion majeure" de la branche de production nationale, au sens de l'article 4:1 c) de l'Accord SG.

7.219 Ce manque de représentativité est sans doute aggravé par le fait que l'ITC a défini la branche de production nationale dans un sens large comme englobant les éleveurs et les engraisseurs, étant donné que les conclusions tirées des données se rapportant à une faible proportion seulement des

[239] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-17.
[240] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-17; et réponse des États-Unis à la question n° 14 du Groupe spécial (annexe 3-7).
[241] Tableaux 5 et 7, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-17.
[242] Figures 3 et 5-10, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, pages II-55, II-58 à II-61.

éleveurs et des engraisseurs des États-Unis sont au centre de la constatation générale de l'existence d'une menace de dommage grave formulée par l'ITC.

7.220 Nous estimons comme les États-Unis que l'Accord sur les sauvegardes ne spécifie aucune méthode particulière pour assurer la représentativité des données rassemblées au cours d'une enquête.[243] Néanmoins, nous notons également que l'ITC elle-même concède que les réponses au questionnaire ne constituent pas un échantillon statistiquement valable des producteurs qui, à son avis, forment une partie essentielle de la branche de production nationale.[244] Acceptant là encore, pour les besoins de l'argumentation, la définition de la branche de production donnée par l'ITC[245], nous reconnaissons que, sur le plan pratique, il aurait été impossible à l'ITC de collecter des données auprès de tous les éleveurs dont le nombre dépasse 70 000, mais nous estimons néanmoins qu'elle aurait pu obtenir des données auprès d'un pourcentage plus élevé des éleveurs qu'elle ne l'a fait ou à partir d'un échantillon statistique valable, afin d'assurer que les données rassemblées soient représentatives de l'ensemble des éleveurs. En tout état de cause, les requérants qui ont demandé l'ouverture d'une enquête ne pouvaient pas automatiquement être considérés comme représentant une proportion majeure de la branche de production nationale.[246]

7.221 À la lumière de ce qui précède, nous concluons que, sur la base des renseignements communiqués par les États-Unis dans le présent différend (et faute d'informations plus détaillées concernant le champ exact couvert par les réponses au questionnaire) par segment de la branche de production et par facteur relatif au dommage, nous ne sommes pas persuadés que les données utilisées

---

[243] *Voir* la réponse des États-Unis à la question n° 16 du Groupe spécial (annexe 3-7).

[244] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-17.

[245] Naturellement, ce n'est que lorsque la branche de production nationale concernée a été définie conformément à l'article 4:1 c) de l'Accord SG qu'il est logiquement possible de sélectionner des producteurs qui représentent une "proportion majeure" des productions additionnées du produit similaire ou directement concurrent en question, ou d'élaborer un échantillon statistique valable qui garantisse que les données rassemblées sont représentatives d'une proportion majeure de la branche de production nationale.

[246] Éleveurs: "Tous les éleveurs des États-Unis étaient associés aux requérants, puisque tout bénéficiaire de versements au titre de la Loi sur la laine était automatiquement membre de l'association requérante. L'ITC ne pouvait donc pas envoyer de questionnaire à des éleveurs "non associés". Seuls quelques éleveurs ont été désignés nommément comme requérants, étant donné que la grande majorité des éleveurs qui ont reçu le questionnaire étaient des entreprises n'ayant pas, à notre connaissance, d'opinion particulière sur la procédure en matière de sauvegardes. Pour obtenir des données financières ou autres sur les activités d'élevage, [l'ITC] a envoyé un questionnaire à 110 entreprises et personnes physiques passant pour être de gros éleveurs d'agneaux. (Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-20.) Pour les autres segments de la branche de production, l'ITC a sélectionné les destinataires du questionnaire sur la base des noms et des adresses communiqués par les requérants dans leur requête, conformément au règlement de l'ITC (pièce n° 39 des États-Unis)". *Voir* la réponse des États-Unis à la question n° 15 du Groupe spécial (annexe 3-7).

Engraisseurs: "Neuf engraisseurs étaient mentionnés dans la requête. La Commission a envoyé un questionnaire à onze entreprises passant pour être des engraisseurs et a reçu des réponses de 18 engraisseurs, dont plusieurs éleveurs qui ont également des activités d'engraissement." *Voir* le rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-13.

Conditionneurs: "Le segment du conditionnement de la branche de production est quelque peu concentré, cinq entreprises ayant répondu au questionnaire représentant 76 pour cent (sur la base des données du Département de l'agriculture) des moutons et des agneaux abattus aux États-Unis en 1997. Un questionnaire a été adressé à 17 entreprises identifiées comme étant des conditionneurs/abatteurs d'agneaux." *Voir* le rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-14.

Dépeceurs: "Ce segment de la branche de production est aussi concentré que celui du conditionnement. Outre les conditionneurs qui découpent les agneaux en pièces, il y a moins de dix grandes entreprises aux États-Unis qui transforment les carcasses d'agneaux ... Un questionnaire a été envoyé à 16 entreprises identifiées comme étant des dépeceurs d'agneaux." *Voir* le rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-15.

comme base pour la détermination de l'ITC en l'espèce étaient suffisamment *représentatives* "[des producteurs] dont les productions additionnées ... constituent une *proportion majeure* de la production nationale totale de ces produits", au sens de l'article 4:1 c) de l'Accord SG.

5. Conclusions concernant la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave établie par l'ITC dans la présente affaire

7.222 À la lumière des considérations ci-dessus, nous ne trouvons aucun vice conceptuel dans l'approche analytique adoptée par l'ITC dans sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, en particulier s'agissant de l'analyse prospective et de la période utilisée.

7.223 Nous soulignons en outre qu'un examen plus approfondi de certains facteurs relatifs au dommage (à savoir l'utilisation de la capacité et l'emploi) aurait été préférable. Mais nous notons également que, dans les cas où l'ITC n'a pas rassemblé de données au sujet d'un facteur particulier relatif au dommage pour tous les segments de la branche de production, elle a fourni des indications suffisantes qui expliquent en quoi des conclusions peuvent être tirées des données rassemblées concernant *un* segment pour *un autre* segment pour lequel des données n'ont pas été rassemblées, ou pourquoi, dans les circonstances du segment particulier en question de la branche de production, la collecte de données d'une nature objective et quantifiable n'a pas été possible, ou encore pourquoi un facteur spécifique relatif au dommage n'est pas probant pour ce segment de la branche de production.

7.224 Nous estimons aussi que l'analyse de l'existence d'une menace de dommage grave faite par l'ITC au cours de l'enquête considérée est suffisamment fondée sur des faits et axée sur l'avenir, en ce sens que l'ITC s'est fondée sur les renseignements factuels dont elle disposait au sujet de l'évolution future attendue, notamment l'accroissement projeté des importations et les effets probables, sur le plan des prix, de cet accroissement sur la branche de production nationale. Nous ne trouvons pas non plus de vice d'analyse dans la décision de l'ITC de se fonder sur les données les plus récentes (celles de 1997 et de la période intermédiaire de 1998) pour arriver à ses conclusions concernant l'existence d'une menace de dommage grave.

7.225 Toutefois, nous ne sommes pas persuadés que les données utilisées comme base pour la détermination de l'ITC en l'espèce étaient suffisamment *représentatives* "[des producteurs] dont les productions additionnées ... constituent une *proportion majeure* de la production nationale totale de ces produits", au sens de l'article 4:1 c) de l'Accord SG.

7.226 À la lumière des considérations et conclusions ci-dessus, nous constatons que la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave établie par l'ITC au cours de l'enquête portant sur la viande d'agneau est incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord SG et, partant, avec l'article 2:1 dudit accord.

E. CRITÈRE DE CAUSALITÉ ET NON-IMPUTATION DE FACTEURS AUTRES QUE LES IMPORTATIONS

1. Introduction

7.227 Pour que soit établie une détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave, l'article 4:2 b) de l'Accord SG exige que:

> "l'enquête [ ] démontre, sur la base d'éléments de preuve objectifs, l'existence [d'un] *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*".

7.228 Dans les enquêtes en matière de sauvegardes, l'ITC applique habituellement le critère dit de la "cause substantielle", qui est énoncé dans la loi des États-Unis sur les sauvegardes, article 202 b) 1) B). Conformément à ce critère, l'ITC détermine si l'article en question est importé en quantités tellement accrues qu'il constitue ou menace de constituer une "cause substantielle" de dommage grave, c'est-à-dire une cause qui est "*importante* et qui *ne* l'est *pas moins que toute autre cause*".

7.229 La Nouvelle-Zélande et l'Australie allèguent que le critère de la "cause substantielle" et de ce que constitue le membre de phrase "pas moins que toute autre cause" énoncé dans la législation des États-Unis sur les sauvegardes, tel qu'il a été appliqué à la détermination d'une sauvegarde concernant la viande d'agneau, est incompatible avec les prescriptions de l'article 4:2 b) de l'Accord SG. Les plaignants critiquent ce critère parce que, prétendent-ils, il pourrait y être satisfait même si l'accroissement des importations n'est que l'une des nombreuses causes de dommage grave ou de menace de dommage grave, pour autant qu'*aucune autre cause unique* n'est plus importante que l'accroissement des importations. Pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande, l'accroissement des importations *en lui-même* doit causer ou menacer de causer un degré de dommage qui est "grave" pour qu'il soit satisfait au critère de causalité énoncé dans l'Accord sur les sauvegardes.

7.230 Les États-Unis soutiennent que les allégations des plaignants reviennent en fait à contester leur loi sur les sauvegardes proprement dite, ce qui ne relève pas du mandat de ce groupe spécial. Nous avons rendu une décision préliminaire le 25 mai 2000 (voir plus haut les paragraphes 5.54 à 5.56 et, pour le raisonnement pertinent, voir les paragraphes 5.57 et 5.58), selon laquelle l'*application* par l'ITC du critère de causalité des États-Unis dans l'enquête considérée concernant la viande d'agneau relève de notre mandat, mais pas la loi des États-Unis sur les sauvegardes proprement dite (non plus que le critère de causalité qui y est énoncé en des termes généraux).

7.231 Quant au bien-fondé de ces allégations, les États-Unis défendent le critère de la "cause substantielle" tel qu'il a été appliqué dans cette enquête en avançant les arguments suivants. Le terme "cause", tel qu'il est utilisé, par exemple, aux articles 2 et 4 de l'Accord SG, ne donne pas à entendre, à leur avis, que l'accroissement des importations doive nécessairement être la *seule* cause de dommage, pour autant qu'il est une cause *substantielle* dans la relation entre les importations et le dommage. L'article 4:2 b) de l'Accord SG n'exige pas non plus que les autorités nationales compétentes examinent les effets de l'accroissement des importations *séparément* d'autres facteurs. À l'appui de cet argument, les États-Unis rappellent le raisonnement du Groupe spécial *États-Unis – Saumons en provenance de Norvège*[247], qui avait trait à des allégations formulées au titre du Code antidumping issu du Tokyo Round. Selon le raisonnement de ce groupe spécial, "outre l'examen des effets des importations", il n'y avait aucune obligation en vertu de laquelle 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".[248]

[247] Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Imposition de droits antidumping sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège*, ADP/87, IBDD, S41/254, adopté par le Comité des pratiques antidumping le 27 avril 1994.

[248] *Id.*, paragraphe 555.

2. Analyse interprétative générale du lien de causalité et non-imputation d'"autres facteurs"

7.232 Dans des différends antérieurs relevant de l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes[249], les groupes spéciaux ont utilisé un *triple critère* pour appliquer le critère de causalité énoncé à l'article 4:2 b) de l'Accord SG: l'analyse s'est concentrée sur i) la question de savoir si des tendances *à la hausse* des importations coïncident 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 de la raison pour laquelle les données montrent toutefois un lien de causalité; ii) la question de savoir si les *conditions de concurrence* entre le produit importé et le produit d'origine nationale, telles qu'elles sont analysées, démontrent qu'il existe un lien de causalité entre les importations et tout dommage; iii) la question de savoir 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. Les plaignants allèguent que l'ITC n'a pas dûment examiné les conditions de concurrence sur le marché[250], mais, à notre avis, le principal aspect de la question du lien de causalité dans le présent différend concerne l'application du troisième élément, compte tenu en particulier de l'application par les États-Unis de leur critère de la "cause substantielle" au cours de l'enquête considérée.

7.233 Par conséquent, nous allons d'abord voir si, en menant son enquête pour déterminer si l'accroissement des importations était "une cause qui est importante et qui ne l'est pas moins que toute autre cause" d'une menace de dommage grave pour la branche de production nationale de viande d'agneau, l'ITC a satisfait aux obligations qui lui sont faites à l'article 4:2 b) de l'Accord SG i) de démontrer le lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave et ii) de ne pas imputer aux importations un dommage causé par d'autres facteurs.

7.234 L'article 4:2 b) de l'Accord SG limite l'application des mesures de sauvegarde aux circonstances dans lesquelles un *accroissement des importations* cause ou menace de causer un dommage grave. Naturellement, il ne peut *absolument* pas y avoir de menace de dommage grave imputable aux importations si cette menace est entièrement imputable à d'*autres* causes. L'article 4:2 b) de l'Accord SG n'empêche cependant pas les Membres d'imputer une menace de dommage grave à un accroissement des importations dans les cas où *d'autres facteurs* ont également contribué à cette menace[251] pour autant qu'ils s'assurent que l'accroissement des importations n'est pas tenu pour responsable d'une part quelconque du dommage causé par d'*autres* facteurs. En l'occurrence, la question se pose alors de savoir si l'article 4:2 b) de l'Accord SG exige que l'accroissement des importations, *considéré séparément* ou *en lui-même*, est suffisant pour menacer de causer un dommage grave, même si d'"autres facteurs" sont susceptibles d'aggraver cette menace.

7.235 Nous rappelons que les dispositions pertinentes de l'Accord sur les sauvegardes imposent une double obligation: les Membres sont tenus: i) de démontrer l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave subi par la branche de production nationale; et ii) de ne pas imputer un dommage causé par d'autres facteurs à un accroissement des importations.

---

[249] Voir le rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, *op. cit.*, paragraphe 8.229; le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, *op. cit.*, paragraphe 145; le rapport du Groupe spécial *États-Unis - Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de gluten de froment en provenance des Communautés européennes*, WT/DS166/R, daté du 31 juillet 2000, appel en instance, paragraphe 8.91.

[250] *Voir*, par exemple, la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphes 7.78 à 7.88.

[251] La seconde phrase de l'article 4:2 b) de l'Accord SG reconnaît explicitement cette possibilité, ainsi qu'il est exposé ci-après.

7.236 Nous allons commencer notre analyse interprétative par les parties pertinentes de l'alinéa a) de l'article 4:2 de l'Accord SG, à savoir "[a]u 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*", et de l'alinéa b), à savoir "[cette] détermination ... 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*".

7.237 Le terme "causer" signifie "provoquer, amener, occasionner, produire, susciter, faire"[252], ou aussi "servir de cause ou d'occasion de". Le terme "cause" signifie "ce qui produit un effet ou une conséquence; un antécédent ou des antécédents suivis d'un certain phénomène"; il "dénote une condition ou circonstance ou une combinaison de conditions et circonstances qui effectivement et inévitablement provoquent une conséquence, un effet ou un résultat ou qui aident d'une manière importante à provoquer cette conséquence, cet effet ou ce résultat".[253]

7.238 Nous pensons comme les États-Unis que le sens ordinaire du terme "causer" donne à entendre que l'accroissement des importations ne doit pas nécessairement être la *seule ou unique* cause de dommage grave. Néanmoins, il ressort de toutes ces définitions données par les dictionnaires qu'un dommage *grave* ou une menace de dommage grave doit résulter d'un accroissement des importations, que cet accroissement soit ou non qualifié de cause "importante" ou de cause qui "aide d'une manière importante" à produire ce résultat. En d'autres termes, le sens ordinaire exige que l'on fasse apparaître un lien (c'est-à-dire un trait d'union) entre l'accroissement des importations et le dommage ou la menace de dommage d'un "*grave*" degré. Il n'est pas suffisant que l'accroissement des importations cause simplement un certain dommage, qui peut ensuite être porté à un "grave" niveau par des facteurs autres que l'accroissement des importations. Par conséquent, à notre avis, le sens ordinaire des membres de phrases qui décrivent le critère de causalité prévu par l'Accord sur les sauvegardes donne à entendre que l'accroissement des importations doit non seulement être *nécessaire*, mais aussi *suffisant* pour causer ou menacer de causer un degré de dommage qui est suffisamment "*grave*" pour constituer une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale. Nous notons également qu'il y a une différence entre une seule cause, d'une part, et une cause nécessaire et suffisante, d'autre part. Une seule cause est par définition une cause nécessaire et suffisante, mais, à l'évidence, une cause nécessaire et suffisante n'est pas la seule cause et peut coïncider avec d'autres causes, ainsi qu'il est reconnu à la seconde phrase de l'article 4:2 b) de l'Accord SG.

7.239 Nous estimons que le contexte pertinent, en particulier la seconde phrase de l'article 4:2 b) de l'Accord SG, confirme le sens ordinaire de ces membres de phrases. Par contre, l'obligation de ne pas imputer à un accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs n'amoindrit pas la prescription énoncée à la première phrase de cet alinéa, à savoir que l'accroissement des importations en lui-même ne doit pas impérativement être *nécessaire* et *suffisant* pour causer un dommage grave ou menacer d'en causer. Par ailleurs, la seconde phrase de l'article 4:2 b) de l'Accord SG fait aussi clairement ressortir, comme les États-Unis l'ont relevé, que l'accroissement des importations *ne* doit *pas* nécessairement être le *seul* facteur causal ou le facteur causal exclusif présent dans une situation de dommage grave ou de menace de dommage grave, étant donné que l'obligation de ne pas imputer un dommage causé par d'autres facteurs reconnaît de façon indirecte que des facteurs *multiples* peuvent être présents dans une situation de dommage grave ou de menace de dommage grave.

[252] Oxford English Dictionary, page 355.
[253] Webster's New International Dictionary, pages 355 et 356.

7.240 Notre interprétation est également conforme à l'objet et au but de l'Accord sur les sauvegardes, qui sont d'offrir une protection temporaire et de faciliter l'ajustement à la concurrence des importations dans des situations d'urgence où l'accroissement des importations cause un dommage grave ou une menace de dommage grave à la branche de production nationale des marchandises similaires ou directement concurrentes par rapport à ces importations. Ces objectifs ne pourraient être réalisés si l'accroissement des importations n'est pas une cause nécessaire et suffisante du dommage grave ou de la menace de dommage grave parce que l'application de mesures de sauvegarde à l'encontre des importations accrues ne permettrait pas de réparer d'une manière justifiée ou appropriée le dommage grave ou la menace de dommage grave qui est en fait causé par d'autres facteurs.

7.241 Autrement dit, lorsqu'un certain nombre de facteurs, dont l'un est l'accroissement des importations, sont *collectivement* suffisants pour causer une dégradation générale notable de la situation de la branche de production, mais que ce n'est pas l'accroissement des importations *à lui seul* qui cause un dommage qui répond au critère de la "gravité" établi par l'article 4:2 a) et 4:2 b) de l'Accord SG, les conditions permettant d'imposer une mesure de sauvegarde ne sont pas remplies. Nous pensons qu'un Membre reste libre de déterminer n'importe quelle méthode appropriée pour évaluer le lien de causalité, mais la méthode qu'il choisit devrait permettre de s'assurer que le dommage causé par l'accroissement des importations, considéré isolément, est un "dommage grave", c'est-à-dire qui cause une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale. En outre, nous ne pouvons pas voir comment un critère de la causalité qui ne prend pas en compte le point de savoir si l'accroissement des importations est une cause à la fois *nécessaire* et *suffisante* de dommage grave ou de menace de dommage grave permettrait de s'assurer que le dommage causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations n'est pas imputé à ces importations.

7.242 Nous pensons aussi que notre interprétation est confirmée par la pratique antérieure du GATT/de l'OMC en matière de règlement des différends, en particulier par le rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures* et qu'elle est compatible également avec les constatations du Groupe spécial *États-Unis – Gluten de froment* (qui font actuellement l'objet d'un appel).[254]

7.243 Pour ce qui est du critère de la causalité énoncé à l'article 4:2 b) de l'Accord SG, le Groupe spécial *Argentine – Chaussures* a indiqué que, s'il était fait abstraction des causes autres que les importations, il devait tout de même être démontré que c'était l'accroissement des importations *en lui-même* qui causait ou menaçait de causer un dommage grave.[255] Dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, l'Organe d'appel a confirmé l'analyse du lien de causalité faite par le Groupe spécial, qui comprenait un examen du point de savoir si les autres facteurs pertinents avaient été analysés et s'il avait été établi que le dommage causé par des facteurs autres que les importations n'avait pas été imputé aux importations.[256]

---

[254] Rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, *op. cit.*; rapport du Groupe spécial *États-Unis – Gluten de froment*, *op. cit.*; rapport du Groupe spécial *États-Unis – Imposition de droits antidumping sur les importations de saumons de l'Atlantique frais et réfrigérés en provenance de Norvège*, adopté par le Comité des pratiques antidumping le 27 avril 1994, ADP/87, IBDD, S41/254; et rapport du Groupe spécial *États-Unis – Imposition de droits compensateurs sur les importations de saumons de l'Atlantique frais et réfrigérés en provenance de Norvège*, adopté par le Comité des subventions et mesures compensatoires le 28 avril 1994, SCM/153, IBDD, S41/662.

[255] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, *op. cit.*, paragraphe 8.229.

[256] L'Organe d'appel a également fait sienne l'opinion du Groupe spécial selon laquelle, 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" (paragraphe 142, rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*). L'accroissement des importations et la baisse des facteurs relatifs au dommage coïncideraient normalement s'il y a un lien de causalité, et l'absence de coïncidence créerait de sérieux doutes quant à l'existence d'un lien de causalité. Cette

7.244 Dans la récente affaire *États-Unis – Gluten de froment*, les CE ont critiqué le critère de la "cause substantielle" appliqué par les États-Unis, faisant valoir qu'il empêche l'autorité chargée de l'enquête de vérifier le seul point important, c'est-à-dire celui de savoir si l'accroissement des importations, par lui-même, cause (ou menace de causer) une "dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale".

7.245 Le Groupe spécial *États-Unis - Gluten de froment* a conclu que le critère de causalité énoncé à l'article 4:2 b) de l'Accord SG veut que les importations soient *en elles-mêmes et à elles seules* capables de causer un dommage. Ce groupe spécial a également relevé ce qui suit: "Les États-Unis [ont] la faculté de décider d'une *méthode* appropriée pour évaluer le lien de causalité" … "ou [d']une manière de procéder pour s'assurer que le dommage imputable à d'autres facteurs *n'est pas imputé* aux importations", mais "la méthode qu'ils choisissent doit permettre d'assurer que le dommage causé par l'accroissement des importations, *considéré seul*, soit un dommage "grave"".[257]

7.246 Nous sommes en outre d'avis que notre interprétation de l'approche concernant le lien de causalité figurant dans l'Accord sur les sauvegardes est compatible avec le raisonnement suivi dans les rapports des Groupes spéciaux *États-Unis - Saumons en provenance de Norvège* établis dans le cadre du Code des subventions et du Code antidumping issus du Tokyo Round[258], dans la mesure où ils sont pertinents pour le présent différend concernant des sauvegardes. Les États-Unis citent ces rapports de groupes spéciaux à l'appui de leur argument selon lequel il n'est pas nécessaire d'isoler et de quantifier le degré de dommage causé séparément par l'accroissement des importations et chacune des autres causes spécifiques. Nous acceptons que ce groupe spécial ait rejeté l'idée que 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". Cependant, le Groupe spécial a estimé ensuite que "l'ITC était tenue d'effectuer un examen suffisant pour s'assurer que, dans son analyse des éléments … 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".[259]

7.247 À notre avis, ce raisonnement confirme notre interprétation selon laquelle l'article 4:2 b) de l'Accord SG veut que l'accroissement des importations en lui-même soit une cause nécessaire et suffisante du dommage grave ou de la menace de dommage grave et que le dommage causé par d'autres facteurs ne doit pas être imputé à l'accroissement des importations. Le récent Groupe spécial *États-Unis - Gluten de froment* souscrit à l'interprétation que nous donnons du raisonnement suivi par le Groupe spécial *États-Unis - Saumons en provenance de Norvège* lorsqu'il dit: "[u]n Membre n'est pas nécessairement tenu de quantifier, séparément, l'étendue précise du "dommage" causé par chaque

---

coïncidence ne peut pas *en elle-même* prouver l'existence d'un lien de causalité, il doit aussi être dûment expliqué comment les faits étayent la détermination. Mais l'absence de coïncidence jetterait un doute quant à l'existence d'un lien de causalité; il devrait alors y avoir une explication particulièrement convaincante dans "les constatations et les conclusions motivées" publiées conformément à l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes. (Voir le rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures, op. cit.*, paragraphe 8.238.)

[257] Rapport du Groupe spécial *États-Unis - Gluten de froment, op. cit.*, paragraphe 8.140.

[258] Rapport du Groupe spécial *États-Unis - Imposition de droits antidumping sur les importations de saumons de l'Atlantique frais et réfrigérés en provenance de Norvège, op. cit.*, et rapport du Groupe spécial *États-Unis - Imposition de droits antidumping sur les importations de saumons de l'Atlantique frais et réfrigérés en provenance de Norvège, op. cit.*

[259] Rapport du Groupe spécial *États-Unis - Imposition de droits compensateurs sur les importations de saumons de l'Atlantique frais et réfrigérés en provenance de Norvège, op. cit.*, paragraphe 321.

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".[260]

7.248 S'agissant du critère de la "cause substantielle" appliqué par les États-Unis, il semble mettre l'accent sur une question quelque peu différente de celle dont il s'agit à l'article 4:2 a) et b) de l'Accord SG tel que nous l'interprétons ci-dessus. Suivant le critère de la "cause substantielle", l'ITC examine si les importations sont une cause *importante* du dommage et une cause *non moins importante que toute autre* cause *unique* (ou, autrement dit, s'il y a une *cause unique plus importante* que l'accroissement des importations).

7.249 Comme le montrent les hypothèses ci-après, ce critère pourrait impliquer, en fonction des circonstances, un degré de causalité parfois *plus élevé* et parfois *moindre* que ce que donnent à penser les articles 2:1 et 4:2 b) de l'Accord SG: suivant le critère de la "cause substantielle" appliqué par les États-Unis, il semblerait possible que, dans les cas où l'accroissement des importations est une cause importante de dommage grave, aucune mesure de sauvegarde ne serait imposée si *au moins une* autre cause est *plus importante* que l'accroissement des importations. Selon le même raisonnement, cependant, il semblerait également possible que, dans les cas où les importations sont une cause importante entraînant un dommage *plus grand*, ou du moins le *même* degré de dommage, que toute *autre* cause *prise séparément*, une mesure de sauvegarde pourrait être appliquée parce qu'*aucun autre* facteur *unique* constitue une cause *plus importante* que l'accroissement des importations. Dans ce dernier cas, une mesure de sauvegarde pourrait être imposée même si *tous les autres* facteurs *combinés* causent la partie *prédominante* du dommage, et que le dommage grave n'a pas été causé par l'accroissement des importations, si celui-ci était considéré *isolément.*

7.250 Ainsi, lorsque l'ITC applique son critère de la "cause substantielle", la question de savoir si l'accroissement des importations en lui-même est nécessaire et suffisant pour causer un degré de dommage ou de menace de dommage qui est "grave" au sens de l'article 4:2 b) de l'Accord SG n'est pas réglée par le critère de la "cause substantielle" des États-Unis et il ne peut donc y être répondu qu'au cas par cas, en fonction des faits. De même, le critère de la "cause substantielle" des États-Unis en tant que tel ne traite pas de la nécessité de s'assurer dans tous les cas qu'un dommage causé par d'autres facteurs n'est pas imputé à l'accroissement des importations.

3. L'enquête de l'ITC concernant le lien de causalité et la non-imputation d'"autres facteurs"

7.251 Compte tenu de l'interprétation que nous donnons du critère du lien de causalité figurant dans l'Accord sur les sauvegardes et de nos considérations relatives au critère de la "cause substantielle" des États-Unis, il y a lieu de se demander si l'ITC a déterminé, au cours de l'enquête sur la viande d'agneau, que l'accroissement des importations était en lui-même une cause nécessaire et suffisante de la menace de dommage grave et si le dommage causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations, pour autant qu'il y en avait, n'a pas été imputé aux importations.

7.252 Au cours de la procédure de groupe spécial, les États-Unis ont fait valoir que l'ITC avait déterminé qu'aucun facteur autre que l'accroissement des importations n'avait contribué d'une manière notable à la menace de dommage grave à laquelle devait faire face la branche de production nationale. Si les faits portés à notre connaissance confirment cet argument, alors même l'application d'un critère de causalité qui n'assure pas dans tous les cas la compatibilité avec le critère de causalité établi par l'Accord sur les sauvegardes n'aurait pas pu entraîner une erreur de fond pour ce qui est de la détermination établie par l'ITC au cours de l'enquête sur la viande d'agneau. Ainsi, il est important

[260] Rapport du Groupe spécial *États-Unis - Gluten de froment, op. cit.*, paragraphe 8.142.

que nous examinions les termes mêmes du rapport de cette détermination publié par l'ITC ainsi que les arguments avancés à ce propos par les parties dans leurs communications.

a) Détermination de l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave établie par l'ITC

7.253 S'agissant du lien de causalité, nous notons que l'ITC a déterminé ce qui suit: "la viande d'agneau est importée aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'elle constitue une cause substantielle de menace de dommage grave pour la branche de production nationale d'un article similaire ou directement concurrent par rapport à l'article importé". Ainsi, la détermination de l'ITC indique clairement que, de l'avis de la Commission, il existait un lien de causalité entre la menace de dommage grave dont elle avait établi l'existence et l'accroissement des importations de viande d'agneau.

7.254 En particulier, l'ITC a constaté, pour ce qui est des importations et de leurs effets antérieurs, que le volume des importations avait augmenté, atteignant des niveaux records en 1996 et excédant ensuite ces niveaux, et que leurs valeurs unitaires avaient diminué et continuaient de reculer. L'ITC a également constaté que l'accroissement des importations avait entraîné une baisse des prix, les éleveurs et les engraisseurs n'étant pas à même de réduire leur production à court terme. Par conséquent, a constaté l'ITC, les résultats financiers des divers segments de la branche de production se sont dégradés sous l'effet de la diminution des ventes et de la baisse des prix.[261]

7.255 L'ITC a également constaté, pour ce qui était de l'incidence future probable des importations, que de nouvelles augmentations du volume des importations auraient vraisemblablement dans un avenir imminent d'autres effets négatifs sur la branche de production nationale, au niveau des prix, du volume des expéditions et de la situation financière. De nouveaux accroissements des importations étaient attendus, les exportateurs australiens et néo-zélandais prévoyant de nouvelles augmentations des expéditions à destination des États-Unis pour 1998-1999.

7.256 Les plaignants font valoir que l'ITC n'a pas établi l'existence d'un quelconque lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave pour la branche de production nationale des États-Unis. Lorsqu'ils avancent ces arguments, les plaignants donnent un certain nombre d'autres raisons pour expliquer la dégradation de la situation de la branche de production des États-Unis, dont la plus importante est la suppression des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine, ainsi que la contraction, observée depuis longtemps, de la production américaine de moutons et de la consommation américaine de viande d'agneau. Les plaignants font valoir également qu'il y avait peu de concurrence directe entre la viande d'agneau importée et la viande d'agneau d'origine nationale.

7.257 Nombre des autres explications données par les plaignants comportent peut-être un élément de vérité, mais elles ne démontrent en rien que les importations n'ont joué *aucun* rôle dans la situation de la branche de production des États-Unis. À notre avis, les plaignants n'ont fourni aucun élément de preuve dénotant une absence totale de lien de causalité entre l'accroissement des importations et la situation de la branche de production. Nous rappelons à cet égard que notre critère d'examen nous empêche de procéder à un examen *de novo* de l'enquête menée au niveau national et de substituer notre propre appréciation à celle de l'ITC.

7.258 Dans le même ordre d'idées, cependant, nous rappelons notre conclusion selon laquelle, pour que les prescriptions de l'article 4:2 b) de l'Accord SG soient remplies, l'accroissement des importations doit en lui-même être une cause nécessaire et suffisante de la menace d'un degré de

[261] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, pages I-23 et 24.

dommage qui pourrait être qualifié de *grave*. Nous ne voyons rien qui permette de conclure que les importations n'ont eu *aucun* effet sur la situation de la branche de production nationale, mais cela ne signifie pas que les conclusions de l'ITC citées ci-dessus peuvent être assimilées à une constatation établissant que les importations en elles-mêmes étaient nécessaires et suffisantes pour menacer de causer un dommage grave. Ainsi, comme il est indiqué plus haut, nous devons aussi voir si, en l'espèce, l'ITC a constaté qu'il n'y avait aucun autre facteur contribuant d'une manière notable à la dégradation de la situation de la branche de production. Si ce n'est pas le cas, nous devons aussi examiner si les États-Unis se sont assurés qu'un dommage qui aurait été causé par d'autres facteurs n'a pas été imputé à l'accroissement des importations. Pour cela, nous devons étudier la détermination de l'ITC concernant chacun des "autres facteurs" qu'elle a examinés.

b) Détermination de l'ITC concernant la non-imputation d'"autres facteurs"

7.259 Comme il est indiqué ci-dessus, l'article 4:2 b) de l'Accord SG exige qu'il faut examiner si des "facteurs autres" que l'accroissement des importations auraient pu causer une menace de dommage grave, et il exige également qu'un dommage causé par ces autres facteurs ne soit pas imputé à l'accroissement des importations. L'ITC a identifié et étudié six autres causes potentielles: i) cessation des versements au titre de la Loi sur la laine; ii) concurrence d'autres viandes; iii) augmentation du coût des intrants; iv) suralimentation des agneaux; v) concentration alléguée dans le segment conditionneurs de la branche de production; et vi) absence de programme de commercialisation efficace pour la branche de production.

7.260 Dans la section qui suit, nous allons examiner si, pour ce qui est de ces six "autres facteurs" identifiés au cours de l'enquête de l'ITC, le texte du rapport publié par l'ITC confirme les arguments avancés par les États-Unis dans leurs communications au Groupe spécial. En particulier, nous relevons que les États-Unis font valoir dans leurs communications que l'ITC a constaté qu'aucun des "autres facteurs" ne contribuait *d'une manière notable* à la menace de dommage grave dont l'existence avait été constatée. Suivant le critère de la "cause substantielle" appliqué par l'ITC, celle-ci doit cependant déterminer si chacun des "autres facteurs" potentiels *pris séparément* constitue une cause *moins importante* de menace de dommage grave que l'accroissement des importations.

7.261 À cet égard, nous rappelons ce que nous avons dit plus haut, à savoir que, même si *aucun* facteur *pris individuellement* ne constitue une cause plus importante de menace de dommage grave que l'accroissement des importations, cela n'exclut pas la possibilité que *tous* les autres facteurs *pris collectivement* puissent contribuer à cette menace dans des proportions telles que la menace de dommage causée par l'accroissement des importations en lui-même et à lui seul n'atteint *plus* le degré de "*gravité*" requis. Dans ce cas (et à supposer que le dommage causé par d'autres facteurs ne soit pas imputé à l'accroissement des importations), la menace résiduelle imputable à l'accroissement des importations ne constitue pas une cause nécessaire et suffisante de menace de dommage grave et l'imposition d'une mesure de sauvegarde ne se justifie donc pas.

7.262 Par conséquent, nous devons examiner soigneusement la nature exacte des déterminations de l'ITC en ce qui concerne chacun des "autres facteurs" possibles identifiés. Si l'ITC n'a pas constaté qu'aucun de ces facteurs ne contribuait pour plus qu'une part négligeable à la menace de dommage grave, et si elle ne s'est pas assurée de la non-imputation du dommage causé par ces autres facteurs à l'accroissement des importations, nous devrions en conclure que les États-Unis n'ont pas satisfait aux prescriptions de l'article 4:2 b) de l'Accord SG.

7.263 La détermination de l'ITC concernant le lien de causalité pour ce qui est des "autres facteurs" se présente comme suit:

i) Cessation des versements au titre de la Loi de 1954 sur la laine

7.264 Le rapport de l'ITC indique que l'élimination progressive des subventions pour la laine a obligé certains éleveurs à liquider les stocks, à réduire l'offre et à majorer les prix (par exemple, en raison d'une diminution de 30 pour cent de l'offre intérieure et des diminutions connexes du nombre de bêtes destinées à la reproduction, il a été difficile de faire face à la demande).[262] Le rapport indique également que les éleveurs ont réalisé un petit bénéfice en 1997, dont les requérants ont dit qu'il dénotait une reprise à la suite de la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine. S'agissant de la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine, l'ITC indique ce qui suit dans la détermination concernant le lien de causalité:

> "Comme l'exige la loi, nous avons examiné si une autre cause pouvait constituer une cause de menace de dommage grave plus importante que l'accroissement des importations. Premièrement, nous avons examiné si la cessation des versements au titre de la Loi de 1954 sur la laine ("Loi sur la laine") pouvait constituer une cause plus importante. Le Congrès a adopté une législation abrogeant la Loi sur la laine en 1993 et les versements de soutien avaient largement cessé en 1994 et 1995, avant l'accroissement des importations qui a commencé en 1996. Les requérants font valoir que la disparition des versements avait été largement absorbée par les éleveurs et les engraisseurs avant l'accroissement des importations. Les entreprises interrogées affirment que l'on ne peut s'attendre à ce que la branche de production absorbe aussi rapidement les effets de la disparition d'un programme de versements en place depuis si longtemps.
>
> Il ne fait aucun doute que la disparition des versements au titre de la Loi sur la laine a causé du tort aux éleveurs et aux engraisseurs d'agneaux et a incité certains d'entre eux à se retirer de la branche. Nous pensons également qu'il est irréaliste de conclure que les effets de la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine avaient complètement disparu en 1997. Cependant, la branche de production avait connu une certaine reprise depuis la cessation complète en 1996 et on peut s'attendre à ce que les effets de la suppression des versements au titre de la Loi sur la laine se fassent de moins en moins sentir au fil des mois. En outre, l'abrogation de la Loi sur la laine ne pouvait avoir qu'une incidence indirecte sur la situation financière des conditionneurs et des dépeceurs, qui n'ont jamais bénéficié de versements au titre de la Loi sur la laine. Nous constatons que, *dans un avenir imminent*, la récente disparition des versements au titre de la Loi sur la laine *constitue une cause moins importante de la menace de dommage grave que les importations de viande d'agneau*."[263]

7.265 Devant le Groupe spécial, les États-Unis font valoir en se fondant sur ce qu'a dit l'ITC, à savoir que l'on s'attendait à ce que les effets de la suppression des subventions pour la laine "se fassent de moins en moins sentir au fil des mois", que l'ITC a constaté que la suppression des subventions pour la laine avait cessé d'être un "autre facteur" pertinent à compter de 1997. Nous notons, cependant, que la détermination citée ci-dessus indique en fait qu'il était "irréaliste de conclure que les effets de la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine avaient complètement disparu en 1997"[264], et que la cessation des versements n'était qu'une cause "moins importante" de la menace de dommage grave que l'accroissement des importations. Ainsi, nous ne pouvons pas voir en quoi la détermination de l'ITC pourrait réellement constituer une constatation établissant que la cessation des

[262] *Id.*, page II-79.
[263] *Id.*, pages I-24 et I-25. Notes de bas de page omises, pas d'italique dans l'original.
[264] *Id.*, page I-24.

versements au titre de la Loi sur la laine n'a pas contribué d'une manière notable à la menace de dommage grave dont l'ITC a constaté l'existence.

ii) Concurrence d'autres viandes et facteurs liés à la demande

7.266 Un autre facteur causal examiné par l'ITC est la diminution de la consommation de viande d'agneau due aux changements des goûts et des préférences des consommateurs, les rapports de prix entre la viande d'agneau et les produits de substitution (par exemple, la viande de bœuf, de porc et de volaille) et l'évolution du revenu des consommateurs. À cet égard, l'ITC a formulé la constatation suivante:

> "Nous avons également examiné si la concurrence d'autres viandes ... pourrait être une *cause plus importante de la menace de dommage grave*. Bien qu'il apparaisse que ces produits concurrencent dans une certaine mesure la viande d'agneau, nous ne voyons aucun élément de preuve montrant que cette concurrence constitue une *cause plus importante* ... que les importations de viande d'agneau. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, la consommation par habitant de viande d'agneau est restée relativement stable depuis 1995."[265]

7.267 Dans cette constatation, l'ITC semble admettre que la concurrence d'autres viandes joue un certain rôle dans la situation de la branche de production nationale de viande d'agneau. C'est pourquoi, à notre avis, cette constatation selon laquelle la concurrence d'autres viandes n'était *pas une cause plus importante* que l'accroissement des importations ne peut pas être interprétée comme étant une constatation établissant que cette concurrence ne contribuait *pas d'une manière notable* à la menace de dommage grave.

iii) Augmentation du coût des intrants

7.268 L'ITC a relevé que les dépenses encourues par les éleveurs avaient légèrement augmenté, puis avaient diminué pendant la période intérimaire de 1998, que celles des engraisseurs avaient progressé plus rapidement mais pas de façon spectaculaire et que pour les conditionneurs et les dépeceurs le coût des intrants s'était modérément accru parallèlement à la production. L'ITC a conclu ce qui suit: "Ainsi, il n'y a eu aucune augmentation significative des intrants qui pourrait expliquer la baisse brutale des bénéfices enregistrée dans la branche, et aucune augmentation n'est prévue dans un avenir imminent."[266]

7.269 Contrairement à ses constatations concernant les facteurs i) et ii), la détermination de l'ITC sur ce point ne paraît pas à première vue signifier que la Commission a effectivement constaté que l'augmentation du coût des intrants ne jouait pas et ne devait pas jouer un rôle notable dans la situation de la branche de production. Autrement dit, l'ITC n'a pas formulé cette constatation en reprenant les termes figurant dans la loi selon lesquels l'augmentation du coût des intrants ne doit pas constituer une cause "plus importante" de la menace de dommage grave que les importations. Nous considérons que cette différence dans la formulation de la détermination de l'ITC concernant ce facteur, par rapport aux deux premiers, affaiblit l'argument des États-Unis selon lequel l'ITC avait effectivement déterminé qu'*aucun* des "autres facteurs" n'avait eu une incidence, mais l'ITC était tenue par les termes de la loi des États-Unis d'utiliser la présentation formelle pour formuler cette détermination.

---

[265] *Id.*, page I-25. Notes de bas de page omises, pas d'italique dans l'original.
[266] *Id.*, page I-25.

iv) Suralimentation alléguée des agneaux

7.270 Devant l'ITC, les entreprises interrogées ont allégué qu'en 1997 certains éleveurs américains avaient laissé trop longtemps les agneaux dans les parcs d'engraissement afin de maximiser les recettes pendant que les prix étaient élevés et que, au moment de l'abattage, ces agneaux étaient plus gros que d'ordinaire, ce qui a fait baisser les prix d'une manière générale. À cet égard, l'ITC a constaté ce qui suit: "même si nous acceptons les arguments des entreprises interrogées, ces agneaux "gavés" n'auraient pu représenter qu'une petite partie de la production nationale totale. Quoi qu'il en soit, les entreprises interrogées ne prétendent pas qu'il y a actuellement suralimentation, ni que la suralimentation représente une menace future".[267]

7.271 Comme dans le cas de l'augmentation du coût des intrants (facteur iii)), il apparaît que la détermination de l'ITC concernant la suralimentation alléguée est exprimée en des termes différents que pour les facteurs i) et ii). Autrement dit, nous considérons que l'ITC a en fait déterminé que la contribution de la suralimentation à la situation de la branche de production en 1997 était tout au plus minime et qu'il n'existait aucun élément de preuve montrant qu'il y avait suralimentation au moment de la détermination ou qu'il y aurait suralimentation à l'avenir. Ainsi, là encore, le fait que l'ITC a expressément formulé une telle constatation en ce qui concerne ce facteur, mais pas en ce qui concerne tous les "autres facteurs", affaiblit l'argument des États-Unis selon lequel l'emploi des termes figurant dans la loi n'est qu'une simple formalité à remplir. Si cela était effectivement le cas, ces termes auraient été utilisés pour *tous* les "autres facteurs" examinés.

v) Concentration alléguée dans le segment conditionneurs de la branche de production

7.272 L'ITC a également examiné si la concentration dans le segment conditionneurs de la branche de production pouvait être une "cause plus importante" de la menace de dommage grave que l'accroissement des importations, et a cité des données du Département de l'agriculture des États-Unis indiquant que neuf conditionneurs représentaient 85 pour cent des moutons et agneaux abattus en 1997. Selon l'ITC, "une concentration excessive" aurait signifié que les conditionneurs étaient protégés des effets des importations à bas prix et auraient été en mesure de faire supporter les conséquences des prix plus bas aux engraisseurs et aux éleveurs. L'ITC a signalé que les requérants alléguaient que la concentration dans le segment conditionneurs avait en fait diminué au cours de la période visée par l'enquête; elle a en outre constaté que les bénéfices des conditionneurs avaient diminué, "comme dans les autres segments de la branche de production de viande d'agneau" et que les conditionneurs avaient travaillé à perte pendant la période intermédiaire de 1998. L'ITC a conclu ce qui suit: "la concentration dans le segment conditionneurs de la branche de production *est une cause moins importante* de la menace de dommage grave que l'accroissement des importations".[268]

7.273 L'ITC n'a pas dit ce qu'elle entendait par une concentration "excessive", mais a examiné les résultats financiers des conditionneurs pour constater que la concentration dans ce segment était une *cause moins importante* de menace que l'accroissement des importations. En outre, le fait que l'ITC a repris les termes figurant dans la loi pour rendre sa détermination concernant ce facteur (c'est-à-dire que cet "autre facteur" est une cause *moins importante* que l'accroissement des importations) donne à penser que la nature de sa conclusion était qualitativement différente de celles qu'elle a formulées pour les deux "autres facteurs" précédents (à savoir l'augmentation du coût des intrants et la suralimentation). Là encore, nous ne pensons pas que la détermination de l'ITC selon laquelle cette cause était moins importante que l'accroissement des importations peut être interprétée comme étant une constatation établissant que cette concentration dans le segment conditionneurs ne jouait aucun rôle dans la menace de dommage grave.

[267] *Id.*, page I-25. Notes de bas de page omises.
[268] *Id.*, pages I-25 et 26. Notes de bas de page omises, pas d'italique dans l'original.

vi) Le fait qu'un programme de commercialisation efficace n'a pas été élaboré et mis en œuvre pour la viande d'agneau

7.274 Enfin, l'ITC s'est également penchée sur la question de savoir si le fait qu'un programme de commercialisation efficace n'avait pas été élaboré et mis en œuvre pour la viande d'agneau était une *cause plus importante* de la menace de dommage grave que l'accroissement des importations, "compte tenu en particulier de la suppression du programme de versements longtemps appliqué au titre de la Loi sur la laine" a considéré qu'il s'agissait là d'un "autre facteur" et a formulé une constatation à ce sujet.[269] L'ITC a conclu ce qui suit:

> "un programme de commercialisation efficace aurait pu avoir une incidence notable sur la branche de production mais, compte tenu de l'analyse qui précède, nous ne constatons pas que le défaut de mise en œuvre d'un tel programme constitue une *cause plus importante* de la menace de dommage grave que l'accroissement des importations".[270]

7.275 L'ITC ne précise pas quelles sont les parties de l'"analyse qui précède" qui l'ont amenée à sa conclusion concernant l'absence de programme de commercialisation efficace, ni comment cette analyse démontre que l'absence de programme de commercialisation efficace était une cause moins importante de la menace de dommage grave que l'accroissement des importations. Nous relevons que, pour ce facteur, l'ITC a de nouveau repris les termes figurant dans la loi pour formuler sa détermination. Comme dans le cas de la suppression des subventions pour la laine, de la concurrence d'autres viandes et de la concentration alléguée dans le segment conditionneurs, nous ne pensons pas que la détermination de l'ITC selon laquelle l'absence de programme de commercialisation efficace n'était pas plus importante que l'accroissement des importations peut être interprétée comme constituant une constatation établissant que cette concurrence ne contribuait *pas* d'une manière notable à la menace de dommage grave.

4. Conclusions concernant le lien de causalité et la non-imputation d'"autres facteurs"

7.276 Compte tenu de ce qui précède, nous concluons que les États-Unis, en appliquant le critère de la "cause substantielle" (c'est-à-dire de la "cause *importante* et *pas moins* importante qu'une autre cause") au cours de l'enquête sur la viande d'agneau, n'ont pas démontré, conformément à l'article 4:2 b) de l'Accord SG, que l'accroissement des importations était en lui-même une cause *nécessaire* et *suffisante* de la menace de dommage grave.

---

[269] Dans les observations qu'ils formulent dans le contexte du réexamen intérimaire, les États-Unis font valoir que le fait qu'un programme de commercialisation efficace n'a pas été élaboré et mis en œuvre pour la viande d'agneau n'est pas un facteur qui relève de l'article 4:2 b) de l'Accord SG et citent leur réponse à une de nos questions. (*Voir* la réponse des États-Unis à la question n° 11 du Groupe spécial, annexe 3-7, paragraphe 85: "L'ITC n'était pas tenue de supposer qu'il était approprié de considérer que l'absence d'un tel programme était un facteur causant un dommage au titre de l'article 4:2 b), et non pas une mesure d'ajustement possible afin de réparer le dommage.") Nous notons que l'article 4:2 b) de l'Accord SG n'indique pas quels sont les types d'"autres facteurs" susceptibles de causer un dommage au cours d'une enquête donnée, ce qui signifie que ce sont les autorités chargées de l'enquête qui doivent identifier ces "autres facteurs" potentiels à la lumière des faits d'une cause particulière. À cet égard, nous relevons que c'est l'ITC qui a décidé d'examiner l'absence de programme de commercialisation en tant qu'un facteur parmi plusieurs facteurs possibles susceptibles de causer un dommage à la branche de production. Compte tenu de cette décision de l'ITC, et vu que nous ne pouvons pas procéder à un examen *de novo* de l'affaire, nous pensons que nous ne pouvons qu'évaluer la détermination de l'ITC concernant ce facteur suivant ses propres termes, c'est-à-dire en tant que constatation au sujet d'un "autre facteur" possible au sens de l'article 4:2 b) de l'Accord SG.

[270] Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-26.

7.277 Nous concluons également, en fait, que les déterminations de l'ITC concernant quatre des six "autres facteurs" examinés ne constituent pas des déterminations établissant que ces facteurs n'ont pas contribué d'une manière notable à la menace de dommage grave. En réalité, l'ITC a constaté que ces quatre facteurs étaient des causes "moins importantes" de la menace de dommage grave que l'accroissement des importations, ce qui, à notre avis, signifie qu'ils contribuaient d'une manière plus qu'insignifiante à cette menace. Par conséquent, nous concluons que l'application par l'ITC du critère de la "cause substantielle" au cours de l'enquête sur la viande d'agneau, telle qu'indiquée dans le rapport de l'ITC, n'a pas permis de s'assurer que la menace de dommage grave causée par d'autres facteurs n'avait pas été imputée à l'accroissement des importations.

7.278 Enfin, nous rappelons notre décision préliminaire du 25 mai 2000 et le raisonnement correspondant figurant aux paragraphes 5.54 à 5.58 ci-dessus selon lesquels la loi des États-Unis sur les sauvegardes proprement dite ne relève pas du mandat du présent Groupe spécial et que, par conséquent, nos constatations sont limitées à un examen du critère de causalité des États-Unis *tel qu'il a été appliqué* au cours de l'enquête considérée concernant les importations de viande d'agneau.

7.279 Compte tenu des considérations et conclusions qui précèdent, nous constatons que la détermination par l'ITC de l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave ainsi que sa détermination concernant les "autres facteurs" au cours de l'enquête sur la viande d'agneau considérée sont incompatibles avec l'article 4:2 b) de l'Accord SG, et donc aussi avec l'article 2:1 de l'Accord SG.

F. ALLÉGATIONS AU TITRE DES ARTICLES 2, 3, 5, 8, 11 ET 12 DE L'ACCORD SG ET DES ARTICLES I^ER ET II DU GATT DE 1994

7.280 Compte tenu de ce que l'Organe d'appel a dit au sujet de l'"économie jurisprudentielle" dans les affaires *États-Unis – Chemises et chemisiers* et *Australie – Saumons*[271], nous considérons que dans les sections qui précèdent nous avons examiné toutes les allégations et questions que nous estimions nécessaires pour la résolution de l'affaire afin de permettre à l'ORD de formuler des recommandations et statuer d'une manière suffisamment précise pour que le différend dont nous sommes saisis soit résolu efficacement. Par conséquent, nous ne jugeons pas nécessaire de statuer sur les allégations des plaignants au titre des articles 2:2, 3:1 et 5:1 de l'Accord SG et des articles I^er et II du GATT de 1994, ni sur les allégations de l'Australie au titre des articles 8, 11 et 12 de l'Accord SG.

VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.1 Compte tenu des considérations qui précèdent, nous concluons ce qui suit:

a) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 en ne démontrant pas en fait l'existence d'une "évolution imprévue" des circonstances;

b) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes parce que l'ITC, au cours de l'enquête sur la viande d'agneau, a défini la branche de production nationale comme incluant les producteurs d'intrants (c'est-à-dire les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants) en tant que producteurs du produit similaire en cause (c'est-à-dire la viande d'agneau);

[271] Voir le paragraphe 7.119 et les notes de bas de page 150 et 151.

c) les plaignants n'ont pas établi que l'approche analytique adoptée par l'ITC pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave, en particulier pour ce qui est de l'analyse prospective et de la période utilisée, est incompatible avec l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes (à supposer pour les besoins de l'argumentation que la définition de la branche de production donnée par l'ITC ait été compatible avec l'Accord sur les sauvegardes);

d) les plaignants n'ont pas établi que l'approche analytique adoptée par l'ITC (voir les paragraphes 7.223 et 7.224) pour évaluer tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes lorsqu'elle a déterminé si l'accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave à la branche de production nationale telle qu'elle avait été définie au cours de l'enquête est incompatible avec cette disposition (à supposer pour les besoins de l'argumentation que la définition de la branche de production donnée par l'ITC ait été compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et que les données utilisées par l'ITC aient été représentatives au sens de l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes);

e) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes parce que l'ITC n'a pas obtenu de données relatives aux producteurs représentant une proportion majeure de la production nationale totale de la branche de production nationale telle qu'elle a été définie au cours de l'enquête;

f) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes parce que la détermination établie par l'ITC au cours de l'enquête sur la viande d'agneau au sujet de la causalité n'a pas démontré l'existence du lien de causalité requis entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave, en ce sens que la détermination n'a pas établi que l'accroissement des importations était en lui-même une cause nécessaire et suffisante de la menace de dommage grave et en ce sens que la détermination n'a pas permis de s'assurer que la menace de dommage grave causée par d'"autres facteurs" n'était pas imputée à l'accroissement des importations;

g) en raison des violations susmentionnées de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis ont également agi d'une manière incompatible avec l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

8.2 Nous recommandons par conséquent que l'Organe de règlement des différends demande aux États-Unis de mettre leur mesure de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau en conformité avec leurs obligations au titre de l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

ANNEXE 1-1

PREMIÈRE COMMUNICATION DE L'AUSTRALIE

(19 avril 2000)

TABLE DES MATIÈRES

Page

1. APERÇU 6

2. DEMANDE VISANT À CE QU'UNE DÉCISION PRÉLIMINAIRE SOIT RENDUE IMMÉDIATEMENT CONCERNANT LES RENSEIGNEMENTS UTILISÉS AU COURS DE L'ENQUÊTE 8

3. FAITS DE LA CAUSE 9

3.1 Enquête et imposition de la mesure de sauvegarde 9

3.1.1 Loi des États-Unis et pratique suivie dans une enquête en matière de sauvegardes 9

3.1.2 Les procédures suivies par les États-Unis dans la présente affaire 9

3.1.3 Description des mesures de sauvegarde recommandées et imposées 11

3.2 Conditions de concurrence sur le marché des États-Unis 13

3.2.1 Éleveurs – États-Unis 13

3.2.2 Éleveurs – Australie et Nouvelle-Zélande 13

3.2.3 Viande d'agneau – Australie et États-Unis 14

3.2.4 Aide aux éleveurs des États-Unis 14

3.2.5 Évolution du marché aux États-Unis 15

3.2.6 Évolution des prix sur le marché des États-Unis 16

3.3 Consolidations tarifaires des États-Unis concernant la viande d'agneau 17

4. L'ITC NE S'EST PAS CONFORMÉE À L'OBLIGATION QUI LUI EST FAITE À L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994 DE DÉMONTRER "L'ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES" 17

4.1 "Évolution imprévue des circonstances" 17

4.2 Conclusion concernant "l'évolution imprévue des circonstances" 20

Page

5. LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION QUI LEUR EST FAITE À L'ARTICLE 5 DE L'ACCORD SG DE N'APPLIQUER UNE MESURE QUE DANS LA MESURE NÉCESSAIRE POUR PRÉVENIR UN DOMMAGE GRAVE 20

6. LES ÉTATS-UNIS ONT AGI DE MANIÈRE INCOMPATIBLE AVEC LES PRESCRIPTIONS ÉNONCÉES À L'ARTICLE 3:1 DE L'ACCORD SG EN CE QUI CONCERNE LES ENQUÊTES ET LES RAPPORTS RENDUS PUBLICS 23

6.1 Le rapport de l'ITC n'a pas mis fin à l'enquête 23

6.2 Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec leurs obligations au titre de l'article 3:1 de l'Accord SG en ce qui concerne les enquêtes postérieures au rapport de l'ITC 23

6.3 Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 3:1 de l'Accord SG de rendre publique la justification de la mesure 25

6.4 Conclusions concernant les obligations en matière d'enquêtes et de rapports publics 26

7. LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION QUI LEUR EST FAITE À L'ARTICLE 4 DE L'ACCORD SG DE DÉMONTRER QU'UN ACCROISSEMENT DES IMPORTATIONS MENACE DE CAUSER UN DOMMAGE GRAVE À LA "BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE" 26

7.1 La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC était fondée sur une détermination de la branche de production nationale incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord SG 26

7.2 La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC n'était pas étayée par des éléments de preuve obtenus au cours des enquêtes, comme l'exige l'article 4:2 de l'Accord SG 30

7.2.1 L'ITC a utilisé des données du Département de l'agriculture des États-Unis qui étaient incompatibles avec les données fournies en réponse à son propre questionnaire 31

7.2.2 Insuffisance des éléments de preuve, en particulier ceux qui proviennent des éleveurs, en ce qui concerne les résultats de la "branche de production nationale" 32

7.2.2.1 Les éleveurs 32

7.2.2.2 Les éleveurs/engraisseurs 33

Page

7.2.2.3 Les engraisseurs 34

7.2.2.4 Les conditionneurs, conditionneurs/dépeceurs et dépeceurs 34

7.2.3 Les "éléments de preuve" utilisés par l'ITC dans son examen des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG ne démontrent pas qu'il existe une menace de dommage grave causé par les importations 35

7.2.3.1 Les données de l'ITC faisaient apparaître une augmentation de la production 35

7.2.3.2 La part des importations sur le marché intérieur a augmenté en raison de la baisse de la production nationale 35

7.2.3.3 La productivité était constante 36

7.2.3.4 L'utilisation de la capacité était en baisse uniquement parce que la capacité a augmenté 36

7.2.3.5 Profits et pertes – Une certaine baisse des profits a été enregistrée à mesure que les prix retrouvaient des niveaux normaux 37

7.2.3.5.1 Les éleveurs 37

7.2.3.5.2 Les éleveurs/engraisseurs 39

7.2.3.5.3 Les engraisseurs 39

7.2.3.5.4 Les conditionneurs, conditionneurs/dépeceurs et dépeceurs 40

7.2.3.6 L'emploi a augmenté dans le cas des éleveurs, est resté stable dans celui des engraisseurs, mais n'a pas fait l'objet d'un examen en ce qui concerne les conditionneurs et les dépeceurs 40

7.2.3.7 Les dépenses d'équipement et le capital fixe ont augmenté au cours de la période visée par l'enquête 41

7.2.3.8 Il n'a pas été démontré qu'il y avait une "dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale" 41

7.2.4 Conclusions illogiques tirées des éléments de preuve obtenus au sujet du dommage 42

7.2.5 Pas d'éléments de preuve de l'existence d'une menace 43

Page

7.2.6 Conclusions concernant la pertinence des éléments de preuve pour étayer la détermination établie par l'ITC conformément à l'article 4:2 de l'Accord SG 43

7.3 La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC était incompatible avec les prescriptions de l'article 4:1 b) qui exigent qu'il y ait "imminence" d'un dommage grave et que la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave se "fonde[ ] sur des faits, et non pas seulement des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités" 44

7.3.1 Absence d'analyse prospective pour prouver l'existence d'une menace de dommage grave 44

7.3.2 Absence d'analyse établissant l'"imminence" d'un dommage grave 44

7.3.3 Conclusions concernant l'incompatibilité avec l'article 4:1 b) de l'Accord SG de la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave 47

7.4 La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC a imputé aux importations un dommage causé par d'autres facteurs, ce qui est contraire aux prescriptions de l'article 4:2 b) de l'Accord SG 47

7.5 Divers facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG n'ont pas été pris en considération par l'ITC 49

7.6 Conclusion concernant la question du dommage 54

8. LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION QUI LEUR EST FAITE À L'ARTICLE 8:1 DE L'ACCORD SG DE S'EFFORCER DE MAINTENIR ENTRE EUX ET L'AUSTRALIE UN NIVEAU DE DROITS ET D'OBLIGATIONS SUBSTANTIELLEMENT ÉQUIVALENT 54

9. LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC LES PRESCRIPTIONS EN MATIÈRE DE NOTIFICATION ET DE CONSULTATIONS ÉNONCÉES À L'ARTICLE 12 DE L'ACCORD SG 57

9.1 Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 12:2 de l'Accord SG de notifier au Comité la justification de la mesure 57

9.2 Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 12:3 de l'Accord SG de tenir des consultations afin d'atteindre l'objectif énoncé à l'article 8:1 de l'Accord 57

Page

9.3 Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec les obligations de notification énoncées à l'article 12:6 de l'Accord SG en ce qui concerne la conduite des enquêtes 58

9.4 Conclusions concernant les prescriptions en matière de notification et de consultation énoncées à l'article 12 de l'Accord SG 59

10. LES ÉTATS-UNIS ONT MANQUÉ À LEURS OBLIGATIONS AU TITRE DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES EN EXCLUANT CERTAINS PAYS DU CHAMP D'APPLICATION DE LA MESURE 59

11. LES ÉTATS-UNIS ONT MANQUÉ À LEURS OBLIGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 11 DE L'ACCORD SG PARCE QUE LA MESURE N'ÉTAIT PAS UNE MESURE D'URGENCE ET QU'ELLE N'ÉTAIT PAS CONFORME AUX DISPOSITIONS DE L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994 ET DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES 60

12. LES ÉTATS-UNIS CONTREVIENNENT AUX PRESCRIPTIONS DE L'ARTICLE 2:1 DE L'ACCORD SG 61

13. ÉTANT DONNÉ QUE LA MESURE EST INCOMPATIBLE AVEC L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994, LES ÉTATS-UNIS MANQUENT À LEURS OBLIGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE II DU GATT DE 1994 61

14. CONCLUSION 62

PIÈCES 63

1. APERÇU GÉNÉRAL

1. Le 7 juillet 1999, les États-Unis d'Amérique ont imposé une mesure de sauvegarde sous la forme d'un contingent tarifaire applicable à compter du 22 juillet 1999 aux importations de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée. Cette mesure comportait non seulement un droit élevé hors contingent commençant à 40 pour cent de la première année, mais également un droit dans la limite du contingent commençant à 9 pour cent la première année, alors que le taux consolidé était d'environ 0,2 pour cent. Les États-Unis ont exclu le Canada, le Mexique, Israël et les pays bénéficiaires de la CBERA et l'ATPA[1] du champ d'application de la mesure.[2]

2. L'imposition de la mesure de sauvegarde faisait suite à une enquête que l'ITC[3] avait ouverte le 7 octobre 1998 et dans le cadre de laquelle il avait été porté à la connaissance du Président des États-Unis, le 5 avril 1999, qu'il y avait une menace de dommage grave, en d'autres termes qu'un dommage grave était imminent et que l'accroissement des importations en était une cause substantielle. La décision concernant la mesure n'a été prise par le Président des États-Unis que le 7 juillet 1999. La mesure imposée était plus restrictive pour le commerce que celle qu'avait recommandée l'ITC. Aucune explication n'a été fournie pour le retard avec lequel la décision avait été prise et aucune justification n'a été donnée quant à la raison pour laquelle une mesure plus restrictive avait été imposée.

3. Les versions non confidentielles du rapport de l'ITC[4] et les principales communications adressées par la Société australienne de la viande et du bétail (MLA) à l'ITC ont été fournies en tant que pièces n° 1 et 28 à 31 de l'Australie. Ces pièces donneront au Groupe spécial des informations détaillées sur le marché.

4. L'Australie demande au Groupe spécial de rendre immédiatement une décision préliminaire à l'effet d'inviter les États-Unis à communiquer des renseignements au Groupe spécial et à elle-même, afin que celui-ci puisse s'acquitter de ses responsabilités au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.[5]

5. L'Australie démontrera que les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994[6] en imposant la mesure. En outre, elle démontrera que cette mesure est incompatible avec les obligations des États-Unis au titre de l'article II du GATT de 1994.

6. Le rapport de l'ITC ne traitait pas de la question de savoir si l'accroissement des importations de viande d'agneau menaçait de causer un dommage grave à la "branche de production nationale" "… 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 …"[7] contrairement à ce qu'exige l'article XIX:1 du GATT de 1994. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes.

---

[1] Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes et Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins, respectivement.

[2] Ces exclusions étaient différentes de celles prévues à l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes pour certains pays en développement Membres.

[3] Commission du commerce international des États-Unis.

[4] USITC Pub 3176, Lamb Meat: Investigation n° TA-201-68, avril 1999, Parties I et II – ci-après dénommé le "rapport de l'ITC".

[5] Article 11 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

[6] Article XIX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994.

[7] Article XIX:1 du GATT de 1994.

7. Les États-Unis ont agi de manière incompatible avec les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG[8], qui imposent de déterminer que la mesure n'est appliquée que dans le mesure "nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". Ni la recommandation de l'ITC ni la décision finalement prise par le Président des États-Unis n'étaient justifiées au regard de l'article 5:1 de l'Accord SG.

8. Les États-Unis n'ont pas publié de rapport qui justifie la mesure imposée et ont de ce fait agi de manière incompatible avec l'article 3:1 de l'Accord SG. En outre, dans la mesure où ils ont mené une enquête après le rapport de l'ITC, ils ont enfreint les prescriptions énoncées à l'article 3:1 ainsi qu'à l'article 12:2 et 12:6 de l'Accord SG.

9. La détermination par l'ITC de l'existence d'une menace de dommage grave causé à la "branche de production nationale" était incompatible à plusieurs égards avec les prescriptions de l'article 4 de l'Accord SG, principalement pour les raisons suivantes:

a) la détermination par l'ITC de la "branche de production nationale" concernée était incompatible avec les dispositions de l'article 4:1 c) de l'Accord SG du fait de l'inclusion d'entreprises qui ne produisent pas les produits similaires ou directement concurrents

b) les États-Unis n'ont pas démontré que l'accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave à la "branche de production nationale", en particulier

   i) les données étaient insuffisantes et ne corroboraient pas la détermination, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 de l'Accord SG

   ii) l'ITC n'a pas satisfait aux prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG selon lesquelles, pour qu'il y ait constatation de l'existence d'une menace de dommage grave, celui-ci doit être imminent et "[l]a détermination de l'existence d'une menace de dommage grave se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités"

   iii) la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, du fait qu'elle impute à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs, était contraire à l'article 4:2 b) de l'Accord SG

   iv) l'ITC n'a pas pris en considération tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG

10. Les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 8:1 et de l'article 12:3 de l'Accord SG, qui font obligation à un Membre de s'efforcer de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent et d'engager des consultations de bonne foi pour atteindre cet objectif.

11. Les États-Unis ont agi de manière incompatible avec l'article 2:2 de l'Accord SG, qui exige que la mesure soit appliquée à toutes les importations, quelle qu'en soit la provenance. En particulier, aucune justification au regard des règles de l'OMC n'a été donnée quant aux raisons pour lesquelles le Canada, le Mexique, Israël et les pays bénéficiaires de la CBERA et de l'ATPA avaient été inclus dans l'enquête visant à déterminer l'existence d'un dommage, mais avaient été exclus du champ d'application de la mesure. C'était également incompatible avec l'article 4 de l'Accord.

[8] Article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

12. Étant donné que les États-Unis ont agi de manière incompatible avec les autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier l'article 4 de l'Accord, ils ont également contrevenu à l'article 2:1 dudit accord.

13. Les États-Unis contreviennent aux dispositions de l'article II du GATT de 1994, puisque la mesure est incompatible avec leurs consolidations tarifaires pour la viande d'agneau.

14. Il ne peut être remédié à ces erreurs et les États-Unis ne peuvent que rendre la mesure conforme à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994 en la rapportant sans tarder.

L'Australie demande donc au Groupe spécial:

- de constater que la mesure est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994 et que les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994; et en conséquence;

- de constater que les États-Unis ont de ce fait manqué à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994; et

- de recommander que les États-Unis rendent la mesure conforme à l'Accord sur l'OMC.

2. DEMANDE VISANT À CE QU'UNE DÉCISION PRÉLIMINAIRE SOIT RENDUE IMMÉDIATEMENT CONCERNANT LES RENSEIGNEMENTS UTILISÉS AU COURS DE L'ENQUÊTE

15. L'Australie demande, conformément à l'article 13 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, que le Groupe spécial invite les États-Unis à communiquer les renseignements ci-après aux fins d'examen par le Groupe spécial et par elle-même:

a) tous renseignements confidentiels figurant dans le rapport de l'ITC sur lesquels étaient fondées sa détermination et sa recommandation; et

b) tous renseignements, y compris les détails de délibérations et analyses éventuelles, et documents pris en compte par l'Administration des États-Unis ou le Président des États-Unis dans la prise d'une décision d'appliquer la mesure incriminée.

16. L'Australie est disposée à contracter un engagement raisonnable concernant le traitement des renseignements confidentiels.

17. Tous les renseignements susmentionnés présentent de l'intérêt pour que le Groupe spécial puisse s'acquitter de la responsabilité qui lui incombe de procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. L'Australie a demandé ces renseignements lors des consultations qui ont eu lieu au titre de l'article 4 du Mémorandum d'accord, mais il n'a pas été accédé à sa demande.[9]

18. Si les États-Unis ne sont pas disposés à communiquer tous ces renseignements, l'Australie demandera alors au Groupe spécial de tirer des conclusions défavorables du fait qu'ils ne veulent pas coopérer en fournissant des renseignements.

[9] Question n° 3, pièce n° 27 de l'Australie.

3. FAITS DE LA CAUSE

3.1 Enquête et imposition de la mesure de sauvegarde

3.1.1 Loi des États-Unis et pratique suivie dans une enquête en matière de sauvegardes

19. L'ITC est l'institution du gouvernement américain qui, entre autres choses, mène des enquêtes visant à déterminer l'existence d'un dommage en vue de l'application de mesures correctives contingentes sous la forme de mesures de sauvegarde, de mesures antidumping et de mesures compensatoires. La législation des États-Unis sur les sauvegardes a été notifiée au Comité des sauvegardes de l'OMC (Comité) sous couvert du document G/SG/N/1/US/1.[10] Les principales dispositions législatives portant sur les sauvegardes qui relèvent de l'Accord sur les sauvegardes sont les articles 201 à 204 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur, telle que modifiée. L'ITC ouvre une enquête sur la base d'une requête privée. Elle tient une audition publique sur la question du dommage. Si elle constate qu'un accroissement des importations est une cause substantielle de dommage grave ou de menace de dommage grave pour une branche de production aux États-Unis, elle tient alors une audition publique sur la question des mesures correctives.

20. Lorsque l'ITC a terminé son enquête, elle présente un rapport au Président des États-Unis, et la version non confidentielle de son rapport est rendue publique. Les décisions de l'ITC sont prises aux voix et elle adresse une seule recommandation au Président des États-Unis.

21. Lorsque l'ITC adresse au Président des États-Unis une recommandation selon laquelle une mesure de sauvegarde devrait être imposée, celui-ci dispose alors d'un délai de 60 jours pour prendre une décision[11], la seule restriction manifeste étant que, lorsque le Président des États-Unis demande à l'ITC un rapport complémentaire[12], il dispose d'un délai de 30 jours pour prendre une décision après avoir reçu le rapport ultérieur de l'ITC.[13]

22. Les États-Unis ont informé le Comité que "l'autorité compétente pour engager et mener les enquêtes concernant les sauvegardes est la Commission du commerce international des États-Unis".[14] La législation des États-Unis laisse au Président des États-Unis toute latitude pour déterminer la mesure. Toutefois, pour que les États-Unis agissent de manière compatible avec leurs obligations dans le cadre de l'OMC, le processus et la mesure doivent être conformes aux dispositions pertinentes de l'OMC, en particulier l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT de 1994, et pas seulement à leur propre législation.

3.1.2 Les procédures suivies par les États-Unis dans la présente affaire

23. Le présent différend a trait à l'imposition par les États-Unis d'une mesure de sauvegarde définitive à l'importation de la viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée relevant des positions tarifaires 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 et 0204.43.20 du SH. Cette mesure a été imposée sous la forme d'un contingentement tarifaire, des contingents par pays étant prévus pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande ainsi qu'un contingent pour "les autres pays". Certains pays ont été exclus de manière sélective du champ d'application de la mesure.

24. Le 7 octobre 1998, une requête a été déposée auprès de l'ITC, par laquelle il était demandé qu'une mesure de sauvegarde soit prise à l'encontre des importations de viande d'agneau. Cette

[10] Pièce n° 24 de l'Australie.
[11] Conformément à l'article 203 a) 4) A) de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur.
[12] Conformément à l'article 203 a) 5) de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur.
[13] Conformément à l'article 203 a) 4) B) de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur.
[14] G/SG/N/1/US/1, page 1.

requête a été déposée au nom de plusieurs requérants – "American Sheep Industry Association, Inc. (Association américaine des éleveurs d'ovins) National Lamb Feeder Association (Association nationale des engraisseurs d'agneaux), Harper Livestock Co., Winters Ranch Partnership, Godby Sheep Co., Talbott Sheep Co., Iowa Lamb Corp., Ranchers' Lamb of Texas, Inc., et Chicago Lamb & Veal Co.".[15]

25. L'ITC a ouvert une enquête (TA201-68) le 7 octobre 1998 par un avis publié le 19 octobre 1998[16], "en vue de déterminer si la viande d'agneau, relevant des sous-positions 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 et 0204.43.20 du Tarif douanier harmonisé des États-Unis, est importée aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'elle représente ou menace de représenter une cause substantielle de dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents". La période visée par l'enquête allait du 1er janvier 1993 au 30 septembre 1998.[17]

26. Le Comité en a été informé sous couvert du document G/SG/N/6/US/5 daté du 5 novembre 1998. Une audition publique portant sur la phase relative au dommage a eu lieu le 12 janvier 1999. Le 9 février 1999, l'ITC s'est prononcée par scrutin sur l'existence d'un dommage, déterminant ainsi que la viande d'agneau était importée aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'elle menaçait de représenter une cause substantielle de dommage grave à la "branche de production nationale": elle a constaté à l'unanimité qu'un dommage grave n'était pas subi par la "branche de production nationale". Une audition publique sur les mesures correctives a eu lieu le 25 février 1999. L'ITC s'est prononcée par scrutin sur les mesures correctives le 26 mars 1999 et a présenté un rapport au Président des États-Unis le 5 avril 1999. Elle a recommandé l'imposition d'un régime de contingentement tarifaire à l'importation de la viande d'agneau.

27. Le délai de 60 jours au terme duquel le Président des États-Unis devait se prononcer sur la recommandation que l'ITC lui avait adressée conformément à l'article 203 a) 5) de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur est arrivé à expiration le 4 juin 1999.

28. La décision a été prise par le Président des États-Unis le 7 juillet 1999. Cette décision imposait un contingent tarifaire à l'importation de la viande d'agneau applicable à partir du 22 juillet 1999 pour une période de trois ans et un jour. La Proclamation est reproduite dans la pièce n° 5 de l'Australie et la modification dans la pièce n° 7.

29. Les États-Unis ont informé le Comité, sous couvert du document G/SG/N/8/US/3[18], daté du 18 février 1999, de la détermination de l'existence d'un dommage et, sous couvert du document G/SG/N/8/US/3/Rev.1 daté du 15 avril 1999, de la recommandation de l'ITC concernant la mesure. Ils ont notifié au Comité la mesure effectivement imposée, sous couvert du document G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3, daté du 12 juillet 1999.[19]

30. L'Australie et les États-Unis ont tenu des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG les 4 mai et 14 juillet 1999.[20]

---

[15] Voir le document G/SG/N/6/US/5, pièce n° 8 de l'Australie.
[16] Voir le document G/SG/N/6/US/5, pièce n° 8 de l'Australie.
[17] Page I-7 du rapport de l'ITC.
[18] Modifié ultérieurement par les documents G/SG/N/8/US/3/Corr.1 et G/SG/N/8/US/3/Corr.2 (en anglais seulement). Voir la pièce n° 9 de l'Australie.
[19] Ultérieurement modifiée et notifiée sous couvert du document G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3/Suppl.1. Voir la pièce n° 12 de l'Australie.
[20] G/L/313-G/SG/19, pièce n° 13 de l'Australie.

31. Par la suite, par un échange de lettres datées du 19 octobre 1999 et notifiées au Conseil du commerce des marchandises[21], l'Australie et les États-Unis "sont convenus que leurs droits et obligations réciproques au titre de l'Accord sur les sauvegardes et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 seraient maintenus, et qu'à cette fin, le délai de 90 jours fixé à l'article 8:2 de l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX:3 a) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 serait considéré comme arrivant à expiration le 21 juillet 2002".

32. Le 23 juillet 1999, l'Australie a demandé l'ouverture de consultations au titre de l'article 4 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends et conformément à l'article XXII:1 du GATT de 1994 et à l'article 14 de l'Accord SG.[22] Ces consultations ont eu lieu le 26 août 1999. Le 14 octobre 1999, l'Australie a demandé l'établissement d'un groupe spécial sous couvert du document WT/DS178/5 et Corr.1. La première demande adressée à l'ORD a été faite le 27 octobre 1999. Le Groupe spécial a été établi à la deuxième demande faite le 19 novembre 1999. Le Groupe spécial a été doté du mandat type et sa composition a été arrêtée le 21 mars 2000.

3.1.3 Description des mesures de sauvegarde recommandées et imposées

33. L'ITC a recommandé ce qui suit au Président des États-Unis[23]:

"- imposer un régime de contingentement tarifaire, pour une durée de quatre ans, sur les importations de viande d'agneau visées par cette enquête, comme suit (tous les poids sont indiqués en équivalents poids carcasse):

Période	***Contingent tarifaire***
Première année	20 pour cent *ad valorem* sur les importations de plus de 78 millions de livres
Deuxième année	17,5 pour cent *ad valorem* sur les importations de plus de 81,5 millions de livres
Troisième année	15 pour cent *ad valorem* sur les importations de plus de 81,5 millions de livres
Quatrième année	10 pour cent *ad valorem* sur les importations de plus de 81,5 millions de livres

- mettre en œuvre une aide à l'ajustement appropriée afin de faciliter les efforts déployés par les producteurs nationaux pour s'adapter de manière positive à la concurrence des importations et faire en sorte que les bénéfices économiques et sociaux soient supérieurs aux coûts;

- exclure du champ de la mesure corrective les importations en provenance du Canada et du Mexique au titre de l'article 311 a) de la Loi sur la mise en œuvre de l'ALENA, compte tenu de la constatation de l'ITC selon laquelle les importations provenant de ces pays ne représentent pas une part substantielle du total des importations et/ou ne contribuent pas de façon importante au dommage grave;

[21] G/L/339-G/SG/N/12/AUS/1-G/SG/N/12/US/1, pièce n° 14 de l'Australie.
[22] WT/DS178/1-G/L/314-G/SG/D9/1 et Corr.1, pièce n° 21 de l'Australie.
[23] G/SG/N/8/US/3/Rev.1, pièce n° 10 de l'Australie.

- exclure du champ de la mesure corrective les importations en provenance d'Israël, ainsi que toutes les importations admises en franchise provenant des pays bénéficiaires de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes ou de la Loi sur les préférences commerciales en faveur des pays andins, compte tenu de la constatation de l'ITC selon laquelle il n'y a pratiquement pas d'importation de viande d'agneau en provenance de ces pays."

34. Le Président des États-Unis a, sans aucune justification, imposé une mesure corrective beaucoup plus rigoureuse, à savoir[24]:

"Il s'agit d'un contingent tarifaire applicable, pour une période tout juste supérieure à trois ans, aux importations de viande d'agneau. [25] Durant la première année, le contingent tarifaire est de 31 851 151 kg, montant qui correspond aux importations de viande d'agneau durant l'année civile 1998. Le montant du contingent sera majoré de 857 342 kg la deuxième année d'application de la mesure et également la troisième année. Des attributions par pays ont également été établies dans le contingent tarifaire pour les importations en provenance de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et d'une catégorie "autres pays". Elles reflètent les parts réelles de chaque pays durant l'année civile 1998.

Les taux de droits majorés applicables aux importations effectuées dans la limite du contingent tarifaire seront fixés de la manière suivante: 9 pour cent *ad valorem* sur les marchandises importées durant la première année d'application de la mesure, 6 pour cent *ad valorem* sur les marchandises importées durant la deuxième année, et 3 pour cent *ad valorem* sur les marchandises importées durant la troisième année. Les taux de droits applicables aux importations en sus du contingent tarifaire seront fixés à 40 pour cent *ad valorem* pour la première année d'application de la mesure corrective, à 32 pour cent *ad valorem* pour la deuxième année et à 24 pour cent *ad valorem* pour la troisième année.

Tableau 1: Attributions par pays[26]

Année	Contingent tarifaire	Attributions par pays		
		Australie	Nouvelle-Zélande	Autres pays
Année 1	31 851 151 kg	17 139 582 kg	14 481 603 kg	229 966 kg
Année 2	32 708 493 kg	17 600 931 kg	14 871 407 kg	236 155 kg
Année 3	33 565 835 kg	18 062 279 kg	15 261 210 kg	242 346 kg

[24] Documents G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3 et G/SG/N/10/US/3/Suppl.1-G/SG/N/11/US/3/Suppl.1 reproduits dans les pièces n° 11 et 12 de l'Australie.

[25] Viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée relevant des positions tarifaires 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 et 0204.43.20 du SH. *[Cette note de bas de page ne figure pas dans le texte original, mais est reproduite séparément.]*

[26] Les poids s'entendent en poids du produit. L'équivalent poids carcasse dépend du coefficient de conversion utilisé, mais la recommandation de l'ITC et la mesure sont à peu près équivalentes pour la première année d'application. *[*Cette *note de bas de page ne figure pas dans le texte original.]*

Tableau 2: Droits de douane

Année	Dans la limite du contingent	Hors contingent
Année 1	9%	40%
Année 2	6%	32%
Année 3	3%	24%

La mesure ne s'applique pas aux importations en provenance du Canada, du Mexique, d'Israël, des pays bénéficiaires de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes ou de la Loi sur les préférences commerciales en faveur des pays andins, ou encore des pays en développement désignés dans la notification au titre de l'article 9, note de bas de page 2, présentée ci-après."[27]

35. "La mesure a été introduite le 7 juillet 1999 et s'applique aux marchandises exportées depuis le 22 juillet 1999 compris."[28]

3.2 Conditions de concurrence sur le marché des États-Unis

3.2.1 Éleveurs – États-Unis

36. Aux États-Unis, les agneaux sont dans un premier temps élevés par des agriculteurs, les "éleveurs", qui produisent également de la laine et qui en font généralement l'élevage.

37. Vers l'âge de six mois, les agneaux sont sevrés et environ 70 à 80 pour cent de ceux destinés à la boucherie vont dans des parcs d'engraissement où les "engraisseurs" les nourrissent avec des céréales ou avec des concentrés.[29]

38. Les agneaux font ensuite l'objet d'un engraissement intensif et d'un finissage pendant deux à quatre mois. Les agneaux engraissés ou "agneaux destinés à l'abattage" sont ensuite vendus à l'âge de neuf à 12 mois à un abattoir ou "conditionneur". Le conditionneur peut alors vendre les carcasses pour qu'elles soient découpées par un "dépeceur", qui les divise en découpes de gros, en découpes de demi-gros ou en découpes pour la vente au détail en vue de leur revente à des grossistes non dépeceurs ou à des points de vente au détail.

39. Chacun de ces secteurs produit un produit différent. En outre, bon nombre d'éleveurs exercent d'autres activités et ne sont pas spécialisés dans l'élevage d'agneaux destinés à être vendus comme agneaux destinés à l'engraissement. Les conditionneurs et les dépeceurs peuvent ne pas se limiter à la viande d'agneau, mais peuvent aussi produire d'autres viandes ovines. Une partie de la viande d'agneau est produite par les conditionneurs et les dépeceurs, qui abattent également d'autres espèces d'animaux d'élevage et en découpent les carcasses.[30]

3.2.2 Éleveurs – Australie et Nouvelle-Zélande

40. Ce secteur spécialisé dans l'engraissement des agneaux n'a pas d'équivalent en Australie ni en Nouvelle-Zélande. Les agneaux sont nourris à l'herbe, puis sont envoyés à l'abattage.

---

[27] G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3, pièce n° 11 de l'Australie.
[28] G/SG/N/10/US/3/Suppl.1-G/SG/N/11/US/3/Suppl.1, pièce n° 12 de l'Australie.
[29] Voir le tableau à la page II-52 du rapport de l'ITC.
[30] Rapport de l'ITC, pages II-12, 14 et 15, et note de bas de page 57.

41. Les différences génétiques entre les agneaux australiens et les agneaux américains, conjuguées au fait que l'âge d'abattage est plus précoce en Australie, font que les agneaux sont de plus petite taille.[31]

3.2.3 Viande d'agneau – Australie et États-Unis

42. En Australie, la carcasse d'agneau moyenne est sensiblement plus petite qu'aux États-Unis et sa teneur en matières grasses est moins élevée. Il s'ensuit que les dimensions des découpes sont sensiblement différentes, les découpes importées étant vendues sur le marché comme découpes non classées. Conjugué au fait que l'agneau australien est nourri à l'herbe, il en résulte que le produit importé présente des caractéristiques différentes de celles du produit d'origine nationale et lui fait concurrence pour des segments différents du marché. En outre, le produit importé est en grande partie congelé et, là encore, fait concurrence au produit d'origine nationale pour un segment différent du marché.[32]

3.2.4 Aide aux éleveurs des États-Unis

43. La principale aide dont bénéficiaient les éleveurs américains, y compris les éleveurs/engraisseurs, leur était fournie sous la forme de subventions accordées au titre de la Loi sur la laine.[33] Cette aide prévoyait un prix de soutien de la laine de diverses qualités et un versement direct aux éleveurs lorsque les prix tombaient au-dessous du prix de soutien correspondant. En 1993, les versements au titre de la Loi sur la laine se sont élevés au total à 125,2 millions de dollars EU.[34] Pour les éleveurs qui ont répondu au questionnaire de l'ITC, ces subventions se montaient à 18 pour cent de la valeur marchande nette au cours de l'exercice 1993 et à 19 pour cent au cours de l'exercice 1994, ce qui représente la différence entre le revenu net avant impôts de 0,995 million de dollars EU et 2,007 millions de dollars EU et les pertes de 3,672 millions de dollars EU et 3,306 millions au cours des exercices 1993 et 1994, respectivement.[35]

44. La Loi de finances générale de 1993 (PL 103-130), promulguée en novembre 1993, prévoyait la cessation progressive de l'application de la Loi sur la laine et son abrogation. En 1995, les éleveurs ont reçu pour la campagne de commercialisation de 1994 des versements correspondant à 75 pour cent des versements habituels; en 1996, cette proportion est tombée à 50 pour cent pour la campagne de commercialisation de 1995 et, avec effet au 31 décembre 1995, la Loi sur la laine a été abrogée et il n'y a plus eu de versements après 1996.[36]

[31] Page 4 et pièce n° 2 du Vol. 1 du dossier présenté par la MLA avant l'audition concernant le dommage, pièce n° 28 de l'Australie.

[32] Pages 29 à 34 du Vol. 1 du dossier présenté par la MLA, avant l'audition concernant le dommage, pièce n° 28 de l'Australie.

[33] Loi de 1954 sur la laine, telle que modifiée. Voir le rapport de l'ITC, page II-11.

[34] Voir ci-après le tableau établi d'après les données figurant dans le tableau 45 du rapport de l'ITC, page II-78.

[35] Voir le tableau 12 du rapport de l'ITC, page II-25, et le tableau figurant à la section 7.2.3.5.1 de la présente communication.

[36] Pour une description de la Loi de 1954 sur la laine, voir le rapport de l'TC, pages II-77 à 79.

VERSEMENTS EFFECTUÉS AU TITRE DE LA LOI SUR LA LAINE
(en millions de dollars EU)

	1993	**1994**	**1995**
Versements nets pour les laines de tonte	100,6	55,5	24,9
Versements nets pour les laines autres que de tonte	24,6	13,6	6,7
Total	125,2	69,1	31,6

Source: Tableau 45, rapport de l'ITC, page II-78.

3.2.5 Évolution du marché aux États-Unis

45. L'abrogation de la Loi sur la laine s'est traduite par une réduction du nombre d'élevages et une diminution du cheptel. Par suite de l'abrogation de cette loi, le secteur américain de l'élevage des ovins est entré dans une phase de liquidation des troupeaux. La réduction du cheptel s'est opérée en partie en abattant des animaux reproducteurs et en partie en exportant des animaux. En 1993 et 1994, période pendant laquelle les importations sont restées stationnaires, les effectifs d'ovins ont diminué de 9 pour cent en 1993, tombant de 10,013 millions le 1er janvier 1993 et à 9,076 millions le 1er janvier 1994, puis de 7 pour cent pour tomber à 8,461 millions le 1er janvier 1996. Les effectifs ont encore diminué, de 6 pour cent, tombant à 7,937 millions le 1er janvier 1997.[37]

46. La diminution du cheptel au cours de la période visée par l'enquête s'inscrivait simplement dans le prolongement d'une évolution observée depuis longtemps et que l'abrogation de la Loi sur la laine a accélérée. Les effectifs étaient tombés de 56,2 millions en 1942 à 10,75 millions en 1992. Leur réduction a bien entraîné une hausse des prix des agneaux destinés à l'engraissement en 1996 et 1997.

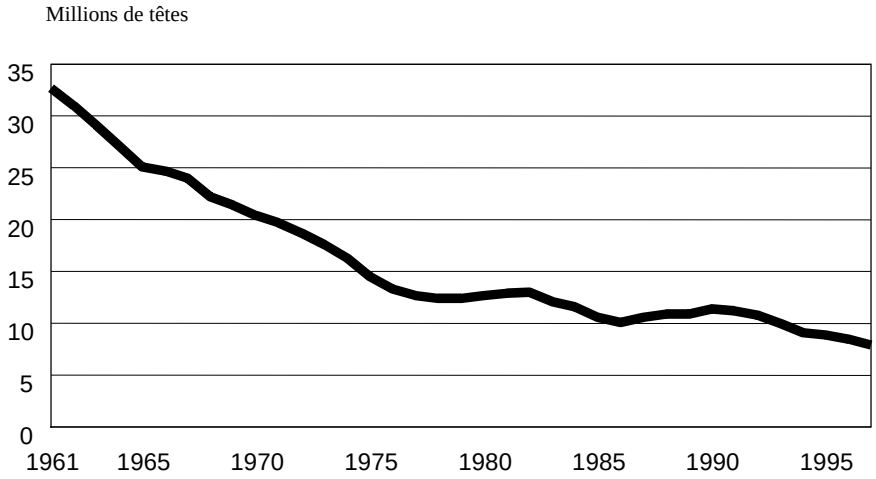
47. Cette diminution accélérée au cours de la période visée par l'enquête était directement liée aux décisions de liquider le cheptel national, lesquelles découlaient de la suppression des subventions que prévoyait la Loi sur la laine.[38]

[37] Pièce n° 15 du Vol.1 du dossier présenté par la MLA, avant l'audition concernant le dommage, pièce n° 28 de l'Australie.

[38] Voir les pages 48 à 50 du Vol. I du dossier présenté par la MLA avant l'audition concernant le dommage, pièce n° 28 de l'Australie.

GRAPHIQUE 1

CHEPTEL OVIN AUX ÉTATS-UNIS
1961-1997



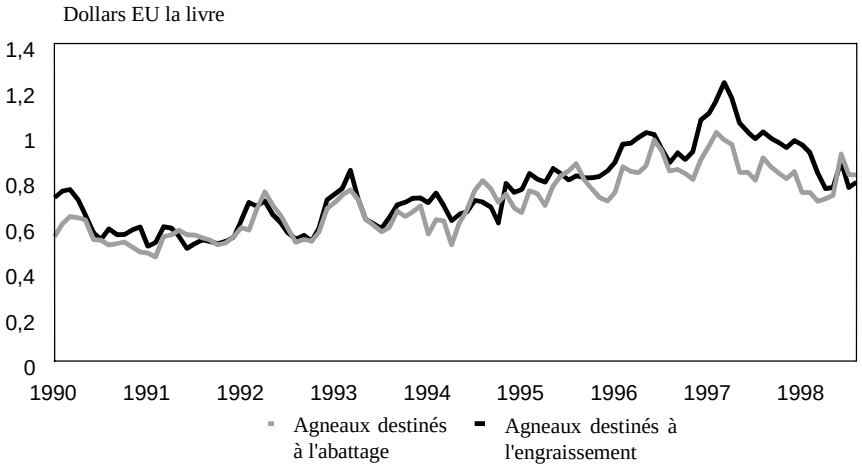
3.2.6 Évolution des prix sur le marché des États-Unis

48. La liquidation des troupeaux s'est traduite par une forte hausse des prix des agneaux en 1996 et 1997. Par la suite, les prix sont en général revenus à des niveaux plus normaux. Toutefois, ils sont restés tant en valeur nominale qu'en valeur réelle supérieurs à ceux en vigueur en 1993 et 1994. Voir la figure 3 du rapport de l'ITC, page II-55. Les prix des carcasses d'agneau ont suivi une tendance analogue, atteignant tout d'abord un sommet, mais revenant ensuite à des niveaux qui étaient encore supérieurs à ceux en vigueur en 1993 et 1994. Voir la figure 5 du rapport de l'ITC, page II-58. Les tendances des prix de gros de diverses découpes de viande d'agneau sont indiquées dans les figures 6 à 10 du rapport de l'ITC, pages II-59 et 60. Il en ressort que les prix sont restés relativement stationnaires au cours de la période visée par l'enquête, et qu'à la fin de cette période ils dépassaient le niveau atteint en 1993 et 1994.

GRAPHIQUE 2

PRIX DES AGNEAUX AUX ÉTATS-UNIS

San Angelo, Texas – Qualité extra



Source: Département de l'agriculture des États-Unis.

3.3 Consolidations tarifaires des États-Unis concernant la viande d'agneau

49. Dans le cadre du Cycle d'Uruguay, les États-Unis ont consolidé, dans la Liste XX, le droit sur la viande d'agneau à 0,7 cent le kg, le droit applicable de 1,1 cent le kg étant ramené à ce niveau en six tranches égales sur une période de six ans. Cette concession tarifaire est entrée en vigueur le 1er janvier 1995. Le niveau consolidé était de 0,8 cent le kg en 1999 et est de 0,7 cent en 2000.

4. L'ITC NE S'EST PAS CONFORMÉE À L'OBLIGATION QUI LUI EST FAITE À L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994 DE DÉMONTRER "L'ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES"

4.1 "Évolution imprévue des circonstances"

50. Avant d'imposer la mesure, les États-Unis étaient tenus de démontrer que:

> "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, 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 de caractère gras et non souligné dans l'original.]*[39]

[39] Article XIX:1 du GATT de 1994.

51. Dans les affaires *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*[40] *et Argentine - Sauvegardes concernant les chaussures*[41], l'Organe d'appel a estimé ce qui suit:

> "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."[42] *[Note de bas de page omise.]*

52. Dans les affaires *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine - Sauvegardes concernant les chaussures*, l'Organe d'appel a également estimé que la première clause de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994[43]:

> "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".[44]

53. En conséquence, pour qu'un Membre puisse appliquer une mesure de sauvegarde conformément à ses obligations dans le cadre de l'OMC, il lui faut avoir démontré, en fait, que l'accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale par suite de "l'évolution imprévue des circonstances".

54. Dans son rapport sur l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, au paragraphe 87, l'Organe d'appel a indiqué ce qui suit:

> "L'objet et le but de l'article XIX sont d'autoriser un Membre à réaménager temporairement l'équilibre dans le niveau de concessions entre lui et d'autres Membres exportateurs quand il est confronté à des circonstances "inattendues" et donc "imprévues" qui ont 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 de produits similaires ou de produits directement concurrents"."

55. Ainsi, la question des circonstances "imprévues" est un "point de fait et de droit pertinent" qui doit être démontré par l'autorité compétente et inclus dans son rapport conformément à l'article 3:1 de l'Accord SG, qui exige ce qui suit:

> "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."

---

[40] *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers (Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers)*, rapport du Groupe spécial, WT/DS98/R; rapport de l'Organe d'appel, WT/DS98/AB/R.

[41] *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures (Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures)*, rapport du Groupe spécial, WT/DS121/R; rapport de l'Organe d'appel, WT/DS121/AB/R.

[42] Paragraphe 77 du document WT/DS98/AB/R. Voir également le paragraphe 84 du document WT/DS121/AB/R.

[43] "Si, 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".

[44] Paragraphe 85 du document WT/DS98/AB/R. Voir également le paragraphe 92 du document WT/DS121/AB/R.

56. L'ITC n'a pas examiné la question et n'a donc pas, en fait, démontré l'existence des conditions que constitue "l'évolution imprévue des circonstances". Par conséquent, les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec leurs obligations au titre de l'article XIX du GATT de 1994.

57. Bien qu'il n'incombe pas à l'Australie de démontrer que les conditions que constitue "l'évolution imprévue des circonstances" n'existaient pas, une description succincte des faits dans la présente affaire fait ressortir clairement que la situation affectant la "branche de production nationale" aux États-Unis n'était pas le résultat de l'évolution imprévue des circonstances.

58. La régression prolongée du secteur américain de la viande ovine n'était pas nouvelle: elle n'était pas inattendue. C'était la suppression des subventions prévues par la Loi sur la laine qui était la principale cause de l'instabilité du marché et de la diminution consécutive des revenus des éleveurs.

59. Ainsi qu'il est indiqué plus haut dans la section intitulée "Aide aux éleveurs des États-Unis"[45], la législation en vertu de laquelle les subventions que prévoyait la Loi sur la laine étaient supprimées a été promulguée le 1er novembre 1993. L'Association américaine des éleveurs d'ovins (ASI) et les membres du Congrès des États-Unis savaient très bien quelles en seraient les conséquences. Ils avaient parfaitement conscience des importantes répercussions que cela allait avoir sur les éleveurs et de la réduction sensible du cheptel qui s'ensuivrait. Il n'y a eu aucune surprise lorsque cela s'est effectivement produit. C'était clairement prévu à l'époque.[46]

60. Le 1er janvier 1995, l'Accord sur l'OMC est entré en vigueur pour les États-Unis, ce qui impliquait pour eux un engagement contraignant de ramener leur droit de douane de 1,1 cent le kg à 0,7 cent d'ici à 2000. La promulgation de la législation supprimant les subventions accordées au titre de la Loi sur la laine a eu lieu avant cette date et les effets de la suppression de ces subventions étaient clairement prévus à l'époque.

61. Dans les affaires *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine - Sauvegardes concernant les chaussures*, l'Organe d'appel a estimé que l'expression évolution "imprévue" des circonstances doit s'entendre de l'évolution "inattendue" des circonstances.[47] Le terme "inattendu" signifie "qu'on n'attendait pas, à quoi on ne s'attendait pas; surprenant".[48] Une certaine instabilité du prix d'un produit agricole n'est guère surprenante, non plus que la croissance des importations sur un marché où la production est en baisse, et pas plus d'ailleurs que la diminution de la production d'agneaux dès lors que les pouvoirs publics ont pris délibérément la décision de ne plus faire bénéficier d'un vaste programme de subventionnement un secteur inefficace. Il est indiqué ce qui suit dans le rapport de l'ITC, aux pages II-78 et 79:

> "… au début des années 90, l'accroissement de la rente des producteurs résultant de la Loi sur la laine correspondait parfois à plus de 10 pour cent de leur rémunération. *[Note de bas de page omise.]* Les effets découlant de la Loi sur la laine n'étaient pas assez importants pour inverser la régression prolongée, mais cette loi l'a effectivement ralentie."

62. La suppression des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine a conduit à la réduction de la production d'agneaux, qui a conduit à la réduction de la production nationale de viande d'agneau, qui a conduit à une hausse des prix de la viande d'agneau. La chute cyclique des prix qui a

---

[45] Section 3.2.4.

[46] Voir les pages 45 à 48 du Vol. 1 de la communication concernant le dommage présentée par la MLA avant l'audition, pièce n° 28 de l'Australie. Voir également la déclaration faite par le Sénateur Baucus le 18 octobre 1993, pièce n° 32 de l'Australie.

[47] Paragraphe 84 du document WT/DS98/AB/R, et paragraphe 91 du document WT/DS121/AB/R.

[48] NSOED – New Shorter Oxford English Dictionary, version CD-ROM, janvier 1997.

suivi et qui a ramené les prix au niveau en vigueur avant la suppression des subventions correspondait à un cycle normal. Elle n'était pas inattendue: elle n'était pas surprenante. Permettre que la conjugaison d'un cycle de ce genre avec un accroissement des importations soumises à un droit consolidé peu élevé déclenche l'adoption d'une mesure de sauvegarde compromettrait l'acquis du Cycle d'Uruguay sur le plan de la libéralisation des marchés des produis agricoles. Dès lors qu'une branche de production est depuis longtemps en régression et que les importations sont soumises à un taux de droit consolidé peu élevé, il ne saurait y avoir accroissement des importations qu'en provenance des pays qui sont des producteurs plus efficaces et cet accroissement ne saurait être considéré comme étant dû à "l'évolution imprévue des circonstances".

4.2 Conclusion concernant "l'évolution imprévue des circonstances"

63. L'ITC ne s'est pas penchée sur la question de "l'évolution imprévue des circonstances" et, partant, n'a pas prouvé que l'accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave par suite de "l'évolution imprévue des circonstances". En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article XIX du GATT de 1994. La mesure n'est donc pas conforme à l'article XIX du GATT de 1994 ni, par voie de conséquence, à l'Accord sur les sauvegardes, en particulier à l'article 11:1 a) dudit accord.

5. LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION QUI LEUR EST FAITE À L'ARTICLE 5 DE L'ACCORD SG DE N'APPLIQUER UNE MESURE QUE DANS LA MESURE NÉCESSAIRE POUR PRÉVENIR UN DOMMAGE GRAVE

64. L'article 5:1 de l'Accord SG dispose, entre autres choses, ce qui suit:[49]

> "Un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement."

65. Étant donné que la détermination de l'existence d'un dommage rendue par l'ITC se fondait sur une "menace de dommage grave" (c'est-à-dire à venir), la question qui se pose est celle de savoir quelle mesure (le cas échéant) était nécessaire pour empêcher qu'un dommage grave ne soit causé à l'avenir par l'accroissement des importations. Les États-Unis auraient dû démontrer que la mesure retenue ne serait appliquée: "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ... un dommage grave et faciliter l'ajustement".

66. Dans l'affaire *Corée – Sauvegardes concernant certains produits laitiers*, l'Organe d'appel a constaté ce qui suit:

> "la première phrase de l'article 5:1 ... fait *obligation* à un Membre appliquant une mesure de sauvegarde de faire en sorte que la mesure en question ne soit pas plus restrictive que ce qui est nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement".[50]

[49] Cette démonstration selon laquelle les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 5:1 de l'Accord SG est sans préjudice des allégations de l'Australie selon lesquelles la mesure n'est pas conforme à d'autres dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes, y compris l'article 4 dudit accord, et que, de ce fait, les États-Unis n'avaient pas le droit, au regard de l'Accord sur les sauvegardes, d'imposer une quelconque mesure.

[50] Paragraphe 96 du document WT/DS98/AB/R.

67. Par conséquent, les États-Unis étaient tenus "de faire en sorte que la mesure en question ne soit pas plus restrictive que ce qui est nécessaire ...". La seule façon dont ils auraient pu satisfaire à cette obligation était que, s'ils étaient parvenus à une constatation, avant d'imposer la mesure, celle-ci remplisse les conditions énoncées dans la première phrase de l'article 5:1 de l'Accord SG. Les États-Unis auraient donc dû justifier la mesure en question avant de prendre la décision de l'imposer. C'est un point de fait et de droit qui est d'une importance capitale au regard de l'Accord sur les sauvegardes et qui, partant, est un "point de fait et de droit pertinent" au sens de l'article 3:1 dudit accord.

68. Les États-Unis n'étaient pas disposés à fournir une telle justification et on ne peut que présumer qu'elle n'existe pas. En conséquence, l'Australie soutient que le Groupe spécial devrait conclure qu'une telle justification n'existait pas et que les États-Unis ont manqué à leurs obligations au titre de l'article 5:1 de l'Accord SG. Il ne serait pas suffisant que les États-Unis cherchent à justifier leurs actions après coup. Il ne peut être remédié à l'absence de détermination formelle à l'époque.

69. L'Australie considère que c'est aux États-Unis qu'incombe la charge d'apporter la preuve qu'une telle justification existait. Si les États-Unis avaient fourni cette preuve, c'est alors à l'Australie qu'il aurait incombé de démontrer qu'elle n'était pas valable.

70. L'argument ci-après est avancé à titre subsidiaire, au cas où le Groupe spécial considérerait que l'Australie doit établir *prima facie* que la mesure n'était pas justifiée au regard de l'article 5:1 de l'Accord SG, bien que les États-Unis aient refusé en juillet 1999 de fournir leur justification.

71. La recommandation que l'ITC a adressée au Président des États-Unis était qu'une mesure moins restrictive était suffisante pour empêcher qu'un dommage grave ne soit causé par l'accroissement des importations. La recommandation de l'ITC était moins restrictive parce qu'elle n'imposait pas de droit additionnel dans la limite du contingent et parce que le droit hors contingent était beaucoup plus bas.

72. Les États-Unis ont imposé de fortes augmentations du taux de droit applicable dans la limite du contingent tarifaire, comparé au taux consolidé de 0,8 cent le kg en 1999 et de 0,7 cent en 2000, soit environ 0,2 pour cent *ad valorem*[51], comparé au taux de sauvegarde de 9 pour cent pour 1999/2000. Le contingent tarifaire avait pour objet de limiter de manière effective les importations à des niveaux où aucun dommage n'était subi par la "branche de production nationale". Étant donné la constatation unanime de l'ITC selon laquelle aucun dommage grave n'était causé par ce niveau d'importations, il n'y a aucune raison concevable d'imposer un droit additionnel sur un produit entrant dans la limite du contingent. Cette imposition additionnelle va très au-delà de la mesure nécessaire pour empêcher qu'un dommage grave ne se produise.

73. La recommandation de l'ITC préconisait un droit hors contingent de 20 pour cent pendant la première année, alors que celui que la mesure prévoit est de 40 pour cent. L'article 5:1 de l'Accord SG énonce un critère de la nécessité et de ce fait, les États-Unis ne peuvent tout simplement pas imposer un droit plus élevé que ce qui est nécessaire pour prévenir un dommage. L'ITC a estimé qu'un droit hors contingent de 20 pour cent serait suffisant. L'imposition arbitraire d'un droit à un niveau deux fois plus élevé, comme celui qu'a décidé le Président des États-Unis, allait manifestement au-delà de ce qui était nécessaire. Le taux de droit hors contingent final de 24 pour cent applicable la troisième année, comparé au droit de 15 pour cent recommandé par l'ITC, reste supérieur à celui qu'elle avait recommandé pour la première année.

[51] Rapport de l'ITC, page II-8.

74. Par conséquent, la mesure imposée par les États-Unis allait très au-delà de ce que l'ITC avait recommandé et, si l'on se fonde sur la constatation de leur propre autorité compétente, elle n'était donc pas nécessaire pour prévenir un dommage grave causé par l'accroissement des importations.

75. S'agissant de la recommandation de l'ITC proprement dite, la mesure recommandée avait pour objet de limiter de manière effective le niveau d'importations en 1999/2000 à celui atteint au cours de l'année civile 1998, une légère augmentation étant prévue pour les années suivantes. L'ITC a cependant constaté que le niveau d'importations en 1998 ne causait pas de dommage. Si ce niveau d'importations ne causait pas de dommage, il **aurait pu ne pas être nécessaire** de restreindre les importations à ce niveau. Aucune analyse objective n'est fournie qui indique quel niveau de contingentement aurait été **nécessaire**, mais il aurait fallu qu'il soit supérieur au niveau d'importations de 1998. Il ressort clairement de l'article 5:1 de l'Accord SG que les États-Unis devaient faire en sorte que la mesure soit **nécessaire** et pas simplement qu'elle soit **suffisante**.

76. L'ITC n'analyse pas de façon objective les raisons pour lesquelles la mesure recommandée était nécessaire pour empêcher qu'un dommage grave ne soit causé par l'accroissement des importations à chacun des segments de la branche de production[52] qui constituent la "branche de production nationale". Chaque segment est affecté de manière différente par une restriction à l'importation. De plus, l'ITC n'a pas cherché à évaluer l'incidence de la mesure recommandée sur les divers segments pour se faire une idée globale de son incidence sur la "branche de production nationale" dans son ensemble.

77. Une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée que dans la mesure où elle répare un dommage causé par un accroissement des importations ou empêche un tel dommage. Elle ne constitue pas un moyen d'accroître la protection d'une manière générale. Dès lors qu'il y a dommage, y compris un dommage à venir en raison de la menace, le Membre ne peut appliquer qu'une mesure qui neutralise le dommage causé, ou devant être causé, par l'accroissement des importations. Il est nécessaire de procéder à une analyse du dommage afin que la mesure soit au plus proportionnée à la part du dommage qui est imputable à l'accroissement des importations. Une telle analyse exige que le Membre procède à une évaluation cumulative des autres causes du dommage pour déterminer l'étendue du dommage grave qui est imputable à l'accroissement des importations. Le critère de la nécessité énoncé à l'article 5:1 de l'Accord SG exige alors que toute mesure de sauvegarde ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour prévenir ce dommage. La nature exceptionnelle des mesures de sauvegarde exige que l'on détermine avec un soin particulier ce qui est nécessaire, et ces mesures doivent être l'option la moins restrictive pour le commerce qui soit disponible. Le rapport de l'ITC ne contenait pas une telle analyse et n'aurait donc pas pu être utilisé pour justifier ne serait-ce que la propre recommandation de l'ITC. Il s'agit là, bien entendu, d'une pure conjecture puisque les États-Unis n'ont pas adopté la recommandation de l'ITC.

78. En outre, les États-Unis devaient démontrer que l'étendue de la mesure recommandée elle-même était nécessaire pour faciliter l'ajustement de la "branche de production nationale". Là encore, en l'absence d'un rapport qui explique le fondement de la mesure imposée, il n'a pas été démontré que la mesure était nécessaire pour faciliter l'ajustement.

79. Le rapport de l'ITC ne serait pas suffisant pour justifier la mesure effective, étant donné que celle-ci est plus restrictive que celle préconisée dans sa recommandation. De plus, ce rapport ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG, même pour la mesure que l'ITC a elle-même recommandée. Il n'y a aucune analyse objective des raisons pour lesquelles la mesure était

[52] L'expression "segment de la branche de production" utilisée par l'ITC est employée dans la présente communication pour assurer une formulation uniforme. C'est sans préjudice du point de vue de l'Australie quant à ce qui constitue la "branche de production nationale" au sens de l'article 4:1 c) de l'Accord SG dans le présent différend.

nécessaire, des conséquences qui en résulteraient pour les divers secteurs ni quant au point de savoir si l'ITC a cherché à en évaluer l'incidence sur les divers secteurs.

80. Un contingent tarifaire ne peut pas être bénéfique pour tous les segments de la branche de production et fait courir le risque de déstabiliser le marché. Les segments de la branche de production sont confrontés à la réalité que constitue la baisse prolongée de la consommation et de la production. Une hausse temporaire des prix intérieurs due à un contingent tarifaire allant de pair avec une offre restreinte du produit australien et néo-zélandais, qui contribue à développer le marché,[53] ne fait qu'accélérer la baisse de la demande de viande d'agneau. Les États-Unis n'ont manifestement pas démontré en quoi même la mesure recommandée par l'ITC faciliterait l'ajustement de la "branche de production nationale".

81. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord SG et, partant, la mesure n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes. Il ne saurait être remédié à une telle incompatibilité en procédant ultérieurement à une évaluation pour déterminer quelle mesure était nécessaire.

6. LES ÉTATS-UNIS ONT AGI DE MANIÈRE INCOMPATIBLE AVEC LES PRESCRIPTIONS ÉNONCÉES À L'ARTICLE 3:1 DE L'ACCORD SG EN CE QUI CONCERNE LES ENQUÊTES ET LES RAPPORTS RENDUS PUBLICS

6.1 Le rapport de l'ITC n'a pas mis fin à l'enquête

82. La législation des États-Unis exige que le Président des États-Unis prenne une décision au sujet d'une recommandation de l'ITC dans un délai de 60 jours, la seule exception évidente étant que, lorsque le Président des États-Unis demande à l'ITC un rapport complémentaire, il dispose, conformément à l'article 203 a) 4) B), d'un délai de 30 jours à compter de la date à laquelle il a reçu ce rapport.

83. L'ITC a présenté un rapport au Président des États-Unis le 5 avril 1999. En conséquence, celui-ci avait jusqu'au 4 juin 1999 pour prendre sa décision. La décision effective n'a été prise que le 7 juillet 1999.

84. La question de la nature de la mesure à imposer a manifestement fait l'objet d'une enquête approfondie complémentaire de la part d'organismes américains. C'est ce que confirment les médias américains.[54] Néanmoins, aucun de ces travaux complémentaires effectués par l'ITC ou par n'importe quel autre organisme américain n'a été rendu public par les États-Unis.

6.2 Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec leurs obligations au titre de l'article 3:1 de l'Accord SG en ce qui concerne les enquêtes postérieures au rapport de l'ITC

85. L'article 3:1 de l'Accord SG dispose ce qui suit:

[53] Voir, par exemple, la dernière ligne figurant à la page I-34 où il est indiqué que l'ITC a constaté que les efforts soutenus déployés par les producteurs australiens et néo-zélandais pour accroître la consommation de viande d'agneau aux États-Unis ont dans une large mesure été bénéfiques à l'ensemble des producteurs de viande d'agneau, y compris à la branche de production nationale.

[54] Par exemple, le rapport figurant aux pages 7 et 8 de Inside US Trade du 18 juin 1999, pièce n° 33 de l'Australie.

> "Un Membre ne pourra **appliquer** une **mesure** de sauvegarde **qu'à la suite** d'une **enquête menée par les autorités compétentes** de ce Membre selon des procédures préalablement établies et rendues publiques conformément à l'article X du GATT de 1994. ..." *[Pas de caractère gras et non souligné dans l'original.]*

Il énonce ensuite d'autres prescriptions concernant cette "enquête".

86. L'objet et le but de l'article 3 de l'Accord SG sont d'assurer que les pouvoirs publics ne procèdent pas à des enquêtes en matière de sauvegardes de façon opaque, en d'autres termes qu'ils ne puissent pas imposer des mesures à la suite d'une enquête interne secrète.

87. Le terme "enquête" signifie:

> "1. L'action ou le processus consistant à mener une enquête; examen systématique; recherche minutieuse
>
> 2. La réalisation de cette action ou ce processus dans un cas concret; recherche systématique de renseignements; étude minutieuse d'un sujet particulier"[55]

Ce qui précède ne se limite pas aux recherches impliquant le rassemblement de données.

88. Le NSOED donne une définition de l'expression "à la suite", à savoir:

> "Ce qui résulte de quelque chose ou ce qui en est la conséquence; ce qui vient après dans le temps."

89. Retenir le deuxième sens ("ce qui vient après dans le temps") reviendrait à dire que, une fois que le rapport sur l'enquête prévue à l'article 3:1 de l'Accord SG a été établi, le gouvernement du Membre n'est pas tenu de s'y conformer, mais peut procéder à une enquête complémentaire sans tenir compte des prescriptions de cet article. Cela aurait pour effet de vider de son sens cette disposition pour ce qui est d'assurer la transparence et de ménager aux Membres la possibilité de défendre leurs droits dans le cadre de l'OMC.

90. En conséquence, son interprétation est que l'**application** d'une mesure ("appliquer une mesure de sauvegarde") doit être une **conséquence** des constatations de l'enquête. Elle vaut donc pour tous les points de fait et de droit jusqu'à l'application de la mesure et pas seulement pour la détermination de l'existence d'un dommage, mais aussi pour la justification de la mesure appliquée que prescrit l'article 5:1 de l'Accord SG.

91. S'agissant de la question du moment où l'"enquête" prévue dans l'Accord sur les sauvegardes s'achève, la pratique suivie en l'occurrence par le Comité et le Secrétariat est instructive. Dans la série portant la cote G/SG/N/9/-, le Comité publie les documents intitulés "Renseignements à notifier au Comité lorsqu'une enquête en matière de sauvegardes est close sans qu'une mesure soit imposée". Dans trois affaires dans lesquelles une détermination positive a été suivie d'une décision de ne pas imposer une mesure, les notifications ont été considérées comme informant le Comité de la clôture d'une enquête sans qu'une mesure soit imposée[56], en d'autres termes, le processus d'enquête, au sens de l'Accord sur les sauvegardes, peut se poursuivre au-delà du rapport initial de l'autorité chargée de l'enquête.

---

[55] NSOED.
[56] G/SG/N/9/AUS/1, G/SG/N/9/IND/2 et G/SG/N/9/KOR/1, pièces n° 21 à 23 de l'Australie.

92. Il n'y a aucune raison de limiter la portée de l'article 3:1 de l'Accord SG à un stade préliminaire de l'enquête complète. Si un Membre pouvait limiter arbitrairement ce que doit être une "enquête" au sens dudit article, il pourrait alors s'en remettre ultérieurement à une recherche interne de renseignements pour n'importe quel aspect de l'enquête.

93. L'Australie soutient que la détermination de la mesure est un point fondamental sur lequel doivent porter les procédures d'enquête visées à l'article 3. Les États-Unis n'étaient pas autorisés à mener des enquêtes complémentaires ni à rassembler des renseignements ou autres données de fait sans ménager aux parties la possibilité de se défendre conformément aux procédures rendues publiques prévues à l'article 3:1 de l'Accord.

94. Les arrangements internes d'un pays ne sauraient être invoqués pour échapper aux obligations contractées dans le cadre de l'OMC. Les États-Unis auraient pu rendre public un rapport sur la décision effective. Naturellement, cela ne serait pas nécessaire si la recommandation de l'ITC, ou une mesure moins restrictive, était adoptée.[57] Néanmoins, lorsque tel n'est pas le cas, il est fait obligation, aux termes de l'Accord sur les sauvegardes, de publier un rapport sur la décision en tant que "point de fait et de droit pertinent".

95. En outre, si les États-Unis procédaient à une enquête complémentaire pour justifier la mesure, ils manqueraient également à leurs obligations au titre de l'article 3:1 de l'Accord SG en ce qui concerne l'établissement et la publication de procédures d'enquête, la nature de ces enquêtes et la publication d'un rapport d'enquête sur toutes les questions de fait et de droit.

6.3 Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 3:1 de l'Accord SG de rendre publique la justification de la mesure

96. L'Australie reconnaît qu'au paragraphe 151 d) de son rapport sur l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant produits laitiers*, l'Organe d'appel a dit qu'il:

> "infirme la constatation générale formulée par le Groupe spécial au paragraphe 7.109 de son rapport, selon laquelle l'article 5:1 fait obligation à un Membre d'expliquer, au moment où il fait ses recommandations et déterminations concernant l'application d'une mesure de sauvegarde, que cette mesure est nécessaire pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement, même lorsque la mesure de sauvegarde appliquée n'est *pas* une restriction quantitative qui ramène les quantités importées au-dessous de la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives".

Toutefois, à ce sujet, l'Organe d'appel s'est borné à constater quelles obligations l'article 5:1 de l'Accord SG impose à un Membre pour ce qui est de justifier son action. Il n'a pas, en l'occurrence, abordé la question des obligations au titre d'autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier l'article 3:1 de l'Accord. En outre, la deuxième phrase de l'article 5:1 de l'Accord ne s'applique pas à cette mesure, qui n'est pas une restriction quantitative.

97. Il est indiqué ce qui suit au paragraphe 7.104 du rapport du Groupe spécial *Mexique - SHTF*[58]

> "Au stade de la détermination préliminaire ou finale, lorsqu'une étape du processus d'enquête est achevée, l'autorité chargée de l'enquête établit ses conclusions sur la

[57] Cela est sans préjudice des points de vue de l'Australie concernant la détermination et le rapport de l'ITC au regard d'autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994.

[58] *Mexique – Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose (SHTF) en provenance des États-Unis (Mexique – SHTF)*, WT/DS132/R.

> base des renseignements et arguments présentés jusque-là à ce stade de l'enquête, et des mesures antidumping préliminaires ou définitives sont ou ne sont pas imposées. Le souci que les parties, et le public, ont de comprendre pleinement les raisons de l'imposition des mesures, ou d'une détermination négative, est beaucoup plus grand, et la prescription à l'article 12.2 qui veut que l'autorité chargée de l'enquête expose "de façon suffisamment détaillée les constatations et les conclusions établies sur tous les points de fait et de droit jugés importants" vise à répondre à ce souci. Note de bas de page 592: *Voir Corée - Droits antidumping appliqués aux importations de polyacétals en provenance des États-Unis (Corée - Polyacétals)*, ADP/92, adopté le 27 avril 1993, IBDD, S40/236 (*Rapport du Groupe spécial Corée - Polyacétals)*, paragraphes 209 et 210, où le Groupe spécial avait noté que le but de l'obligation d'expliquer les déterminations finales dans les avis au public énoncée à l'article 8:5 du Code antidumping du Tokyo Round était la transparence, que cette disposition serait vidée de son sens si, dans la procédure de règlement d'un différend, le pays imposant la mesure pouvait invoquer des raisons non indiquées dans l'avis au public, ce qui ne serait pas conforme aux prescriptions concernant un déroulement harmonieux de la procédure de règlement des différends, parce qu'un énoncé complet des raisons "permettait aux parties à l'accord d'évaluer s'il convenait de recourir au mécanisme de règlement des différends"."

98. Cet extrait fait bien ressortir que le gouvernement du Membre importateur doit se conformer aux prescriptions en matière d'"enquête" en ce qui concerne tous les aspects de la mesure et faire paraître un avis au public exposant ses raisons, y compris la justification de la mesure effective imposée.

99. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 3:1 de l'Accord SG de rendre publiques les raisons pour lesquelles ils ont imposé la mesure.

6.4 Conclusions concernant les obligations en matière d'enquêtes et de rapports publics

100. Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec leurs obligations au titre de l'article 3:1 de l'Accord SG en ce qui concerne la conduite de toute enquête après l'établissement du rapport de l'ITC et n'ont pas non plus rendu public un rapport exposant les "constatations et les conclusions motivées" qui justifient la mesure effective imposée. En conséquence, la mesure n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes et les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 3:1 dudit accord.

7. LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION QUI LEUR EST FAITE À L'ARTICLE 4 DE L'ACCORD SG DE DÉMONTRER QU'UN ACCROISSEMENT DES IMPORTATIONS MENACE DE CAUSER UN DOMMAGE GRAVE À LA "BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE"

7.1 La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC était fondée sur une détermination de la branche de production nationale incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord SG

101. Dans l'Accord sur les sauvegardes, le concept de "branche de production nationale" découle de la définition qui en est donnée dans les deux autres Accords de l'OMC traitant des mesures

correctives commerciales contingentes, c'est-à-dire l'Accord antidumping et l'Accord sur les subventions[59], à savoir:

> "l'expression "branche de production nationale" s'entendra de l'ensemble des producteurs nationaux de produits similaires ou de ceux d'entre eux dont les productions additionnées constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits ..."[60]

102. En ce qui concerne l'Accord sur les sauvegardes, l'expression "branche de production nationale" est définie comme suit à l'article 4:1 c):

> "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".

103. L'Accord sur les sauvegardes lui-même ne donne pas une définition de l'expression "produit similaire", mais l'Accord antidumping et l'Accord sur les subventions fournissent des indications qui font autorité, à savoir

> "Dans le présent accord, l'expression "produit similaire" ("like product") s'entendra d'un produit identique, c'est-à-dire semblable à tous égards au produit considéré, ou, en l'absence d'un tel produit, d'un autre produit qui, bien qu'il ne lui soit pas semblable à tous égards, présente des caractéristiques ressemblant étroitement à celles du produit considéré."[61]

104. De toute évidence, les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau produisent un produit similaire par rapport à la viande d'agneau importée.

105. À la page I-13 de son rapport, l'ITC a déterminé que la "branche de production nationale" se composait des éleveurs, engraisseurs, conditionneurs et dépeceurs. Elle s'est fondée sur le concept de "produit similaire". La seule explication en est la suivante:

> "Les éléments de preuve ont clairement établi l'existence d'une chaîne de production continue allant du produit brut, les agneaux vivants, au produit transformé, la viande d'agneau."

et

> "Il est aussi manifeste qu'il y a entre les éleveurs d'agneaux et les transformateurs concordance d'intérêts économiques."

Cette analyse n'a pas été faite pour satisfaire aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes, mais est simplement conforme à la pratique antérieure de l'ITC, étant donné qu'à la page I-12 du rapport de l'ITC il est indiqué ce qui suit:

---

[59] L'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, respectivement.

[60] Article 4.1 de l'Accord antidumping. Voir également l'article 16.1 de l'Accord sur les subventions.

[61] Article 2.6 de l'Accord antidumping et note de bas de page 46 de l'Accord sur les subventions.

> "Contrairement aux dispositions relatives aux droits antidumping/droits compensateurs figurant au titre VII de la Loi douanière de 1930, l'article 201 ne traite pas de la question sur un plan réglementaire. Au fil des années, la Commission *[c'est-à-dire l'ITC]* a en général adopté une approche analogue à celle qui est définie au titre VII et qui a par la suite été codifiée. *[Note de bas de page omise.]* Conformément à cette approche, la Commission inclut les producteurs du produit brut dans la branche de production produisant le produit transformé si elle constate 1) qu'il existe une chaîne de production continue allant du produit brut au produit transformé et 2) qu'il existe entre les éleveurs et les transformateurs une concordance substantielle d'intérêts économiques. *[Note de bas de page omise.]*"

106. À la page I-10 (premier paragraphe entier) du rapport de l'ITC, il est indiqué ce qui suit:

> "S'il y a des producteurs nationaux identifiables d'un produit qui est "similaire" par rapport au produit importé, la Commission n'est pas tenue de rechercher plus avant une branche de production produisant des produits qui sont "directement concurrents", mais qui ne sont pas "similaires" par rapport aux produits importés." *[Note de bas de page omise.]*

107. En conséquence, l'ITC a défini l'expression "branche de production nationale" sur la base du concept de "produit similaire" et non sur celui de "produits similaires ou directement concurrents". C'est ce que confirme l'analyse des Commissaires Askey et Crawford exposée dans les notes de bas de pages 7 et 8 figurant aux pages I-8 et 9 du rapport de l'ITC.

108. L'ITC n'explique nullement comment elle justifierait sa détermination de la "branche de production nationale" au regard de l'Accord sur les sauvegardes compte tenu des prescriptions de l'article 4:1 c) dudit accord. Les États-Unis n'ont présenté aucun argument, en dehors de la pratique suivie par l'ITC et de leur loi en matière des droits antidumping/droits compensateurs, qui explique pourquoi un agneau produit par un éleveur ou un engraisseur devrait être considéré comme étant un "produit similaire" par rapport à la viande d'agneau importée d'Australie et de Nouvelle-Zélande qui fait l'objet de la mesure de sauvegarde.

109. En fait, l'ITC a constaté que:

> "… **le** produit national "similaire" par rapport à la viande d'agneau importée est la viande d'agneau produite dans le pays."[62] *[Pas de caractère gras et non souligné dans l'original]*

En conséquence, l'ITC a constaté que les agneaux destinés à l'engraissement, les agneaux destinés à la reproduction et les agneaux destinés à l'abattage n'étaient pas un produit "similaire" par rapport à la viande d'agneau importée.

110. Il est indiqué ce qui suit dans le rapport de l'ITC: "[à] l'exception des agneaux maintenus sur l'exploitation à des fins de reproduction, la quasi-totalité des agneaux de boucherie sont expédiés en automne aux engraisseurs".[63] Ainsi, les éleveurs d'agneaux aux États-Unis produisent des agneaux destinés à être vendus aux engraisseurs qui les engraissent avant de les vendre aux conditionneurs aux fins d'abattage.

111. Les éleveurs produisent des agneaux destinés à la reproduction qui, une fois sevrés, sont vendus aux engraisseurs. Un agneau qui vient d'être sevré n'est pas pour autant prêt pour l'abattage.

---

[62] Premier paragraphe entier figurant à la page I-12 du rapport de l'ITC.
[63] Deuxième paragraphe entier, figurant à la page I-13 du rapport de l'ITC.

À l'évidence, il n'est pas "semblable à tous égards" à la viande d'agneau. En effet, il présente des caractéristiques très différentes de celles du produit faisant l'objet de l'enquête, qui est de la viande, réfrigérée ou congelée, en carcasse entière, en demi-carcasse, désossée ou non désossée en découpes très diverses. L'agneau est vivant et même s'il est destiné à l'abattage, il sera tout d'abord envoyé chez un engraisseur pour être mis à l'engrais et être fini et sera ensuite abattu par un conditionneur avant de devenir une carcasse. Un agneau produit par un éleveur et une carcasse ou une découpe de viande d'agneau ne sont en aucune manière interchangeables. En effet, les agneaux destinés à l'engraissement présentent des caractéristiques différentes de celles des agneaux destinés à l'abattage et ne sont pas interchangeables. De ce fait, les agneaux produits par les éleveurs ne sont pas un "produit similaire" par rapport à la viande d'agneau. En conséquence, les éleveurs ne produisent pas un "produit similaire" par rapport à la viande d'agneau.

112. De même, les agneaux produits par les engraisseurs (c'est-à-dire les agneaux destinés à l'abattage) ne sont pas non plus "semblables à tous égards" à de la viande d'agneau et, là encore, présentent des caractéristiques très différentes. Un agneau destiné à l'abattage, qui est vivant, et une carcasse ou une découpe de viande d'agneau ne sont en aucune manière interchangeables. Il n'acquiert des "caractéristiques ressemblant étroitement" à celles de la viande d'agneau qu'après avoir été abattu. En conséquence, les agneaux destinés à l'abattage ne sont pas un "produit similaire" par rapport à la viande d'agneau et, partant, les engraisseurs ne produisent pas un "produit similaire" par rapport à la viande d'agneau.

113. Bien que l'ITC ait fondé sa décision concernant la définition de l'expression "branche de production nationale" sur le concept de "produit similaire", elle aurait commis la même erreur si elle avait en fait utilisé comme critère le concept de "directement concurrent". À l'évidence, deux produits ne sont "directement concurrents" que s'ils se font concurrence sur le marché. C'est ce qui est confirmé, par exemple, par l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, s'agissant d'un "produit directement concurrent ou [d']un produit qui peut lui être directement substitué".[64]

114. En ce qui concerne les éleveurs, les agneaux destinés à l'engraissement ne font pas concurrence sur le marché aux carcasses ou aux découpes de gros et de demi-gros, non plus que les agneaux destinés à la reproduction. Le marché des agneaux destinés à la reproduction et celui des agneaux destinés à l'engraissement sont l'un et l'autre très différents du marché de la viande d'agneau. En conséquence, les éleveurs ne produisent pas un produit qui fait directement concurrence à la viande d'agneau.

115. De même, les agneaux destinés à l'abattage ne font pas concurrence au produit obtenu par les conditionneurs et les dépeceurs, étant donné qu'ils constituent le principal intrant pour les premiers. De ce fait, ils ne font pas directement concurrence à la viande d'agneau. En conséquence, les engraisseurs ne produisent pas un produit qui fait directement concurrence à la viande d'agneau.

116. Les éleveurs et les engraisseurs ne font donc pas partie de la "branche de production nationale", telle qu'elle est définie à l'article 4:1 c) de l'Accord SG, qui devrait se composer uniquement des conditionneurs et des dépeceurs. La détermination de l'ITC est donc erronée et c'est la définition incorrecte de la "branche de production nationale" qui est utilisée dans sa détermination de l'existence d'un dommage ainsi que dans toute évaluation, au titre de l'article 5:1 de l'Accord SG, quant au point de savoir quelle mesure était nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement.

[64] Page 27 du rapport sur l'affaire *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, Organe d'appel, WT/DS8/AB/R.

117. Si le Groupe spécial convient que l'ITC a commis une erreur en incluant les éleveurs, ou en incluant les éleveurs et les engraisseurs, en tant que faisant partie de la "branche de production nationale", il lui faudrait alors constater que l'enquête sur l'existence d'un dommage qu'elle a menée est irrémédiablement viciée. En l'occurrence, le Groupe spécial devrait constater que l'imposition de la mesure de sauvegarde était incompatible avec les obligations des États-Unis au titre de l'article 4 de l'Accord SG.

118. À titre subsidiaire, l'Australie va démontrer que même si la "branche de production nationale" est considérée comme comprenant les quatre secteurs, la décision prise par les États-Unis ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 4 de l'Accord SG.

7.2 La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC n'était pas étayée par des éléments de preuve obtenus au cours des enquêtes, comme l'exige l'article 4:2 de l'Accord SG

119. Conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, il incombe au Groupe spécial de "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". La conclusion[65] du Groupe spécial *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* figurant au paragraphe 7.30 de son rapport était la suivante:

> "Nous considérons que, pour le Groupe spécial, s'en remettre totalement par principe aux constatations des autorités nationales ne saurait garantir l'"évaluation objective" prévue à l'article 11 du Mémorandum d'accord. Cette conclusion est étayée, à notre avis, par les rapports de précédents groupes spéciaux qui traitaient de cette question. *[Note de bas de page omise.]* Toutefois, à notre avis, notre examen ne se substitue pas aux travaux menés par les autorités nationales chargées de l'enquête. Nous considérons plutôt que la fonction du Groupe spécial est d'évaluer objectivement l'examen auquel a procédé l'autorité nationale chargée de l'enquête, en l'espèce la KTC. 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 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. Enfin, nous considérons que 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 avait rassemblés. ..."

120. Cette conclusion met en particulier l'accent sur le fait que le Groupe spécial doit évaluer de manière objective si les États-Unis ont satisfait à l'obligation qui leur est faite d'examiner les données qu'ils avaient rassemblées. Toutefois, il incombe aussi au Groupe spécial de se prononcer sur le point de savoir si les États-Unis ont satisfait à l'obligation qui leur est faite de rassembler les bonnes données afin de lui permettre de rendre une détermination conformément aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes, et en particulier de l'article 4 dudit accord.

---

[65] Cela a également été confirmé par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures* aux paragraphes 116 et 117 de son rapport.

7.2.1 L'ITC a utilisé des données du Département de l'agriculture des États-Unis qui étaient incompatibles avec les données fournies en réponse à son propre questionnaire

121. Aux pages I-18 et 19 du rapport de l'ITC, il est indiqué ce qui suit:

> "Nous notons que les données fournies en réponse au questionnaire par tous les segments de la branche de production faisaient en général apparaître, en ce qui concerne des indicateurs tels que la production, les expéditions et l'emploi, que les données du Département de l'agriculture. *[Note de bas de page omise.]* Ainsi qu'il est exposé plus haut, comme les données du Département de l'agriculture sont plus complètes, dans les cas où cela était possible, nous avons davantage eu recours à ces données et accordé moins de poids aux données fournies en réponse au questionnaire."

122. L'ITC utilise à la fois les données résultant de sa propre enquête, en particulier les réponses fournies au questionnaire envoyé aux entreprises faisant partie de la "branche de production nationale", et les données du Département de l'agriculture. Elle utilise les données du Département de l'agriculture de manière sélective, c'est-à-dire qu'elle recherche et choisit les données qui vont dans le sens de son argumentation. Par contre, les données fournies en réponse au questionnaire ne sont pas complètes et ne s'appuient pas sur des échantillons statistiquement valables. Elles n'étayent pas non plus de manière objective les déterminations de l'ITC.

123. Au premier et troisième paragraphes figurant à la page I-17 de son rapport, l'ITC cherche à faire valoir que les données du Département de l'agriculture sont meilleures. Cette explication n'est pas convaincante, surtout pour une constatation de l'existence d'une "menace de dommage grave". Par exemple, au premier paragraphe figurant à la page I-17 du rapport, il est indiqué ce qui suit:

> "Cela tient principalement à ce que les données fournies en réponse à notre questionnaire présentent une distorsion du fait que seules les entreprises suivantes y ont répondu, étant donné que nous n'avons pas obtenu de réponses des entreprises qui avaient disparu du marché. En effet, il va de soi que les entreprises qui survivent sont relativement plus compétitives pour diverses raisons.[66]

124. Le présent différend ne porte cependant pas sur la question de savoir si l'ITC a constaté qu'il y avait un dommage grave – elle a constaté qu'il n'y en avait pas. L'existence d'une menace de dommage grave doit se fonder sur des éléments qui démontrent qu'un dommage grave est imminent. Or, un "dommage grave" ne peut en être un que pour les éleveurs qui font encore partie de la "branche de production nationale", et l'ITC indique qu'il "va de soi" que les entreprises qui survivent sont "plus compétitives" que celles qui ont disparu. L'existence d'une menace de dommage grave doit être démontrée en ce qui concerne les entreprises qui survivent et non celles qui ne font plus partie de la branche de production.

[66] L'ITC ne justifie nulle part dans son rapport sa conclusion selon laquelle si elle a reçu si peu de réponses, c'est parce que des éleveurs avaient disparu du marché. Il n'est pas concevable que la moitié des éleveurs auxquels l'ITC a envoyé un questionnaire ne faisaient plus partie de la "branche de production". Si tel était le cas, pourquoi l'ITC n'a-t-elle pas trouvé d'autres éleveurs sur les 70 000 qui n'avaient pas disparu?

7.2.2 Insuffisance des éléments de preuve, en particulier ceux qui proviennent des éleveurs, en ce qui concerne les résultats de la "branche de production nationale"

125. Il y a quatre types de production de base qui entrent dans la "branche de production nationale", à savoir les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs. Toutefois, s'agissant des données concernant la situation financière, les dépenses de biens d'équipement, la recherche et développement et les investissements, dans son rapport, l'ITC prend en considération deux segments additionnels d'éleveurs/engraisseurs (c'est-à-dire les parcs d'engraissement où sont également élevés certains agneaux destinés à l'engraissement) et de conditionneurs/dépeceurs (c'est-à-dire les entreprises qui sont à la fois conditionneurs et dépeceurs). Les éleveurs/engraisseurs qui n'achètent pas d'agneaux destinés à l'engraissement sont inclus en tant que faisant partie du secteur des éleveurs aux fins de la présentation de données et d'analyses financières dans le rapport de l'ITC.

126. Pour chaque segment, l'ITC n'a pas étayé ses conclusions avec des éléments de preuve suffisants. Sans éléments de preuve suffisants quant à la "situation" de la "branche de production nationale", il était impossible à l'ITC de "démontre[r] 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", comme l'exige l'article 4:2 b) de l'Accord SG.

7.2.2.1 Les éleveurs

127. S'agissant des éleveurs, l'ITC n'a pas cherché à se faire une idée valable de la situation de ce segment de la branche de production. Au paragraphe 2 figurant à la page I-17 de son rapport, il est indiqué ce qui suit:

> "Nous notons que la taille et la nature mêmes du segment des éleveurs (leur nombre dépassait 70 000 en 1997) empêchaient d'interroger un pourcentage élevé d'entreprises ou même d'établir le type d'échantillon statistiquement valable utilisé pour les branches plus petites et moins dispersées. Pour obtenir des données financières et autres sur les activités d'élevage, nous avons envoyé un questionnaire à 110 entreprises et personnes physiques passant pour être de gros éleveurs d'agneaux. Nous avons reçu des données utilisables de 57 entreprises ou personnes physiques représentant, selon les estimations, 6 pour cent de la production nationale d'agneaux. *[Note de bas de page 65 omise]"*[67]

128. S'agissant de l'évaluation par l'ITC de la situation financière des éleveurs, le nombre de ces derniers est ramené à 49 seulement, représentant, selon les estimations, 5 pour cent de la production d'agneaux en 1997.[68] En outre, même ces 49 comprennent sept éleveurs/engraisseurs qui ont indiqué qu'ils engraissaient seulement leurs propres agneaux vivants.[69] Sur ces 49, les données émanant de quatre autres éleveurs ont été exclues des données portant sur les périodes intermédiaires de janvier-septembre 1997 et janvier-septembre 1998[70], [71] et les données quantitatives pour un autre ont été estimées à partir des données en valeur.[72] Dans la note de bas de page 87 figurant à la page II-24 de son rapport, l'ITC a reconnu ce qui suit:

[67] Il convient de noter qu'au paragraphe 3 figurant à la page II-11 du rapport de l'ITC, ce chiffre de 110 semble englober les éleveurs/engraisseurs.

[68] Paragraphe 1 figurant à la page II-24 du rapport de l'ITC.

[69] Note de bas de page 89 figurant à la page II-29 du rapport de l'ITC.

[70] Voir la note de bas de page 1 se rapportant au tableau 12 figurant à la page II-28 du rapport de l'ITC

[71] Les "données portant sur les périodes intermédiaires" mentionnées dans le rapport de l'ITC s'entendent des données pour janvier-septembre 1998 par rapport aux données pour janvier-septembre 1997.

[72] Voir la note de bas de page 3 se rapportant au tableau 12 figurant à la page II-28 du rapport de l'ITC.

> "Les données concernant les éleveurs **peuvent ne pas constituer un échantillon représentatif** en raison du nombre de réponses au questionnaire reçues et de **la variance des éléments d'information** parmi les éleveurs compris dans l'échantillon." *[Pas de caractère gras et non souligné dans l'original.]*

129. Les données concernant le nombre de brebis à la première ligne du tableau 12 figurant à la page II-25 du rapport de l'ITC donnent à penser que les éleveurs pour lesquels sont fournies des données portant sur les périodes intermédiaires ne représentent peut-être qu'environ la moitié de la production des 49 retenus, c'est-à-dire 2 à 3 pour cent seulement de la totalité du marché intérieur. Par conséquent, l'évaluation de la situation financière de la "branche de production nationale" en 1998 en ce qui concerne les éleveurs se fonde sur une proportion insignifiante: 45 éleveurs sur 70 000, qui représentent moins de 3 pour cent de la production d'agneaux.

130. Il semblerait d'après le nombre relatif de ventes d'agneaux destinés à l'engraissement et de ventes d'agneaux destinés à l'abattage[73] que les éleveurs qui engraissent aussi leurs propres agneaux représentent environ 40 pour cent des agneaux de boucherie élevés par les éleveurs retenus. Étant donné que la rentabilité des divers segments n'est pas synchronisée, des données aussi disparates ne présentent guère d'intérêt.

131. Le fait que sur la proportion insignifiante d'éleveurs auxquels un questionnaire a été envoyé moins de la moitié ont répondu en fournissant des données financières pour janvier-septembre 1998 signifie que les données sont d'autant plus sujettes à caution. Hormis le fait que les données ne sont pas statistiquement valables, il serait raisonnable de penser que ce sont les éleveurs les moins rentables qui répondent au questionnaire, étant donné qu'ils seraient les plus ardents partisans de mesures protectionnistes à l'importation.

132. Les informations financières sont fournies sur la base des exercices comptables utilisés par les diverses entreprises.[74] Ces exercices ne sont pas compatibles[75], de sorte que les chiffres globaux sont également susceptibles d'induire en erreur.

133. Les données fournies en réponse au questionnaire ne portent que sur la période visée par l'enquête, c'est-à-dire jusqu'en septembre 1998. Il n'est collecté auprès des éleveurs aucune donnée prospective quantifiable qui aurait permis de faire une analyse prospective afin de formuler une constatation sur la question de la "menace de dommage grave".

7.2.2.2 Les éleveurs/engraisseurs

134. En ce qui concerne les éleveurs/engraisseurs, l'ITC n'a obtenu des données que de trois entreprises.[76] Ces données ne peuvent pas être analysées parce que le tableau 14[77] est laissé en blanc du fait qu'il est confidentiel. Toutefois, il est indiqué ce qui suit au premier paragraphe entier figurant à la page II-29 du rapport de l'ITC:

> "Des données portant sur les périodes intermédiaires n'ont pas été fournies par les entreprises."

---

[73] Voir le tableau 12 figurant à la page II-25 du rapport de l'ITC.

[74] Il est fait référence aux exercices comptables et aux exercices financiers 1993 à 1997 en relation avec l'utilisation qui est faite dans le rapport de l'ITC des périodes comptables des entreprises qui ont répondu au questionnaire.

[75] Voir les notes de bas de page 79, 80 et 81 figurant à la page II-24 du rapport de l'ITC.

[76] Paragraphe 1 figurant à la page II-24 du rapport de l'ITC.

[77] Rapport de l'ITC, page II-29.

135. En conséquence, aucune donnée n'a été fournie pour janvier-septembre 1998[78], en d'autres termes, les données les plus récentes portent sur l'année 1997. Il était de ce fait impossible à l'ITC d'arriver à la conclusion que ces trois entreprises et encore moins n'importe quels autres éleveurs/engraisseurs étaient confrontés à une menace de dommage grave en 1999.

136. Là encore, il semblerait que la sélection de ces entreprises ne repose sur aucune base statistique et on ne voit pas très bien quelle proportion de ce segment était couverte par les réponses au questionnaire. Ce qui est clair cependant c'est que l'ITC ne disposait pas des données valables nécessaires pour qu'elle puisse formuler une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave pour ce segment de ce qu'elle appelle la "branche de production nationale".

7.2.2.3 Les engraisseurs

137. Il n'est donné aucune raison justifiant la sélection des neuf engraisseurs.[79] Il est affirmé dans le rapport de l'ITC qu'ils ne représentent qu'environ un tiers des agneaux destinés à l'abattage qui se trouvent dans les parcs d'engraissement.[80] En outre, on ne voit pas très bien quelles données ont été exclues parce que des informations ont été retirées de la note de bas de page 82 figurant à la page II-24 du rapport.

138. À la page II-29, l'ITC relève que l'un des neuf engraisseurs a cessé ses activités pendant la période intermédiaire pour 1998 (janvier-septembre 1998), de sorte que les données concernant la situation financière ne sont pas comparables à celles communiquées pour des périodes antérieures. De plus, il s'agit d'une menace de dommage grave. Il ne saurait y avoir de menace de dommage grave pour un engraisseur qui n'est plus en activité. Le fait que des données émanant de cet engraisseur ont été utilisées constitue une grave erreur dans le rapport de l'ITC. Les données indiquées dans le tableau 15 figurant aux pages II-30 à 32 du rapport concernent neuf entreprises pour les exercices 1993 à 1997, mais pour sept entreprises la période considérée va de janvier à septembre 1997 et pour six entreprises elle va de janvier à septembre 1998, ce qui limite gravement les possibilités de comparer les données pour la période visée par l'enquête.

7.2.2.4 Les conditionneurs, conditionneurs/dépeceurs et dépeceurs

139. Comme pour les données concernant les éleveurs, les éleveurs/engraisseurs et les engraisseurs, il n'y a aucune analyse prospective pour ces secteurs, de sorte que l'ITC n'était pas fondée à constater l'existence d'une menace de dommage grave. Étant donné que ce sont les producteurs effectifs du produit similaire, la viande d'agneau, il incombait à l'ITC de fournir une justification détaillée de la "menace de dommage grave", au moins pour les conditionneurs et les dépeceurs qui avaient répondu au questionnaire.

140. Les conditionneurs et les conditionneurs/dépeceurs qui ont répondu au questionnaire contribuent pour environ 76 pour cent aux abattages commerciaux d'agneaux[81], mais sur les 17 questionnaires qui ont été renvoyés, seules cinq réponses fournissaient des précisions sur les opérations de conditionnement.[82] Les données financières se fondent sur les réponses de deux conditionneurs et de deux conditionneurs/dépeceurs.[83] Certaines entreprises ont peut-être cessé leurs activités, mais l'ITC n'explique pas pourquoi elle n'a pas cherché à obtenir des réponses auprès des

[78] Exercice comptable des entreprises.
[79] Paragraphe 1 figurant à la page II-24 du rapport de l'ITC.
[80] Paragraphe 2 figurant à la page II-24 du rapport de l'ITC.
[81] Deuxième paragraphe entier figurant à la page II-24 du rapport de l'ITC.
[82] Deuxième paragraphe entier figurant à la page II-14 du rapport de l'ITC.
[83] Deuxième paragraphe entier figurant à la page II-24 du rapport de l'ITC.

autres entreprises. Elle n'a pas non plus expliqué pourquoi ces entreprises pouvaient être considérées comme étant représentatives de l'ensemble des conditionneurs.

141. En ce qui concerne les dépeceurs, des données utilisables n'ont été communiquées que par quatre entreprises. Pour ce qui est des données financières, l'ITC s'est fondée sur les réponses fournies par ce qui semble être les deux mêmes conditionneurs/dépeceurs et par un seul autre dépeceur. À la page II-15 de son rapport, il est noté qu'il y a "moins de dix grosses entreprises" qui sont des dépeceurs, mais non des conditionneurs. À la note 63 figurant au bas de cette même page, l'ITC cite une estimation, selon laquelle 75 pour cent des carcasses d'agneau sont transformées par des dépeceurs qui ne sont pas également des conditionneurs. Il s'ensuit qu'il doit y avoir près de dix **gros** dépeceurs et sans doute beaucoup plus de dix qui ne sont pas classés comme tels. Néanmoins, l'ITC n'a pu obtenir de réponses à son questionnaire que d'un seul dépeceur et ne fournit aucune explication quant aux raisons pour lesquelles elle n'a pas pu obtenir davantage de réponses. Or, les importations de viande d'agneau autre qu'en carcasses et en demi-carcasses ont représenté 95 pour cent des importations des États-Unis en 1997.[84] En outre, une partie au moins des carcasses et des demi-carcasses est destinée à des dépeceurs tels que Transhumance. Par conséquent, la quasi-totalité du produit importé qui pénètre sur le marché des États-Unis se présente sous la forme de découpes de gros, de demi-gros et pour la vente au détail.[85] Les producteurs sont néanmoins représentés par des données émanant d'une seule entreprise.

7.2.3 Les "éléments de preuve" utilisés par l'ITC dans son examen des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG ne démontrent pas qu'il existe une menace de dommage grave causé par les importations

7.2.3.1 Les données de l'ITC faisaient apparaître une augmentation de la production

142. À la page II-11 du rapport de l'ITC, il est indiqué que les expéditions d'agneaux aux États-Unis par les éleveurs ayant répondu au questionnaire ont augmenté en janvier-septembre 1998.

143. Il est indiqué à la page II-17 du rapport que les expéditions aux États-Unis des producteurs de viande d'agneau ont légèrement progressé en janvier-septembre 1998.[86]

7.2.3.2 La part des importations sur le marché intérieur a augmenté en raison de la baisse de la production nationale

144. La part des importations de viande d'agneau sur le marché de ce produit a augmenté par suite du recul de la production nationale, mais ces importations ont comblé le déficit imputable à la baisse de la production et n'ont pas eu pour effet d'évincer le produit d'origine nationale. Au cours de la période 1993 à 1997, l'accroissement des importations a représenté moins du tiers du recul de la production nationale.[87]

---

[84] Voir le premier tableau, reproduit dans la pièce n° 8 du Vol. 1 de la communication concernant le dommage présentée par la MLA avant l'audition, pièce n° 28 des États-Unis. En 1997, les importations de carcasses et de demi-carcasses ne représentaient que 2 558 550 livres sur des importations totales s'élevant à 54 200 749 livres, soit 4,7 pour cent.

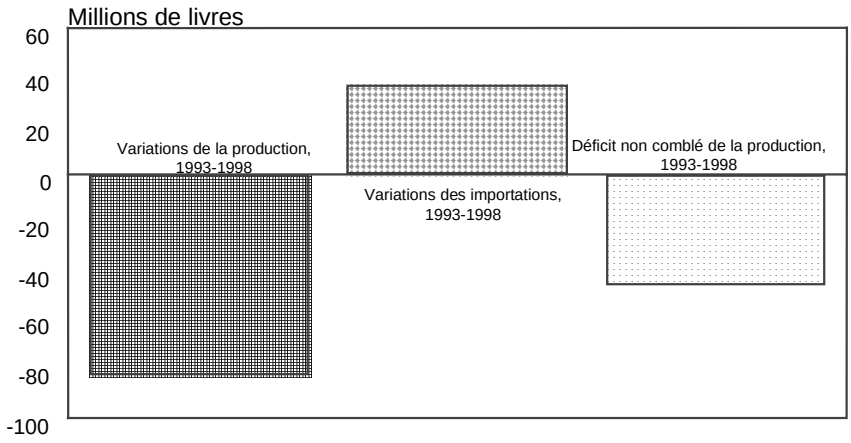
[85] En réalité, le produit nourri à l'herbe importé est différent du produit nourri à l'herbe des dépeceurs et se présente en découpes différentes. Pour l'essentiel, il ne fait pas concurrence au produit engraissé américain puisqu'il est vendu sur des marchés distincts.

[86] Tableau 5 figurant à la page II-17 du rapport de l'ITC.

[87] Page 27 du Vol. 1 du mémoire présenté par la MLA avant l'audition concernant le dommage, pièce n° 28 de l'Australie.

GRAPHIQUE 3

Déficit de la production de viande d'agneau
aux États-Unis, 1993-1998



Source: Département du commerce des États-Unis, Direction des douanes, IM 145, codes: 0204100, 0204222, 0204232, 0204300, 0204422, 0204432 du Tarif douanier harmonisé; Rapport de l'ITC, page II-17.

145. Aux fins de l'article 4:2 a) de l'Accord SG, les importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande ne détiennent aucune part du marché des agneaux destinés à l'engraissement et des agneaux destinés à l'abattage. Ces importations détiennent une part du marché du produit obtenu par les conditionneurs et une part du marché du produit obtenu par les dépeceurs. Il s'agit de marchés différents et de parts différentes. En outre, les produits importés similaires par rapport à ceux que produisent les conditionneurs sont pour une part expédiés à un dépeceur, comme Transhumance, et subissent de ce fait une transformation plus poussée de la part de ce que l'ITC considère comme étant la "branche de production nationale". En conséquence, ces importations contribuent à la rentabilité d'une telle entreprise.

146. Comme dans le cas de toutes les autres sections de la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, il n'y avait pas d'analyse prospective dans cette section.

7.2.3.3 La productivité était constante

147. L'ITC a constaté que la productivité des éleveurs, engraisseurs, conditionneurs et dépeceurs est restée relativement constante au cours de la période visée par l'enquête.[88]

7.2.3.4 L'utilisation de la capacité était en baisse uniquement parce que la capacité a augmenté

148. À la note de bas de page 96 figurant à la page I-20 du rapport de l'ITC, il est indiqué ce qui suit:

> "Il n'était pas aisé de recueillir auprès des éleveurs et des engraisseurs, des données sur la capacité et l'utilisation de celle-ci."

[88] Page I-20 du rapport de l'ITC.

149. À l'article 4:2 a) de l'Accord SG, "l'utilisation de la capacité" est mentionnée comme étant l'un des facteurs pertinents qui doivent être évalués. Il n'appartient pas à l'autorité chargée de l'enquête de décider si elle veut examiner un facteur. Ainsi qu'il a été exposé plus haut, les États-Unis étaient tenus d'examiner tous les facteurs. Une explication raisonnable des raisons pour lesquelles l'ITC ne l'a pas fait tient à la médiocrité des données collectées auprès des éleveurs et des engraisseurs. L'ITC n'a pas systématiquement collecté des données auprès d'un échantillon statistiquement valable d'éleveurs et d'engraisseurs. C'est la raison pour laquelle cela n'était "pas aisé".

150. La capacité des conditionneurs a augmenté dans la dernière partie de la période visée par l'enquête, y compris pendant la période intermédiaire pour 1998 (janvier-septembre).[89] Cela tient sans doute à la rentabilité des activités commerciales et à la possibilité de se procurer des capitaux. La chute de l'utilisation de la capacité pendant la période intermédiaire pour 1998 (janvier-septembre) doit être considérée par rapport à l'accroissement de la capacité des conditionneurs qui ont répondu au questionnaire. L'absence de données dans le rapport de l'ITC permet difficilement de faire des commentaires sur la situation de ceux qui ont répondu au questionnaire. Or, les variations de l'utilisation de la capacité sont une composante normale de toute activité commerciale ou industrielle, et en particulier d'un secteur d'activité instable comme celui du conditionnement de la viande. Il est difficile de voir ce que l'on peut en déduire.

151. À la page I-20 du rapport de l'ITC, il est noté que la capacité des conditionneurs était plus importante en janvier-septembre 1998 qu'en janvier-septembre 1997 et que celle des dépeceurs a progressé au cours de la période visée par l'enquête. L'ITC reconnaît que la réduction de l'utilisation de la capacité en ce qui concerne les dépeceurs tient au fait que leur capacité est en augmentation:

> "La capacité déclarée par les dépeceurs s'est sensiblement accrue au cours de la période visée par l'enquête, et à un rythme plus rapide que celui de la production. **Par conséquent**, l'utilisation de la capacité a sensiblement baissé." *[Notes de bas de page 95 et 96 omises.] [Pas de caractère gras et non souligné dans l'original.]*

152. Cela n'est guère le signe d'un secteur en difficulté ou qui est confronté à l'imminence d'un dommage grave. En outre, cette réduction de l'utilisation de la capacité ne peut être imputée à l'accroissement des importations.

7.2.3.5 Profits et pertes – Une certaine baisse des profits a été enregistrée à mesure que les prix retrouvaient des niveaux normaux

7.2.3.5.1 Les éleveurs

153. Même d'après les données financières présentées, ce qui ressort clairement c'est que la situation des éleveurs était meilleure en janvier-septembre 1997 qu'en janvier-septembre 1998 en raison de la montée en flèche des prix découlant de la liquidation des troupeaux, qui a eu lieu au milieu des années 90, et que leur situation était encore meilleure en 1998 qu'en 1993 et 1994. Faute de données comparatives pour la période janvier-septembre des années antérieures, il est difficile de voir quelle était la situation comparative des profits et pertes. Le tableau 12 figurant à la page II-25 du rapport de l'ITC montre que les activités des éleveurs qui ont été retenus étaient encore rentables pendant la période janvier-septembre 1998 et qu'elles l'avaient en fait été pendant toute la période visée par l'enquête. Toutefois, pour la période correspondant aux exercices 1993 à 1996, il y a eu des pertes à chaque exercice si les versements au titre de la Loi sur la laine sont déduits du revenu net. Ce n'est que grâce à la liquidation des troupeaux que le secteur est devenu temporairement plus rentable. Le changement intervenu en 1998 peut difficilement être imputé aux importations et doit plutôt l'être à l'action des pouvoirs publics.

[89] Page I-20 du rapport de l'ITC.

REVENU NET ET SUBVENTIONS ACCORDÉES AU TITRE DE LA LOI SUR LA LAINE EN CE QUI CONCERNE LES ÉLEVEURS COMPRIS DANS UN ÉCHANTILLON (EXERCICES FINANCIERS ET MILLIERS DE DOLLARS EU)

	1993	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**Janvier-septembre 1997**	**Janvier-septembre 1998**
Incitations financières versées pour la laine	4 105	4 709	2 771	1 437	0	0	0
Versements pour les agneaux non tondus	562	604	423	156	0	0	0
Subventions totales au titre de la Loi sur la laine	4 667	5 313	3 194	1 593	0	0	0
Revenu ou (pertes) nets avant impôt sur le revenu	995	2 007	2 078	189	792	3 072	1 522
Revenu net sans subventions au titre de la Loi sur la laine	(3 672)	(3 306)	(1 116)	(1 404)	792	3 072	1 522

Source: Tableau 12 figurant à la page II-25 du rapport de l'ITC.

154. Il ressort des données concernant les éleveurs que les activités de ceux qui ont répondu au questionnaire (27) étaient dans l'ensemble rentables pendant la période intermédiaire pour 1998 (janvier-septembre). L'ITC a indiqué que neuf sur les 27 ont enregistré des pertes au cours de la période intermédiaire pour 1998, contre sept sur 27 pour la période intermédiaire de 1997.[90] Par conséquent, la conclusion de l'ITC relative aux profits et pertes des éleveurs s'agissant de l'imminence d'un dommage grave en 1999 se fondait sur les données concernant deux autres éleveurs qui ont enregistré des pertes au cours de la période intermédiaire de 1998. Il s'agissait de deux éleveurs seulement, alors que le nombre d'éleveurs est supérieur à 70 000. En outre, les éleveurs qui ont répondu au questionnaire se sont choisis eux-mêmes (dans la mesure où ils étaient compris dans l'échantillon initial sur lequel l'enquête a porté), en ce sens que seuls ceux qui voulaient des restrictions à l'importation ont pris la peine de répondre. Dans la mesure où neuf éleveurs sur 27 ont enregistré des pertes au cours de la période intermédiaire pour 1998, les 18 restants (c'est-à-dire les deux tiers des éleveurs qui ont répondu) avaient des activités rentables.

155. Aucune preuve n'est fournie qui justifie que l'on doive considérer ces chiffres comme laissant entrevoir une menace de dommage grave, en d'autres termes qu'il y aurait dans un très proche avenir une dégradation générale grave de la situation de ce segment de la branche de production. En outre, les prétendus éléments de preuve, qui n'ont qu'une valeur anecdotique et selon lesquels les éleveurs auxquels il a été posé des questions et qui ont répondu à l'ITC ont dit que les importations à bas prix affaibliraient leurs marges bénéficiaires[91], ne sauraient être considérés comme autre chose que des allégations *pro domo* sans aucun intérêt pour une enquête en matière de sauvegardes. L'article 4:1 b) de l'Accord SG dispose explicitement ce qui suit:

> "La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités."

[90] Note de bas de page 88 figurant à la page I-20 du rapport de l'ITC.
[91] Note de bas de page 88 figurant à la page I-20 du rapport de l'ITC.

7.2.3.5.2 Les éleveurs/engraisseurs

156. Il n'est pas possible d'évaluer les informations fournies au sujet des éleveurs/engraisseurs, car tout ce qui a été communiqué est l'indication suivante:

> "Considérées ensemble, les entreprises ont subi des pertes en 1993 et 1997."[92]

Cela laisse supposer que, pour le moins, certaines des entreprises ont enregistré des profits au cours de l'exercice 1997. En tout état de cause, les renseignements concernant cet exercice ne pouvaient pas être utilisés pour prouver qu'il y aurait un dommage grave en 1999.

157. Aucune donnée portant sur les périodes intermédiaires n'a été fournie par les éleveurs/engraisseurs qui ont répondu au questionnaire, c'est-à-dire que les toutes dernières données étaient celles de l'exercice 1997. L'ITC ne pouvait pas avoir utilisé ces données pour procéder à une évaluation en ce qui concerne l'imminence d'un dommage grave en 1999. Cela soulève aussi la question de savoir pourquoi les entreprises qui ont répondu n'ont pas communiqué ces données. Il serait raisonnable de conclure que c'était parce qu'elles ne soutenaient pas la thèse des requérants en faveur d'une mesure de sauvegarde. Aucune conclusion valable n'aurait dû être tirée par l'ITC sur ce point.

158. À la page II-29 de son rapport, l'ITC a bien indiqué que des pertes nettes ont été subies au cours de l'exercice 1997. Il est à présumer que c'était dû à la simple variation de la marge sur les agneaux destinés à l'engraissement et les agneaux destinés à l'abattage, laquelle se produit toujours dans ce segment de la branche de production. Une telle variation entre le printemps et l'automne de 1997 ne laisse pas présager que les importations vont causer un dommage grave à un moment quelconque en 1999.

7.2.3.5.3 Les engraisseurs

159. Les données concernant les engraisseurs ne permettent pas de tirer des conclusions quant à une menace de dommage grave. Les chiffres font apparaître une très grande instabilité en ce qui concerne ces entreprises. Les données montrent bien que des pertes ont été enregistrées pour janvier-septembre 1998 par rapport aux profits dégagés au cours de la même période de 1997. Toutefois, ces pertes sont imputables à une chute des prix de plus de 21,26 dollars EU par agneau destiné à l'abattage, contre seulement 6,70 dollars EU par agneau destiné à l'engraissement, principal poste de frais. Ce type de variations à court terme des différentiels de prix lorsqu'il y a décalage entre l'achat des intrants et la vente du produit est courant dans toutes les branches de production et est bien connu dans le secteur de l'élevage. Ces variations font partie intégrante des cycles du marché. Elles ne laissent aucunement présager une menace de dommage grave en 1999 et au-delà.

160. Il s'agissait manifestement d'un phénomène de courte durée, qui serait probablement corrigé dans les périodes à venir. La situation bénéficiaire des engraisseurs dépend beaucoup de la différence entre le coût des agneaux destinés à l'engraissement et le prix de vente ultérieur des agneaux destinés à l'abattage quelque deux à quatre mois plus tard. La répercussion normale des prix lorsqu'il y a des secteurs en aval et en amont avec des cycles d'élevage fait qu'il y a du termaillage dans les mouvements des prix. C'est ce qui est reconnu, par exemple, dans le troisième paragraphe entier figurant à la page II-14 du rapport de l'ITC.

[92] Premier paragraphe entier figurant à la page II-29 du rapport de l'ITC.

7.2.3.5.4 Les conditionneurs, conditionneurs/dépeceurs et dépeceurs

161. Bien que ce soit les entreprises qui produisent le produit similaire, l'ITC n'indique pas si elle a insisté auprès des entreprises auxquelles le questionnaire avait été envoyé pour avoir des réponses ou auprès de celles qui avaient répondu pour obtenir des données améliorées. Le nombre limité des réponses au questionnaire étaye le point de vue selon lequel une grande partie de ce segment de la "branche de production nationale" ne subissait pas, ou n'était pas menacée de subir, un dommage grave. L'enquête au titre de l'article 201 n'a manifestement recueilli qu'un soutien limité même dans ce secteur plus concentré de la "branche de production nationale".

162. À la page II-29 du rapport de l'ITC, il est noté que, pour les conditionneurs, le coût des agneaux a suivi une tendance analogue à celle de la valeur marchande de la viande d'agneau. C'est logique du point de vue économique et cela montre bien qu'il n'y avait aucune raison de constater qu'il existait une menace de dommage grave par suite de l'accroissement des importations.

163. Le même commentaire a été fait au sujet des dépeceurs à la page II-33 du rapport de l'ITC, à savoir que le coût des marchandises a suivi la même tendance que celle de la valeur marchande. Là encore, cela dénote l'absence de raisons qui justifient une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave par suite de l'accroissement des importations.

164. Si les prix obtenus pour la viande d'agneau, en carcasses ou en découpes, accusent une baisse, celle-ci se répercute sur le prix que paie le conditionneur ou le dépeceur pour leur intrant. Nulle part l'ITC n'a cherché à démontrer que les conditionneurs et les dépeceurs n'avaient pas eu le comportement économique rationnel normal propre aux entreprises privées. Cela ne peut être le fondement d'une constatation de l'imminence d'un dommage grave en 1999.

165. À la page I-20 de son rapport, l'ITC affirme que, lors d'une audition, deux témoins ont fait état de difficultés dans le segment des conditionneurs et dans celui des dépeceurs à "récupérer ce qui a été récemment investi dans les installations industrielles et les équipements et à rembourser les emprunts". Ce n'est pas le genre de situation qui appelle des mesures de sauvegarde d'urgence. Si à chaque fois qu'une entreprise qui avait accru sa capacité et n'atteignait pas immédiatement les objectifs qu'elle s'était fixés en matière de profits pouvait obtenir une protection sous la forme d'une mesure de sauvegarde, il n'y aurait plus guère de commerce.

7.2.3.6 L'emploi a augmenté dans le cas des éleveurs, est resté stable dans celui des engraisseurs, mais n'a pas fait l'objet d'un examen en ce qui concerne les conditionneurs et les dépeceurs

166. L'emploi est l'un des facteurs pertinents que l'autorité compétente doit prendre en considération conformément à l'article 4:2 a) de l'Accord SG.

167. Les commentaires concernant les éleveurs fondés sur les données du Département de l'agriculture qui figurent à la page I-18 du rapport de l'ITC ne portent que sur la période 1993-1997. Ils sont sans intérêt pour une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave en 1999 et au-delà.

168. Il ressort du tableau 11 figurant à la page II-23 du rapport de l'ITC que le nombre des travailleurs affectés à la production et à des activités connexes en ce qui concerne les éleveurs **a augmenté** entre janvier-septembre 1997 et janvier-septembre 1998, seule une légère baisse du nombre d'heures ouvrées étant enregistrée. S'agissant des engraisseurs, le nombre de ces travailleurs est resté stable au cours de la même période, seule une légère baisse du nombre d'heures étant là encore enregistrée. Dans les deux cas, il y avait eu une augmentation significative du nombre de ces travailleurs et des heures ouvrées pendant les exercices 1993 à 1997.

169. À la note de bas de page 78 figurant aux pages I-18 et 19 du rapport de l'ITC, il est noté ce qui suit:

> "d'après les indications données par les conditionneurs, la production a fluctué au cours de la période visée par l'enquête, d'après celles fournies par les dépeceurs, elle était à la hausse pendant cette période et d'après celles communiquées par les éleveurs, elle a aussi progressé au cours de cette période. De même, d'après les indications données par les éleveurs, le nombre de travailleurs a augmenté de 9 pour cent entre 1993 et 1997 et a encore progressé, de 4 pour cent, en janvier-septembre 1998".

170. L'ITC a choisi de ne pas analyser l'emploi en ce qui concerne les conditionneurs et les dépeceurs[93], malgré les prescriptions de l'article 4:2 a) de l'Accord SG.

7.2.3.7 Les dépenses d'équipement et le capital fixe ont augmenté au cours de la période visée par l'enquête

171. Il ressort des tableaux 20 et 21 figurant aux pages II-34 et 35 du rapport de l'ITC que, pendant la période correspondant aux exercices 1993 à 1997, les éleveurs ayant répondu au questionnaire ont augmenté leurs dépenses d'équipement et leur capital fixe. Les données concernant les périodes janvier-septembre 1997 et janvier-septembre 1998 sont sans intérêt à des fins de comparaison parce qu'elles ne peuvent pas être comparées avec celles concernant les exercices 1993 à 1997, étant donné que certains éleveurs n'ont pas fourni de réponses pour janvier-septembre 1998.

7.2.3.8 Il n'a pas été démontré qu'il y avait une "dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale"

172. L'ITC était tenue de prouver, sur la base de faits, qu'en l'absence d'une mesure de sauvegarde il y aurait un dommage grave pour la "branche de production nationale", c'est-à-dire qu'il y aurait une "dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale". Or, dans son rapport, l'ITC n'indique pas la base à partir de laquelle elle a fait la distinction entre dommage grave et menace de dommage grave. Le concept de "menace de dommage grave" n'est pas une question de seuil inférieur de "dommage grave" ni de critère inférieur de preuve de l'existence d'un dommage grave. Ces deux concepts sont distincts et appellent une analyse distincte et différente. Le critère de dommage en ce qui concerne la "menace de dommage grave" est le même que pour le "dommage grave" et exige que soit apportée la preuve que le dommage est évident et imminent.

173. Du fait de la définition de la "branche de production nationale" qu'elle a utilisée, l'ITC était tenue de prouver qu'il y aurait une "dégradation générale notable de la situation" des producteurs dans tous les segments de la branche de production (éleveurs, engraisseurs, conditionneurs et dépeceurs) considérés dans leur ensemble. Pour satisfaire aux prescriptions de l'article 4 de l'Accord SG, elle devait examiner chaque segment de la branche de production.

174. L'ITC n'a pas démontré qu'il y aurait une "dégradation générale notable de la situation" dans chacun des divers segments. Étant donné la médiocrité des données, elle n'aurait pas pu procéder à une telle analyse même si elle avait essayé.

[93] Voir la section du rapport de l'ITC concernant l'emploi, page II-23.

175. L'ITC a simplement dit ce qui suit:

> "Ces données du Département de l'agriculture montrent une branche de production qui a enregistré une contraction au cours de la période visée par l'enquête. D'après les données relatives à d'autres indicateurs de la branche de production, en particulier celles fournies en réponse au questionnaire concernant la détérioration de la situation financière de la branche de production, aggravée par la baisse des prix des agneaux à la fin de la période visée par l'enquête, la branche de production nationale est menacée de subir un dommage grave – en d'autres termes, un dommage grave est imminent."[94]

et

> "Eu égard à la diminution, au cours de la période visée par l'enquête, de la part de marché, de la production, des expéditions et de la rentabilité de la branche de production nationale ainsi que des prix, entre autres difficultés auxquelles celle-ci se heurte, nous concluons qu'elle est menacée de subir un dommage grave imminent."[95]

176. Étant donné que la détermination de l'existence d'un dommage ne s'appuyait pas sur des faits ni sur une analyse prospective, mais plutôt sur des conjectures, aucune tentative n'est faite de procéder à une évaluation quantitative. Par conséquent, il n'est pas démontré qu'une dégradation éventuelle serait "notable", c'est-à-dire "importante".[96] L'ITC ne cherche pas à évaluer le "dommage grave imminent" par rapport aux divers segments dont elle a déterminé qu'ils constituaient la "branche de production nationale".

177. L'ITC n'a donc pas démontré qu'une "dégradation générale notable de la branche de production nationale" se produirait. En conséquence, la constatation de l'existence d'une menace de dommage grave n'était pas conforme à l'article 4 de l'Accord SG et, partant, la mesure n'est pas conforme audit accord.

7.2.4 Conclusions illogiques tirées des éléments de preuve obtenus au sujet du dommage

178. L'ITC a reconnu que les données n'étaient pas représentatives. Son rapport ne fait état d'aucune tentative faite pour insister auprès des entreprises afin d'obtenir des données plus complètes sur les divers segments de la branche de production. Les renseignements les concernant ne vont que jusqu'à septembre 1998 et, dans certains cas, jusqu'à 1997 seulement. Sur la base des éléments de preuve dont elle disposait, l'ITC a constaté **à l'unanimité** qu'un dommage grave n'était pas subi par la "branche de production nationale".

179. Il n'a pas été formulé de conclusions motivées quant aux raisons pour lesquelles il y aurait un dommage grave. Une conclusion fondée sur des données non représentatives, dans laquelle il était constaté qu'il n'existait pas de dommage grave et qui a été formulée au moins neuf mois avant la date à laquelle la mesure a été imposée, ne constituait pas une base logique permettant aux États-Unis d'imposer une mesure au motif qu'il y aurait un dommage grave à venir.

[94] Premier paragraphe figurant à la page I-19 du rapport de l'ITC.
[95] Deuxième paragraphe figurant à la page I-21 du rapport de l'ITC.
[96] NSOED.

7.2.5 Pas d'éléments de preuve de l'existence d'une menace

180. Les données utilisées dans l'analyse du dommage avaient uniquement trait à la situation antérieure des divers segments de la "branche de production nationale". En conséquence, il ne pouvait pas y avoir, et il n'y a pas eu, de prise en considération objective prospective de la situation de la "branche de production nationale" pour rendre une détermination de l'existence d'une "menace de dommage grave".

7.2.6 Conclusions concernant la pertinence des éléments de preuve pour étayer la détermination établie par l'ITC conformément à l'article 4:2 de l'Accord SG

181. Les données fournies en réponse au questionnaire de l'ITC par la "branche de production nationale" n'ont pas été rassemblées d'une manière statistiquement valable. La quantité de renseignements émanant des éleveurs est insignifiante et ces renseignements ne présentent aucun intérêt faute d'échantillon adéquat. La quantité de renseignements émanant d'autres segments de la branche de production est un peu plus importante, mais demeure très incomplète. Il n'est pas expliqué pourquoi on n'a pas interrogé un plus grand nombre d'entreprises des segments en aval de la branche de production, pourquoi un processus d'échantillonnage plus valable n'a pas pu être utilisé, ni pourquoi on n'a pas insisté auprès des entreprises qui n'avaient pas répondu au questionnaire. Il est difficile de voir quelle est la justification d'une mesure de sauvegarde lorsque des pans de la "branche de production nationale" ne soutiennent pas l'enquête en répondant au questionnaire. Les données qui sont utilisées sont en soi incomplètes, par exemple il n'y a pas de données pour la période intermédiaire de janvier-septembre 1998 en ce qui concerne les éleveurs/engraisseurs. Des données n'ont pas été rassemblées pour certains des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG, par exemple l'utilisation de la capacité pour ce qui est des éleveurs et des engraisseurs et l'emploi en ce qui concerne les conditionneurs et les dépeceurs.

182. Il n'a été rassemblé aucune donnée prospective sur la situation de la branche de production en dehors de renseignements qui n'ont qu'une valeur anecdotique comme ceux qui figurent à l'Appendice F du rapport de l'ITC.

183. L'ITC utilise les données du Département de l'agriculture lorsque celles-ci vont dans le sens de l'argumentation en faveur de l'adoption d'une mesure, c'est-à-dire qu'elle recherche et choisit ses sources de données. De plus, elle considère que ces données pourraient être différentes étant donné qu'elles englobent certaines entreprises qui ont cessé leurs activités. Ces entreprises devraient en tout état de cause être exclues aux fins de la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations, étant donné que la question dont il s'agit est celle de savoir si un dommage grave sera causé à l'avenir aux entreprises qui feront alors encore partie de la "branche de production nationale".

184. Il est bien précisé à l'article 4:1 b) de l'Accord SG que la détermination doit "se fonder[ ] sur des faits". L'article 4:2 a) de l'Accord exige que soient évalués "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable", et l'article 4:2 b) que la détermination soit établie sur la base d'"éléments de preuve objectifs". Par conséquent, l'ITC était tenue d'obtenir des données complètes, ou du moins statistiquement valables, sur tous les facteurs pertinents, y compris des données prospectives concernant la "situation" de chacun des "segments de la branche de production", et d'expliquer au moins comment elle a évalué ces éléments de preuve. Elle n'était pas autorisée à établir une détermination sur la base de données incomplètes et non représentatives concernant le passé.

185. En conséquence, les données utilisées par l'ITC étaient insuffisantes pour établir une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave conformément aux prescriptions de l'article 4:2 de l'Accord SG.

7.3 La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC était incompatible avec les prescriptions de l'article 4:1 b) qui exigent qu'il y ait "imminence" d'un dommage grave et que la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave se "fonde[ ] sur des faits, et non pas seulement des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités"

7.3.1 Absence d'analyse prospective pour prouver l'existence d'une menace de dommage grave

186. L'article 4 de l'Accord SG faisait obligation à l'ITC de procéder à une analyse qui vise à établir que l'accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave au sens de l'article 4:1 b) dudit accord:

> "l'expression "menace de dommage grave" s'entend de l'imminence évidente d'un dommage grave conformément aux dispositions du paragraphe 2. La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités".

187. L'analyse de l'ITC a été menée de manière à prouver l'existence d'un dommage grave. Néanmoins, l'ITC a en fait constaté que la "branche de production nationale" ne subissait pas un dommage grave. Elle a ensuite tout simplement constaté l'existence d'une menace de dommage grave, sans analyser pourquoi ce dommage grave allait se produire, ni même à quel moment. Elle n'a présenté aucune preuve de la survenue d'un dommage grave à l'avenir, et encore moins de l'imminence d'un dommage grave, c'est-à-dire dans un très proche avenir.

188. L'ITC a conclu que la branche de production nationale était "menacée d'un dommage grave imminent"[97] avant d'examiner les questions de causalité. Elle est arrivée à cette conclusion en prenant essentiellement en considération les facteurs intérieurs influant sur la situation de la "branche de production nationale". Or, si l'on ne prend pas en considération les facteurs qui sont susceptibles de causer un dommage à l'avenir, il est impossible de démontrer l'existence d'une menace de dommage grave. Un dommage grave existant (ou passé) pourrait faire l'objet d'une analyse statique. En revanche, une menace de dommage grave exige qu'il soit procédé à une analyse dynamique de ce qui va se produire à l'avenir, et l'ITC ne l'a pas fait.

7.3.2 Absence d'analyse établissant l'"imminence" d'un dommage grave

189. L'ITC aurait dû justifier et rendre publiques les "constatations et les conclusions motivées auxquelles [elle est] arrivée[ ] sur tous les points de fait et de droit pertinents". Cela englobait la question fondamentale de la "menace de dommage grave" au sens de l'article 4:1 b) de l'Accord SG. L'ITC n'a fourni aucune justification en dehors des simples assertions figurant à la page I-19 (deuxième phrase entière) et à la page I-21 (deuxième paragraphe).

190. L'ITC était tenue de fournir la preuve de ce qui suit et d'en faire état dans son rapport, à savoir que:

a) un dommage grave va être causé à la "branche de production nationale";

b) l'imminence de ce dommage grave est évidente;

c) la détermination se fonde sur des faits.

[97] Page I-21 du rapport de l'ITC.

191. L'absence d'une telle justification dans le rapport de l'ITC signifie qu'il doit être présumé, pour ce groupe spécial, qu'elle n'a pas fourni une telle justification, ce qui est contraire à l'article 4:1 b) de l'Accord SG.

192. Néanmoins, l'Australie va démontrer que les États-Unis n'auraient pas pu rendre une telle détermination.

193. La notion de "menace" est clairement définie en l'occurrence. Elle ne veut pas dire que cela pourrait se produire, ou qu'il y a une possibilité de dommage grave. Au contraire, elle exige que soit fournie la preuve de l'**imminence évidente d'un dommage grave**. Cette disposition existe pour les cas où une grande quantité d'un produit est sur le point d'être importée. L'article 4:2 b) de l'Accord SG ne permet pas que soit formulée une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations au motif que le dommage pourrait se produire ou ne pas se produire à un moment indéterminé dans l'avenir, une mesure étant imposée en tant que dispositif préventif ou de protection.

194. Dans le NSOED:

> Le terme "imminent" est défini comme s'entendant "d'un événement, en particulier un danger ou une catastrophe, qui menace, qui va se produire dans très peu de temps."

195. En outre, l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT de 1994 traitent des "mesures d'urgence". C'est le titre de l'article XIX du GATT de 1994. Les mesures de sauvegarde relevant de l'Accord sur les sauvegardes s'entendent des mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994.[98] Il ressort aussi clairement de l'article 11:1 a) de l'Accord SG[99] que les mesures doivent être des "mesures d'urgence" pour être conformes à l'Accord.

196. Conformément à l'obligation qui leur était faite, les États-Unis devaient démontrer qu'un dommage grave allait manifestement se produire à très bref délai, à moins qu'une mesure ne soit imposée pour l'empêcher.

197. Il n'y avait aucun sens de l'urgence ou de l'immédiateté dans l'enquête ou la prise de la décision. La requête sur laquelle cette enquête se fondait a été déposée le 7 octobre 1998 et l'enquête a été ouverte le 19 octobre de la même année.[100] La constatation de l'existence d'un dommage a été formulée par l'ITC le 9 février 1999. La constatation concernant la mesure corrective a été transmise par l'ITC au Président des États-Unis le 5 avril 1999. Le délai de 60 jours pour prendre une décision arrivait à expiration le 4 juin 1999, mais la décision effective n'a été prise que le 7 juillet 1999 et a pris effet le 22 juillet de la même année. Ces retards et les délais qui n'ont pas été tenus montraient bien qu'il ne s'agissait pas d'une mesure d'urgence. Il n'y avait donc, manifestement, aucun dommage grave **imminent**.

198. Étant donné qu'un événement ne peut être "imminent" que s'il va se produire dans très peu de temps, une constatation selon laquelle un événement est "imminent" ne peut être formulée que dans le contexte d'un certain délai. Pour formuler une telle constatation, l'ITC devait avoir une certaine idée du moment où le dommage grave serait causé par l'accroissement des importations.

---

[98] Par exemple, voir l'article premier de l'Accord SG.

[99] "Un Membre ne prendra ni ne cherchera à prendre de mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers, telles qu'elles sont définies à l'article XIX du GATT de 1994, que si de telles mesures sont conformes aux dispositions de cet article appliquées conformément aux dispositions du présent accord."

[100] La date de l'ouverture de l'enquête a été fixée rétroactivement au 7 octobre 1998.

199. Dans son rapport, l'ITC ne donne aucune indication quant au moment où, selon elle, le dommage grave se produirait. Lors des consultations menées à la fois au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG[101] et de l'article 4 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends[102], les États-Unis n'ont fourni aucune autre précision quant à ce que, à leur avis, le terme "imminent" signifiait ni quant à ce que l'ITC entendait en l'espèce.

200. Le rapport de l'ITC s'appuyait pour l'essentiel sur des renseignements relatifs à la "branche de production nationale" qui portaient sur la période allant jusqu'au 30 septembre 1998 et, pour certaines entreprises, des renseignements n'ont été communiqués que jusqu'à leurs exercices comptables 1997. L'audition concernant le dommage a eu lieu le 12 janvier 1999. L'ITC s'est prononcée par scrutin sur le dommage le 9 février 1999. La décision concernant la mesure n'a été prise que le 7 juillet 1999 et la mesure n'a été appliquée que le 22 juillet de la même année, c'est-à-dire près d'un an après la communication des toutes dernières données concernant la "branche de production nationale" sur lesquelles les États-Unis ont fondé leur justification. Le Président des États-Unis n'aurait pas pu utiliser des renseignements venant en sus de ceux que contenait le rapport de l'ITC sans contrevenir à l'article 3:1 de l'Accord SG.

201. L'Australie soutient qu'imposer une restriction au commerce sur la base d'une constatation de l'existence d'une "menace de dommage grave" formulée d'après des renseignements relatifs à la branche de production antérieurs au 30 septembre 1998 n'est pas conforme aux prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG, selon lesquelles il doit y avoir "imminence évidente" d'un dommage grave.

202. Aucune interprétation raisonnable de l'expression "imminence évidente" n'autoriserait un tel délai. Par exemple, dans un ouvrage faisant autorité il est dit ce qui suit:

> "**Imminent** signifie "certain et très proche, qui menace" comme dans les expressions juridiques **dommages corporels imminents** et **décès imminent**".[103]

203. Dans aucune juridiction il ne serait conclu à des **dommages corporels imminents** ni à un **décès imminent** sur la base d'informations aussi anciennes.

204. Au paragraphe 7.125 du rapport du Groupe spécial *Mexique - SHTF*, il est également indiqué ce qui suit:

> "De plus, il est clair qu'en formulant une détermination au sujet de la menace de dommage important, l'autorité chargée de l'enquête doit conclure qu'"**un dommage important se produirait**" (pas de caractère gras dans l'original) en l'absence d'un droit antidumping ou d'un engagement en matière de prix. ..."

205. À la note de bas de page 599 de ce même rapport, il est indiqué ce qui suit:

> "Les États-Unis citent à cet égard le *rapport du Groupe spécial Corée - Polyacétals*, au paragraphe 271 ("un examen approprié de la question de savoir s'il existait une menace de dommage important à cause des importations faisant l'objet d'un dumping exigeait une **analyse prospective d'une situation actuelle** en vue de déterminer si un "changement de circonstances" était "nettement prévu et imminent"") (caractère gras ajouté par les États-Unis); *id.*, paragraphe 273 (relevant que "le Groupe spécial a ...

---

[101] Question n° 10, pièce n° 25 de l'Australie.
[102] Question n° 13, pièce n° 27 de l'Australie.
[103] Voir "imminent" dans *A Dictionary of Modern Legal usage*: Bryan A. Garner, Oxford University Press 1987.

> examiné si la détermination [de l'existence d'une menace de dommage important formulée par l'autorité chargée de l'enquête] comportait une analyse de l'**évolution future pertinente en ce qui concerne la situation de la branche de production nationale**, ainsi que le volume et les effets sur le prix des importations visées par l'enquête") (caractère gras ajouté par les États-Unis)."

206. Par conséquent, une détermination de l'existence d'une menace, lorsqu'il n'y a pas de dommage courant, doit être prospective et fondée sur l'incidence de l'accroissement futur des importations en l'absence d'une mesure de sauvegarde. Aucune analyse prospective de ce genre n'a été effectuée par l'ITC. La décision qui en a résulté était donc incompatible avec l'article 4:1 b) de l'Accord SG.

7.3.3 Conclusions concernant l'incompatibilité avec l'article 4:1 b) de l'Accord SG de la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave

207. Pour les cas de menace, l'article 4:1 b) de l'Accord SG impose une approche particulièrement rigoureuse. L'imminence d'un dommage grave doit être évidente et ne doit pas reposer sur des allégations ou des possibilités à un moment indéterminé dans l'avenir. Il s'ensuit qu'une "branche de production nationale" ne fait pas l'objet d'une longue enquête dès lors qu'un dommage grave est effectivement sur le point de se produire ou se produit effectivement, étant donné que, dans des circonstances critiques, un Membre a la faculté d'imposer rapidement une mesure provisoire conformément à l'article 6 de l'Accord.

208. Le rapport de l'ITC ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG. Il ne peut être remédié à cette erreur.

209. La détermination de l'ITC selon laquelle il y avait imminence d'un dommage grave ne satisfaisait pas aux prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec les prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG et la mesure n'est pas conforme aux dispositions de cet article.

7.4 La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC a imputé aux importations un dommage causé par d'autres facteurs, ce qui est contraire aux prescriptions de l'article 4:2 b) de l'Accord SG

210. La production de viande d'agneau aux États-Unis est depuis longtemps en régression. De 1993 à 1997, période visée par l'enquête, la production a reculé de 67,2 millions de livres (équivalent poids carcasse), alors que les importations de viande d'agneau ne progressaient que de 19,4 millions de livres. Par conséquent, il y avait un déficit de 47,8 millions de livres.[104] Au cours de cette période, les importations ont représenté moins du tiers du déficit de la production nationale. Les importations n'évinçaient pas la production nationale sur le marché des États-Unis, mais empêchaient seulement la consommation de baisser encore plus fortement. Ce déficit n'a pas pu être comblé par les entreprises qui étaient en régression en raison d'un certain nombre de facteurs, mais notamment à cause de la liquidation des troupeaux découlant de la suppression des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine.

211. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont développé le marché de la viande d'agneau aux États-Unis et se sont efforcées de maintenir la consommation en recherchant de nouveaux débouchés face à la baisse de la production nationale. Par exemple, les importations accrues en provenance

[104] Page 27 du Vol. 1 du mémoire présenté par la MLA avant l'audition concernant le dommage, pièce n° 28 de l'Australie. Voir également la section 7.2.3 et le graphique 3.

d'Australie étaient destinées en majeure partie à un nouveau débouché et n'évinçaient pas la viande d'agneau américaine.[105]

212. La Société australienne de la viande et du bétail (MLA) a actualisé les modèles économétriques élaborés pour l'ITC à l'occasion d'une enquête menée en 1995 sur le marché de la viande d'agneau et les a communiqués à l'ITC dans la communication qu'elle a présentée avant l'audition pour la phase de l'enquête de l'ITC relative au dommage. Ces modèles économétriques ont confirmé ce que l'ITC avait constaté en 1995, à savoir que les importations de viande d'agneau n'étaient pas la cause du dommage grave allégué.[106]

213. L'ITC a reconnu qu'il y avait divers autres facteurs qui influaient de manière négative sur la "branche de production nationale", mais a conclu qu'ils étaient, **pris séparément**, "une cause moins importante de la menace de dommage grave". De fait, elle a écarté, sans justification au regard de critères objectifs, la suppression des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine, la concurrence d'autres produits carnés, la hausse des coûts des intrants, la concentration dans le segment des conditionneurs et l'absence de programmes de commercialisation efficace en ce qui concerne la viande d'agneau.[107]

214. L'ITC a accordé de l'importance aux points de vue des éleveurs, notamment en ce qui concerne l'incidence des importations, et a procédé à un sondage d'opinion dont les résultats sont indiqués à la page II-77 et à l'Appendice F de son rapport. Étant donné que c'est l'association des éleveurs qui a cherché à imputer aux importations les problèmes que rencontrait le secteur, il n'est pas surprenant que les éleveurs qui ont répondu au questionnaire aient exprimé des préoccupations au sujet des importations. De tels points de vue n'ayant qu'une valeur anecdotique ne peuvent entrer en ligne de compte dans une évaluation de l'existence d'une menace de dommage grave, laquelle doit se fonder[ ] sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités". De plus, étant donné que les éleveurs constituent un secteur très différent et que leurs activités consistent seulement à vendre de la laine, des agneaux destinés à la reproduction et des agneaux destinés à l'engraissement, ils ne font pas concurrence sur le marché au produit importé, à savoir la viande d'agneau. En conséquence, leurs points de vue n'ont nécessairement qu'une valeur anecdotique.

215. L'ITC a tout d'abord conclu que la "branche de production nationale" ne subissait pas un dommage grave. Ensuite, essentiellement au vu de la situation en 1998, elle a conclu que la "branche de production nationale ... est menacée d'un dommage grave imminent".[108] C'était dans la section intitulée "Dommage grave ou menace de dommage grave", aux pages I-16 à 21 de son rapport. Puis, dans la section **suivante** intitulée "Liens de causalité", figurant aux pages 21 à 26 de son rapport, l'ITC a conclu tout bonnement qu'un nouvel accroissement des importations "devrait"[109] ou "va probablement"[110] avoir une incidence sur la "branche de production", sans la moindre analyse qui permette de savoir au moins de quel segment il s'agissait. L'ITC a enfin affirmé que d'autres facteurs, **pris séparément**, étaient des causes moins importantes de ce qui était supposé être une "menace de dommage grave".

[105] Voir les pages 34 à 36 du Vol. 1 du mémoire présenté par la MLA avant l'audition concernant le dommage, pièce n° 28 de l'Australie.
[106] Voir les pages 37 à 42 du Vol. 1 du mémoire présenté par la MLA avant l'audition concernant le dommage, pièce n° 28 de l'Australie.
[107] Pages I-25 et 26 du rapport de l'ITC.
[108] Deuxième paragraphe figurant à la page I-21 du rapport de l'ITC.
[109] Huitième ligne du texte figurant à la page I-24 du rapport de l'ITC.
[110] Deuxième paragraphe entier figurant à la page I-24 du rapport de l'ITC.

216. L'article 4:2 b) de l'Accord SG fait obligation au Membre d'examiner l'incidence de tous les autres facteurs pris ensemble et ne l'autorise pas à écarter certains facteurs l'un après l'autre. L'ITC n'a pas cherché à cumuler les autres causes pour voir quelle serait l'incidence globale.

217. L'ITC était tenue de prouver qu'un dommage grave additionnel distinct allait être causé de manière imminente par l'accroissement des importations. Faute d'avoir évalué de manière objective l'incidence de tous les autres facteurs influant sur la "branche de production nationale", elle ne pouvait pas avoir déterminé de manière objective que l'accroissement des importations causerait le dommage grave dont elle alléguait qu'il se produirait.

218. Par conséquent, l'ITC n'a pas analysé comme il convenait l'incidence de facteurs autres que l'accroissement des importations qui menaçaient de causer un dommage grave à la "branche de production nationale". En outre, en ne cumulant pas l'incidence de ces autres facteurs, elle ne s'est pas acquittée de l'obligation qui lui était faite de s'assurer qu'elle n'imputait pas à l'accroissement des importations le dommage grave que ces autres facteurs menaçaient de causer. Les États-Unis ont donc agi de manière incompatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 4:2 b) de l'Accord SG de ne pas imputer à un accroissement des importations le dommage que menacent de causer d'autres facteurs.

7.5 Divers facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG n'ont pas été pris en considération par l'ITC

219. Il a été bien précisé dans un certain nombre de rapports de groupes spéciaux que les États-Unis étaient tenus d'examiner chacun des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG en ce qui concerne la branche de production nationale, c'est-à-dire "l'ensemble des producteurs ...". Voir, par exemple, les deux rapports de groupes spéciaux portant sur les sauvegardes, *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, aux paragraphes 8.123 et 7.55, respectivement. Le Groupe spécial chargé de l'affaire ayant trait à des sauvegardes concernant les textiles et les vêtements, *États-Unis – Chemises et chemisiers*, est arrivé à une conclusion similaire.[111] Il est indiqué ce qui suit au paragraphe 7.128 du rapport du Groupe spécial *Mexique – SHTF:*

> "La question à laquelle nous devons maintenant répondre est la suivante: quelle est la nature de l'analyse des facteurs énoncés à l'article 3.4 requise dans une détermination de l'existence d'une menace de dommage. Le texte de l'article 3.4 est contraignant:
>
> > "L'examen de l'incidence des importations faisant l'objet d'un dumping sur la branche de production nationale concernée **comportera** une évaluation de tous les **facteurs** et indices **économiques pertinents** qui influent sur la situation de cette branche, **y compris** ..." (*pas de caractère gras dans l'original*).
>
> À notre avis, ce libellé indique clairement que les facteurs énumérés à l'article 3.4 doivent être examinés dans tous les cas. Il peut y avoir d'autres facteurs économiques pertinents dans un cas particulier, dont l'examen serait aussi requis. Dans le cas d'une menace de dommage grave, par exemple, l'Accord antidumping lui-même établit que l'examen des facteurs énoncés à l'article 3.7 est également requis. Mais l'examen des facteurs énumérés à l'article 3.4 est requis dans chaque cas, même si cet examen peut conduire l'autorité chargée de l'enquête à conclure qu'un facteur donné n'est pas probant en ce qui concerne une branche de production donnée, ou un cas donné, et

[111] *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses de laine, tissés, en provenance d'Inde (États-Unis – Chemises et chemisiers)* – voir le paragraphe 7.25.

> par conséquent n'est pas pertinent pour la détermination proprement dite. De plus, l'examen de chacun des facteurs énumérés à l'article 3.4 doit apparaître dans la détermination finale de l'autorité chargée de l'enquête." *[Note de bas de page omise.]*

220. Par conséquent, une détermination doit pour le moins comporter un examen de chacun des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG. En outre, une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, dans les cas où il n'y a pas de dommage courant, doit par nature être prospective et se fonder sur l'incidence de l'accroissement futur des importations en l'absence d'une mesure de sauvegarde.

221. Enfin, il y a la définition utilisée par les États-Unis pour la "branche de production nationale". Étant donné qu'ils incluent dans leur définition de la "branche de production nationale" tous les producteurs des divers segments de la branche de production, les États-Unis auraient dû examiner tous les segments aux fins de la détermination d'un dommage prospectif causé par l'accroissement des importations. Ils devaient le faire pour tous les facteurs pertinents, et en particulier pour chacun de ceux qui sont spécifiés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG. En conséquence, mis à part la question de savoir quelle est la bonne définition de la "branche de production nationale" au regard de l'article 4:1 c) de l'Accord SG, il y a des points très importants qui entrent en ligne de compte s'agissant de la manière dont les États-Unis sont tenus de procéder à leur analyse de l'existence d'un dommage. Par exemple, il est indiqué ce qui suit au paragraphe 7.58 du rapport du Groupe spécial *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*:

> "... Deuxièmement, comme nous l'avons relevé plus haut, la définition de la branche de production nationale en tant que comprenant, en l'espèce, deux segments différents du marché des produits laitiers a des répercutions sur l'évaluation de la situation de cette branche de production. Pour évaluer le dommage grave causé à l'ensemble de la branche de production nationale, nous estimons qu'il est acceptable d'analyser des segments distincts du marché mais, comme indiqué ci-dessus, tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 doivent être pris en considération. Pour examiner chacun de ces facteurs ainsi que tous autres qu'elle juge pertinents, **l'autorité chargée de l'enquête a deux possibilités: elle peut examiner chaque facteur pour la totalité des segments, ou si elle décide de l'examiner pour un seul ou pour certains segments, elle doit expliquer en quoi le(s) segment(s) retenu(s) est (sont) objectivement représentatif(s) de l'ensemble de la branche de production**. L'absence d'examen concernant tous les segments, sans fournir d'explication, est une faille que nous constatons dans l'analyse faite par la Corée des profits et pertes, des prix, du ratio d'endettement, de l'épuisement du capital et des coûts de production de la branche de production nationale. C'est à la Corée qu'il appartient au premier chef de décider du lien à établir entre l'évolution dans un segment et sa détermination concernant l'ensemble de la branche de production. Ce que nous voulons souligner ici est qu'une analyse d'un seul segment de la branche de production nationale, sans fournir d'explication concernant son importance pour l'ensemble de la branche de production, ne satisfait pas aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. ..." *[Pas de caractère gras et non souligné dans l'original.]*

222. En conséquence, les États-Unis étaient tenus d'analyser chaque facteur pour chaque segment de la branche de production, sauf s'ils étaient disposés à expliquer l'importance de l'analyse d'un segment pour l'ensemble de la branche de production.

Le tableau ci-après indique ce que l'ITC a constaté dans sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave s'agissant des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG.

ANALYSE PAR L'ITC DES FACTEURS ÉNUMÉRÉS À L'ARTICLE 4:2 A)

	ÉLEVEURS	ÉLEVEURS/ENGRAISSEURS	ENGRAISSEURS	CONDITIONNEURS ET DÉPECEURS
AVENIR	Pas d'analyse prospective	Pas d'analyse prospective	Pas d'analyse prospective	Pas d'analyse prospective
QUALITÉ DES DONNÉES	Échantillon minimal. Pas d'échantillon statistiquement valable et les données ne sont pas représentatives.	Pas de justification pour la sélection de trois entreprises	Pas de justification pour la sélection de neuf entreprises	Pas d'explication quant aux raisons pour lesquelles il n'a pas été demandé à davantage d'entreprises de fournir des réponses
DONNÉES LES PLUS RÉCENTES	Janvier-septembre 1998	Les données les plus récentes sont celles de 1997.	Données émanant de six entreprises seulement pour janvier-septembre 1998	Janvier-septembre 1998
PRODUCTION	Les expéditions d'agneaux ont augmenté en janvier-septembre 1998.	Pas d'examen	Les expéditions d'agneaux ont diminué en janvier-septembre 1998.	Les expéditions de viande d'agneau ont augmenté en janvier-septembre 1998.
PART DE MARCHÉ	Aucune part de marché pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande	Aucune part de marché pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande	Aucune part de marché pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande	La part de marché détenue par les conditionneurs n'a été affectée que de façon minime par les importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Le produit entrant dans cette catégorie peut également être envoyé aux dépeceurs. La part de marché détenue par les dépeceurs a diminué.
PRODUCTIVITÉ	Relativement constante au cours de la période visée par l'enquête. Données médiocres	Pas d'examen	Relativement constante au cours de la période visée par l'enquête. Données médiocres	Relativement constante au cours de la période visée par l'enquête. Données relatives aux coûts de main-d'œuvre.
UTILISATION DE LA CAPACITÉ	Pas d'examen	Pas d'examen	Pas d'examen	L'utilisation de la capacité a diminué en janvier-septembre 1998, alors que la capacité était en augmentation.

	ÉLEVEURS	ÉLEVEURS/ENGRAISSEURS	ENGRAISSEURS	CONDITIONNEURS ET DÉPECEURS
PROFITS ET PERTES	Diminution des profits en janvier-septembre 1998 parce que les prix ont baissé, revenant à des niveaux plus normaux, après avoir monté en flèche en 1996 et 1997 par suite de la liquidation des troupeaux. Dix-huit entreprises sur les 27 qui ont répondu au questionnaire avaient des activités rentables en janvier-septembre 1998.	Peu de données. Certaines entreprises ont enregistré des pertes au cours de l'exercice 1997, de sorte que quelques entreprises ont manifestement dégagé des profits.	Pertes en janvier-septembre 1998 par suite du rétrécissement de la marge entre le prix payé pour acheter des agneaux destinés à l'engraissement et la valeur marchande des agneaux destinés à l'abattage. Aucune indication laissant entrevoir qu'il n'y aurait pas de retour à la normale à bref délai.	Manifestement, la situation en ce qui concerne "tous les segments de la branche de production" a "empiré" en janvier-septembre 1998. On peut présumer que cela inclut les conditionneurs, les conditionneurs/dépeceurs et les dépeceurs.
EMPLOI	A augmenté en janvier-septembre 1998.	Pas d'examen	Stable	Pas d'examen

Note: Renseignements émanant des entreprises qui ont répondu au questionnaire de l'ITC.

224. Il ressort de ce tableau que la détermination de l'ITC se fondait sur des données tout à fait insuffisantes et sur quelques indices de dommage. Il n'est pas surprenant qu'elle ait constaté que sa "branche de production nationale" ne subissait pas un dommage grave. Ce qui est cependant plus préoccupant est que l'ITC n'était pas fondée à constater ensuite l'existence d'une menace de dommage grave en s'appuyant sur les mêmes données sans procéder à une analyse pour déterminer qu'il allait y avoir un **changement majeur** dans la situation générale de la "branche de production nationale". La détermination de l'ITC est gravement viciée et ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 4 de l'Accord SG.[1]

225. L'ITC a décidé de ne pas examiner l'utilisation de la capacité pour les éleveurs et les engraisseurs et de ne pas examiner l'emploi pour les conditionneurs et les dépeceurs. Dans le rapport du Groupe spécial *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, il est indiqué ce qui suit au paragraphe 7.58 s'agissant des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG: "**si elle décide de l'examiner pour un seul ou pour certains segments, elle doit expliquer en quoi le(s) segment(s) retenu(s) est (sont) objectivement représentatif(s) de l'ensemble de la branche de production**". L'ITC n'a pas essayé d'expliquer en quoi l'utilisation de la capacité pour les conditionneurs et les dépeceurs ni en quoi l'emploi pour les éleveurs et les engraisseurs étaient représentatifs de l'ensemble de la branche de production. En effet, cela serait impossible compte tenu de la nature des différents segments de la branche de production. En conséquence, les États-Unis ne se sont pas conformés à l'obligation qui leur est faite à l'article 4:1 a) de l'Accord SG d'examiner chaque facteur pour la "branche de production nationale".

226. Il ne s'agit pas seulement de l'examen de l'utilisation de la capacité et de l'emploi. Bien qu'en théorie l'ITC ait analysé d'autres facteurs, la réalité est que non seulement cette analyse était insuffisante pour une situation de dommage grave, mais aussi que l'ITC n'a pas cherché à examiner les facteurs de manière à voir s'il y avait une menace de dommage grave.

227. Lorsqu'elle a examiné les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG, l'ITC n'a en aucun cas procédé à une analyse prospective. Elle a considéré le passé sans envisager l'avenir, ce qui ne lui permettait pas de formuler une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave.

228. En outre, lorsqu'elle a déterminé que chacun des divers segments de la branche de production subirait effectivement un dommage grave, l'ITC n'a pas indiqué dans combien de temps. Elle devait démontrer l'existence d'une "menace de dommage grave" pour tous les divers segments. Or, l'ITC ne soutient même pas que les variations du marché influent simultanément sur chacun des segments. Par exemple, à la page I-14[2] de son rapport, il est indiqué ce qui suit:

> "L'incidence des fluctuations des prix sur la rentabilité des divers segments de la branche de production de viande d'agneau peut **s'échelonner dans le temps**, mais les fluctuations des prix influent d'une manière analogue sur les quatre segments." *[Pas de caractère gras et non souligné dans l'original.]*

229. S'agissant des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG, l'ITC n'a même pas essayé de démontrer qu'un dommage grave était imminent (et encore moins qu'un dommage grave était causé par un accroissement des importations). Elle n'a pas expliqué, étant donné que les divers segments sont affectés de manière différente par les variations sur le marché, en quoi il allait y avoir une dégradation générale de la situation de la "branche de production nationale".

---

[1] Ainsi qu'il sera également prouvé, l'exclusion de certains pays du champ d'application de la mesure est aussi incompatible non seulement avec l'article 2:2 de l'Accord SG, mais également avec les articles 4 et 5 dudit accord.

[2] Troisième paragraphe entier figurant à la page I-14 du rapport de l'ITC.

230. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec les prescriptions de l'article 4:2 a) de l'Accord SG et ils ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes.

7.6 Conclusion concernant la question du dommage

231. Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec leurs obligations au titre de l'article 4 de l'Accord SG parce que:

a) la détermination par l'ITC de la "branche de production nationale" concernée était incompatible avec les dispositions de l'article 4:1 c) de l'Accord SG du fait de l'inclusion d'entreprises qui ne produisent pas les produits similaires ou directement concurrents

b) les États-Unis n'ont pas démontré que l'accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave à la "branche de production nationale", en particulier

i) les données étaient insuffisantes et ne corroboraient pas la détermination, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 de l'Accord SG

ii) l'ITC n'a pas satisfait aux prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG selon lesquelles, pour qu'il y ait constatation de l'existence d'une menace de dommage grave, celui-ci doit être imminent et "[l]a détermination de l'existence d'une menace de dommage grave se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités"

iii) la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, du fait qu'elle impute à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs, était contraire à l'article 4:2 b) de l'Accord SG

iv) les "éléments de preuve" que l'ITC a utilisés dans son examen des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG ne démontraient pas l'existence d'une menace de dommage grave

v) l'ITC n'a pas pris en considération tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG.

232. En conséquence, les États-Unis manquent à leurs obligations au titre de l'article 4 de l'Accord SG et la mesure n'est pas conforme audit accord.

8. LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION QUI LEUR EST FAITE À L'ARTICLE 8:1 DE L'ACCORD SG DE S'EFFORCER DE MAINTENIR ENTRE EUX ET L'AUSTRALIE UN NIVEAU DE DROITS ET D'OBLIGATIONS SUBSTANTIELLEMENT ÉQUIVALENT

233. L'article 8:1 de l'Accord SG dispose ce qui suit:

> "Un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde ou qui cherche à en proroger une s'efforcera de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent à celui qui existe en vertu du GATT de 1994 entre lui et les Membres exportateurs qui seraient affectés par cette mesure, conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 12. En vue d'atteindre cet objectif, les

> Membres concernés pourront convenir de tout moyen adéquat pour compenser au plan commercial les effets défavorables de la mesure sur leurs échanges commerciaux."

234. Lors des consultations du 4 mai 1999 menées au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG, les États-Unis n'ont fait aucune offre à l'effet de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent. L'Australie a demandé aux États-Unis ce qu'ils allaient faire et la réponse de ces derniers était la suivante:

> "L'article 8:3 dispose que le droit de suspension de l'application de concessions ou d'autres obligations substantiellement équivalentes ne sera pas exercé pendant les trois premières années d'application d'une mesure de sauvegarde."[3]

235. La décision effective prise le 7 juillet 1999 imposait un régime beaucoup plus rigoureux, y compris un taux de droit dans la limite du contingent supérieur au taux consolidé. Là encore, lors des consultations ultérieures au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG qui ont eu lieu le 14 juillet 1999, l'Australie a demandé aux États-Unis ce qu'ils allaient faire. La réponse orale des États-Unis a été qu'ils interprétaient l'article 8:3 de l'Accord comme leur ménageant un délai de grâce de trois ans avant d'être tenus de maintenir un niveau d'obligations substantiellement équivalent.[4]

236. L'article 8:1 de l'Accord SG fait clairement obligation aux États-Unis de s'efforcer de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent. Les États-Unis étaient tenus de le faire de bonne foi.[5] Leur argument au sujet de l'article 8:3 de l'Accord cherche à vider de son sens l'article 8:1 dudit accord lorsqu'il y a un accroissement des importations en termes absolus.

237. En outre, lorsqu'il n'y a pas d'accroissement des importations en termes absolus, l'exportateur affecté a le droit, en vertu de l'article 8:2 de l'Accord SG, de prendre des mesures unilatérales, ce qui lui donne un pouvoir de négociation vis-à-vis du Membre importateur. Par conséquent, l'argument des États-Unis aurait pour effet d'effacer de l'Accord sur les sauvegardes l'obligation énoncée à l'article 8:1 dudit accord.

238. Il n'est pas indiqué à l'article 8:3 de l'Accord SG que l'obligation énoncée à l'article 8:1 est suspendue pendant les trois premières années. Il y est seulement indiqué que le droit de prendre des mesures de rétorsion au titre de l'article 8:2 est suspendu pendant les trois premières années.

239. Dans le cadre du GATT de 1947, l'article XIX autorisait un exportateur affecté à prendre des mesures unilatérales pour maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent. C'était la base sur laquelle s'engageaient des négociations bilatérales en vue de parvenir à cette fin. L'article XIX exigeait simplement que le pays importateur fournisse l'occasion de tenir des consultations:

> "Avant qu'une partie contractante ne prenne des mesures en conformité des dispositions du paragraphe premier du présent article, elle en avisera les PARTIES CONTRACTANTES par écrit et le plus longtemps possible à l'avance. Elle fournira à celles-ci, ainsi qu'aux parties contractantes ayant un intérêt substantiel en tant

[3] Voir la réponse à la question n° 34 posée lors des consultations du 4 mai 1999, pièce n° 25 de l'Australie.
[4] Aucune réponse écrite à la question n° 9 n'a été fournie par les États-Unis, pièce n° 26 de l'Australie.
[5] Voir, par exemple, l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

> qu'exportatrices du produit en question, l'occasion d'examiner avec elle les mesures qu'elle se propose de prendre."[6]

Toutefois, en contrepartie, les exportateurs affectés avaient le droit de prendre des mesures unilatérales au titre de l'article XIX:3.

240. Dans le cadre de l'OMC, l'article 8:3 de l'Accord SG retire ce droit de prendre des mesures unilatérales pendant les trois premières années lorsqu'il y a un accroissement des importations en termes absolus. Toutefois, en contrepartie, l'article 8:1 dudit accord imposait une obligation aux États-Unis. Toute autre conclusion viderait de son sens le texte de cet article. Les obligations énoncées à l'article 8:1 de l'Accord sont des éléments essentiels de la compensation pour la suspension du droit de prendre des mesures unilatérales pendant trois ans conformément à l'article 8:3 de l'Accord.

241. La différence selon qu'il s'agit de l'OMC ou du GATT de 1947 tient à ce que, dès lors qu'un Membre ne se conforme pas à l'article 8:1 de l'Accord SG lorsqu'il y a un accroissement des importations, le seul recours dont dispose un Membre exportateur affecté pendant les trois premières années est de rechercher une action multilatérale dans le cadre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, et non de prendre les mesures unilatérales qu'autorisait le GATT de 1947. Cela vaut que la mesure elle-même soit ou non compatible avec d'autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et avec l'article XIX du GATT de 1994. L'approche des États-Unis vise à effacer cette disposition de l'Accord de l'OMC. Les Membres ne respecteront cette disposition que s'ils y sont tenus pour assurer que leurs mesures soient conformes à l'Accord sur les sauvegardes.

242. Les États-Unis n'ont pas maintenu un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent, puisque

a) le droit à acquitter sur les importations en sus du contingent tarifaire est incompatible avec les consolidations tarifaires des États-Unis au titre de l'article II du GATT de 1994; et

b) le droit à acquitter sur les importations dans la limite du contingent tarifaire est également contraire aux consolidations tarifaires des États-Unis au titre de l'article II du GATT de 1994.

243. En conséquence, les États-Unis ont manqué à l'obligation qui leur est faite à l'article 8:1 de l'Accord SG de s'efforcer de maintenir un tel équilibre dans le niveau de concessions et d'autres obligations. En outre, en refusant de débattre de cette question, ils ont de ce fait également agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 12:3 de l'Accord, ainsi qu'il est expliqué ci-après.

244. Étant donné qu'ils n'ont pas respecté l'article 8:1 de l'Accord SG, les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec les prescriptions de l'Accord en imposant leur mesure et, partant, cette mesure n'est pas conforme aux prescriptions dudit accord. Il ne peut y être remédié ultérieurement étant donné qu'il s'agit d'obligations essentielles au regard de l'Accord sur les sauvegardes. Si un Membre pouvait simplement attendre de ne pas avoir eu gain de cause dans un différend sur ce point pour respecter ces obligations, il n'y aurait plus de prescription effective. Aucun Membre ne serait incité à respecter l'article 8:1 de l'Accord SG, de sorte que cette disposition serait effacée dudit accord.

[6] Extrait de l'article XIX:2 du GATT.

245. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 8:1 de l'Accord SG et, partant, la mesure n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes.

9. LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC LES PRESCRIPTIONS EN MATIÈRE DE NOTIFICATION ET DE CONSULTATIONS ÉNONCÉES À L'ARTICLE 12 DE L'ACCORD SG

9.1 Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 12:2 de l'Accord SG de notifier au Comité la justification de la mesure

246. L'article 12:2 de l'Accord SG exige que les États-Unis "communique[nt] au Comité des sauvegardes tous les renseignements pertinents". Or, les États-Unis n'ont jamais communiqué au Comité de renseignements concernant la justification de la mesure qu'ils ont effectivement imposée. En effet, ils n'ont jamais rendu publics de tels renseignements, ils n'ont jamais rendu publiques les communications sur lesquelles la mesure se fondait et ils n'ont jamais communiqué à l'Australie de renseignements qui justifient la mesure.

247. Cela n'est pas expressément spécifié dans la liste non exhaustive donnée à l'article 12:2 de l'Accord SG ni dans les modes de présentation reproduits dans le document G/SG/1, mais l'article 12:2 de l'Accord dispose ce qui suit: "**tous** les renseignements pertinents" "qui comprendront", en d'autres termes la liste donnée à l'article 12:2 est explicitement non exhaustive. *[Non souligné dans l'original.]* Des renseignements concernant la justification d'une mesure sont très pertinents. En fait, ils le sont encore plus lorsque celui qui a pris la décision n'a pas tenu compte de la recommandation contenue dans le rapport notifié au Comité. En temps normal, le rapport rendu public notifié au Comité contient de tels renseignements, de sorte qu'aucune indication complémentaire spécifique n'était nécessaire dans la notification finale. Toutefois, il s'agissait d'un cas tout à fait anormal dès lors que l'enquête concernant l'étendue de la mesure à imposer s'est poursuivie en secret et que les constatations et les conclusions motivées n'ont jamais été rendues publiques, et encore moins notifiées, contrairement à ce qu'exige l'article 12:2 de l'Accord SG.

248. En outre, l'obligation de démontrer "l'évolution imprévue des circonstances" est un point de fait et de droit pertinent. Cela n'a pas été notifié au Comité, que ce soit dans le contexte du rapport de l'ITC ou séparément. En conséquence, ce point de fait et de droit pertinent n'a pas été notifié au Comité en violation de l'article 12:2 de l'Accord SG, qui exige que soient notifiés "tous les renseignements pertinents".

249. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec l'article 12:2 de l'Accord SG.

9.2 Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 12:3 de l'Accord SG de tenir des consultations afin d'atteindre l'objectif énoncé à l'article 8:1 de l'Accord

250. Aux termes de l'article 12:3 de l'Accord SG:

> "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'arriver à un accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 1 de l'article 8."

251. C'est une obligation absolue et claire au regard de l'article 8:1 de l'Accord SG. Sa portée n'est pas restreinte en limitant l'application de cet article aux cas dans lesquels des mesures de rétorsion

immédiates et unilatérales sont autorisées. Néanmoins, la réponse des États-Unis à l'Australie était la suivante:

> "L'article 8:3 dispose que le droit de suspension de l'application de concessions ou d'autres obligations substantiellement équivalentes ne sera pas exercé pendant les trois premières années d'application d'une mesure de sauvegarde."[7]

252. Une réponse orale équivalente a été donnée lors des consultations du 14 juillet 1999, en ce sens que les États-Unis interprétaient l'article 8:3 de l'Accord SG comme leur ménageant un délai de grâce de trois ans avant d'être tenus de maintenir un niveau d'obligations substantiellement équivalent.[8]

253. Conformément à l'article 12:3 de l'Accord SG, les États-Unis étaient à tout le moins tenus d'engager des consultations de bonne foi[9] en vue d'atteindre l'objectif de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent à celui qui existe en vertu du GATT de 1994. Les États-Unis n'ont pas cherché à atteindre cet objectif. À l'évidence, ils ne l'ont pas fait parce qu'ils considéraient qu'ils n'avaient aucune obligation de faire quoi que ce soit d'autre que de participer à des consultations conformément à l'article 12:3 de l'Accord SG. C'est contraire à l'obligation claire qui est faite à cet article de tenir des consultations de bonne foi sur cette question.

254. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec l'article 12:3 de l'Accord SG.

9.3 Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec les obligations de notification énoncées à l'article 12:6 de l'Accord SG en ce qui concerne la conduite des enquêtes

255. Aux termes de l'article 12:6 de l'Accord SG:

> "Les Membres notifieront dans les moindres délais au Comité des sauvegardes leurs lois, réglementations et procédures administratives relatives aux mesures de sauvegarde, ainsi que toutes modifications qui y seront apportées."

Toute mesure imposée en vertu de lois, réglementations ou procédures qui n'ont pas été notifiées avant l'ouverture d'une enquête est nécessairement incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

256. Il est indiqué à la première page du document G/SG/N/1/US/1 que les États-Unis ont informé "le Comité que l'autorité compétente pour engager et mener les enquêtes concernant les sauvegardes est la Commission du commerce international des États-Unis".

257. Il a fallu plus de trois mois pour prendre la décision en ce qui concerne la mesure, et la mesure imposée était plus restrictive que celle que prévoyait la recommandation de l'ITC. La question de la nature de la mesure à imposer a manifestement fait l'objet, de la part d'organismes américains, d'une enquête approfondie complémentaire au sujet de laquelle aucun renseignement n'a été notifié au Comité.[10] En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 12:6 de l'Accord SG de notifier une telle procédure. Ils contreviennent donc à cet article.

---

[7] Voir la réponse à la question n° 34 posée lors des consultations du 4 mai 1999, pièce n° 25 de l'Australie.

[8] Voir la question n° 9 posée lors des consultations du 14 juillet 1999, pièce n° 26 de l'Australie.

[9] Voir, par exemple, l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

[10] Si les États-Unis soutenaient qu'aucune enquête de ce genre n'a eu lieu, ils ne pourraient alors pas invoquer les travaux éventuels qui avaient été effectués pour justifier la nécessité de la mesure, laquelle allait au-delà de la recommandation de l'ITC.

9.4 Conclusions concernant les prescriptions en matière de notification et de consultation énoncées à l'article 12 de l'Accord SG

258. Les États-Unis ont agi de manière incompatible avec les obligations énoncées à l'article 12:2, 12:3 et 12:6 de l'Accord SG et la mesure n'est pas conforme audit accord.

10. LES ÉTATS-UNIS ONT MANQUÉ À LEURS OBLIGATIONS AU TITRE DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES EN EXCLUANT CERTAINS PAYS DU CHAMP D'APPLICATION DE LA MESURE

259. L'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT de 1994 ont pour objet et but d'autoriser un Membre à imposer une restriction à la frontière afin d'empêcher qu'un dommage grave ne soit causé par des importations ou de réparer ce dommage grave. Il ne s'agit pas de constater l'existence d'un dommage, puis d'appliquer une mesure à certaines seulement de ces importations. Il est indiqué explicitement à l'article 2:2 de l'Accord SG que "[des] mesures de sauvegarde seront appliquées à un produit importé quelle qu'en soit la provenance".

260. Au paragraphe 114 du rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, il est indiqué ce qui suit:

> "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."

261. L'analyse requise par l'article 4 de l'Accord SG doit être effectuée pour toutes les importations visées par l'enquête sur l'existence d'un dommage, puis, conformément à l'article 2:2 de l'Accord, la mesure doit s'appliquer à toutes ces importations. Le dommage doit être causé par les importations en provenance des pays qui seront visés par la mesure. Les importations en provenance de pays non visés par la mesure doivent être considérées comme étant d'autres facteurs, au sens de la dernière phrase de l'article 4:2 b) de l'Accord, dans la détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave.

262. Au stade du lien de causalité, l'ITC a examiné l'incidence de l'accroissement des importations de toutes provenances, sans faire de distinction.[11] Sous couvert du document G/SG/N/8/US/3, les États-Unis ont simplement informé le Comité que l'ITC avait formulé une telle constatation de l'existence d'un dommage.

263. La constatation de l'ITC concernant la mesure corrective recommandait d'exclure du champ d'application de cette mesure le Canada, le Mexique, Israël et les pays bénéficiaires de la CBERA et de l'ATPA, bien que ces pays aient été inclus dans l'enquête sur l'existence d'un dommage.[12] L'ITC n'a pas reconsidéré la détermination de l'existence d'un dommage et l'exclusion, en particulier du Canada, du Mexique et d'Israël, a été recommandée en raison des conditions spéciales que prévoient les accords de libre-échange que ces pays ont conclus avec les États-Unis.

[11] Communiqué de presse du 9 février 1999, pièce n° 3 de l'Australie.
[12] G/SG/N/8/US/3/Rev.1.

264. Le Président des États-Unis a accepté les exclusions recommandées, qui ont été notifiées au Comité sous couvert du document G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3. Il n'a été fourni aucune explication quant aux règles de l'OMC qui justifieraient ces exclusions.[13]

265. Ces exclusions sont incompatibles avec l'article 2:2 de l'Accord SG. Étant donné qu'elles étaient imposées par les dispositions de traités que les États-Unis avaient conclus séparément, ces derniers savaient à l'avance que ces pays seraient exclus du champ d'application de la mesure, de sorte que leur inclusion dans la détermination de l'existence d'un dommage était incompatible avec l'article 4 de l'Accord SG.[14] Même si le niveau des importations en provenance des pays exclus est peu élevé, c'est un manquement aux obligations des États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes et il ne saurait y être remédié après coup. En conséquence, la mesure n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes.

11. LES ÉTATS-UNIS ONT MANQUÉ À LEURS OBLIGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 11 DE L'ACCORD SG PARCE QUE LA MESURE N'ÉTAIT PAS UNE MESURE D'URGENCE ET QU'ELLE N'ÉTAIT PAS CONFORME AUX DISPOSITIONS DE L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994 ET DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

266. L'article 11:1 a) de l'Accord SG exige, entre autres choses, que la mesure qu'il est décidé d'imposer:

a) soit une mesure d'urgence; et

b) satisfasse aux conditions énoncées à l'article XIX du GATT de 1994; et

c) soit conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes.

267. Pour qu'une mesure soit une "mesure d'urgence", elle doit permettre de faire face à une situation survenue de façon inattendue et qui exige que l'on agisse d'urgence. Quels sont les faits en l'espèce? Une requête a été déposée en octobre 1998. La constatation de l'existence d'un dommage se fondait sur des données allant jusqu'en septembre 1998. La constatation a été formulée le 9 février 1999. La recommandation a été soumise au Président des États-Unis le 5 avril 1999. La décision a été prise le 7 juillet 1999 et imposée à compter du 22 juillet de la même année. Même en sollicitant le texte, on ne saurait parler d'un cas d'"urgence". Il s'agissait d'une décision bien pesée d'accroître la protection dont bénéficiait une petite branche de production, et non d'une "mesure d'urgence" comme le prévoit l'article 11:1 a) de l'Accord SG. Elle n'était pas conforme aux règles de l'OMC et, en particulier, elle n'était pas conforme à l'article XIX du GATT de 1994.

268. Il a également été mis en évidence que les États-Unis n'ont même pas cherché à agir de manière compatible avec l'obligation qui est faite à l'article XIX du GATT de 1994 de démontrer que les importations de viande d'agneau aux États-Unis s'étaient accrues par suite de "l'évolution imprévue des circonstances". En conséquence, les États-Unis n'ont pas satisfait aux prescriptions de l'article XIX du GATT de 1994 et ils n'ont pas non plus satisfait aux prescriptions de l'article 11:1 a) de l'Accord SG.

---

[13] Question n° 13, pièce n° 26 de l'Australie et questions n° 30 à 32, pièce n° 27 de l'Australie.

[14] Il y a une distinction claire entre les importations exclues en vertu de l'article 9:1 de l'Accord SG et celles qui le sont en vertu de dispositions législatives. L'exclusion en vertu de l'article 9:1 de l'Accord ne vaut que "**tant que** la part de ce Membre dans les importations du produit considéré du Membre importateur ne dépassera pas 3 pour cent ...". *[Pas de caractère gras et non souligné dans l'original.]* En outre, le Canada n'est pour le moins pas admis à bénéficier de l'exclusion en vertu de cet article en tant que pays en développement Membre.

269. Il est également mis en évidence dans la présente communication que les États-Unis ont agi de manière incompatible avec d'autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier les articles 2:1, 2:2, 3:1, 4:1, 4:2, 5:1, 8:1, 12:2, 12:3 et 12:6.

270. En conséquence, les États-Unis contreviennent à l'article 11:1 a) de l'Accord SG et, partant, la mesure n'est pas conforme audit accord.

12. LES ÉTATS-UNIS CONTREVIENNENT AUX PRESCRIPTIONS DE L'ARTICLE 2:1 DE L'ACCORD SG

271. L'article 2:1 de l'Accord SG dispose ce qui suit:

> "Un Membre *[note de bas de page omise]* 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."

272. L'Australie a montré que les États-Unis ont agi de manière incompatible avec l'article 4:1 et 4:2 de l'Accord SG. En conséquence, ils n'ont pas établi la détermination de l'existence d'un dommage visée à l'article 2:1 de l'Accord "conformément aux dispositions énoncées ci-après".

273. Les États-Unis ont donc agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 2:1 de l'Accord SG. Il ne saurait y être remédié par une action ultérieure et les États-Unis ne peuvent que se mettre en conformité avec leurs obligations en rapportant la mesure sans tarder.

13. ÉTANT DONNÉ QUE LA MESURE EST INCOMPATIBLE AVEC L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994, LES ÉTATS-UNIS MANQUENT À LEURS OBLIGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE II DU GATT DE 1994

274. La situation en ce qui concerne les consolidations tarifaires consenties par les États-Unis sur les produits visés par la mesure a été décrite ci-dessus. Le taux de droit consolidé était de 0,8 cent EU/kg en 1999 et est désormais de 0,7 cent/kg, à compter de 2000. Dans son rapport, l'ITC a estimé à environ 0,2 pour cent le droit en vigueur en 1997.[15]

275. Le droit dans la limite du contingent prévu par la mesure était au départ de 9 pour cent et tombe à 4 pour cent la troisième année. Le droit hors contingent était au départ de 40 pour cent et tombe à 24 pour cent la troisième année.

276. En conséquence, la mesure est incompatible avec ces consolidations du fait qu'elle impose des droits supérieurs aux droits consolidés.

277. Il a été montré dans la présente communication que la mesure n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes et, partant, les États-Unis n'ont aucune justification au regard de l'OMC pour imposer la mesure. En conséquence, cette mesure constitue une infraction aux obligations des États-Unis au titre de l'article II du GATT de 1994, et les États-Unis ont annulé ou compromis les droits que l'Australie tient de l'article II du GATT de 1994 au sens de l'article 3:8 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

[15] Voir le quatrième paragraphe entier figurant à la page II-8 du rapport de l'ITC.

14. CONCLUSION

278. L'Australie a démontré que les procédures suivies par les États-Unis n'étaient pas conformes aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994 relatives à l'imposition d'une mesure de sauvegarde. En outre, la mesure imposée par les États-Unis n'était pas conforme à la prescription selon laquelle elle ne devait pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour empêcher qu'un dommage grave ne soit causé par les importations. Elle n'était pas non plus conforme à l'article II du GATT de 1994.

279. En conséquence, les États-Unis manquent à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 et, partant, les avantages résultant pour l'Australie de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 se trouvent annulés ou compromis au sens de l'article 3:8 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

280. La seule façon dont les États-Unis peuvent rendre la mesure conforme à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994 est de la rapporter sans tarder.

281. L'Australie demande au Groupe spécial:

a) de constater que la mesure est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994 et que les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994;

b) de constater que les États-Unis ont de ce fait manqué à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994; et

c) de recommander que les États-Unis rendent la mesure conforme à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994.

PIÈCES

19 AVRIL 2000

PIÈCES

1 Rapport de l'ITC: Lamb Meat: Investigation No. TA-201-68, Pub. 3176, avril 1999.

2 Avis d'ouverture de l'enquête publié par l'ITC.

3 Communiqué de presse de l'ITC concernant la constatation de l'existence d'un dommage, 9 février 1999.

4 Communiqué de presse de l'ITC et déclarations d'accompagnement sur la mesure corrective datés du 26 mars 1999, recommandations, et déclarations additionnelles du Commissaire Crawford, déclarations des Commissaires Miller/Hillman et Koplan.

5 Proclamation publiée au Federal Register, 7 juillet 1999.

6 Mémorandum publié au Federal Register, 7 juillet 1999.

7 Proclamation publiée au Federal Register, 30 juillet 1999.

8 G/SG/N/6/US/5.

9 G/SG/N/8/US/3, Corr.1 et Corr.2.

10 G/SG/N/8/US/3/Rev.1.

11 G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3.

12 G/SG/N/10/US/3/Suppl.1-G/SG/N/11/US/3/Suppl.1.

13 G/L/313-G/SG/19.

14 G/L/339-G/SG/N/12/AUS/1-G/SG/N/12/US/1.

15 WT/DS178/1-G/L/314-G/SG/D9/1 et Corr.1.

16 WT/DS178/2 et Corr.1.

17 WT/DS178/3.

18 WT/DS178/4.

19 WT/DS178/5 et Corr.1.

20 WT/DS177/5-WT/DS178/6.

21 G/SG/N/9/AUS/1.

22 G/SG/N/9/IND/2.

23 G/SG/N/9/KOR/1 et Corr.1.

24 G/SG/N/1/US/1.

25 Questions et réponses de l'Australie aux États-Unis en vue des consultations du 4 mai 1999 au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG.

26 Questions de l'Australie aux États-Unis en vue des consultations du 14 juillet 1999 au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG.

27 Questions de l'Australie aux États-Unis en vue des consultations du 26 août 1999 au titre de l'article 4 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

28 Communication présentée par la MLA avant l'audition concernant le dommage – Vol. 1 et 2.

29 Communication présentée par la MLA après l'audition concernant le dommage.

30 Communication présentée par la MLA avant l'audition concernant la mesure corrective.

31 Communication présentée par la MLA après l'audition concernant la mesure corrective.

32 Déclaration du Sénateur Baucus, compte rendu des séances du Congrès (États-Unis), Sénat, 18 octobre 1993.

33 Inside US Trade (pages 7 et 8 du 18 juin 1999): " Clinton Weighs Remedy Decision in Section 201 Case on Lamb", déclaration du Sénateur Baucus, compte rendu des séances du Congrès (États-Unis), Sénat, 18 octobre 1993.

Tableau indiquant les importations de viande d'agneau aux États-Unis communiqué par les États-Unis à la suite des consultations du 26 août 1999 au titre de l'article 4 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

ANNEXE 1-2

LETTRE DE L'AUSTRALIE

(9 mai 2000)

L'Australie tient à présenter les observations préliminaires ci-après au sujet de la lettre du 5 mai 2000 adressée au Groupe spécial par les États-Unis sollicitant des décisions préliminaires sur certaines questions. L'Australie envisage de présenter de plus amples observations de fond conformément au paragraphe 13 des procédures de travail du Groupe spécial.

À propos de la demande contenue au paragraphe 15 de la lettre des États-Unis sollicitant une décision immédiate visant à proroger le délai de présentation de leur première communication écrite en attendant que le Groupe spécial se prononce au sujet de leur demande de décisions préliminaires, l'Australie estime que la demande de décisions préliminaires des États-Unis ne devrait rien changer à l'obligation qui leur incombe de respecter la date limite fixée par le Groupe spécial pour la réception de leur première communication écrite, à savoir le 11 mai 2000.

L'Australie ne voit pas de raison d'établir un lien entre la demande de décisions préliminaires des États-Unis et leur obligation de respecter le délai de présentation de leur première communication écrite. Une demande de décision préliminaire n'est pas une raison suffisante pour rompre l'équilibre du calendrier concernant la présente procédure de groupe spécial, établi avec soin, en consultation avec toutes les parties. La suite de la procédure du groupe spécial, comme la présentation des communications par exemple, devrait se dérouler comme prévu en attendant les décisions préliminaires du Groupe spécial.

L'Australie relève par ailleurs que les États-Unis ont choisi d'attendre plus de deux semaines après la réception de la première communication de l'Australie (et moins d'une semaine avant la fin du délai de présentation de leur propre communication) pour présenter une demande de décisions préliminaires, et qu'ils n'ont donné aucune explication des raisons pour lesquelles ils n'avaient pas exprimé leurs doléances plus tôt (c'est-à-dire au moment de l'établissement du Groupe spécial).

En résumé, l'Australie demande au Groupe spécial:

- de rejeter la demande des États-Unis sollicitant une décision immédiate en vue de proroger le délai de présentation de leur première communication écrite jusqu'au moment où le Groupe spécial rendra sa décision au sujet des demandes de décisions préliminaires;

- de reporter l'examen de la demande de décisions préliminaires des États-Unis jusqu'à la première réunion de fond avec les parties prévue pour les 25 et 26 mai 2000.

ANNEXE 1-3

OBSERVATIONS DE L'AUSTRALIE AU SUJET DE LA DEMANDE DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES PRÉSENTÉE PAR LES ÉTATS-UNIS

(17 mai 2000)

1. La présente communication est présentée en réponse à la lettre du Groupe spécial en date du 10 mai 2000 invitant l'Australie à présenter ses observations au sujet de la demande de décisions préliminaires des États-Unis présentée le 5 mai 2000.

A) Insuffisance de la demande d'établissement du Groupe spécial

B) Exclusion de la loi des États-Unis du champ du mandat du Groupe spécial

C) Renseignements commerciaux confidentiels

A. INSUFFISANCE DE LA DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT DU GROUPE SPÉCIAL

2. Pour les raisons exposées ci-après, les allégations avancées par les États-Unis dans leur lettre du 5 mai 2000 selon lesquelles les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées dans cette affaire par l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont défectueuses, sont dénuées de fondement et ne doivent pas être prises en considération.

3. En premier lieu, les États-Unis ont attendu d'avoir reçu la première communication de l'Australie pour présenter une allégation au sujet de la suffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Australie. Plus de quatre semaines se sont écoulées entre la date à laquelle le Groupe spécial a été constitué et la date à laquelle l'Australie a présenté sa première communication. Les États-Unis ont donc aussi eu ces quatre semaines pour agir de bonne foi et informer le Groupe spécial et/ou l'ORD et/ou l'Australie et la Nouvelle-Zélande des insuffisances alléguées. Ils auraient pu en particulier soulever la question à la première réunion d'organisation du Groupe spécial, le 28 mars 2000, soit plus de cinq semaines avant la date à laquelle ils l'ont fait - le 5 mai 2000 - mais ils s'en sont abstenus. De plus, au moment où le Groupe spécial a été constitué, les États-Unis étaient en possession de la demande de consultations de l'Australie depuis le 23 juillet 1999 et de la demande d'établissement d'un groupe spécial depuis le 14 octobre 1999. Ils avaient eu tout le temps de soulever la question s'ils estimaient vraiment avoir subi un préjudice.

4. Les États-Unis ne peuvent pas à ce stade demander de bonne foi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande entament à nouveau une procédure de demande d'établissement de groupe spécial. L'évocation de l'affaire *Guatemala – Ciments* n'est pas pertinente en l'espèce. Dans l'affaire en question, l'Organe d'appel a considéré que le Mexique n'avait pas indiqué correctement la mesure en cause. Les États-Unis se livrent aux mêmes manœuvres procédurières que celles pour lesquelles l'Organe d'appel les a désavoués dans l'affaire *États-Unis – Sociétés de ventes à l'étranger*.[1]

5. L'article 3:10 du Mémorandum d'accord fait obligation aux Membres impliqués dans un différend d'engager les procédures de règlement des différends "de bonne foi dans un effort visant à régler ce différend". À propos de l'affaire *États-Unis – Sociétés de ventes à l'étranger*, l'Organe d'appel a déclaré que ce principe voulait qu'aussi bien les Membres plaignants que les Membres défendeurs respectent les prescriptions relatives à la bonne foi:

[1] Rapport de l'Organe d'appel à propos de l'affaire *États-Unis – Traitement fiscal des sociétés de ventes à l'étranger*, WT/DS108/AB/R, paragraphes 155-166.

> "En respectant les prescriptions de bonne foi, les Membres plaignants accordent aux Membres défendeurs une protection intégrale et la pleine possibilité de se défendre, conformément à la lettre et à l'esprit des règles de procédure. Le même principe de la bonne foi impose aux Membres défendeurs de porter au moment opportun et rapidement à l'attention du Membre plaignant, et de l'ORD ou 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. Les règles de procédure du mécanisme de règlement des différends de l'OMC ont pour objet de promouvoir non pas la mise au point de techniques en matière de contentieux mais simplement le règlement équitable, rapide et efficace des différends commerciaux."[2]

6. Dans l'affaire en question, l'Organe d'appel avait relevé qu'il s'était écoulé un an entre la présentation de la demande de consultations par les Communautés européennes et la première mention de cette exception par les États-Unis – malgré le fait que les États-Unis avaient eu de nombreuses possibilités de soulever leur exception pendant cette période, y compris à l'occasion des consultations qui avaient eu lieu à trois reprises et de deux réunions de l'ORD à l'ordre du jour desquelles la demande d'établissement d'un groupe spécial était inscrite. Il avait estimé que les États-Unis avaient agi comme s'ils avaient accepté l'établissement du Groupe spécial dans ce différend, ainsi que les consultations précédant l'établissement du Groupe spécial en question.[3]

7. Dans le différend soumis au présent Groupe spécial, les États-Unis ont à nouveau attendu neuf mois et demi après la demande de consultations au titre du Mémorandum d'accord avant de soulever la question. Ils ont laissé passer le temps pour tenter de faire traîner le règlement du différend, cependant que des droits de l'Australie au regard de l'OMC continuaient d'être annulés et compromis, et attendu de pouvoir prendre connaissance des arguments détaillés contenus dans les premières communications. La question de la prorogation des délais pour le règlement d'un différend présente une importance particulière lorsqu'il s'agit d'une mesure de sauvegarde, puisque cette mesure est limitée dans le temps. Les parties doivent recourir de bonne foi aux procédures de règlement des différends. Le Groupe spécial ne devrait pas classer cette affaire dans laquelle il est recouru à des manœuvres procédurières dilatoires aussi patentes.

8. Deuxièmement, du point de vue factuel, les États-Unis ne peuvent pas prétendre de manière crédible avoir subi dans cette affaire le moindre préjudice. Comme ils le disent eux-mêmes, la question de savoir si la demande d'établissement d'un groupe spécial satisfait aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord est déterminée au cas par cas et dépend des "circonstances propres" à chaque affaire.[4]

9. L'Organe d'appel n'a pas dit que l'énumération des articles d'un traité – lorsque les articles énumérés établissent des obligations multiples – ne satisferait pas au critère énoncé à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord.[5] Il a estimé qu'il pouvait y avoir des situations dans lesquelles les circonstances sont telles que la simple énumération des articles du ou des accords en jeu suffisait, "compte tenu des circonstances entourant l'affaire" pour satisfaire au critère de clarté dans l'énoncé du fondement juridique de la plainte.[6] Ce qu'il faut prendre en compte c'est s'il a été porté atteinte à la

---

[2] WT/DS108/AB/R, paragraphe 166.
[3] WT/DS108/AB/R, paragraphe 165.
[4] Rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers, WT/DS98/AB/R, paragraphe 131 (Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers).
[5] WT/DS98/AB/R, paragraphe 124.
[6] WT/DS98/AB/R, paragraphe 124.

capacité du défendeur de se défendre "compte tenu du déroulement de la procédure du Groupe spécial".[7]

10. La question clé consiste donc à déterminer si les États-Unis ont démontré que la simple énumération, dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, des articles dont il est affirmé qu'ils ont été violés a porté atteinte à sa capacité de se défendre au cours de la procédure du Groupe spécial. Dans leur lettre au Groupe spécial du 5 mai 2000 les États-Unis se sont contentés d'affirmer que les demandes d'établissement d'un groupe spécial ne leur permettaient pas de se faire une idée de la véritable nature des allégations portées contre eux et que cela restreignait leur capacité de commencer à préparer leurs moyens de défense.

11. Les circonstances propres à la présente affaire font ressortir la validité et la clarté des demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Le différend en l'espèce portait sur un certain nombre de questions concrètes, dont bon nombre ont été contestées et mises en avant à diverses reprises devant l'ITC et soulevées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande au Comité des sauvegardes, au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, des consultations au titre du Mémorandum d'accord et à l'ORD. Les États-Unis ont été abondamment informés des dispositions des accords de l'OMC dont l'Australie estimait qu'ils les avaient violées.

12. Par ailleurs, les États-Unis n'expliquent pas comment, selon eux, il est porté atteinte à leur capacité de se défendre "compte tenu du déroulement effectif de la procédure du Groupe spécial". Ils avaient 22 jours pour présenter leur première communication après réception de celle de l'Australie et ce délai a été porté par le Groupe spécial à 26 jours, contre les 14 à 21 jours prévus à l'Appendice 3 du Mémorandum d'accord. Après réception de la première communication de l'Australie, ils auront 64 jours pour présenter leurs réfutations, alors que le délai prévu à l'Appendice 3 du Mémorandum d'accord est de 35 à 56 jours. Entre la réception de la première communication de l'Australie et la deuxième réunion de fond avec le Groupe spécial, il se sera écoulé 98 jours, alors que le délai prévu à l'Appendice 3 du Mémorandum d'accord est de 42 à 70 jours.

13. Les États-Unis reconnaissent ne pas avoir subi de préjudice eu égard aux articles 5, 11 et 12 de l'Accord SG et aux articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994. Ils ne font pas mention de l'article 8 de l'Accord SG et, eu égard aux articles cités par l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ils n'ont demandé de décision préliminaire que pour les articles 2, 3 et 4 de cet accord.

14. Les États-Unis n'ont pas indiqué ce qu'on ne pouvait pas savoir au sujet des articles 2 et 3 de l'Accord SG. Chacune des dispositions pertinentes, c'est-à-dire l'article 2.1, 2.2 et 3.1, est manifestement en cause. Les États-Unis n'ont pas cherché à expliquer dans leur lettre du 5 mai 2000 pourquoi ils avaient subi le préjudice allégué "compte tenu du déroulement effectif de la procédure du Groupe spécial". De même, en ce qui concerne l'article 4 de l'Accord SG, les dispositions clés concernant une menace de dommage, qui sont l'article 4:1 b) 2 a) et 2 b), sont nécessairement en cause. L'article 4:1 a) est nécessairement en cause, soit en tant que tel soit parce qu'il est inclus dans les autres alinéas en tant que définition. En outre, comme on le verra ci-après, les États-Unis ne pouvaient pas ne pas savoir que l'article 4:1 c) était en cause. Là encore, ils n'ont pas cherché à expliquer pourquoi ils avaient subi le préjudice allégué.

15. En fait, il s'agit ici d'une affaire dans laquelle les États-Unis ont enfreint toute une série d'obligations contenues dans l'Accord SG, et plus particulièrement celles qui sont énoncées aux articles 2, 3 et 4. Tous les points en question leur avaient été soumis. Nulle précision supplémentaire n'était nécessaire pour satisfaire au critère de clarté requis au titre de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord.

[7] WT/DS98/AB/R, paragraphe 127.

16. Si les États-Unis ne comprenaient pas à quoi se rapportait la plainte de l'Australie, pourquoi ne l'ont-ils pas demandé au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord qui ont eu lieu le 26 août 1999. Ces consultations ont pour but de donner au défendeur la possibilité d'élucider les questions qu'il pourrait se poser au sujet des préoccupations du plaignant. Il va de soi qu'au terme de deux séries de consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG, les États-Unis ne savaient que trop quelles étaient les préoccupations de l'Australie. Celles-ci ont également été précisées au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord. Si les États-Unis ignoraient sincèrement quelles étaient les dispositions des articles 2, 3 et 4 de l'Accord SG invoquées par l'Australie, pourquoi n'ont-ils pas demandé de précisions à ce moment-là, ou à tout autre moment avant le 5 mai 2000, c'est-à-dire huit mois et demi plus tard? Si les États-Unis ignoraient que des mesures allaient être mises en cause au titre de telle ou telle disposition, quelles étaient les dispositions dont ils pensaient qu'elles allaient être invoquées au titre de chacun de ces articles? Il est intéressant de tenter de déterminer ce que les États-Unis savaient effectivement et si un doute était vraiment possible, et si ce doute a d'une certaine manière compromis la position des États-Unis. Il faudra pour cela faire l'inventaire des questions posées aux États-Unis au cours des diverses consultations et des déclarations faites devant le Comité des sauvegardes et devant l'ORD. L'exposé liminaire présenté par l'Australie au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG du 4 mai 1999 et des consultations au titre du Mémorandum d'accord du 26 août 1999 (pièces n° 35 et 36 de l'Australie) montre une fois encore sans équivoque sur quels points l'Australie estimait que les États-Unis avaient contrevenu à leurs obligations.

Article 4 de l'Accord SG

17. Il apparaît que, de toutes les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, celles de l'article 4 sont celles dont les États-Unis regrettent le plus qu'elles n'aient pas été examinées par le Groupe spécial. Or, il ressortait clairement des consultations engagées au titre du Mémorandum d'accord, comme des deux séries de consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG, que l'imposition de la mesure fondée sur une menace de dommage résultant d'un accroissement des importations serait mise en cause. Les États-Unis connaissent depuis longtemps les préoccupations de l'Australie au sujet de tous les aspects de la détermination relative à la menace de dommage, notamment par suite de la déclaration faite par l'Australie devant le Comité des sauvegardes le 23 avril 1998.[8] Ils savaient donc que l'Australie estimait que la constatation relative à l'existence d'une menace de dommage était erronée, y compris la mention de son "imminence évidente". L'article 4:1 b) de l'Accord SG était donc en jeu. Cela signifiait du même coup que l'article 4:2 l'était aussi puisqu'il est inclus dans l'article 4:1 b). L'Australie n'a pas cessé en outre de faire valoir que l'ITC avait improprement défini la "branche de production nationale". L'article 4:1 c) était donc aussi en jeu.

18. En fait, il ressortait de l'enquête correspondante de l'ITC et de sa constatation concluant à l'existence d'une menace de dommage grave que l'article 4:1 b) et l'article 4:2 a) et b) étaient en jeu. On a peine à croire que, face à la mise en cause d'une mesure de sauvegarde fondée sur une constatation relative à l'existence d'une "menace de dommage grave", les États-Unis n'aient pas pu voir quelles étaient les principales dispositions. Aucune précision supplémentaire n'était nécessaire puisque chaque disposition de l'article 4 pertinente aux fins de la détermination établissant qu'un accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave était en jeu.

19. Les États-Unis savaient que la conformité de la mesure à l'égard de l'article 4:1 b) et c) et de l'article 4:2 a) et b) de l'Accord sur les sauvegardes était contestée. Ils ne pouvaient donc subir aucun préjudice au regard de l'article 4. Il est intéressant d'examiner quelles étaient les vues de l'Australie dont les États-Unis étaient informés.

[8] Voir paragraphe 60 du document G/SG/M/13 – pièce n° 37 de l'Australie.

20. L'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes comporte deux paragraphes, dont chacun est subdivisé en trois alinéas que nous examinerons l'un après l'autre.

Alinéa 1 a)

21. Cet alinéa contient la définition de l'expression "dommage grave". Il s'agit certes ici d'une affaire concernant une menace de dommage grave, mais le critère de la "dégradation générale notable" est inclus dans l'alinéa 1:b). Il est difficile de croire que les États-Unis aient pu avoir des doutes à ce sujet. L'Australie avait exposé clairement ses vues au sujet de la "dégradation générale notable", par exemple dans les questions 15 et 16 posées au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord du 26 août 1999 (pièce n° 27 de l'Australie).

22. Les États-Unis savaient donc que l'Australie mettait en cause, au titre de l'article 4:1 b) et 4:2 de l'Accord SG, le respect de la règle relative à la démonstration de l'existence de la menace d'une "dégradation générale notable" de la situation de la "branche de production nationale".

Alinéa 1 b)

23. Cet alinéa donne la définition de l'expression "menace de dommage grave" et établit un lien entre les prescriptions de l'article 4:2 et le fait que la détermination doit se fonder sur des faits. La mesure a été imposée à la suite d'une constatation concluant à l'existence d'une menace de dommage grave. L'Australie a indiqué clairement qu'elle estimait que l'existence d'une menace de dommage grave n'avait pas été démontrée, pas plus que son "imminence évidente".

24. Ainsi, comme on l'a déjà dit, ce point a été précisé à la réunion du Comité des sauvegardes du 23 avril 1999.[9] En outre, c'est ce qui ressortait des questions 6 à 12 posées au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG du 4 mai 1999 (pièce n° 25 de l'Australie), de la question 7 posée au cours des consultations au titre de l'article 12:3 du 14 juillet 1999 (pièce n° 26 de l'Australie) et des questions 13, 15 et 18 posées au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord du 26 août 1999 (pièce n° 27 de l'Australie).

25. Les États-Unis savaient donc que l'alinéa 1 b) était en jeu.

Alinéa 1 c)

26. La définition de la "branche de production nationale" dans cette affaire a été soulevée par l'Australie devant le Comité des sauvegardes le 23 avril 1999[10], au cours des consultations au titre de l'article 12:3 du 4 mai 1999[11] et au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord du 26 août 1999.[12] C'était là une question clé avant l'enquête de l'ITC. Les États-Unis savaient que le Groupe spécial était saisi de la question.

Alinéas 2 a) et 2 b)

27. Ces alinéas énumèrent les éléments clés requis pour démontrer que l'accroissement des importations menace de causer un dommage grave à une branche de production nationale. Il est inimaginable que les États-Unis n'aient pas su que l'Australie allait mettre en cause la conformité de la mesure considérée au regard de ces dispositions.

---

[9] Voir G/SG/M/13, paragraphe 60 – pièce n° 37 de l'Australie.
[10] Voir G/SG/M/13, paragraphe 59 – pièce n° 37 de l'Australie.
[11] Voir par exemple questions 2 à 5 contenues dans la pièce n° 25 de l'Australie.
[12] Voir par exemple questions 7 à 12 contenues dans la pièce n° 27 de l'Australie.

28. De plus, les obligations relatives au respect des dispositions du paragraphe 2 sont quoi qu'il en soit reprises de l'alinéa 1 b).

29. L'Australie n'a pas cessé de faire état de ses préoccupations face au manquement par les États-Unis de leurs obligations au titre de ces alinéas. Il ressort clairement du paragraphe 60 du document G/SG/M/13, par exemple, que l'Australie s'élevait contre la constatation relative à l'existence d'une menace de dommage grave et contre l'établissement d'un lien de causalité avec l'accroissement des importations, et, plus précisément contre le fait que d'autres facteurs n'avaient pas été pris en compte de manière satisfaisante. Il convient de se reporter également aux questions 13 à 16 concernant la menace de dommage et l'adéquation des données, et aux questions 17 à 28 concernant le lien de causalité posées à l'occasion des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG du 4 mai 1999, de même qu'aux questions 9 à 24 posées à l'occasion des consultations au titre du Mémorandum d'accord du 26 août 1999. Les États-Unis savaient donc parfaitement que ces alinéas relevaient du mandat du Groupe spécial.

Alinéa 2 c)

30. L'Australie n'a pas dit qu'elle invoquerait une violation de l'alinéa 2 c). Cependant, les États-Unis n'auraient guère subi de préjudice s'ils avaient préparé leurs moyens de défense eu égard à l'alinéa 2 c).

31. En somme, les États-Unis savaient donc parfaitement ce qui était en cause au titre de l'article 4 de l'Accord SG. Aucun doute n'était possible.

32. En outre, comme on le verra ci-après, aucun doute n'était permis au sujet du fait que la mesure était mise en cause au titre des deux paragraphes de l'article 2 de l'Accord SG. Or, en vertu de l'article 2:1, pour pouvoir imposer la mesure, les États-Unis devaient avoir notamment satisfait aux prescriptions de l'article 4 relatives au dommage. Il existe un lien direct entre l'article 2:1 et l'article 4. Même si l'article 4 n'avait pas été cité dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, on aurait pu se référer au non-respect par les États-Unis des dispositions de l'article 4 pour démontrer que la mesure était incompatible avec l'article 2:1.

Article 2 de l'Accord SG

33. En fait, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont contesté la conformité de la mesure à l'égard des deux paragraphes de l'article 2 et il n'était donc ni possible ni nécessaire de donner plus de détails et de citer des dispositions spécifiques. Que l'Australie ait fait mention de l'article 2:1 et 2:2 plutôt que de l'article 2 n'aurait rien changé à la situation des États-Unis.

34. Cet article comporte deux paragraphes et l'Australie demande des constatations à propos de chacun d'entre eux.

Paragraphe 1

35. Le paragraphe 1 de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes stipule:

> "Un Membre *[note de bas de page 1 supprimée]* 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."

36. C'est là une obligation capitale contenue dans l'Accord SG, en particulier en ce qui concerne la détermination de l'existence d'un dommage.

37. Les États-Unis savaient que l'Australie considérait qu'ils n'avaient pas démontré que les importations de viande d'agneau menaçaient de causer un dommage grave à la branche de production nationale. Sinon, pourquoi citer l'article 4 de l'Accord? Il est impossible de croire que les États-Unis ne savaient pas que le paragraphe 1 de l'article 2 allait être invoqué.

Paragraphe 2

38. Ce paragraphe énonce le principe de la non-discrimination concernant les mesures prises au titre de l'Accord. Les États-Unis savaient que la législation américaine pose à cet égard un problème à l'Australie depuis longtemps. Ainsi, dans le cadre de l'OMC, l'Australie avait déjà interrogé les États-Unis à ce sujet en octobre 1995.[13] La question est soulevée au paragraphe 59 du document G/SG/M/13 du 23 avril 1999, et avait été réitérée parmi les questions posées au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord du 4 mai 1999 (question 25) et du 14 juillet 1999 (question 13), ainsi qu'au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord du 26 août 1999 (questions 30-32). En outre, à la réunion de l'ORD du 27 octobre 1999, lorsqu'elle a demandé pour la première fois l'établissement d'un groupe spécial, l'Australie a déclaré:

> "Les États-Unis ont également violé les obligations de non-discrimination contenues dans le GATT de 1994 et dans l'Accord sur les sauvegardes en appliquant leur mesure de sauvegarde."[14]

39. Le Canada a participé aux consultations au titre du Mémorandum d'accord et savait parfaitement que la question était en jeu. En fait, les États-Unis avaient autorisé le Canada à participer au motif qu'il avait un intérêt commercial substantiel dans l'affaire, bien qu'il ait présenté sa demande alors que le délai de dix jours prévu à l'article 4:11 du Mémorandum d'accord était échu, mais il avait refusé ce droit aux CE. De plus, ayant accepté l'allégation au titre de l'article premier du GATT, les États-Unis ne pouvaient pas ignorer que le paragraphe 2 de l'article 2 était aussi en jeu.

Article 3 de l'Accord SG

40. En ce qui concerne l'article 3, les règles qu'il contient sont de simples règles de procédure. Ou les États-Unis respectaient ces règles de procédure toutes simples, ou ils ne les respectaient pas. Ils ne peuvent pas prétendre avoir subi de préjudice particulier du fait que les points précis de l'article 3 contesté n'étaient pas indiqués plus en détail dans la demande d'établissement du groupe spécial.

41. Cet article ne comporte que deux paragraphes. Même pour celui qui n'aurait aucune idée d'une affaire, la référence à l'article 3 ne peut que se rapporter au paragraphe 1 dudit article, qui est la disposition pertinente. Le paragraphe 2 concerne simplement le traitement des renseignements confidentiels au cours de l'enquête. L'Australie n'a présenté aucune allégation au sujet du traitement des renseignements confidentiels par l'ITC, et ne s'est pas plainte que l'ITC ait laissé filtrer des renseignements ou ait refusé d'accepter des données considérées comme confidentielles par une partie intéressée. Il n'y avait aucune raison que les États-Unis pensent que l'Australie mettait en cause le paragraphe 2 de l'article 3, et encore moins qu'ils pensent que c'était le seul paragraphe en cause pour elle. Même s'ils avaient estimé que l'Australie pourrait soulever des questions au sujet de cette disposition, quel préjudice auraient-ils bien pu subir?

---

[13] Voir la question 2 contenue dans le document G/SG/W/39 et la réponse contenue dans le document G/SG/W/160 - pièce n° 38 de l'Australie.

[14] Au titre du point 5 du document WT/DSB/M/70 - pièce n° 39 de l'Australie.

42. L'Australie a exprimé ses préoccupations au sujet des points de procédure de cette affaire après la présentation du rapport de l'ITC au Président des États-Unis et parce qu'il n'y a pas eu publication d'un rapport énonçant les constatations et les conclusions motivées justifiant la mesure effectivement imposée, ce qui est capital eu égard au respect du paragraphe 1 de l'article 3. Il convient de se reporter à ce propos aux questions 2 à 5 posées au cours des consultations au titre de l'article 12:3 du 14 juillet 1999 et aux questions 1 à 6 et 25 posées au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord du 26 août 1999. De plus, à la réunion de l'ORD du 27 octobre 1999, l'Australie a déclaré:

> "les États-Unis avaient failli à leurs obligations en matière de "..." ainsi qu'à leurs obligations en matière de "..." notification et publication."[15]

43. Cela signifiait nécessairement que l'Australie mettait en cause la mesure au titre du paragraphe 1 de l'article 3.

44. Les États-Unis savaient donc parfaitement que le paragraphe 1 de l'article 3 avait été invoqué devant le Groupe spécial.

Droits des tierces parties

45. La préoccupation soudaine des États-Unis au sujet des droits des tierces parties (exprimée au paragraphe 10 de leur lettre du 5 mai 2000) est inattendue. Elle est en outre, selon l'Australie, déplacée. Premièrement, les États-Unis n'ont pas qualité pour soulever des préoccupations concernant les tierces parties. Deuxièmement, aucun autre Membre n'a fait état de telles préoccupations auprès de l'Australie, ni devant l'ORD à propos des demandes d'établissement d'un groupe spécial. S'ils n'avaient pas compris la demande d'établissement d'un groupe spécial, les Membres auraient pu, à plusieurs reprises, faire connaître leurs préoccupations. Les États-Unis ont fait obstruction à la première demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Australie, présentée à la réunion de l'ORD du 27 octobre 1999. La deuxième demande d'établissement d'un groupe spécial a été présentée à la réunion de l'ORD du 19 novembre 1999. Les pays tiers avaient dix jours après la constitution du groupe spécial, qui est intervenue à la réunion de l'ORD du 19 novembre 1999, pour réserver leurs droits en tant que tierces parties. Ils auraient pu à tout moment faire état de leurs préoccupations ou poser des questions au sujet du groupe spécial, mais ils ne l'ont pas fait.

46. Certes, quatre Membres ont effectivement réservé leurs droits en tant que tierces parties. La portée de la plainte avait été précisée de manière satisfaisante dans la demande d'établissement du groupe spécial, et complétée par la déclaration de l'Australie à la réunion de l'ORD du 27 octobre 1999; auparavant, l'Australie avait fait état de ses préoccupations à la réunion du Comité des sauvegardes du 23 avril 1999. Tout Membre intéressé dans l'affaire a eu largement la possibilité de s'informer des questions en jeu. Tout Membre connaissant l'Accord sur les sauvegardes, même s'il était peu au courant de la présente affaire, savait parfaitement quelles étaient les dispositions en jeu.

47. Comme l'Organe d'appel l'avait fait dans l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, le Groupe spécial devrait se concentrer sur la question de savoir si les États-Unis eux-mêmes ont véritablement subi un préjudice du fait des demandes d'établissement d'un groupe spécial en cause.

Conclusion

48. Étant donné la manière dont cette allégation a été présentée, après tant de mois, et les circonstances propres à cette affaire, on ne peut pas prêter foi aux allégations de préjudice des

[15] Pièce n° 39 de l'Australie, point 5 du document WT/DSB/M/70.

États-Unis. L'Australie demande instamment au Groupe spécial de ne pas tenir compte de la demande formulée par les États-Unis dans leur lettre du 5 mai 2000 afin que la procédure dans cette affaire puisse se dérouler comme prévu.

B. EXCLUSION DE LA LOI DES ÉTATS-UNIS DU CHAMP DU MANDAT DU GROUPE SPÉCIAL

49. L'Australie ne demande pas au Groupe spécial de rendre une constatation établissant que la législation des États-Unis est en elle-même incompatible avec leurs obligations au regard de l'Accord sur les sauvegardes, du GATT de 1994 et de l'article XVI:4 de l'Accord sur l'OMC.

50. En revanche, l'Australie ne dit pas que la législation est compatible avec les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes; elle demande simplement au Groupe spécial de constater que la mesure est incompatible avec les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes et les articles II et XIX du GATT de 1994. En fait, l'Australie estime bien que la législation est contraire à ces prescriptions, mais elle a voulu simplifier la tâche au Groupe spécial en évitant d'engager le débat sur un texte de droit contraignant à propos de la latitude laissée à l'ITC et du pouvoir discrétionnaire imparti au Président pour arriver à un résultat conforme aux règles de l'OMC.

C. RENSEIGNEMENTS COMMERCIAUX CONFIDENTIELS

51. Aucune des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes en matière de confidentialité, soit les articles 3:2 et 12:11, n'est citée à l'Appendice 2 du Mémorandum d'accord. Ces dispositions ne sont donc pas d'application dans la présente procédure de groupe spécial. En outre, les dispositions du droit interne des États-Unis concernant la communication de renseignements ne sont pas non plus d'application si le Groupe spécial estime qu'il a besoin des renseignements considérés pour s'acquitter des fonctions que lui confère l'article 11 du Mémorandum d'accord. L'Australie se demande, à en juger par la lettre des États-Unis, si la question n'est pas destinée à servir de prétexte pour faire traîner la procédure du Groupe spécial. Les dispositions en matière de confidentialité de l'article 3.2 de l'Accord SG et des législations nationales ont pour objet d'éviter que des fuites touchant des renseignements sensibles sur le plan commercial ne se produisent et ne mettent en péril des intérêts commerciaux. L'Australie ne demande pas que les renseignements commerciaux confidentiels soient rendus publics mais qu'ils soient mis à la disposition des autorités d'une manière qui permette d'éviter qu'il soit porté atteinte à des intérêts commerciaux.

52. L'Australie est d'avis qu'il serait difficile au Groupe spécial d'examiner certains aspects des constatations de l'ITC sans avoir connaissance des renseignements commerciaux confidentiels contenus dans le rapport complet de l'ITC au Président. Il se peut donc que le Groupe spécial ait besoin de ces renseignements pour déterminer si la mesure est conforme à l'Accord sur les sauvegardes. Certes, le Groupe spécial n'aurait sans doute pas besoin des renseignements demandés au paragraphe 15 de la première communication de l'Australie pour conclure que la mesure est incompatible avec l'Accord eu égard à toutes les allégations de l'Australie. Mais l'Australie tient à s'assurer que les États-Unis ne sont pas autorisés à s'appuyer, explicitement ou implicitement, pour étayer leur thèse, sur des renseignements qu'ils ne sont pas disposés à communiquer au Groupe spécial et à l'Australie. En outre, les États-Unis ne devraient pas être autorisés à communiquer de manière sélective les renseignements à l'appui de leur thèse. Le Groupe spécial devrait donc, si les États-Unis ne sont pas disposés à fournir les renseignements en question à bref délai, tirer des conclusions défavorables.

53. L'Australie a noté que les États-Unis faisaient référence, dans leur lettre, aux "renseignements commerciaux confidentiels". La demande de l'Australie est exposée au paragraphe 15 de sa première communication. Elle ne se limite pas à la question des renseignements commerciaux confidentiels, mais concerne aussi des renseignements touchant la deuxième phase de la procédure, celle qui fait

suite à la présentation du rapport de l'ITC au Président. S'il n'obtient pas de tels renseignements, le Groupe spécial devrait, selon l'Australie, tirer des conclusions défavorables au sujet de la compatibilité de la mesure avec l'article 5:1 de l'Accord SG et de l'obligation des États-Unis de s'assurer alors qu'il était satisfait au critère de la nécessité. De plus, s'il ne peut pas se faire une idée de la procédure qui a fait suite à la présentation du rapport de l'ITC au Président des États-Unis, comment le Groupe spécial pourrait-il déterminer s'il y a eu violation des articles 3 et 12 de l'Accord SG?

54. Conformément à la demande formulée par le Groupe spécial dans sa lettre du 10 mai 2000, l'Australie est prête à présenter des arguments complémentaires à l'appui de sa demande de décision préliminaire relative à la fourniture de renseignements au Groupe spécial de la part des États-Unis.

PIÈCES N° 35 À 39 DE L'AUSTRALIE

35. Déclaration liminaire prononcée par l'Australie lors des consultations du 4 mai 1999 au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG.

36. Déclaration liminaire prononcée par l'Australie lors des consultations du 26 août 1999 au titre du Mémorandum d'accord.

37. Extrait du compte rendu de la réunion du Comité des sauvegardes du 23 avril 1999 (G/SG/M/13).

38. Réponses aux questions posées par l'Australie au sujet de la notification de lois et réglementations présentée par les États-Unis au titre de l'article 12:6 de l'Accord (G/SG/W/160)?

39. Extrait du compte rendu de la réunion de l'ORD tenue les 27 octobre et 3 novembre 1999 (WT/DSB/M/70).

ANNEXE 1-4

DÉCLARATION ORALE DE L'AUSTRALIE AU SUJET DE LA DEMANDE DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES DES ÉTATS-UNIS

(25 mai 2000)

1. Dans sa lettre du 17 mai 2000, l'Australie répondait à la demande des États-Unis concernant l'adoption d'une décision préliminaire en vue de déterminer si la demande d'établissement d'un groupe spécial était suffisante. L'Australie considère que la demande des États-Unis est dénuée de fondement et estime qu'étant donné la nature de la demande, aucun détail supplémentaire n'était nécessaire dans cette affaire et qu'il n'y avait absolument pas lieu d'indiquer les paragraphes des articles, par exemple de citer l'article 2:1 et 2:2 et pas seulement l'article 2.

2. Il pourrait être bon en revanche que le Groupe spécial se penche sur l'allégation de préjudice avancée par les États-Unis. Si les États-Unis ont affirmé avoir subi un préjudice, ils n'en ont pas précisé la nature ni indiqué les effets pour les États-Unis.

3. Les États-Unis ont déclaré qu'ils ne faisaient pas état d'un préjudice important à propos des allégations des plaignants au titre des articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994 et des articles 5, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes, car ils "voyaient quels étaient les alinéas qui seraient en jeu dans le cadre de cette procédure". Par conséquent, les États-Unis n'ont pas subi de préjudice eu égard à ces allégations. Les États-Unis n'ont absolument pas mentionné l'article 8 de l'Accord sur les sauvegardes et n'ont donc pas fait état d'un préjudice eu égard à cet article. Le Groupe spécial n'est donc saisi d'aucune question faisant intervenir la notion de préjudice pour d'autres dispositions que les articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes.

4. Comme nous l'avons précisé dans notre lettre du 17 mai 2000, les États-Unis étaient parfaitement au courant des doléances de l'Australie au sujet de ces dispositions. L'Australie les avait exposées très en détail au cours des consultations au titre de l'article 12:3 et des consultations au titre du Mémorandum d'accord pour donner aux États-Unis toute possibilité de dissiper ces inquiétudes au sujet de l'incompatibilité à l'égard des dispositions en question, d'une part de la constatation et de la recommandation de l'ITC, d'autre part de la mesure imposée par eux, ce à quoi il faut ajouter les déclarations de l'Australie devant le Comité des sauvegardes et l'ORD.

5. En fait, l'Australie a fait beaucoup plus que ce qui est requis en vertu du Mémorandum d'accord en exposant ses doléances en détail sous forme de questions et de déclarations, sans compter les explications données oralement au cours des consultations qui ont eu lieu à Genève en mai et en août.

6. Les États-Unis n'ont pas dit que l'Australie les avait en quelque sorte induits en erreur sur ce qu'étaient ces doléances. Les États-Unis n'ont pas dit qu'ils pensaient avoir convaincu l'Australie au sujet d'une ou plusieurs questions et qu'ils pensaient donc que ces questions ne seraient pas soulevées.

7. Il est dit au paragraphe 7 de la lettre des États-Unis du 5 mai 2000 qu'il était difficile de dire quelles étaient les allégations avancées par l'Australie à propos de l'article 4.

8. Comme il s'agit d'une affaire concernant une menace de dommage grave résultant de l'accroissement d'importations et que l'Australie avait fait objection à la constatation tout au long des travaux de l'ITC, au cours des consultations au titre de l'article 12:3 et des consultations au titre du Mémorandum d'accord, devant le Comité des sauvegardes, devant l'ORD, et au niveau politique le plus élevé en Australie et aux États-Unis, il est inconcevable que les États-Unis aient pu ignorer que

l'Australie allait les attaquer au sujet de l'article 4:1 b), et, du même coup, de l'article 4:2 a) et b) également. En outre, l'Australie n'a pas cessé d'évoquer auprès des États-Unis la question de l'"imminence évidente". Elle n'a pas non pas cessé de mettre en cause la médiocrité des données, les autres facteurs et le lien de causalité. Il est donc difficile de croire que des arguments importants avancés à propos de l'article 4 aient pu échapper aux États-Unis.

9. Encore une fois, l'Australie avait indiqué très clairement qu'elle allait soulever la question de la "branche de production nationale" qui est visée à l'article 4:1 c). Les États-Unis ne pouvaient avoir aucun doute sur là-dessous. La question était en jeu avant l'enquête de l'ITC. L'Australie a insisté sur cette question au Comité des sauvegardes et au cours des consultations au titre de l'article 12:3 et au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord.

10. Les États-Unis sont dans l'erreur quand ils disent que l'Australie a soulevé la question de l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes dans sa première communication.

11. Comme nous l'avons dit dans notre lettre du 17 mai 2000, nous ne comprenons pas comment les États-Unis n'ont pas vu que la mention de l'article 2 recouvrait des allégations en rapport avec l'article 2:1 et 2:2. Il est inconcevable qu'une affaire dans laquelle il est fait référence à l'article 4 ne mette pas en jeu l'article 2:1. L'Australie a dit expressément, y compris devant l'ORD lorsqu'elle a présenté pour la première fois une demande d'établissement de groupe spécial, qu'elle s'élevait contre l'incompatibilité de la mesure considérée avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes relatives à la non-discrimination. Il ne pouvait s'agir que de l'article 2:2. De même, toute référence à l'article 3 devait englober l'article 3:1, et il aurait été difficile d'imaginer qu'elle englobe l'article 3:2. Au reste, quelle sorte de préjudice les États-Unis auraient-ils subi s'ils avaient préparé leurs moyens de défense au titre de l'article 3:2?

12. À propos de la question qui nous occupe, les États-Unis n'ont pas dit en quoi ils avaient subi un préjudice réel.

13. Au paragraphe 9 de la lettre des États-Unis, il est dit que ceux-ci ont été gênés pour préparer leurs moyens de défense. Comme nous l'avons montré, rien de ce qui a été mis en cause ne pouvait échapper aux États-Unis. Les échanges entre l'Australie et les États-Unis ont été extrêmement ouverts et transparents et on voit mal quels sont les arguments développés par l'Australie au sujet des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes que les États-Unis ne pouvaient pas anticiper d'une manière ou d'une autre.

14. Au paragraphe 8 de la lettre des États-Unis, il est indiqué que les États-Unis n'ont eu que trois semaines pour établir leur première communication. Or ils savaient ce qui allait être mis en cause. On ne peut pas parler, dans la présente affaire, d'incertitude ou de doutes au sujet de la mesure en cause. Le rapport de l'ITC et la procédure consécutive qui a conduit à l'imposition de la mesure ont toujours été ce que l'Australie contestait, et les États-Unis le savaient. Au reste, les États-Unis ont obtenu quatre jours de plus pour présenter leur première communication. Ils disposent de plus de deux mois entre la première communication de l'Australie et la présentation de leurs réfutations, un mois avant la deuxième réunion avec le Groupe spécial. On voit mal comment ils auraient pu subir le moindre préjudice.

15. Si les États-Unis n'ont pas saisi ce qui était en cause, pourquoi ne l'ont-ils pas dit pour le moins en octobre 1999? Pourquoi ont-ils attendu le 5 mai 2000?

16. À la fin du paragraphe 7 de la lettre des États-Unis, il est dit:

> "Les États-Unis ne peuvent qu'en déduire que les allégations dans cette affaire continueront d'évoluer et qu'on ne pourra pas maîtriser cette évolution en se fondant sur le mandat en raison de l'imprécision des demandes d'établissement d'un groupe spécial."

17. Nous n'arrivons pas à déterminer si les États-Unis sont en train de dire qu'il y a menace de préjudice. Il est évident que c'est au Groupe spécial qu'il appartiendrait d'empêcher cet état de choses s'il estimait à un moment ou à un autre que les États-Unis risquaient d'une manière ou d'une autre de subir un préjudice.

18. En ce qui concerne les pays tiers, on voit mal à quels Membres les États-Unis font allusion au paragraphe 10, et comment ceux-ci auraient pu subir un préjudice. La demande d'établissement d'un groupe spécial suffit à donner une idée complète de la portée de l'affaire à tout Membre ayant un intérêt systémique dans l'Accord sur les sauvegardes. En outre, ils auraient été mis en alerte à tout le moins par la déclaration faite par l'Australie devant l'ORD le 27 octobre 1999 et ils auraient pu manifester leur intérêt en tant que tierce partie.

19. À propos de ce que l'Organe d'appel a effectivement constaté dans l'affaire *Corée - Sauvegarde concernant certains produits laitiers* au sujet de la suffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les CE, l'Australie note que la constatation effective était subordonnée aux *circonstances propres à l'affaire*.

20. En résumé, l'Australie demande au Groupe spécial de rejeter entièrement la demande de décision préliminaire des États-Unis concernant l'insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial et d'examiner quant au fond toutes les allégations de l'Australie.

ANNEXE 1-5

DÉCLARATION ORALE DE L'AUSTRALIE CONCERNANT LA DEMANDE AUSTRALIENNE DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES

(25 mai 2000)

1. La demande de l'Australie est double. Elle concerne d'une part les renseignements qui n'ont pas été insérés dans le rapport de l'ITC, d'autre part les renseignements concernant la procédure qui a fait suite à la présentation du rapport de l'ITC au Président.

2. L'Australie a exposé des vues additionnelles dans la lettre concernant la demande de décisions préliminaires des États-Unis qu'elle a adressée au Groupe spécial le 17 mai 2000.

Rapport de l'ITC

3. L'Australie déplore que les États-Unis n'aient pas été disposés à lui fournir les renseignements considérés dans les délais requis avant l'engagement de la procédure du Groupe spécial. Or, c'est sur ces données que les États-Unis fondent leurs moyens de défense dans la présente procédure de groupe spécial. L'Australie estime qu'il en découle une considérable iniquité de la procédure. D'un côté, l'Australie conteste les constatations contenues dans le rapport de l'ITC. De l'autre, les États-Unis, en s'appuyant sur le rapport de l'ITC, comme ils le doivent dans cette affaire pour certaines questions, disent implicitement que le Groupe spécial doit prendre pour acquise l'évaluation des questions de caractère confidentiel donnée par l'ITC. Le seul moyen de résoudre le problème est soit que les États-Unis fournissent les renseignements en cause, soit que le Groupe spécial ne les autorise pas à s'appuyer, explicitement ou implicitement, sur ces renseignements, y compris pour l'examen des facteurs pertinents au titre de l'article 4:2 a) de l'Accord SG.

4. On voit mal comment le Groupe spécial pourrait exercer les fonctions que lui confère l'article 11 du Mémorandum d'accord s'il ne peut pas avoir accès aux renseignements que les États-Unis estiment pertinents mais qu'ils ne sont pas disposés à fournir. Les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes en matière de confidentialité que sont les articles 3:2 et 12:11, n'étant pas citées à l'Appendice 2 du Mémorandum d'accord, ne font pas partie des dispositions dudit mémorandum d'accord. Elles ne touchent donc en rien au droit du Groupe spécial de demander ces renseignements.

5. Il convient de préciser que la demande de l'Australie porte sur les renseignements qui n'ont pas été inclus dans le rapport de l'ITC, et non sur tous les renseignements confidentiels versés au dossier de l'ITC.

6. L'Australie est prête à envisager des procédures raisonnables pour protéger ces renseignements. Elle fait valoir qu'il appartient aux États-Unis uniquement de donner accès aux renseignements qu'ils détiennent.

Suite de l'enquête après présentation du rapport de l'ITC au Président

7. La demande de l'Australie est conçue en termes généraux parce que l'Australie ne sait pas exactement ce qui s'est passé. La première communication des États-Unis indique qu'il a été procédé à l'établissement de modèles, vraisemblablement de la part de l'ITC. Mais l'Australie ignore quelles ont été les données utilisées et les autres enquêtes effectuées.

8. Le problème qui se pose au Groupe spécial vient de ce qu'il y a eu à nouveau une enquête à usage interne et une procédure décisionnelle après la présentation du rapport de l'ITC au Président.

Le Groupe spécial considérera peut-être qu'il peut déduire des indications contenues dans la première communication des États-Unis qu'il y a eu pour le moins violation des articles 3:1, 12:2 et 12:6 de l'Accord SG. Dans le cas inverse, il devra déterminer en quoi consistait effectivement la procédure. Notre demande invitant le Groupe spécial à décider de solliciter des renseignements supplémentaires aiderait le Groupe spécial à procéder, comme il en a la responsabilité, à une évaluation objective et à élucider cette affaire.

9. Il y a aussi la question de savoir si les États-Unis se sont conformés aux dispositions de l'article 5:1 de l'Accord SG. Cette question est double. Il s'agit de déterminer premièrement quelle est la justification de la mesure, et deuxièmement si cette justification a été établie avant l'imposition de la mesure, comme le veut l'article 5:1 de l'Accord SG. Ici non plus, nous ne voyons pas comment le Groupe spécial pourrait élucider la question sans demander les renseignements requis.

10. Si les États-Unis ne sont pas disposés à fournir les renseignements requis, l'Australie demande au Groupe spécial de tirer des conclusions défavorables sur ce point.

11. Dans la lettre d'accompagnement de la première communication des États-Unis, adressée au Président, il est dit:

> "Comme les États-Unis l'expliquent en détail dans la présente communication (voir paragraphes 231-236, 275), l'Accord sur les sauvegardes ne prescrit pas qu'un Membre doit justifier son choix lorsqu'il adopte une mesure de sauvegarde. La seule obligation qui soit imposée est de veiller à ce que la mesure ne soit appliquée "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". Toute prescription visant à faire en sorte que soient révélées les raisons pour lesquelles un Membre a choisi une mesure parmi plusieurs options possibles ou a décidé d'appliquer ou non une mesure constituerait une immixtion dans le processus délibératoire du Membre touchant l'application de mesures de sauvegarde. La demande de l'Australie devrait être rejetée."

12. L'Australie ne comprend pas comment les États-Unis peuvent admettre qu'il existe une obligation découlant des Accords de l'OMC tout en refusant que l'on puisse vérifier si cette obligation a été respectée. Il a été procédé à des enquêtes après l'établissement du rapport de l'ITC. Les États-Unis le reconnaissent aujourd'hui au paragraphe 216 de leur première communication. Ils indiquent qu'ils ont mis au point leurs propres modèles. Puisqu'ils ne disent pas qu'ils se sont contentés des données versées au dossier de l'ITC, on peut présumer qu'ils ont utilisé des données obtenues ultérieurement.

Conclusion

13. En résumé, la communication des renseignements demandés, tant ceux qui sont contenus dans le rapport de l'ITC que ceux qui ont été recueillis à la faveur des enquêtes effectuées après l'établissement du rapport de l'ITC, est capitale pour le bon fonctionnement des règles de l'OMC. Sans ces renseignements, comment le Groupe spécial pourrait-il évaluer de manière objective si les États-Unis se sont conformés aux disciplines de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994?

ANNEXE 1-6

PREMIÈRE DÉCLARATION ORALE DE L'AUSTRALIE

(25 mai 2000)

INTRODUCTION

1. Cette affaire est importante à la fois pour l'Australie et pour les disciplines de l'OMC en matière de sauvegardes. Elle porte essentiellement sur la protection d'une branche de production – ou plutôt sur la question de savoir si la mesure de protection appliquée par les États-Unis est justifiée et si, en appliquant cette mesure, les États-Unis ont respecté leurs obligations au regard de l'OMC. Le problème ne tient pas seulement à ce que l'Australie conteste les constatations et les recommandations de l'ITC – ce qu'elle fait effectivement. Il tient aussi à ce que le gouvernement des États-Unis a imposé ensuite, sans la moindre enquête publique, une mesure plus restrictive que celle que l'ITC considérait comme justifiée. Les États-Unis ont pris cette décision sans en expliquer le fondement.

2. L'approche adoptée par le gouvernement des États-Unis porte directement atteinte à l'Accord sur les sauvegardes, qui est censé garantir une procédure publique dans le cadre de laquelle les parties peuvent défendre leurs intérêts et prendre connaissance des constatations et des conclusions motivées sur lesquelles les décisions sont fondées. Si on permet aux États-Unis d'échapper aux conséquences de cette approche, d'autres Membres pourraient être tentés à l'avenir d'ignorer eux aussi les dispositions importantes de l'Accord relatives à la transparence et à la justice naturelle.

3. De surcroît, dans cette affaire, il est question d'une menace de dommage grave due à un accroissement des importations, puisque, comme l'a constaté l'ITC, aucun dommage grave n'a été subi. S'il est clair que l'Accord sur les sauvegardes permet d'imposer des mesures en cas de menace réelle, des précautions particulières doivent être prises. Ainsi, l'article 4:1 b) souligne que "[l]a détermination de l'existence d'une menace d'un dommage grave se fondera sur des faits". Il n'est pas aisé de constater l'existence d'une menace, et cela est tout à fait approprié. L'application d'une mesure de sauvegarde est permise dans le cadre de l'OMC par dérogation aux dispositions fondamentales du GATT de 1994 et partant, elle est strictement limitée. Selon les termes de l'Organe d'appel, "l'intention des rédacteurs du GATT était que les mesures de sauvegarde soient quelque chose sortant de l'ordinaire, concernant des situations d'urgence, bref, des "mesures d'urgence".[1] L'Accord sur les sauvegardes prévoit déjà la possibilité de prendre des mesures provisoires dans des circonstances critiques. Un Membre ne peut prendre une mesure préventive sur la base d'une constatation de l'existence d'une menace que si les prescriptions de l'Accord, en particulier son article 4, sont clairement respectées. Or, les États-Unis n'ont pas respecté ces prescriptions.

PRINCIPAUX POINTS DE LA PREMIÈRE COMMUNICATION DE L'AUSTRALIE

4. Les principaux arguments de l'Australie contre les États-Unis sont les suivants.

- Les États-Unis ne se sont pas conformés aux prescriptions de l'article XIX du GATT de 1994 qui obligent à démontrer que la menace de dommage grave due à un accroissement des importations résulte de "l'évolution imprévue des circonstances". Ils ne l'ont pas démontré, et ils ne pouvaient pas le faire, car il n'y a pas eu d'"évolution imprévue des circonstances".

- Les États-Unis ne se sont pas conformés à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes pour faire en sorte que la portée de la mesure n'excède pas ce qui était nécessaire.

[1] Paragraphe 86 du rapport WT/DS98/AB/R – *Corée – Sauvegarde concernant les produits laitiers.*

- Les États-Unis n'ont pas respecté plusieurs obligations procédurales essentielles énoncées à l'article 3:1 de l'Accord concernant les enquêtes et la publication de rapports.

- Les États-Unis n'ont pas respecté les obligations énoncées à l'article 4 de l'Accord pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave et d'un lien de causalité, en particulier:

    - le choix de la "branche de production nationale" n'est pas compatible avec l'article 4:1 c);

    - il y a incompatibilité avec l'article 4:1 b), qui pose comme nécessaire l'"imminence évidente" d'un dommage grave et exige que la constatation soit fondée sur des faits;

    - il y a incompatibilité avec l'article 4:2 a), qui exige que soient examinés tous les facteurs pertinents, car les données utilisées étaient insuffisantes et certains des facteurs mentionnés n'ont pas été évalués pour démontrer qu'il y a eu une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale et pour prouver l'existence d'une menace de dommage grave;

    - il y a incompatibilité avec l'article 4:2 b) relatif au lien de causalité car l'ITC n'a pas fait la part du dommage que d'autres facteurs menacent de causer.

- Les États-Unis ne se sont pas conformés à l'article 8:1 de l'Accord pour s'efforcer de maintenir un niveau de concessions ou d'autres obligations substantiellement équivalent à celui qui existait avec l'Australie.

- Les États-Unis n'ont pas respecté plusieurs obligations procédurales essentielles en matière de notification et de consultation énoncées à l'article 12 de l'Accord.

- L'exclusion de certains pays du champ d'application de la mesure, en particulier des membres de l'ALENA, malgré leur inclusion dans l'analyse du dommage, n'est pas compatible avec l'article 2:2 de l'Accord.

- La mesure est incompatible avec l'article 11:1 a) de l'Accord.

- La mesure est incompatible avec l'article 2:1 de l'Accord.

- Les États-Unis n'ont pas respecté leurs consolidations tarifaires pour la viande d'agneau au titre de l'article II du GATT de 1994.

5. Pour éviter de revenir sur ce point, il faut noter que, si cette déclaration cite diverses dispositions avec lesquelles la mesure est incompatible, bon nombre de ces dispositions sont étroitement liées. Par exemple, si le Groupe spécial estime, comme l'Australie, que le choix de la "branche de production nationale" est incompatible avec l'article 4:1 c), il s'ensuit automatiquement que les États-Unis ne se sont pas conformés aux articles 2:1, 4:1 b), 4:2 a), 4:2 b), 5:1 et 11:1 a).

Article XIX du GATT de 1994

6. Dans les affaires *Corée - Sauvegarde concernant les produits laitiers* et *Argentine - Sauvegarde concernant les chaussures*, l'Organe d'appel a constaté qu'un Membre était tenu de se conformer à l'article XIX du GATT de 1994 et aux dispositions explicites de l'Accord sur les

sauvegardes et de démontrer ainsi que c'était par suite de "l'évolution imprévue des circonstances" qu'un accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave à la branche de production nationale. L'ITC n'a pas abordé cette question dans son rapport. Les États-Unis n'ont donc pas examiné la question avant d'imposer la mesure et, partant, ils n'ont pas respecté les prescriptions de l'article XIX du GATT de 1994. En tout état de cause, il n'y a eu en fait aucune "évolution imprévue des circonstances", au sens de l'article XIX du GATT de 1994.

Article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes et portée de la mesure

7. L'ITC a simplement constaté qu'il existait une menace de dommage grave pour la "branche de production nationale". Elle a constaté que la "branche de production nationale" ne subissait aucun dommage grave, et *a fortiori* aucun dommage grave causé par les importations. Par conséquent, le niveau des importations ne causait pas de dommage grave. De plus, l'ITC a reconnu que d'autres facteurs avaient une influence sur la branche de production nationale.

8. L'ITC a constaté que le contingent tarifaire qu'elle proposait était **suffisant** pour prévenir la menace de dommage grave due aux importations. Elle a proposé aussi d'autres mesures pour remédier à certains des facteurs internes qui sont la véritable cause des difficultés des différents segments de la branche de production. Toutefois, dans son rapport, elle ne prouve pas qu'il était **nécessaire** d'imposer un contingent tarifaire correspondant seulement au niveau des importations en 1998, en fixant des droits hors contingent aussi élevés, et en prévoyant seulement une légère augmentation durant la deuxième année. C'est ce régime de contingent tarifaire qui a été notifié au Comité et pour lequel un semblant de justification a été fourni.

9. Après la présentation du rapport de l'ITC au Président, et, comme on l'apprend maintenant, après les enquêtes supplémentaires effectuées par le gouvernement des États-Unis, un régime de contingent tarifaire beaucoup plus restrictif a en fait été imposé. Le droit hors contingent initial était deux fois plus élevé que celui que l'ITC avait jugé suffisant. Et, pour couronner le tout, un droit très élevé était appliqué au produit soumis au contingent.

10. Aucun rapport n'a été publié pour exposer les constatations et les conclusions motivées justifiant l'imposition de ce régime de contingent tarifaire. Aucune modification n'a été présentée au Comité. D'ailleurs, comment pourrait-on justifier le doublement de la barrière contingentaire recommandée par l'ITC? Étant donné le caractère restrictif du contingent tarifaire, comment pourrait-on justifier l'imposition d'un droit contingentaire punitif? Les États-Unis étaient tenus d'imposer une mesure qui n'était pas plus restrictive que cela était nécessaire pour empêcher qu'un dommage grave soit causé par l'accroissement des importations et pour faciliter l'ajustement. Au lieu de cela, ils ont imposé un régime punitif très rigoureux qui allait bien au-delà de ce qui pouvait être justifié. D'ailleurs, si une justification avait été fournie, il y a lieu de penser que les États-Unis l'auraient rendue publique ou, du moins, l'auraient communiquée lors des consultations avec l'Australie au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes ou du Mémorandum d'accord.

11. Les États-Unis étaient tenus de fournir une justification juridiquement valable de la mesure avant d'imposer celle-ci. Ils auraient dû présenter cette justification par écrit avant le 7 juillet 1999. Si cette pièce existait, ils auraient dû la produire au cours des consultations pour ne pas manquer à leurs obligations au titre de l'article 4 du Mémorandum d'accord, de sorte que les prétentions soumises au Groupe spécial auraient pu être réduites.

Article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes – Obligations concernant les enquêtes et la présentation de rapports

12. Les obligations procédurales énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes sont essentielles pour son bon fonctionnement. L'Accord est censé établir un processus de décision transparent,

différent des procédures internes occultes si souvent suivies au titre de l'article XIX dans le cadre du GATT.

13. Après que l'ITC eut remis son rapport au Président, l'affaire n'a plus fait l'objet de commentaires publics, sauf dans quelques articles de presse. Manifestement, des pressions politiques ont été exercées sur le gouvernement pour qu'il impose une mesure et, qui plus est, une mesure plus restrictive que celle qui était recommandée par l'ITC. Finalement, c'est ce qu'il a fait. Aucune information n'a été donnée au sujet des enquêtes effectuées ou des éléments justifiant la portée de la mesure imposée.

14. De toute évidence, il s'est passé quelque chose. La première communication des États-Unis nous a appris qu'une nouvelle enquête avait été effectuée[2], en violation des dispositions de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes relatives à la transparence et à la justice naturelle. Toutes les parties intéressées auraient dû avoir accès aux éléments utilisés et auraient dû avoir la possibilité de défendre leurs intérêts. Cela n'a pas été le cas. Un rapport d'enquête aurait dû être rendu public. Cela n'a pas été le cas non plus.

15. Les États-Unis semblent considérer que, du seul fait qu'ils disent que l'ITC est l'autorité compétente, la transparence ne va pas au-delà du rapport de la Commission. Or, si un Membre pouvait décider unilatéralement qu'il peut contourner l'article 3:1 en limitant le champ d'action de son autorité compétente, cela aurait pour effet de réduire l'efficacité de cette disposition, sinon de l'exclure complètement de l'Accord.

16. Les États-Unis semblent considérer que les constatations et recommandations de l'autorité compétente ont peu d'importance, qu'un Membre peut imposer une mesure qui s'en écarte et qu'il n'a pas à la justifier. Cela signifierait qu'un Membre pourrait rejeter une constatation négative concernant le dommage et le lien de causalité et pourrait imposer quand même une mesure sans autre justification.

17. Le nœud de l'affaire, c'est que les États-Unis admettent maintenant, dans leur première communication, qu'une enquête a été effectuée ultérieurement. Ainsi, ils ont manqué à leur obligation de publier leurs procédures, de présenter un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées et de ménager aux parties la possibilité de défendre leurs intérêts, conformément à l'article 3:1 de l'Accord.

18. L'article 3:1 stipule d'emblée qu'"[u]n Membre ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde qu'à la suite d'une enquête menée par les autorités compétentes de ce Membre selon des procédures préalablement établies et rendues publiques conformément à l'article X du GATT de 1994".

19. Le Groupe spécial doit répondre à la question de savoir si la locution "à la suite de" a un sens purement temporel, ce qui voudrait dire que le résultat de l'enquête importe peu pourvu qu'il y ait un simulacre d'enquête, ou bien s'il signifie que le Membre doit se fonder sur le résultat de l'enquête pour justifier la mesure. Seule cette dernière interprétation peut servir de base à un accord efficace. Mais elle amène à constater que les États-Unis ont violé l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

Article 4 de l'Accord sur les sauvegardes – Évaluation du dommage et du lien de causalité

"Branche de production nationale"

20. La détermination de la "branche de production nationale" est la pierre angulaire de l'enquête sur l'existence d'un dommage. Si cette détermination est erronée, l'évaluation du dommage est toute

[2] Voir le paragraphe 216 de la première communication des États-Unis.

entière entachée d'un vice rédhibitoire et ne peut pas être rectifiée. Cette détermination est essentielle aussi pour prendre une décision au sujet de la mesure car la prescription de l'article 5:1 obligeant à démontrer que la portée de la mesure est "nécessaire" ne peut pas être respectée si la "branche de production" considérée n'est pas la bonne.

21. Pour déterminer la "branche de production nationale", il faut tout d'abord décider ce que sont les "produits similaires ou directement concurrents" par rapport au produit importé, la viande d'agneau. En l'espèce, l'ITC a constaté que le produit similaire à la viande d'agneau importée était la viande d'agneau d'origine nationale – non pas les agneaux destinés à la reproduction, à l'engraissement ou à l'abattage, mais bien la viande d'agneau, produite par les conditionneurs et les dépeceurs.

22. Dans la présente affaire, l'ITC a déterminé la "branche de production nationale" sur la seule base du "produit similaire", et non sur la base des "produits directement concurrents". Pour justifier l'inclusion des éleveurs et des engraisseurs, elle a dit simplement que c'était sa façon de procéder conformément aux dispositions réglementaires en matière de droits antidumping et de droits compensateurs. L'ITC s'est contentée d'analyser l'application de cette pratique à l'affaire, sans tenter d'expliquer en quoi le respect de ses propres critères impliquerait le respect des prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. D'ailleurs, comment aurait-elle pu le faire? Par exemple, les éleveurs produisent des agneaux destinés à l'engraissement et à la reproduction ainsi que des moutons à laine et des brebis de réforme, mais ils ne produisent pas de viande d'agneau, le produit similaire. Les engraisseurs produisent des agneaux destinés à l'abattage, qui sont achetés par les conditionneurs qui produisent des carcasses et de la viande.

23. Aux paragraphes 61 à 67 de leur première communication, les États-Unis essayent d'invoquer un critère de l'intérêt économique, mais ils ne présentent aucun argument montrant que cette approche trouve une justification dans le texte de l'Accord.

24. Le fait d'inclure tous les segments de la branche de production dans la définition de la "branche de production nationale" a fondamentalement vicié l'enquête de l'ITC dès le départ. Cela est irrémédiable. Une constatation de l'existence d'un dommage fondée sur une détermination erronée de la "branche de production nationale" ne peut pas servir à justifier l'imposition d'une mesure de sauvegarde. La mesure est donc incompatible avec les obligations des États-Unis au titre de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier l'article 4:1 c).

Article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes – Obligation de prouver l'existence d'une "menace"

25. Cette disposition reprend explicitement les prescriptions de l'article 4:2. Ce point sera donc examiné par rapport à l'article 4:2 a) et b).

26. Les États-Unis ont manqué à deux obligations fondamentales: d'une part, ils n'ont pas démontré l'"imminence évidente" du prétendu dommage grave qui serait causé par les importations; et, d'autre part, ils n'ont pas démontré l'existence de la menace en se fondant "sur des faits et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités".

27. L'ITC n'a pas précisé ce qu'elle entendait par "imminence évidente". Au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes et du Mémorandum d'accord, les États-Unis ont refusé de dire ce qu'ils entendaient par "imminence évidente". S'il avait été déterminé que la prescription relative à "l'imminence évidente" était respectée, pourquoi l'ITC ne l'a-t-elle pas prouvé? Si les États-Unis savaient que cela avait été prouvé et consigné de quelque façon dans le rapport de l'ITC, pourquoi ne l'ont-ils pas dit à l'Australie? Les États-Unis essayent plutôt de donner une interprétation de l'Accord qui en exclurait cette obligation en disant que le terme "imminence" n'est pas défini. Beaucoup d'autres termes de l'Accord ne sont pas définis, et, quand c'est le cas, il faut appliquer les règles normales d'interprétation. Pour se conformer à l'article 4:1 b), les États-Unis

auraient dû déterminer que toutes les prescriptions étaient respectées, y compris celle concernant l'"imminence évidente". Comme ils ne l'ont pas fait, la mesure est incompatible avec l'article 4:1 b).

28. L'ITC a fondé sa constatation relative au dommage sur les données fournies par la branche de production pour une période allant largement jusqu'en septembre 1998, bien que, dans certains cas, les données les plus récentes soient celles de 1997. Cette constatation a été établie en février 1999, il a été conclu alors que les différents segments de la branche de production ne subissaient aucun dommage grave. La mesure a été imposée en juillet 1999. À quel moment le dommage grave allait-il se produire? Les États-Unis ne l'ont pas dit et ne le diront pas car ils ne le savent pas. Que pouvait-on savoir d'une menace de dommage grave (à la fin de 1999) sur la base de données de 1997? Rien. Même pour les entreprises dont les données allaient jusqu'en septembre 1998, on ne pouvait pas dire qu'un dommage grave était imminent en juillet 1999 sur la base d'une constatation faite en février 1999.

29. La constatation de l'existence d'une menace faisant suite à la constatation de l'absence de dommage doit nécessairement être fondée sur une analyse dynamique. Elle ne peut pas s'appuyer sur l'analyse statique puisque celle-ci n'a révélé aucun dommage. Une quantification claire est nécessaire pour démontrer qu'une dégradation notable de la situation de la "branche de production nationale" était imminente. L'ITC n'a pas fait d'analyse de ce genre.

30. La mauvaise qualité des données utilisées par les États-Unis, examinée aussi dans les observations relatives à l'article 4:2, est incompatible avec la prescription selon laquelle les constatations doivent être fondées sur des faits. Cette prescription a pour objet et pour but de faire en sorte que l'on ait une image factuelle exacte et complète de la "branche de production nationale" et du lien de causalité, ce qui était impossible avec les données utilisées par l'ITC.

Article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes – Preuve de l'existence d'une menace de dommage grave

31. Les données émanant de la branche de production que l'ITC a utilisées pour évaluer le dommage étaient de si mauvaise qualité que toute détermination positive fondée sur de telles données aurait été complètement viciée. Rien n'a été fait pour démontrer que ces données étaient représentatives des différents segments de la branche de production, considérés individuellement ou globalement.

32. Seulement 110 questionnaires ont été envoyés aux éleveurs, qui sont plus de 70 000, et cela ne reposait sur aucune base statistique. Moins de la moitié des éleveurs interrogés ont communiqué des données utiles. Le taux de réponse a été très faible aussi dans les autres segments de la branche de production et aucune statistique ne permettait de penser que les réponses étaient représentatives. Dans le cas des éleveurs/engraisseurs, aucune donnée n'a été fournie pour la période intérimaire, c'est-à-dire la période allant de janvier à septembre 1998. Seuls deux conditionneurs, deux conditionneurs/dépeceurs et un dépeceur ont fourni des données financières, ce qui signifie que la couverture des producteurs effectifs du produit, la viande d'agneau, était dérisoire. Rien n'indique que l'ITC a assuré le suivi des questionnaires et a demandé des renseignements supplémentaires à d'autres entreprises. Elle s'est simplement contentée de ce qu'elle avait, et il y a lieu de penser que les données fournies émanaient en grande partie des entreprises associées à la demande initiale.

33. Aucune analyse ou détermination objective ne pouvait être fondée sur les données de mauvaise qualité utilisées par l'ITC. La qualité de ces données était telle qu'en fait l'ITC n'a effectué aucune analyse acceptable des facteurs mentionnés à l'article 4:2 a), qu'elle a examinés dans l'analyse de la menace de dommage figurant aux pages I-16 à 21, comme cela est indiqué à la page 53, après le paragraphe 223, de la première communication de l'Australie.

34. Non seulement les renseignements étaient insuffisants, mais encore l'ITC n'a même pas essayé d'analyser chacun des facteurs mentionnés à l'article 4:2 a) pour tous les segments de la branche de production, comme elle était tenue de le faire, ni d'expliquer en quoi l'analyse effectuée pour d'autres segments présentait la situation globale de tous les segments de la branche de production.

35. Une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale n'a pas été démontrée sur la base d'une analyse par segment ou pour l'ensemble des entreprises incluses dans la définition de la "branche de production nationale" utilisée par l'ITC.

36. Enfin, l'ITC a fondé sa conclusion concernant la menace de dommage grave sur l'analyse figurant aux pages I-16 à 21. Cette conclusion était remarquable. L'ITC s'est fondée sur les données communiquées par la branche de production pour une période allant jusqu'en septembre 1998 ou, dans certains cas, jusqu'en 1997 seulement, pour conclure à l'absence de dommage grave. Puis, sur la base des mêmes données, et avant d'analyser l'effet des importations, elle a conclu que la "branche de production nationale" était "menacée d'un dommage grave imminent". Aucun élément objectif n'a été fourni à l'appui de cette conclusion.

Article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes – Lien de causalité et "autres facteurs"

37. Aux États-Unis, les différents segments de la branche de production, en particulier le secteur du mouton et de l'agneau, connaissent une régression chronique prolongée, qui a été accentuée par la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine. Ils sont confrontés à de nombreux problèmes à long terme, notamment celui de la commercialisation du produit aux États-Unis et celui de la baisse continue de la consommation. Les exportateurs et les importateurs australiens et néo-zélandais ont entrepris de promouvoir la consommation de viande d'agneau, notamment en offrant un produit plus facile à commercialiser dans certains créneaux, en concurrence avec d'autres viandes. L'ITC a reconnu qu'il y avait des difficultés sur le marché intérieur. De plus, comme cela est indiqué au paragraphe 144 et dans le graphique 3 de la première communication de l'Australie, les importations entre 1993 et 1997 n'ont pas évincé le produit d'origine nationale, mais ont simplement compensé en partie la baisse de la production intérieure.

38. L'ITC a d'abord constaté que la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave imminent, puis elle a prétendu, dans une analyse ultérieure du lien de causalité, que les importations étaient une cause substantielle, c'est-à-dire pas moins importante que n'importe quelle autre cause.

39. L'ITC n'a pas convenablement examiné et évalué l'effet des autres facteurs dans son analyse du lien de causalité. Conformément à l'article 4:2 b), un dommage causé par des facteurs autres qu'un accroissement des importations ne doit pas être imputé à un accroissement des importations. L'ITC a constaté qu'il existait d'autres causes. Mais elle n'a pas examiné le dommage causé par tous les autres facteurs pris ensemble. Au lieu de cela, en procédant comme elle l'a fait, elle a attribué à l'accroissement des importations l'effet préjudiciable de tous les facteurs autres que l'accroissement des importations, ce qui est incompatible avec l'article 4:2 b).

40. Par conséquent, les États-Unis n'ont pas respecté toutes les dispositions pertinentes de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes et la mesure est incompatible avec cet article.

<u>Article 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes – Maintien d'un niveau de concessions et d'autres obligations équivalent</u>

41. Conformément à l'article 8:1, les États-Unis devaient clairement s'efforcer de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent à celui qui existait avec

l'Australie en vertu du GATT de 1994. Les États-Unis n'ont pas essayé de le faire, considérant en fait qu'il n'existait aucune obligation de la sorte pendant les trois premières années d'application d'une mesure. Les droits de l'Australie ont manifestement été annulés et compromis non seulement par l'imposition de barrières contingentaires élevées, mais aussi par l'application d'un droit élevé dans le cadre du contingent.

42. L'article 8:3 suspend le droit de prendre une mesure de rétorsion unilatérale lorsqu'il y a un accroissement des importations en termes absolus et que la mesure est conforme aux dispositions de l'Accord. Il s'agit là d'un compromis en ce sens que le droit de prendre une mesure de rétorsion unilatérale immédiate a été supprimé en échange de dispositions plus strictes régissant l'imposition d'une mesure de sauvegarde. Les Membres qui contestent l'imposition d'une telle mesure doivent le faire conformément au Mémorandum d'accord.

43. Aucune disposition de l'article 8 ou de tout autre article de l'Accord sur les sauvegardes ne dit que l'obligation énoncée à l'article 8:1 est également suspendue. L'obligation d'essayer de maintenir un équilibre en vertu du GATT de 1994 subsiste, même si le non-maintien de cet équilibre ne peut être contesté que dans le cadre d'un différend. C'est un élément important de l'équilibre des droits et des obligations prévu dans l'Accord sur les sauvegardes.

44. Le temps nécessaire pour obtenir un résultat au moyen du système de règlement des différends est tel que, dans la pratique, les Membres renoncent à soulever cette question par elle-même dans le cadre d'un différend. Cette disposition ne sera efficace que si tous les Membres admettent l'obligation énoncée clairement à l'article 8:1.

Article 12 de l'Accord sur les sauvegardes – Notification et consultations

Article 12:2

45. Les États-Unis n'ont pas notifié au Comité les raisons justifiant la mesure effectivement imposée. La justification de la mesure fait partie des "renseignements pertinents" et l'article 12:2 exige que "tous les renseignements pertinents" soient communiqués au Comité. Il y a donc eu violation de l'article 12:2.

46. De plus, les États-Unis n'ont pas notifié au Comité les constatations de l'ITC expliquant en quoi la prescription relative à "l'évolution imprévue des circonstances" avait été respectée. Or, comme il s'agit d'une prescription juridique, c'est un "renseignement pertinent" qui aurait dû être communiqué si l'ITC avait respecté les prescriptions de l'article XIX du GATT de 1994.

Article 12:3

47. La nature de la mesure était inconnue jusqu'à ce que le Président l'annonce, le 7 juillet 1999. Les États-Unis n'ont pas eu recours au processus de consultation pour réaliser l'objectif de l'article 8:1. En fait, ils ont considéré que la seule réunion du 14 juillet 1999 mettait fin aux consultations au titre de l'article 12:3, soit sept jours seulement après l'annonce de la mesure. Cela indiquait qu'ils n'avaient aucune intention de s'acquitter de leurs obligations au titre des articles 12:3 et 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

Article 12:6

48. Les États-Unis ont apparemment procédé à une enquête après que l'ITC eut remis son rapport au Président, mais ils n'ont pas notifié cette procédure au Comité, en violation de l'article 12:6.

Article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes – Non-discrimination

49. L'article 2:2 exige que les mesures soient appliquées sans discrimination. L'Australie ne discute pas de la question de savoir si les parties à un accord de libre-échange peuvent s'exclure elles-mêmes du champ d'application d'une mesure de sauvegarde. C'est plutôt au Membre de déterminer si ses partenaires dans le cadre d'un tel accord sont inclus ou non. S'ils sont pris en compte dans l'analyse du dommage, ils doivent être soumis à la mesure de la même façon que les autres pays. S'ils sont exclus du champ d'application de la mesure, ils doivent être exclus de l'évaluation du dommage, sauf en tant qu'"autres facteurs".

Article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes – Conformité avec les dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 appliquées conformément aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes

50. Comme la mesure est incompatible non seulement avec l'article XIX du GATT de 1994 mais aussi avec plusieurs dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, elle est incompatible avec l'article 11:1 a) dudit accord.

Article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes – Évaluation du dommage exigée pour pouvoir imposer une mesure de sauvegarde

51. L'article 2:1 n'autorise l'imposition d'une mesure de sauvegarde que si le Membre a déterminé, conformément aux dispositions de l'Accord, que, en l'espèce, un accroissement des importations menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale qui produit des produits similaires ou directement concurrents. Étant donné que les États-Unis ne se sont pas conformés aux prescriptions de l'article 4, la mesure est incompatible avec l'article 2:1.

Article II du GATT de 1994 – Consolidations tarifaires concernant la viande d'agneau

52. Étant donné que la mesure est incompatible avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et avec l'article XIX du GATT de 1994, les États-Unis ne peuvent pas justifier en droit le régime de contingent tarifaire, qui est incompatible avec leurs consolidations tarifaires. Ils n'ont donc pas respecté les consolidations tarifaires, qu'ils ont consenties pour la viande d'agneau, au regard de l'article II du GATT de 1994, tant pour le taux de droit hors contingent que pour le taux applicable dans le cadre du contingent.

OBSERVATIONS AU SUJET DE LA PREMIÈRE COMMUNICATION DES ÉTATS-UNIS

53. Nous présentons maintenant quelques observations préliminaires au sujet de la première communication des États-Unis. Des observations plus détaillées seront formulées dans la communication que l'Australie présentera à titre de réfutation.

Critère d'examen

54. Les États-Unis dénaturent les responsabilités qui incombent à un groupe spécial lorsqu'il examine ce qu'a fait un Membre pour justifier le recours à la dérogation prévue à l'article XIX du GATT de 1994 et dans l'Accord sur les sauvegardes afin d'engager une action d'urgence sous la forme d'une mesure de sauvegarde. L'Australie explique cela aux paragraphes 119 et 120 de sa première communication.

55. Au paragraphe 42 de leur première communication, les États-Unis paraphrasent les critères énoncés dans les rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel concernant les mesures de sauvegarde imposées par l'Argentine et la Corée, pour donner subrepticement leur propre version du critère d'examen énoncé à l'article 17.6 de l'Accord antidumping. La position des États-Unis est sans

fondement car, comme l'a constaté l'Organe d'appel au paragraphe 118 du rapport *Argentine - Sauvegarde concernant les chaussures*, l'article 11 du Mémorandum d'accord définit le critère approprié pour les examens effectués par les groupes spéciaux. En fait, les États-Unis prétendent maintenant que le Groupe spécial devrait s'en remettre autant que possible aux constatations de l'ITC, ce que n'a pas fait le gouvernement des États-Unis puisqu'il a rejeté sa recommandation concernant la mesure corrective.

56. Au paragraphe 43, les États-Unis affirment encore que le Groupe spécial doit s'en remettre pleinement à la détermination du gouvernement des États-Unis concernant la portée de la mesure. Étant donné que, dans leur première communication, ils disent qu'ils n'ont pas à justifier le choix de la mesure, ils semblent considérer que, si la mesure n'est pas une restriction quantitative, l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes n'impose aucune obligation, du moins aucune obligation pouvant faire l'objet d'une plainte devant un groupe spécial.

57. Les États-Unis allèguent en outre, au paragraphe 43, que l'Australie demande au Groupe spécial d'effectuer un examen *de novo*. Cela est tout simplement faux. L'Australie demande seulement que le Groupe spécial s'acquitte de sa tâche conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord.

58. Il est intéressant de noter qu'après avoir accusé l'Australie de demander un examen *de novo*, les États-Unis ont procédé à une reconstruction *de novo* du rapport de l'ITC. Aux paragraphes 78 à 82, ils réécrivent ce que l'ITC a fait et confondent l'analyse de la menace et l'analyse du lien de causalité. La constatation de l'ITC selon laquelle la "branche de production nationale" était "menacée d'un dommage grave imminent" était fondée sur l'analyse figurant aux pages I-16 à 21, dans la section intitulée "Dommage grave ou menace de dommage grave". Cette constatation ne repose pas sur une analyse de facteurs tels que les importations prévues ou la modification de la gamme des produits importés. Cette reconstruction du rapport est édifiante. Elle révèle que les États-Unis considèrent que l'ITC aurait dû effectuer cette analyse dans le cadre de son enquête – mais ne l'a pas fait.

"Conclusions concernant l'avenir immédiat"

59. Aux paragraphes 134 à 136, les États-Unis déforment la question, là encore dans le but de pouvoir faire une enquête *de novo*. Les faits montrent que l'analyse qu'ils décrivent ne correspond pas à celle que l'ITC a effectuée pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave. La tentative des États-Unis pour inclure maintenant une telle analyse signifie qu'ils reconnaissent qu'une analyse séquentielle est nécessairement viciée, comme l'est celle de l'ITC.

"Imminence évidente"

60. Le paragraphe 134 déforme la teneur du rapport de l'ITC en confondant la constatation relative à la menace de dommage et l'analyse ultérieure du lien de causalité effectuée par l'ITC.

61. L'Australie ne prétend pas prescrire ce que l'ITC aurait pu faire. Des repères sont cependant nécessaires pour déterminer la nature du dommage grave et le moment où il se produit. Une analyse et une justification sont exigées car un dommage peut survenir à différents moments, à des degrés divers, dans différents secteurs. L'Australie affirme que les États-Unis ne devraient pas pouvoir contourner les obligations de fond énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes parce que leur choix de la "branche de production nationale" fait qu'il est difficile de les respecter.

"Évolution imprévue des circonstances"

62. Dans le même esprit, en examinant la question de l'"évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX du GATT de 1994, les États-Unis font, aux paragraphes 47 à 60, une analyse qui

tend à montrer que "les constatations de l'ITC démontrent en fait l'existence de circonstances qui constituaient une évolution imprévue".[3] Cela est édifiant aussi.

63. Premièrement, les États-Unis ne prétendent pas qu'ils n'étaient pas tenus de démontrer, dans le cadre du rapport de l'ITC, qu'il y avait eu à l'époque une "évolution imprévue des circonstances". Or, comme il s'agit d'une prescription juridique à laquelle il faut satisfaire pour pouvoir imposer une mesure de sauvegarde, il est indispensable de le démontrer avant d'imposer une mesure. La question n'est pas de savoir si l'ITC aurait pu construire une argumentation, mais si elle a effectivement démontré que cette prescription juridique était respectée. Les États-Unis n'ont pas réfuté l'allégation de l'Australie selon laquelle l'ITC ne l'a pas fait. Il faut se rappeler que, dans l'affaire *Argentine - Sauvegarde concernant les chaussures*, l'Organe d'appel a évoqué, au paragraphe 98 de son rapport, "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 assumées en vertu du présent accord ...""". Cela confirme qu'il s'agit d'une prescription juridique que les États-Unis auraient dû respecter avant d'imposer la mesure, ce qu'ils n'ont pas fait.

64. Dans leur première communication, les États-Unis essaient d'y remédier, aux paragraphes 47 à 60. Mais ce défaut ne peut pas être corrigé après coup. Nous allons cependant examiner brièvement ce que disent les États-Unis.

65. Les États-Unis se fondent sur la modification des parts de marché des produits importés frais, réfrigérés et congelés. Ils laissent entendre que c'était un facteur important dans l'analyse de l'ITC et que c'était une "évolution imprévue des circonstances". Or, le rapport de l'ITC conclut au contraire que la viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée est utilisée de la même façon. L'analyse de cette gamme de produits effectuée par l'ITC visait réellement à réfuter les allégations des entreprises interrogées selon lesquelles la viande d'agneau importée et la viande d'agneau d'origine nationale ne sont pas des produits similaires. Le rapport de l'ITC n'examine pas l'évolution des parts de marché de la viande d'agneau fraîche, réfrigérée et congelée et tire des conclusions au sujet de l'"évolution imprévue des circonstances" de la façon indiquée dans la première communication des États-Unis.

66. En tout état de cause, on ne voit pas ce que les États-Unis cherchent maintenant à prouver. Ils semblent prétendre qu'un dommage a été causé en raison de la modification de la gamme de produits. Là n'est pas la question. Ce qu'il faut savoir, c'est, entre autres, si un accroissement des importations a eu lieu par suite de l'"évolution imprévue des circonstances". Ce point n'est même pas mentionné par les États-Unis, ni *a fortiori* par l'ITC.

67. Même si l'ITC avait fait une observation sur ce point, on ne voit pas en quoi une modification de la gamme des produits similaires visés par l'enquête pourrait être considérée comme une "évolution imprévue des circonstances". De telles modifications sont inhérentes au commerce normal et sont prévisibles, et non imprévues. Il ne reste donc aux États-Unis qu'à examiner la seule modification analysée par l'ITC, à savoir l'accroissement des importations, ce qu'ils font aux paragraphes 57 et 58. Toutefois, un accroissement des importations ne répond pas à la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances". Une mesure de sauvegarde ne peut être imposée que s'il y a un accroissement des importations. Si un accroissement des importations était considéré comme une "évolution imprévue des circonstances", cela reviendrait à exclure cette condition de l'article XIX du GATT de 1994. Avant d'imposer la mesure, les États-Unis auraient dû prouver que "l'accroissement des importations s'était produit par suite de l'évolution imprévue des circonstances".

[3] Paragraphe 60 de la première communication des États-Unis.

Article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes – Portée de la mesure

68. D'une part, les États-Unis semblent admettre que la première phrase de l'article 5:1 impose une obligation au regard de l'OMC, mais, de l'autre, ils cherchent à faire en sorte que cette obligation ne puisse pas être effectivement contestée dans le cadre d'un différend. L'explication hâtive donnée aux paragraphes 216 et suivants ne constitue pas une justification au titre de l'article 5:1. Les États-Unis se contentent de dire que la mesure de sauvegarde imposée par le Président était justifiée. Mais ils sont obligés de faire en sorte que la mesure ne soit pas plus restrictive que nécessaire.

69. Le paragraphe 218 n'explique pas en quoi le taux de droit hors contingent plus élevé était nécessaire. Au paragraphe 202, les États-Unis disent même qu'un droit de 40 pour cent n'est pas plus restrictif qu'un droit de 20 pour cent. Cette affirmation est manifestement absurde, mais ses implications sont intéressantes. Premièrement, si cela est vrai, pourquoi ont-ils imposé un droit hors contingent plus élevé? Deuxièmement, par cette affirmation, les États-Unis admettent qu'ils n'avaient aucune raison d'imposer un taux de 40 pour cent plutôt qu'un taux de 20 pour cent, et donc ils ont violé l'article 5:1.

70. Au paragraphe 217, les États-Unis disent simplement qu'un droit additionnel a été appliqué dans le cadre du contingent pour faire monter les prix intérieurs. Ce résultat n'a rien d'inattendu, mais ce n'est pas une justification au titre de l'article 5:1.

71. Aux paragraphes 206 à 209 de leur première communication, les États-Unis prétendent que l'ITC a en fait présenté au Président plusieurs recommandations. Conformément à la loi des États-Unis, l'ITC n'a présenté qu'une recommandation, la recommandation majoritaire. C'est la seule recommandation qui a été notifiée au Comité des sauvegardes. Chaque commissaire exprime son avis individuellement. Si un Membre était libre de choisir un avis plutôt qu'un autre, il n'y aurait plus aucune discipline. La procédure de l'ITC est conforme à la loi des États-Unis, mais cette dernière ne modifie en rien les obligations des États-Unis au regard de l'OMC. De plus, si l'argument des États-Unis était correct, il s'appliquerait également à la détermination de l'existence d'un dommage. Ainsi, si l'autorité chargée de l'enquête émet un avis partagé sur l'existence d'un dommage et présentait une recommandation, conformément à la loi, constatant l'absence de dommage, mais avec un rapport minoritaire faisant état d'un dommage, le Membre pourrait rejeter la recommandation majoritaire et imposer la mesure de son choix. Il pourrait ensuite dire aux Membres affectés et à un groupe spécial qu'il est inopportun de chercher la justification de cette action. Cela réduirait de fait l'efficacité de l'Accord sur les sauvegardes.

Modification de la proclamation

72. Au paragraphe 222, les États-Unis examinent la modification apportée à la mesure pour que le contingent tarifaire s'applique à partir de la date d'exportation et non à partir de la date d'entrée aux États-Unis. L'Australie s'est certes félicitée de ce changement pour les produits déjà expédiés, qui auraient été assujettis sans cela au droit punitif de 9 pour cent appliqué dans le cadre du contingent. Mais il est faux de dire que cela permettait l'entrée de produits supplémentaires qui n'étaient pas soumis au contingent tarifaire. En fait, cela a eu pour effet de prolonger la période d'application effective de la mesure. Par exemple, si celle-ci prend fin le 22 juillet 2002, les produits expédiés avant cette date seront encore assujettis à la mesure même s'ils entrent aux États-Unis après le 22 juillet 2002.

Durée de la mesure

73. Au paragraphe 201, les États-Unis prétendent que la mesure est moins restrictive à certains égards que ce qu'avait recommandé l'ITC car sa durée est limitée à trois ans et un jour, au lieu de quatre ans. Cette affirmation n'a pas de sens à moins que les États-Unis ne s'engagent à ne pas

proroger la mesure au-delà du délai de trois ans et un jour. Ils auraient pu lever la mesure prévue pour quatre ans au bout de moins de trois ans, et ils pourraient aussi chercher à proroger la mesure actuelle. La durée maximale dans chaque cas est de huit ans et les conditions d'une prorogation conforme aux règles de l'OMC seraient vraisemblablement les mêmes. En tout état de cause, la question est de savoir si la mesure n'est pas plus restrictive que nécessaire dans son application au commerce effectif.

"Branche de production nationale"

74. Nous allons maintenant examiner brièvement les arguments des États-Unis concernant la "branche de production nationale". Les États-Unis s'appuient sur l'affirmation selon laquelle les intérêts économiques de tous les segments de la branche de production convergent. Ils n'expliquent pas en quoi ce critère de l'intérêt économique est pertinent au regard de l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.

75. Les États-Unis tirent argument de l'intégration verticale de la branche de production, mais une fois de plus ils n'expliquent pas en quoi cela est pertinent au regard de l'Accord sur les sauvegardes. De plus, un tel argument est difficile à soutenir. Prenons, par exemple, le cas des éleveurs. Sur les quelque 70 000 éleveurs, un petit nombre seulement s'occupe des parcs d'engraissement. Sur les 49 éleveurs pour lesquels l'ITC avait des données financières, 42 n'étaient pas des engraisseurs. De toute évidence, il n'y a pas d'intégration verticale entre les éleveurs et les engraisseurs, sans parler des conditionneurs. Les États-Unis n'indiquent pas quelle disposition de l'Accord sur les sauvegardes stipule que tous les secteurs en amont devraient être inclus en tant que producteurs dans la définition de la "branche de production nationale" à condition qu'ils représentent ensemble une proportion importante de la valeur ajoutée totale.

76. De plus, si la vente d'agneaux aux engraisseurs peut représenter la majeure partie du chiffre d'affaires d'un éleveur, ce n'est pas sa seule source de revenus. Par exemple, le tableau 12 de la page II-27 du rapport de l'ITC indique que, pendant l'exercice 1997, la vente d'agneaux destinés à l'engraissement n'a représenté que deux tiers du revenu des éleveurs qui ne sont pas engraisseurs, avec en particulier la vente de brebis de réforme et de moutons à laine.

77. Dans leur première communication, les États-Unis se réfèrent à l'affaire *États-Unis - Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin*, dans laquelle la question était de savoir si la production de raisin était distincte de la production de vin:

> "le Groupe spécial a conclu qu'il était possible, sans faire intervenir la question de la propriété, de faire la distinction entre la production de raisin destiné à la vinification et la production de vin au sens de l'article 6:6 du Code, et qu'il existait donc en réalité aux États-Unis deux branches de production distinctes – les producteurs de raisin destiné à la vinification d'une part et les producteurs de vin de l'autre".[4]

78. Il est clair qu'il faut faire une distinction entre la production d'agneaux destinée à l'engraissement et la production de viande d'agneau, étant donné la faible intégration verticale entre les éleveurs et les engraisseurs et l'absence quasi totale d'intégration entre les éleveurs, les conditionneurs et les dépeceurs.

Qualité des éléments de preuve

79. En ce qui concerne l'observation faite au paragraphe 161, selon laquelle les renseignements étaient "aussi détaillés que possible" et constituaient "les données les plus complètes dont on

[4] Paragraphe 4.3 du rapport États-Unis – Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin.

disposait", les États-Unis ont l'obligation d'obtenir des renseignements dont il est démontré qu'ils sont représentatifs. Les États-Unis ne l'ont pas fait, même pour les producteurs effectifs, les conditionneurs et les dépeceurs. Et ils ne l'ont pas fait complètement pour les éleveurs et les engraisseurs. En l'absence d'un taux de réponse élevé de la part de toutes les entreprises d'une branche de production, ou d'un ensemble statistiquement valable de réponses émanant des entreprises, on ne peut pas considérer que les renseignements s'appliquent à l'ensemble de la branche de production ou du secteur. On peut dire tout au plus que les constatations concernent certaines entreprises et que l'on n'a pas de renseignements sur l'ensemble de la ou des branches de production.

80. Si l'autorité chargée de l'enquête ne démontre pas que les données sont représentatives, aucune conclusion ne peut être tirée pour l'ensemble des producteurs. Le fait de dire que des renseignements concernant un seul dépeceur s'appliquent à tous les dépeceurs est une simple conjecture. De même, le fait de prendre un échantillon de 42 éleveurs non engraisseurs dont l'ITC admet qu'il n'est pas représentatif et de dire que les données s'appliquent aux 70 000 autres éleveurs est une pure spéculation.

Absence d'examen des facteurs mentionnés à l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes

81. Imposer une mesure de sauvegarde est un acte exceptionnel qui a un effet préjudiciable sur les Membres affectés. L'article 4:2 a) exige en particulier que tous les facteurs pertinents, notamment ceux qui y sont mentionnés, soient évalués. Pour examiner un facteur, il faut disposer de données fiables sinon l'évaluation est impossible.

82. La mauvaise qualité des données signifie que, en les utilisant pour examiner les facteurs, notamment ceux qui sont mentionnés à l'article 4:2 a), l'ITC n'a pas évalué ces facteurs pour le segment de la branche de production concerné. Bien que l'ITC emploie des termes qui laissent entendre qu'elle parle d'ensembles de producteurs, elle parle en fait simplement d'un petit sous-ensemble de producteurs, qui est même minuscule dans le cas des éleveurs. Cela ne satisfait pas aux prescriptions strictes de l'Accord sur les sauvegardes.

83. Aux paragraphes 167 à 171, les États-Unis prétendent que l'ITC ne devait évaluer un facteur mentionné à l'article 4:2 a) que si elle disposait de données "objectives et quantifiables". L'article 4:2 a) exige l'évaluation de tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable, en particulier tous ceux qui y sont mentionnés; autrement dit, les facteurs mentionnés sont considérés comme des facteurs pertinents de nature objective et quantifiable. Il ne suffit pas de dire qu'ils sont difficiles à évaluer ou qu'il serait trop compliqué d'obtenir des données exactes et représentatives.

84. Un parc d'engraissement est une entreprise comme une autre. Il est impensable qu'une entreprise aménage et exploite un parc d'engraissement sans connaître le volume de sa production effective ou potentielle. Il est impensable aussi qu'un éleveur possédant un troupeau destiné à la reproduction n'ait aucune idée du nombre d'agneaux qu'il produit ou qu'il pourrait produire pour la viande.

Détermination de la branche de production dans son ensemble ou par segment

85. À propos du paragraphe 125 de la première communication des États-Unis, la question est de savoir ce que l'on entend par "dégradation générale de la situation d'une branche de production nationale", en particulier quand il s'agit d'une menace de dommage. Les États-Unis admettent qu'ils étaient tenus d'examiner la situation de l'ensemble des producteurs et de démontrer l'imminence évidente d'un dommage grave pour l'ensemble des producteurs. Dans sa constatation, l'ITC ne fait ni l'un ni l'autre. Elle n'établit pas clairement quel dommage sera causé à chaque segment de la branche de production ni à quel moment. Si les États-Unis disent que l'ITC n'avait pas à effectuer une analyse segment par segment, alors qu'est-ce que l'ITC a démontré exactement? Elle n'a pas cherché à évaluer

globalement l'effet sur tous les segments de la branche de production. Elle admet, comme les États-Unis au paragraphe 129, que l'effet des cycles du marché et le moment où ils se produisent varient d'un segment à l'autre. L'ITC n'a donc pas prouvé l'imminence évidente d'un dommage grave pour l'ensemble des producteurs ou pour chaque segment. Elle n'a pas essayé de dire que trois segments ou n'importe quel autre nombre de segments feraient l'affaire.

86. Le problème se pose en raison du choix de la "branche de production nationale" et il est aggravé par le fait qu'il est question en l'espèce d'une menace de dommage et non d'un dommage grave effectif. Toutefois, l'ITC devait s'accommoder du choix qu'elle avait fait. Certes, l'Accord sur les sauvegardes n'indique pas comment traiter quatre secteurs différents produisant des produits tout à fait distincts dans une chaîne verticale parce que ce cas n'est pas envisagé à l'article 4:1 c). Mais cela ne dégage pas les États-Unis de l'obligation de se conformer à l'article 4:1 b) et 4:2.

"Éviction"

87. Au paragraphe 97, les États-Unis déforment ce que l'Australie a indiqué au paragraphe 144 et dans le graphique 3 de sa communication. Le fait que, pendant la période considérée, les importations représentaient moins du tiers de la baisse de la production signifie non pas qu'elles évinçaient la production intérieure, mais seulement qu'elles freinaient la baisse de la consommation. Sans les importations, la consommation aurait diminué encore plus.

Subventions au titre de la Loi sur la laine et "autres facteurs"

88. Au paragraphe 98, les États-Unis disent que l'ITC a constaté qu'en 1997 il y avait eu une légère reprise depuis la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine. Au paragraphe 100, ils disent aussi qu'"abstraction faite des effets des importations, la baisse avait pratiquement cessé en 1997".

89. Contrairement à ce qui est dit au paragraphe 100 précité, l'ITC n'a jamais constaté que les facteurs endogènes à l'origine du recul du secteur de l'agneau et des autres segments de la branche de production avaient disparu. Il serait d'ailleurs étonnant que la suppression d'une subvention puisse contribuer aussi rapidement au redressement d'une branche de production en difficulté et cela amène à se demander pourquoi les États-Unis n'ont pas supprimé la subvention beaucoup plus tôt si c'était la solution miracle pour le secteur de l'agneau et les autres segments de la banche de production.

90. La question a deux aspects. Premièrement, le redressement s'est produit surtout sur le plan financier car la liquidation du cheptel à la suite de l'acte législatif de 1994 par lequel les subventions ont été supprimées a entraîné une hausse momentanée des prix. Ceux-ci ont ensuite baissé en raison de l'instabilité causée par la suppression des subventions, ce qui ne peut pas être imputé aux importations. L'ITC a essayé de montrer que la situation des différents segments de la branche de production s'était dégradée en comparant la période allant de janvier à septembre 1998 à cette période exceptionnelle de hausse des prix. Deuxièmement, la diminution du cheptel s'est poursuivie en l'absence des subventions qui soutenaient le secteur inefficace de l'agneau. Là encore, l'inaction des pouvoirs publics ne peut pas être attribuée aux importations.

91. Si un Membre pouvait simplement affirmer que, comme il existe un dommage et des importations, la prescription relative au lien de causalité est respectée, cela aurait pour effet d'exclure cette prescription de l'Accord sur les sauvegardes. Pour que la prescription de base de l'Accord sur les sauvegardes soit respectée, il faut qu'il y ait un accroissement des importations. L'article 4:2 b) impose un critère plus strict obligeant à distinguer le dommage imputable à tous les autres facteurs. De plus, la dernière phrase de l'article 4:2 b) stipule que le dommage causé par "des facteurs autres qu'un accroissement des importations" ne doit pas être imputé à un accroissement des importations.

Par conséquent, l'effet de tous les autres facteurs doit être évalué globalement et le dommage ne doit pas être imputé à l'accroissement des importations.

Article 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes

92. Nous notons qu'aux paragraphes 259 à 267 les États-Unis examinent l'article 8:1, mais ne parlent pas du fait que l'article 8:3 suspend uniquement le droit d'engager une action unilatérale, mais pas l'obligation incombant au Membre importateur ni le droit de soulever la question dans le cadre d'un différend.

Article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes

93. Nous ne ferons que deux observations pour l'instant. Premièrement, sur le point de savoir comment procède l'Australie, dans une enquête en Australie, les importations en provenance de Nouvelle-Zélande ne seraient pas prises en compte dans l'évaluation du dommage. En fait, elles seraient considérées comme un "autre facteur" et l'Australie n'appliquerait pas de mesure de sauvegarde à l'égard du produit originaire de Nouvelle-Zélande. C'est évidemment l'inverse de ce que font les États-Unis.

94. Au paragraphe 242, les États-Unis disent qu'ils étaient tenus d'appliquer l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes. S'ils ont appliqué l'article 9:1, pourquoi ne l'ont-ils pas notifié? Évidemment, les conditions de l'exception prévue à l'article 9:1 et de celle dont bénéficient les pays visés par la CBERA et l'ATPA sont différentes.

95. Aux paragraphes 244, 254, 255 et 257, les États-Unis disent de différentes façons que (selon les termes employés par le Canada) "l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont tout simplement tort de dire que les importations de viande d'agneau canadienne étaient prises en compte dans la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave établie par l'ITC".

96. Cela contredit à la fois les constatations de l'ITC et la loi des États-Unis. Aujourd'hui, nous parlerons essentiellement du Canada. À la page I-26 du rapport de l'ITC, il apparaît clairement que le Canada n'a été pris en considération en vertu de l'article 311 a) de la Loi d'application de l'ALENA qu'après que l'ITC eut établi une détermination positive de l'existence d'un dommage. L'exclusion du Canada (et du Mexique) a été décidée en vertu d'une autre loi. Aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes ne permet d'exclure certains pays sur la base de critères différents. L'article 2:2 prévoit un traitement non discriminatoire, alors que les États-Unis ont établi une discrimination en faveur du Canada qui était l'un des pays visés par l'enquête et la constatation concernant l'existence d'un dommage.

CONCLUSION

97. En résumé, l'Australie a démontré que la mesure est incompatible avec les articles 2:1, 2:2, 3:1, 4:1 b), 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b), 5:1, 8:1, 11:1 a), 12:2, 12:3 et 12:6 de l'Accord sur les sauvegardes. Les États-Unis n'ont pas réfuté les arguments présentés par l'Australie, mais ont confirmé les incompatibilités qu'elle a démontrées.

ANNEXE 1-7

RÉPONSES DE L'AUSTRALIE AUX QUESTIONS DU GROUPE SPÉCIAL

(22 juin 2000)

La disposition de l'article XIX:1 du GATT de 1994 concernant l'"évolution imprévue des circonstances" a-t-elle été observée?

1. Vous semblez faire valoir (en vous référant aux rapports de l'Organe d'appel dans les affaires *Corée – Produits laitiers* et *Argentine – Chaussures*) que comme l'évolution des circonstances après la négociation d'une concession commerciale pouvait être prévue il n'était pas justifié d'appliquer la mesure de sauvegarde à la viande d'agneau importée aux États-Unis. Comment un Membre qui a appliqué une mesure pourrait-il prouver qu'il ne pouvait pas prévoir ou n'avait pas prévu une certaine évolution des circonstances après avoir négocié une concession?

Réponse 1

L'argumentation de l'Australie était limitée aux circonstances propres à l'affaire. Les circonstances dans lesquelles une "évolution imprévue des circonstances" était déterminée diffèrent dans chaque cas. L'idée est que l'accroissement des importations a résulté d'une "évolution imprévue des circonstances", et non que toute évolution des circonstances devait pouvoir être prévue ou attendue. En l'espèce, l'accroissement des importations de viande d'agneau devait avoir résulté d'une "évolution imprévue des circonstances" après que la concession a été *assumée*, c'est-à-dire après que le Membre s'y est assujetti, lorsque ladite concession entre en vigueur.

Si tel n'est pas le cas, un Membre ne peut pas appliquer une mesure de sauvegarde d'une manière conforme à l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX du GATT de 1994. Cela est approprié compte tenu de la nature extraordinaire des mesures de sauvegarde.

Enfin, l'argumentation de l'Australie consistait à dire non seulement qu'il n'y avait pas d'"évolution imprévue des circonstances", mais aussi que les États-Unis avaient l'obligation juridique de considérer cette question avant d'appliquer la mesure, c'est-à-dire dans le rapport de l'ITC, ce qu'ils n'avaient pas fait. L'argument concernant l'absence d'"évolution imprévue des circonstances" est un argument subsidiaire.

2. Vous semblez faire valoir que l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX est une "condition préalable" (Nouvelle-Zélande) ou une "obligation juridique" (Australie). Dans les affaires *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, l'Organe d'appel a déclaré explicitement que l'"évolution imprévue des circonstances" ne constitue pas une "condition indépendante" pour l'application d'une mesure de sauvegarde, mais plutôt une "circonstance" dont l'existence "doit effectivement être démontrée". En faisant valoir qu'il s'agit d'une "condition préalable" ou d'une "obligation juridique", ne faites-vous pas valoir en réalité que l'"évolution imprévue des circonstances" constitue une "condition"? Comment définiriez-vous la différence, à supposer qu'il y en ait une, entre une "condition juridique" et une "circonstance factuelle"?

Réponse 2

Suivant la thèse de l'Australie, comme l'existence de la circonstance "doit effectivement être démontrée"[1] il s'agit d'un "point de fait et de droit pertinent" qui devait être considéré, en l'espèce, par l'ITC dans son rapport. L'objet d'un accord de procédure est que les Membres s'attachent à observer les conditions pour l'application d'une mesure avant d'appliquer la mesure en question.

Si l'"évolution imprévue des circonstances" "doit effectivement être démontrée", cette démonstration doit intervenir à un moment donné ou avant un moment donné. Les deux moments évidents sont (en l'occurrence) le rapport de l'ITC et un examen *a posteriori* des circonstances durant la procédure de groupe spécial sur la base du dossier de l'ITC à titre d'examen *de novo*. L'argument de l'Australie est qu'il s'agit d'un point pertinent qui devait être considéré dans le rapport de l'ITC.

En ce qui concerne la question posée par le Groupe spécial sur la distinction entre une "condition juridique" et une "circonstance factuelle", l'Australie estime que suivant son interprétation l'Organe d'appel[2] a fait une distinction entre les trois "*conditions indépendantes*" *[pas d'italique et non souligné dans l'original]* énoncées successivement à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et la circonstance dont l'existence "doit effectivement être démontrée". Il n'en reste pas moins une *obligation juridique* de démontrer effectivement l'existence de l'"évolution imprévue des circonstances".

3. Vous semblez également faire valoir qu'il doit y avoir une "constatation" explicite de l'"évolution imprévue des circonstances", expressément, dans un rapport d'enquête. Si telle est votre thèse, sur quel texte conventionnel fondez-vous cette affirmation, à la lumière en particulier des considérations de l'Organe d'appel citées? Si l'"existence" de l'"évolution imprévue des circonstances" peut être discernée d'après le rapport d'une autorité compétente, même si ces termes précis ne figurent pas dans le rapport en question, pourquoi ne serait-il pas satisfait à cet élément de l'article XIX?

Réponse 3

Voir également la réponse à la question précédente. L'Organe d'appel a considéré que l'existence de l'"évolution imprévue des circonstances" doit effectivement être démontrée. Dans ce contexte, *démontrer* signifie:

> "établir par un raisonnement ou un argument logique, ou par une démonstration pratique; prouver de manière indiscutable, prouver l'existence ou la réalité de quelque chose".[3]

En revanche, dans ce contexte *discerner* signifie:

> "percevoir distinctement".[4]

Pour se conformer à la constatation de l'Organe d'appel, il ne suffirait donc pas de laisser simplement un groupe spécial chargé d'examiner un différend discerner l'existence des circonstances sur la base du rapport de l'ITC.

---

[1] Par exemple, paragraphe 85 du rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* (WT/DS98/AB/R).

[2] Par exemple, paragraphe 85 également du rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée - Sauvegarde concernant certains produits laitiers* (WT/DS98/AB/R).

[3] New Shorter Oxford English Dictionary, version CD, janvier 1997 (NSOED).

[4] NSOED.

En outre, les États-Unis étaient tenus de se conformer à leurs obligations en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, notamment en respectant le principe *pacta sunt servanda*.[5] Un Membre ne pouvait faire cela, pour la clause de l'"évolution imprévue des circonstances", qu'en établissant une détermination avant d'appliquer la mesure. À moins que les États-Unis n'aient démontré cela avant d'appliquer la mesure, ils ne pouvaient pas savoir qu'ils avaient satisfait à leurs obligations vis-à-vis de l'OMC. La démonstration de l'existence de la circonstance est un point de fait et de droit pertinent. Il devait donc être considéré dans le rapport de l'autorité compétente.

En outre, l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 dit ceci:

> "Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances … ce Membre aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession."

Cela implique que le Membre en question n'a la "faculté" d'imposer une mesure que si l'existence de l'"évolution imprévue des circonstances" a été démontrée, ce qui signifie qu'il faut procéder à la démonstration d'abord.

Enfin, il ressort implicitement des constatations de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Sauvegardes concernant les chaussures*[6] qu'une *démonstration* de l'"évolution imprévue des circonstances" établie dans le cadre d'une enquête par l'autorité compétente est une obligation juridique en vertu de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. Après avoir fondé sa décision finale en l'espèce sur d'autres motifs, l'Organe d'appel n'a pas estimé qu'il était nécessaire de se prononcer 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". *[Pas d'italique et non souligné dans l'original.]* Ainsi, même si l'Organe d'appel a estimé qu'il n'était pas nécessaire de compléter l'analyse, il a considéré que sur ce point il fallait une démonstration durant l'enquête proprement dite, c'est-à-dire en l'espèce une démonstration par l'ITC dans son rapport.

4. Vous semblez focaliser votre argumentation, concernant l'évolution imprévue des circonstances, sur l'affirmation suivant laquelle les importations doivent s'être accrues, en tant que telles, par suite de l'"évolution imprévue des circonstances" et doivent à leur tour causer ou menacer de causer un dommage grave pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée. Le libellé pertinent de l'article XIX:1 du GATT de 1994 semble toutefois plus large, dans le sens qu'il fait référence aux importations "en quantités tellement accrues et à des conditions telles" par suite en partie de l'évolution imprévue des circonstances. Dans les affaires *Corée - Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, l'Organe d'appel a également fait référence aux importations à la fois "en quantités tellement accrues" et "à des conditions telles" lorsqu'il a examiné la question de l'évolution imprévue des circonstances. Le texte de l'article XIX:1 pourrait donc donner à entendre que, dans un cas particulier, la clause de l'"évolution imprévue des circonstances" pourrait se rapporter aux "conditions" dans lesquelles les produits importés en quantités accrues soutiennent la concurrence sur le marché du pays importateur, plutôt qu'à ces quantités exclusivement. Dans ce cas, ce changement "imprévu" des conditions de concurrence (plutôt que quelque autre facteur imprévu entraînant un accroissement des importations en soi) pourrait être à l'origine du dommage grave que l'accroissement des importations cause ou menace de causer. Veuillez commenter.

[5] Tel que codifié dans l'article 26 de la Convention de Vienne, qui stipule qu'un traité doit être exécuté de bonne foi.

[6] WT/DS121/AB/R.

Réponse 4

Dans l'affaire des chapeaux en feutre de poil[7], au paragraphe 4 de son rapport le Groupe de travail est convenu que, selon l'une des trois séries de conditions qui devaient être remplies:

"*a)* Les importations du produit en question doivent s'être accrues dans des proportions anormales, c'est-à-dire:

i) le produit dont il s'agit doit être importé en quantités accrues;

ii) les importations doivent s'être accrues par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet de la concession tarifaire octroyée;

iii) le produit dont il s'agit doit être importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il porte ou menace de porter un préjudice sérieux aux producteurs nationaux de produits similaires ou directement concurrents."

Dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, l'Organe d'appel a dit au paragraphe 98 de son rapport:

> "C'est pourquoi nous n'estimons pas qu'il soit nécessaire de compléter l'analyse du Groupe spécial relative à l'allégation formulée par les Communautés européennes au titre de l'article XIX du GATT de 1994 en nous prononçant sur la question de savoir si les autorités 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 ..."."

Cela confirme que l'Organe d'appel estimait qu'il devait y avoir une démonstration, dans le cadre de l'enquête, de l'"accroissement des importations". En outre, il en ressort clairement aussi que selon l'Organe d'appel une démonstration de l'"évolution imprévue des circonstances" était nécessaire pour satisfaire à l'article XIX du GATT de 1994.

L'Australie s'est focalisée sur l'obligation qu'avaient les autorités américaines, durant leur enquête, de démontrer 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 …".

Le texte de l'article XIX du GATT de 1994 dit: "en quantités tellement accrues <u>*et*</u> à des conditions telles …". *[Pas d'italique et non souligné dans l'original.]* Si le mot "et" pouvait avoir été lu comme "ou", c'est-à-dire si la clause "par suite de l'évolution imprévue des circonstances" ne s'était pas nécessairement appliquée à la clause "en quantités tellement accrues", alors il aurait été permis d'agir en vertu de l'article XIX même en l'absence d'accroissement des importations, contrairement à l'interprétation faite dans le cadre du GATT de 1947.

Il est difficile d'imaginer quel "changement des conditions de concurrence" satisferait à l'obligation de démontrer l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" pour observer l'article XIX du GATT de 1994. La question devrait être considérée cas par cas.

L'Australie considère que cela ne peut certainement pas être le cas dans l'affaire portée devant le Groupe spécial. Si les importations de certaines découpes se sont peut-être accrues plus que

[7] GATT/CP/106, 27 mars 1951.

d'autres, cela ne constitue pas plus un changement des "conditions de concurrence" que s'agissant de tout accroissement des importations. Autoriser à "démontrer" ainsi l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" équivaudrait à considérer que tout accroissement des importations est une "évolution imprévue des circonstances": cela aurait pour effet de rayer cette prescription des règles de l'OMC.

La définition de la "branche de production nationale" qui a été utilisée dans l'enquête de l'ITC est-elle compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et avec le GATT de 1994?

5. L'ITC a dit qu'il y avait une certaine intégration verticale et des participations croisées entre les entreprises des segments des éleveurs, des engraisseurs, des conditionneurs et des dépeceurs dans la branche de production. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne contestent pas ce fait lui-même, mais soutiennent qu'il y a peu d'exemples de cet ordre dans la branche de production aux États-Unis. Dans la pratique de l'OMC en matière de règlement des différends (par exemple, *CE – Bananes III*), les entreprises intégrées verticalement ont été considérées comme des fournisseurs potentiels de services de distribution similaires. Selon le même raisonnement, tout éleveur ou engraisseur d'agneaux vivants pouvait en même temps exercer, potentiellement ou effectivement, des activités de conditionnement ou de dépeçage. Sur quelle base ces producteurs potentiels de viande d'agneau pouvaient-ils être exclus de la branche de production nationale qui produisait des produits similaires ou directement concurrents?

Réponse 5

En ce qui concerne l'observation du Groupe spécial, l'Australie conteste toute insinuation des États-Unis quant à l'existence d'un degré d'intégration verticale poussé entre les quatre segments de la branche de production, de même que toute allégation suivant laquelle il ne pourrait pas y avoir de dissociation des activités. Les États-Unis n'ont produit aucune preuve montrant que l'"intégration verticale" était un aspect qui empêchait l'ITC d'évaluer les renseignements financiers pour déterminer si un dommage grave était subi par les producteurs effectifs ou allait leur être causé de manière imminente. En réalité, il ressort de tous les éléments de preuve figurant dans le rapport de l'ITC que l'"intégration verticale" est très limitée. Très peu, si ce n'est aucun, des 70 000 éleveurs font partie d'une activité qui soit intégrée verticalement avec celle des conditionneurs et/ou des dépeceurs. Si l'"intégration verticale" était un aspect à considérer, on se serait attendu à ce que les entreprises en question occupent une place notable dans la sélection des entreprises faite par l'ITC. Or, nous constatons que, sur les 49 éleveurs et éleveurs/engraisseurs ayant fourni des renseignements financiers en tant qu'éleveurs, 42 n'étaient même pas intégrés avec des engraisseurs et encore moins avec des conditionneurs et/ou des dépeceurs. S'il est effectivement dit dans le rapport de l'ITC, à la page II-12, que "[c]ertains éleveurs exercent plusieurs activités en relation avec l'élevage de moutons, telles que l'engraissage et parfois l'abattage des agneaux", il faut en déduire en l'occurrence que ces éleveurs ne sont pas intégrés avec des conditionneurs ou des dépeceurs dans le cadre d'opérations commerciales substantielles (en dépit de ce qui est donné à entendre au paragraphe 66 de la première communication des États-Unis). Si l'on doit considérer que ces opérations relèvent des segments du conditionnement et/ou du dépeçage, alors les activités de conditionnement/dépecage de ces entreprises auraient dû être prises en compte dans le questionnaire de l'ITC – il s'avère que tel n'a pas été le cas. En outre, le fait que certains conditionneurs puissent avoir des activités d'engraissage et que d'autres engraisseurs puissent avoir des activités d'élevage ne justifie pas que ces engraisseurs soient d'emblée inclus dans la "branche de production nationale", sans parler des éleveurs indépendants.

S'agissant de l'analogie avec l'affaire *Bananes II*[8], dans la définition de la "branche de production nationale" donnée à l'article 4:1 c) de l'Accord SG il est fait référence à "l'ensemble des

[8] WT/DS27/R/USA.

producteurs". Il n'est pas question de producteurs "potentiels", mais seulement de producteurs effectifs. La présente affaire concerne les producteurs effectifs de viande d'agneau et porte sur le point de savoir si, du fait de l'accroissement des importations, il y avait l'imminence évidente d'un dommage grave pour l'ensemble de ces producteurs. Une entreprise qui ne produit pas de viande d'agneau, y compris celle qui n'en produit plus, ne peut pas être menacée d'un dommage grave causé par l'accroissement des importations de viande d'agneau. Les accords de l'OMC en matière d'antidumping et de mesures compensatoires comportent des définitions du dommage qui incluent la notion d'un "retard important dans la création [d'une branche de production]". Toutefois, cela ne vaut pas pour l'Accord sur les sauvegardes. En l'espèce, il est convenu que la "branche de production nationale" existe, et les divergences de vues concernent la portée véritable de cette branche de production.

Dans l'affaire *Bananes III*, l'Organe d'appel a dit ceci au paragraphe 227 du document WT/DS27/AB/R:

> "À notre avis, même si une société est intégrée verticalement, et même si elle exerce d'autres fonctions liées à la production, à l'importation, à la distribution et à la transformation d'un produit, dans la mesure où elle assure également la fourniture de "services de commerce de gros" et est donc affectée à ce titre par une mesure particulière d'un Membre pour ce qui est de la fourniture de ces "services de commerce de gros", ladite société est un fournisseur de services relevant de l'AGCS."

À supposer, par analogie, qu'il y ait eu une entreprise intégrée verticalement, de l'élevage au dépeçage. La partie de cette entreprise qui produisait et donc fournissait des agneaux destinés à l'engraissement pouvait potentiellement vendre ces agneaux destinés à l'engraissement à un parc d'engraissement extérieur. Cette partie de l'entreprise serait impliquée dans la vente, mais elle ne vendrait pas le même produit que la partie de l'entreprise qui s'occupait du dépeçage. La partie de l'entreprise qui s'occupait de l'élevage exercerait encore les mêmes activités que les éleveurs indépendants et elle ne produirait pas de carcasses ni de découpes de gros et de demi-gros, mais "assurerait" la production d'agneaux destinés à l'engraissement. Une entreprise commerciale pouvait acheter à des éleveurs des agneaux destinés à l'engraissement et les vendre à des parcs d'engraissement. Cette entreprise serait impliquée dans le même service potentiel, mais elle ne produirait pas d'agneaux destinés à l'engraissement en tant que marchandise, et moins encore des découpes de demi-gros de viande d'agneau.

En revanche, pour qu'un éleveur entreprenne une activité de conditionnement ou de dépeçage, c'est-à-dire pour qu'il "assure" la production de carcasses ou de découpes, il lui faut faire un investissement important. Cela n'est pas quelque chose qui peut être entrepris à la légère. S'il entreprenait cela, il produirait effectivement de la viande d'agneau, mais tant qu'il ne l'aurait pas entrepris, il n'en produirait pas. De même, toute société peut entreprendre une activité de conditionnement ou de dépeçage. En particulier, tout conditionneur ou dépeceur de viande autre que la viande d'agneau pouvait accéder à la branche de production. Cela n'est pas pertinent par rapport à la question de savoir si ces entreprises font déjà partie de la "branche de production nationale" aux fins du présent différend et si l'accroissement des importations de viande d'agneau allait leur causer un dommage grave imminent.

6. Supposons une situation du marché où virtuellement toute la valeur du produit final est ajoutée par des matières premières et des biens intermédiaires et où le segment de la branche de production qui produit le produit final est fortement concentré et a une puissance sur le marché qui lui permet de "répercuter" virtuellement tout le dommage causé par les importations de produits finals similaires ou directement concurrents sur les producteurs de ces matières premières ou de ces biens intermédiaires. Dans une telle situation, pourquoi tous ces producteurs ne seraient-ils pas inclus dans la branche de production nationale? Selon vous, en

l'absence de dommage grave subi par la branche de production qui produit le produit final par cet effet de "répercussion", deviendrait-il pratiquement impossible d'imposer des mesures de sauvegarde à des produits finals similaires ou directement concurrents d'origine étrangère? Comment l'Australie ou la Nouvelle-Zélande traiteraient-elles cette situation dans le cadre de leurs propres procédures nationales en matière de sauvegardes? Veuillez répondre de façon détaillée.

Réponse 6

Aux termes de l'Accord sur les sauvegardes, la branche de production pertinente s'entend expressément de l'ensemble des producteurs des "produits similaires ou directement concurrents" par rapport au produit visé par l'enquête. Il n'y a aucune référence dans le texte de l'Accord sur les sauvegardes à la possibilité de "répercuter" le dommage d'une certaine manière des dépeceurs aux éleveurs, ni au sens normal du terme aux "producteurs".

De plus, le cas hypothétique évoqué par le Groupe spécial semblerait ne pas être pertinent dans le différend porté devant lui. Comme le Groupe spécial l'a noté dans la question n° 10, les États-Unis ont affirmé qu'ils auraient pu arriver à une détermination de l'existence d'un dommage identique s'ils avaient limité la "branche de production nationale" aux conditionneurs et aux dépeceurs. Par conséquent, les États-Unis n'affirment pas qu'aucun dommage n'a été causé aux conditionneurs et aux dépeceurs, de sorte que les éleveurs et les engraisseurs devraient être inclus dans la "branche de production nationale".

L'ITC a déterminé la "branche de production nationale" sur la base du "produit similaire" parce qu'il y avait des producteurs du "produit similaire", en l'occurrence la viande d'agneau nationale. La détermination de la "branche de production nationale" devait dès lors être faite sur la base des entreprises qui produisaient de la "viande d'agneau nationale".[9] Les constatations concernant le dommage, y compris le lien de causalité, ne peuvent être établies que dans le contexte de la décision prise concernant la "branche de production nationale". La "branche de production nationale" ne peut pas être choisie à partir de l'ensemble d'entreprises qui permettra d'arriver à une constatation positive de l'existence d'un dommage et de l'ensemble qui permettra d'arriver à une constatation négative - cela conduirait à une approche "à la carte" de l'Accord sur les sauvegardes qui en compromettrait les disciplines.

Les procédures de l'Australie en matière de sauvegardes sont décrites dans le document G/SG/N/1/AUS/2 et reflètent le texte de l'Accord sur les sauvegardes. Il appartiendrait à l'autorité compétente désignée (la Commission de la productivité) de les interpréter cas par cas, puis au gouvernement de décider s'il serait compatible avec les obligations de l'Australie vis-à-vis de l'OMC d'imposer une mesure sur la base du rapport de la Commission de la productivité. L'Australie n'a pas introduit de mesure de sauvegarde en vertu de l'article XIX depuis 1983 et elle n'a pas appliqué de mesure en vertu de l'Accord sur les sauvegardes de l'OMC.

L'ITC a-t-elle démontré qu'il y avait une "menace de dommage grave" due à un "accroissement des importations"?

7. Pourriez-vous préciser comment une analyse *prospective* des facteurs de dommage devrait être menée afin d'évaluer si une "menace de dommage grave" existe? Dans quelles conditions considéreriez-vous des projections de l'évolution des facteurs de dommage dans un avenir proche comme une base suffisante pour analyser la menace de dommage? Quels sont selon vous les défauts de la méthode suivie par les États-Unis pour établir ces projections en

[9] Dans l'hypothèse où l'ITC aurait choisi les "produits directement concurrents", elle aurait dû alors décider en quoi consistaient ces produits et qui les produisait.

l'espèce? Considéreriez-vous que certains facteurs de dommage sont plus importants que d'autres pour l'analyse de la "menace" de dommage? Dans l'affirmative, lesquels? Comment cette analyse "prospective" de l'évolution future des divers facteurs de dommage pourrait-elle être autre chose que "des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités"?

Réponse 7

L'article 4:1 b) de l'Accord SG stipule que la détermination de l'existence d'une "menace de dommage grave" doit être fondée sur des éléments de preuve indiquant l'"imminence évidente" d'un dommage grave. Lorsqu'une détermination de l'existence d'un dommage grave n'est pas étayée par les éléments de preuve et, par conséquent, n'est pas établie, il faut une analyse étayée par les faits pour démontrer que la situation de la branche de production nationale changera nettement et que ce changement est imminent. (Dans l'affaire portée devant le Groupe spécial, il a été établi qu'il n'y avait pas de dommage grave.) Il ne suffit pas de s'en tenir à une analyse statique qui n'étaye pas une détermination de l'existence d'un dommage grave et de fonder une détermination de l'existence d'une menace de dommage simplement comme suit:

> "Eu égard à la diminution, au cours de la période visée par l'enquête de la part de marché, de la production, des expéditions et de la rentabilité de la branche de production nationale ainsi que des prix, entre autres difficultés auxquelles celle-ci se heurte, nous concluons qu'elle est menacée de subir un dommage grave imminent."[10]

La période visée par l'enquête allait de 1993 à septembre 1998. Les conclusions en question étaient fondées sur un ensemble inadéquat de données, qui portaient jusqu'à septembre 1998 pour certaines entreprises et seulement jusqu'à 1997 pour d'autres entreprises de la "branche de production nationale". Le rapport de l'ITC n'analyse pas en quoi "la diminution" et les "autres difficultés" durant la période visée par l'enquête prouvaient l'imminence évidente d'un dommage grave en février 1999 et encore moins en juillet 1999 quand la décision d'appliquer la mesure a été prise.

Dès lors que les entreprises de la "branche de production nationale" ne peuvent pas présenter des faits prospectifs qui permettent, à l'issue d'une évaluation, de déterminer qu'un dommage grave va se produire d'une manière imminente, une mesure de sauvegarde ne peut pas être appliquée. Comme une mesure ne peut être appliquée qu'en cas d'*imminence évidente* de ce dommage grave, il ne s'agit plus de prévisions à long ni même à moyen terme.

Les mesures qui sont décidées sur la base d'une menace de dommage exclusivement sont, à juste titre, rares. Étant donné qu'il est possible de prendre rapidement des mesures conformément à l'article 6 de l'Accord SG dans des circonstances critiques, le bien-fondé des mesures prises sur la base d'une "menace de dommage grave" est limité. De telles mesures ne peuvent être prises que lorsque le Membre a des éléments de preuve suffisants pour déterminer qu'un dommage grave *est imminent*. L'Accord sur les sauvegardes ne prévoit pas l'application de mesures sur la base d'une "menace de dommage grave" à titre de précaution, ou comme prix de consolation pour les requérants, lorsqu'une enquête ne permet pas de prouver l'existence d'un dommage grave effectif.

8. Veuillez clarifier l'argumentation reflétée au paragraphe 13 de la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande et au paragraphe 37 de la déclaration orale de l'Australie (ainsi que les arguments similaires dans vos premières communications écrites). En particulier, vous semblez faire valoir à la fois que la branche de production aux États-Unis connaît une régression prolongée à cause du recul de la consommation, du fait que la demande de viande d'agneau s'est contractée en fonction de l'évolution des goûts des consommateurs (c'est-à-dire que l'offre aux États-Unis était notablement supérieure à la demande), et que les importations se sont accrues

[10] Page I-21 du rapport de l'ITC.

pour répondre à une demande qui n'était pas satisfaite par l'offre intérieure (c'est-à-dire que l'offre aux États-Unis était notablement inférieure à la demande). Cette interprétation de votre argumentation est-elle correcte? Veuillez donner des explications.

Réponse 8

Indépendamment du fait que la consommation totale de viande d'agneau aux États-Unis est en régression, aux États-Unis l'offre est insuffisante pour satisfaire la demande. Il y a donc entre l'offre et la demande intérieures un écart que les importations viennent combler. Le fait que cet écart se creuse (c'est-à-dire qu'un accroissement des importations est nécessaire pour satisfaire la demande) s'explique du fait qu'aux États-Unis l'offre décroît à un rythme plus rapide que la demande. Dans la mesure où l'offre se contracte plus vite que la demande, les importations ont tendance à augmenter. Cela ne signifie pas que les importations évincent la production aux États-Unis. C'est même l'inverse qui se produit puisque, au fur et à mesure que l'offre aux États-Unis décroît, elle crée une demande d'importations.

Du côté de l'offre, la production d'agneau aux États-Unis n'a cessé de régresser parce que le segment de l'élevage est inefficient, avec des coûts élevés, une rentabilité faible et par conséquent des investissements faibles par rapport à d'autres systèmes de production agricole dans le pays. De ce fait, des ressources productives continuent d'être transférées au profit d'autres activités plus rentables – en particulier la production de bœuf. Cette tendance, qui prédomine dans le segment de l'élevage, restreint la production en dépit des prix élevés des agneaux et de la viande d'agneau par rapport aux autres viandes rouges commercialisées aux États-Unis. Cette évolution s'observe depuis plusieurs décennies.

Comme la production d'agneau est en régression, la consommation de viande d'agneau, à son tour, est également restreinte. Les revenus très élevés et en hausse aux États-Unis, les préférences marquées de nombreux groupes ethniques pour l'agneau et la progression des effectifs de ces groupes ethniques aux États-Unis n'ont pas bénéficié à la viande d'agneau dans ce pays au niveau de la vente au détail. La contraction de l'offre limite la capacité des détaillants de promouvoir la vente d'agneau, maintient les prix à des niveaux supérieurs à ceux des autres viandes et empêche la viande d'agneau de soutenir la concurrence des autres viandes au niveau de la vente au détail. La consommation totale de viande rouge continue d'ailleurs de progresser alors que celle de viande d'agneau diminue au fur et à mesure que la production dans le pays continue de chuter.

Bien que la production et la consommation de viande d'agneau aux États-Unis soient en diminution, les données pour 1993-1997 présentées dans le graphique 3 de la page 40 du texte anglais de la première communication de l'Australie[11] montrent que les importations n'évinçaient pas la production nationale durant la période visée par l'enquête. En fait, les importations ne sont pas parvenues à stabiliser l'offre.

L'ITC s'est essentiellement focalisée sur l'accroissement des importations en 1998, mais la tendance des importations durant cette période ne réfute guère le fait que les importations n'évinçaient pas la production nationale. Plus précisément, quand l'offre intérieure a cessé de diminuer en 1998, le rythme de l'accroissement des importations s'est ralenti, ce qui reflétait le léger redressement de l'offre intérieure. Toutefois, il y a eu au même moment un accroissement de la consommation intérieure, d'où l'accroissement des importations pendant la période intermédiaire de 1998.

Du côté de la demande, le secteur n'a généralement pas percé sur le marché en proposant des agneaux trop gros et de mauvais rapport, il n'a pas réussi à se positionner sur les marchés de la "restauration rapide" alors que dans ce domaine il y a eu une promotion efficace pour le bœuf et la

[11] Voir également la pièce n° 10 du volume 1 de la pièce n° 28 de l'Australie.

volaille, et il n'a pas su coopérer efficacement avec les détaillants pour promouvoir l'agneau ou attirer de nouveaux clients.

C'est donc l'évolution conjuguée de l'offre et de la demande intérieures qui pose des problèmes chroniques à tous les segments de la branche de production, et non la concurrence des produits importés.

9. Quels renseignements spécifiques dans le rapport de l'ITC montrent que l'effet de la suppression des subventions en vertu de la Loi sur la laine était encore ressenti après 1996?

Réponse 9

L'argumentation de l'Australie n'est pas fondée simplement sur les constatations figurant dans le rapport de l'ITC, car il y a une divergence de vues au sujet des implications correspondantes telles qu'elles sont présentées, par exemple, aux pages II-78-79. L'Australie fait valoir que le rapport de l'ITC sous-estime l'effet de la suppression des subventions.

Ainsi, l'Australie juge préoccupant le traitement des subventions du point de vue non seulement de la déstabilisation du marché, mais aussi à cause de la comparaison viciée qui est faite dans le rapport de l'ITC entre des périodes différentes. Même si les derniers versements remontent à 1996, pour faire une analyse comparative l'effet de la suppression des subventions doit être pris en compte lorsque les autres facteurs sont considérés.

L'effet de la suppression des subventions en vertu de la Loi sur la laine est manifeste dans tout le rapport de l'ITC.

En ce qui concerne la comparaison, il ressortait du tableau figurant à la page[12] de la première communication de l'Australie, tiré des données présentées dans le rapport de l'ITC, que toute baisse de la rentabilité apparente des éleveurs était entièrement due à la suppression des subventions en vertu de la Loi sur la laine. De même, à la page II-78 du rapport de l'ITC, il est estimé que les producteurs de laine aux États-Unis auraient reçu 60 millions de dollars supplémentaires si les subventions n'avaient pas été supprimées (vraisemblablement durant la période visée par l'enquête).

Les discussions dont il était rendu compte aux pages II-78-79 (dernier paragraphe et trois premiers paragraphes complets, respectivement) faisaient ressortir les positions (conflictuelles) concernant l'effet de l'abrogation du programme de subventions.

Dans le dernier paragraphe de la page I-24, dont le texte se poursuit sur la page I-25 du rapport de l'ITC, il est reconnu que cet effet a été ressenti au-delà de 1997.

Il est encore fait référence à la Loi sur la laine au dernier paragraphe de la page I-17, au deuxième point de la page I-30 et à l'avant-dernier paragraphe de la page 31.

10. Les États-Unis ont fait valoir que même si la définition de la branche de production nationale s'entendait seulement des conditionneurs, des conditionneurs/dépeceurs et des dépeceurs, l'enquête aurait conduit à une détermination de la nécessité d'une mesure de sauvegarde pour prévenir une "menace de dommage grave" et faciliter l'ajustement. Quels éléments spécifiques du rapport de l'ITC vous amènent à penser que cette déclaration est infondée?

[12] Après le paragraphe 153.

Réponse 10

Un point de droit critique consiste à savoir si les États-Unis peuvent seulement appliquer une mesure après une constatation valable de leur autorité compétente concernant le dommage, ou bien s'il est possible de réécrire une constatation non valable *a posteriori* pour justifier des mesures appliquées conformément à une constatation non valable. Le rapport de l'ITC est fondé sur une définition particulière de la "branche de production nationale". Si celle-ci est viciée, l'enquête et la détermination sont viciées et ne peuvent pas être corrigées.

De fait, les États-Unis ont admis au paragraphe 123 de leur première communication que l'ITC n'était pas arrivée à une détermination sur la base d'une définition de la "branche de production nationale" autre que sa définition viciée:

> "Bien qu'elle ait rassemblé des données concernant les divers facteurs économiques pour chacun des quatre segments de la branche de production, l'ITC n'a pas établi des déterminations distinctes de l'existence d'une menace de dommage pour chacun des segments et n'était pas tenue de le faire."

Faute de détermination fondée sur une "branche de production nationale" dûment définie, pour que le Groupe spécial confirme l'application de mesures fondées sur une "branche de production nationale" dûment définie, il devrait à la fois déterminer que les éléments de preuve versés au dossier permettaient une telle détermination et entreprendre une enquête *de novo* sur la base du dossier de l'ITC. Le Groupe spécial a pour tâche de déterminer si l'application des mesures est compatible avec les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes et non d'entreprendre une enquête *de novo* pour déterminer si l'application des mesures *aurait pu être compatible avec l'Accord sur les sauvegardes* si la détermination fondamentale avait été établie en conformité avec l'Accord sur les sauvegardes.

L'analyse du lien de causalité est aussi fondamentalement différente selon la définition de la "branche de production nationale". La situation des éleveurs et des engraisseurs n'est plus considérée dans l'analyse concernant le dommage, mais entre plutôt dans l'analyse des facteurs causant un dommage aux dépeceurs et aux conditionneurs. Le rapport de l'ITC n'essaie pas de traiter cette question et ne présente pas d'éléments de preuve versés au dossier à ce sujet.

En conséquence, l'Australie estime que les États-Unis ne peuvent pas corriger la définition erronée de la "branche de production nationale" en réécrivant le rapport de l'ITC.

L'Australie souhaite quant à elle faire les observations suivantes.

Pour les conditionneurs et les dépeceurs, hormis la production et les expéditions de viande d'agneau, l'enquête reflétée dans le rapport de l'ITC a été fondée essentiellement sur le questionnaire de l'ITC. L'échantillon des entreprises retenu par l'ITC était dépourvu de base statistique et toutes les conclusions qui pourraient en être tirées sont d'ordre spéculatif et ne satisfont donc pas aux prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG. De même, en raison de la qualité des données l'analyse des facteurs est inadéquate, et ne satisfait donc pas non plus à l'article 4:2 a) de l'Accord SG. Bien que ces déficiences en ce qui concerne les conditionneurs et les dépeceurs aient déjà été exposées dans le cadre de la première communication de l'Australie, celle-ci tient à ajouter les observations ci-après.

Il ressortait des données du Département de l'agriculture des États-Unis qu'il y avait eu un accroissement des expéditions entre janvier et septembre 1998 par rapport à la même période de 1997.[13] Les données de l'ITC montraient que la production des conditionneurs avait fluctué durant la

[13] Troisième paragraphe complet de la page I-18 du rapport de l'ITC.

période visée par l'enquête, alors que celle des dépeceurs avait eu tendance à croître durant la même période.[14]

En outre, la capacité des conditionneurs a augmenté durant la dernière partie de la période visée par l'enquête, ce qui a été une cause importante de la diminution de l'utilisation de la capacité. La capacité des dépeceurs a notablement augmenté durant la période visée par l'enquête et c'est cela, et non les ***importations***, qui a causé la diminution de l'utilisation de la capacité.[15]

Pour les conditionneurs comme pour les dépeceurs, la productivité est restée constante durant la période visée par l'enquête.[16]

Les États-Unis n'ont pas recueilli de données sur l'emploi pour les conditionneurs et les dépeceurs, en violation de l'article 4:2 a) de l'Accord SG.

Il n'est pas fourni de renseignements sur les profits et les pertes en tant que tels des conditionneurs et des dépeceurs dans le rapport public de l'ITC, apparemment en violation de l'article 4:2 a) de l'Accord SG.

La même argumentation de l'Australie vaut aussi pour ce qui est de l'absence de démonstration, dans le rapport de l'ITC, de l'imminence évidente d'un dommage grave. Il y a là encore le problème des données anecdotiques.

En outre, dans son rapport l'ITC présente ainsi sa constatation concernant le dommage dans la note de bas de page 61 figurant à la page I-16:

> "Si nous constatons que tous les secteurs témoignent d'une menace de dommage grave, nous reconnaissons que l'effet économique de l'accroissement *[non spécifié]* peut se manifester de différentes manières et à différents moments dans les quatre différents secteurs." *[La mention en italique ne figurait pas dans l'original.]*

Ainsi, il était seulement constaté dans le rapport de l'ITC que " tous les secteurs ***témoignent*** d'une menace de dommage grave". *[Pas d'italique et non souligné dans l'original.]* Le rapport de l'ITC reconnaissait aussi que l'effet économique peut se manifester de différentes manières et à différents moments. Il ne peut rien être déduit sur ce que cela signifierait pour les conditionneurs et les dépeceurs eux-mêmes. En réalité, cela renforce seulement la position de l'Australie quant à l'incompatibilité, par rapport à l'article 4:1 b) et 4:2 a) et b) de l'Accord SG de la définition de la "branche de production nationale" dans le rapport de l'ITC. Il s'avère donc que l'ITC n'a pas constaté l'imminence évidente d'un dommage grave et qu'elle n'avait pas pu constater que sa "branche de production nationale" était menacée d'un dommage grave puisqu'elle n'avait pas cherché à cumuler ses constatations pour les quatre segments et qu'elle n'avait donc pas pu faire une constatation pour l'ensemble des producteurs.

Par conséquent, le rapport de l'ITC ne démontrait pas d'une manière conforme à l'article 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord SG que les conditionneurs et les dépeceurs étaient menacés d'un dommage grave imminent.

En outre, même si le Groupe spécial autorisait les États-Unis à entreprendre une enquête *de novo*, sur la base du rapport de l'ITC, pour savoir si les conditionneurs et les dépeceurs étaient menacés d'un dommage grave imminent, cela ne réglerait pas la question du lien de causalité.

---

[14] Note de bas de page 78 figurant aux pages I-18-19 du rapport de l'ITC.
[15] Voir le deuxième paragraphe complet de la page I-20 du rapport de l'ITC.
[16] Voir le troisième paragraphe complet de la page I-20 du rapport de l'ITC.

Comme noté plus haut, l'analyse du lien de causalité est fondamentalement différente selon la définition de la "branche de production nationale". Dans le rapport de l'ITC, il est procédé à l'analyse du lien de causalité, encore une fois, pour les quatre segments de la branche de production et les affirmations qui y sont faites concernant la cause substantielle ne pouvaient pas faire l'objet d'un réexamen dans le cadre d'une enquête *de novo* sur la base du rapport de l'ITC. En outre, cela ne réglerait pas la question de savoir sur quelle base les États-Unis pourraient alléguer avoir observé l'article 5:1 de l'Accord SG – si la démonstration avait été faite pour la définition plus large de la "branche de production nationale" dans le rapport de l'ITC, comment pourrait-elle valoir maintenant pour la "branche de production nationale" plus restreinte ne comprenant que les conditionneurs et les dépeceurs?

L'Australie estime donc, au contraire, que, même si les États-Unis étaient autorisés à essayer de réparer le choix erroné de la "branche de production nationale" par un réexamen du rapport de l'ITC, ils ne satisferaient toujours pas aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.

11. Sur quelle(s) déclaration(s) du rapport de l'ITC vous fondez-vous pour affirmer que l'ITC a fait une "constatation" suivant laquelle il n'y avait pas de dommage grave?

Réponse 11

> Par exemple, le premier paragraphe de la page I-29 dit ceci:
>
> "la branche de production de viande d'agneau des États-Unis ne subit pas actuellement de dommage grave, mais est plutôt menacée d'un dommage grave".

Outre le passage cité, dans son rapport l'ITC cherche à déterminer si l'accroissement des importations est une cause substantielle de dommage grave ou de menace de dommage grave pour la "branche de production nationale". Pour cela, elle considère d'abord si la "branche de production nationale" subit un dommage grave ou si elle est menacée d'un dommage grave. Si dans cette première étape elle constate seulement l'existence d'une menace de dommage, elle est limitée à l'existence de cette menace dans son analyse du lien de causalité. Par conséquent, en toute logique, une constatation dans le rapport de l'ITC de l'existence d'une menace de dommage seulement dans une première étape signifie qu'il n'y avait pas de dommage grave effectif.

La constatation de l'ITC suivant laquelle l'accroissement des importations était une "cause substantielle" de menace de dommage grave est-elle conforme à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994?

13. Nous prenons note des arguments suivants de la Nouvelle-Zélande: i) s'il y avait trois causes égales de menace de dommage grave parmi lesquelles figuraient les importations, celles-ci seraient une "cause minoritaire" de la menace de dommage grave (paragraphe 51 de la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande), et ii) une détermination selon laquelle une menace de dommage grave a été causée par l'accroissement des importations alors qu'en réalité *tout* ce dommage n'a pas été causé par l'accroissement des importations équivaut à imputer à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs (paragraphe 57 de la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande).

b) Question posée à l'Australie: Considérez-vous que les importations doivent être la seule cause de dommage grave ou de menace de dommage grave pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée? Dans l'affirmative, comment conciliez-vous votre thèse avec la référence qui est faite dans l'article 4:2 b) aux facteurs autres qu'un accroissement des importations qui causent un dommage

"en même temps"? Si ce n'est pas là une interprétation correcte de votre argument, veuillez donner des explications.

Réponse 13

En vertu des articles 2:1 et 4:2 à la fois de l'Accord sur les sauvegardes, pour qu'une mesure puisse être appliquée il faut avoir prouvé que l'accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave à la "branche de production nationale". Si l'accroissement des importations cause ou menace de causer seulement un dommage moindre[17], les prescriptions des articles 2:1 et 4:2 de l'Accord SG ne sont pas observées.

L'article 4:2 b) de l'Accord SG renforce la prescription suivant laquelle une mesure ne peut pas être appliquée lorsqu'un dommage grave est causé à la branche de production nationale mais qu'une partie de ce dommage est due à des facteurs autres que les importations. La dernière phrase de l'article 4:2 b) de l'Accord SG se lit comme 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." *[Pas d'italique et non souligné dans l'original.]*

Selon ce libellé, si les importations et les facteurs autres se conjuguent pour causer un dommage grave ou une menace de dommage grave, l'aggravation du dommage causé par les facteurs autres ne peut pas être considérée dans l'analyse visant à déterminer si les importations causent un dommage grave. En faisant référence à un "dommage" et non à un "dommage grave", le libellé renforce l'idée que pour déterminer l'existence d'un dommage grave *tout* effet contributif des facteurs autres que les importations au dommage que subit la "branche de production nationale" doit être exclu dans la mesure où les effets de ces facteurs sur la branche de production nationale se font ressentir simultanément (c'est-à-dire "en même temps") par rapport aux effets des importations. Dès lors que *tout* dommage imputable à des facteurs autres est exclu, si le dommage causé par les importations n'est pas grave, des mesures ne peuvent pas être appliquées.

14. Dans l'hypothèse où l'accroissement des importations était l'une des trois causes égales de dommage grave, selon vous, cela signifierait-il par définition qu'une mesure de sauvegarde ne pourrait pas être appliquée? Qu'en serait-il s'il pouvait être montré que la part du dommage imputable à l'accroissement des importations en soi pouvait être qualifiée de dommage "grave" (c'est-à-dire que le dommage total subi par la branche de production dépassait de loin le seuil du "dommage grave", de sorte que le tiers de ce niveau de dommage était encore "grave")?

Réponse 14

Veuillez vous reporter également à la réponse à la question 13.

Si l'accroissement des importations cause un dommage grave à la "branche de production nationale" au sens de l'article 4 de l'Accord SG, cette condition pour l'application d'une mesure est dès lors satisfaite. Toutefois, l'hypothèse envisagée ci-dessus est peu probable, surtout en cas de "menace de dommage grave".

[17] Par exemple, un "dommage important" seulement au sens des accords de l'OMC en matière d'antidumping et de mesures compensatoires.

La mesure imposée par le Président des États-Unis, qui est différente de la recommandation de l'ITC, est-elle compatible avec les obligations des États-Unis par rapport à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994?

15. Vous semblez considérer que l'article 5:1 impose, lorsqu'une mesure doit être appliquée, que celle-ci soit *la* mesure la moins restrictive pour le commerce nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. Est-ce là une interprétation correcte de votre thèse? Sinon, veuillez donner des explications. Comment selon vous la charge de la preuve devrait-elle être répartie dans le cadre de l'article 5:1?

Réponse 15

En ce qui concerne ce qui est imposé par l'article 5:1 de l'Accord SG, l'Organe d'appel a dit ceci au paragraphe 103 de son rapport dans l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*:

> "Pour ces raisons, nous confirmons la constatation du Groupe spécial figurant au paragraphe 7.101 de son rapport, selon laquelle la première phrase de l'article 5:1 impose à un Membre qui applique une mesure de sauvegarde l'*obligation* de faire en sorte que cette mesure n'est *pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire* pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". *[Pas d'italique et non souligné dans l'original.]*

La thèse de l'Australie est que la nécessité doit être considérée dans le contexte de l'accroissement des importations, non seulement parce qu'elle est l'objet des mesures appliquées en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994, mais aussi parce que la mesure est une mesure à la frontière et qu'à ce titre elle doit viser les importations accrues.

La question de la charge de la preuve dépend de l'obligation. L'Australie estime que les États-Unis avaient l'obligation de veiller à ce que les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG soient satisfaites avant d'appliquer la mesure. Conformément à l'article 26 de la Convention de Vienne, les Membres ont l'obligation d'observer l'Accord sur l'OMC, y compris l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT de 1994. Cette obligation ne peut être satisfaite qu'avant d'appliquer la mesure, et non pas ultérieurement au stade d'un différend. Les États-Unis auraient donc dû arriver à une détermination formelle avant le 7 juillet 1999. Bien entendu, l'Australie considère également qu'ils auraient dû notifier cela au Comité des sauvegardes et que leurs constatations et conclusions motivées auraient dû être publiées. Mais même en l'absence de cela, les États-Unis auraient dû encore arriver à la détermination.

Si le Groupe spécial convient que la détermination aurait dû être notifiée au Comité des sauvegardes et que les constatations et les conclusions motivées auraient dû être publiées, alors les États-Unis sont en infraction et la mesure est non conforme, puisqu'ils admettent qu'ils ne l'ont pas fait.

Si, en revanche, le Groupe spécial ne souscrit pas à ce dernier point, mais convient effectivement que les États-Unis auraient dû établir la détermination avant d'appliquer la mesure, alors l'Australie considère que les États-Unis ont encore l'obligation de produire les éléments de preuve. En l'occurrence, la charge de la preuve est reportée sur l'Australie, qui doit réfuter l'argumentation des États-Unis. Bien entendu, si les États-Unis ne peuvent pas produire les éléments de preuve parce que ceux-ci n'existent pas, alors les États-Unis sont en infraction et la mesure est non conforme. Si les États-Unis refusent de produire les éléments de preuve, mais refusent d'admettre que ceux-ci n'existent pas, alors l'Australie estime que le Groupe spécial devrait en tirer des déductions défavorables.

Et, même si le Groupe spécial constatait que l'Australie devait établir *prima facie* le bien-fondé de sa thèse en se fondant sur les faits plutôt que sur l'obligation juridique qui incombait aux États-Unis d'avoir fait la détermination avant d'imposer la mesure, c'est bien ce qu'a fait l'Australie. Comme celle-ci l'a montré, le rapport de l'ITC arrivait à la conclusion que la mesure devait être moins restrictive que celle imposée. En outre, le rapport de l'ITC établissait que la "branche de production nationale" ne subissait pas de dommage grave même avec un accroissement des importations au niveau observé en 1998. Il n'a pas été expliqué pourquoi les importations devraient être ramenées à ce niveau. En outre, avec ce niveau d'importations accrues un dommage grave n'était pas subi et encore moins causé du fait de l'accroissement des importations, de sorte que rien ne justifie de restreindre ces importations par une surtaxe additionnelle punitive. L'Australie a établi *prima facie* que la mesure est incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord SG. En conséquence, c'est aux États-Unis qu'il incombe de démontrer qu'ils ont observé l'article 5:1 de l'Accord SG. L'Australie reviendra sur les observations faites par les États-Unis dans leur première communication et dans leur déclaration à la réunion du Groupe spécial des 25-26 mai 2000 dans sa communication à titre de réfutation.

16. Compte tenu du nombre infini de mesures de sauvegarde potentielles qui pourraient être appliquées, comment un Membre pourrait-il déterminer de manière définitive que la mesure qu'il a choisi d'appliquer était effectivement *la mesure* la moins restrictive pour le commerce nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement?

Réponse 16

Cela n'était pas possible et l'Australie n'a pas fait valoir que cela était possible.

17. Sur quelle base, précisément, faites-vous valoir que la mesure appliquée par les États-Unis est plus restrictive que la mesure recommandée par l'ITC, compte tenu du fait que la mesure recommandée était d'une durée de quatre ans alors que la mesure appliquée est d'une durée de trois ans seulement?

Réponse 17

La mesure effectivement appliquée est plus restrictive que la recommandation de l'ITC car:

- elle assujettit à un droit additionnel les importations dans le cadre du contingent durant les trois années, alors que l'ITC recommandait l'application du taux consolidé;

- elle assujettit à un droit beaucoup plus élevé les importations hors contingent durant les trois années. Le taux pour la troisième année (24 pour cent) est d'ailleurs encore supérieur au taux recommandé par l'ITC pour la première année (20 pour cent).

Comme l'Australie l'a noté au paragraphe 73 de sa déclaration liminaire le 25 mai 2000, elle n'arrive pas à voir en quoi l'observation des États-Unis concernant la différence de durée est pertinente par rapport à la question de la nature "plus restrictive". Si les États-Unis avaient appliqué la recommandation de l'ITC, ils auraient pu abroger la mesure avant la fin de la période de quatre ans. De même, comme les États-Unis ne se sont pas engagés à ne pas proroger la mesure effectivement appliquée, cela signifie qu'ils pourraient la proroger de sorte que sa durée serait de huit ans au total. En résumé, la période d'application initiale annoncée ne détermine pas la durée de la mesure. Par conséquent, la différence entre la période d'application de la mesure recommandée et celle de la mesure appliquée n'est pas pertinente par rapport au point de savoir laquelle des mesures est plus restrictive que l'autre.

En outre, l'article 7:1 de l'Accord SG dispose que:

> "Un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que pendant la période nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement."

Cette obligation est distincte de celle de l'article 5:1 de l'Accord SG, c'est-à-dire que les obligations concernant "la mesure" dans laquelle la mesure est appliquée et la "période" pendant laquelle la mesure est appliquée sont des obligations distinctes. Ainsi, si les États-Unis avaient appliqué la recommandation de l'ITC et qu'il avait été ensuite constaté lors du réexamen de la mesure au milieu de la période d'application qu'il n'était plus nécessaire d'appliquer celle-ci pendant quatre ans, ils auraient été tenus par les règles de l'OMC d'abroger la mesure avant la fin de la période de quatre ans.

18. L'article 5:1 dispose qu'"[u]n Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir … un dommage grave et faciliter l'ajustement". Pour satisfaire à cette condition, un Membre qui impose une mesure de sauvegarde doit-il appliquer, par exemple, i) une mesure "efficace", ii) la mesure la moins restrictive pour le commerce, iii) une mesure "proportionnée", ou autre chose?

Réponse 18

En cas de "menace de dommage grave", l'application de la mesure à la frontière vise nécessairement les importations accrues dont il est allégué qu'elles vont causer un dommage grave de manière imminente. La mesure serait ainsi "efficace" en ce sens qu'elle restreindrait *potentiellement* le niveau des importations accrues projeté. Toutefois, cela ne signifie pas qu'elle restreindrait le niveau actuel des échanges commerciaux. Par exemple, s'il avait été déterminé que les importations allaient doubler immédiatement et que tout accroissement supérieur à 50 pour cent causerait un dommage grave, le niveau d'accroissement des importations pourrait être ramené à 50 pour cent.

Conformément à l'article 5:1 de l'Accord SG, la mesure ne doit pas être "plus restrictive qu'il n'est nécessaire …". Il n'y aura donc forcément pas de formule unique pour déterminer la mesure dans laquelle la mesure doit être appliquée, ce qui doit être décidé cas par cas.

La mesure doit être limitée à ce qui est nécessaire simplement pour prendre en compte le dommage imputé à l'accroissement des importations et non tous les autres facteurs affectant la "branche de production nationale" en question. La mesure ne peut donc pas être disproportionnée par rapport aux circonstances.

L'exclusion du Canada, du Mexique et d'Israël de la mesure de sauvegarde est-elle compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994?

19. À la lumière de la note interprétative relative à l'Annexe 1A de l'Accord instituant l'OMC, quel est le rapport entre l'article 2:2 et la dernière phrase de la note de bas de page 1 relative à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, d'une part, et l'article XXIV:8 b) du GATT de 1994, d'autre part?

Réponse 19

La dernière phrase de la note de bas de page 1 relative à l'article 2:1 de l'Accord SG ne fait référence qu'au rapport entre l'article XIX et l'article XXIV:8. Cette phrase ne fait référence à aucun autre paragraphe de l'article XXIV et en particulier elle ne fait pas référence à l'article XXIV:5.

S'agissant des zones de libre-échange, la dernière phrase de la note de bas de page 1 signifie simplement que les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes ne peuvent pas être utilisées pour

décider si les parties à une zone de libre-échange qui allèguent observer la définition donnée à l'article XXIV:8 b) sont autorisées à agir en vertu de l'article XIX.[18]

Si les dispositions d'une zone de libre-échange empêchent les parties d'agir les unes contre les autres en vertu de l'article XIX, alors on peut considérer que la dernière phrase de la note de bas de page 1 relative à l'article 2:1 de l'Accord SG autorise une dérogation à l'article 2:2 de l'Accord SG s'il est admis que la phrase a un sens quelconque. Toute autre interprétation aurait l'effet de rayer de l'Accord sur les sauvegardes cette disposition, ce qui n'est pas permis en vertu du principe de l'effet utile qui est applicable pour l'interprétation des traités.

Supposons, aux fins de l'argumentation, que les parties à une certaine zone de libre-échange puissent s'appliquer les unes aux autres l'article XIX et observer encore la définition donnée à l'article XXIV:8 b). Il n'y a rien dans l'article XIX ni dans l'article XXIV:8 b) qui stipule ou même implique qu'il peut être procédé ainsi autrement que d'une manière non discriminatoire et sur une base NPF. Même s'il pouvait être considéré que l'article XXIV:5 autorise un traitement discriminatoire dans le cadre de l'application d'une mesure prise en vertu de l'article XIX, cela ne serait pas couvert par la dernière phrase de la note de bas de page 1. En ce cas, il y aurait un conflit entre les dispositions du GATT de 1994 et celles de l'Accord sur les sauvegardes. À la lumière de la note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC, les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes prévaudraient. Ainsi, si la définition d'une zone de libre-échange au sens de l'article XXIV:8 b) autorise l'application d'une mesure de sauvegarde entre les parties à ladite zone, la mesure en question doit être appliquée sur une base non discriminatoire pour être compatible avec l'article 2:2 de l'Accord SG.

Comme l'Organe d'appel l'a dit au paragraphe 81 de son rapport dans l'affaire *Corée - Sauvegarde concernant certains produits laitiers*:

> "Compte tenu du principe d'interprétation de l'effet utile, celui qui interprète un traité a le *devoir* de "lire toutes les dispositions applicables du traité de façon à donner un sens à *toutes*, harmonieusement"." *[Note de bas de page 43 omise.]*

Dans ce contexte, l'Australie a aussi formulé dans sa première communication des arguments fondés sur le principe du parallélisme quant au fait qu'il était incompatible avec l'article 4 de l'Accord SG d'inclure les parties à une zone de libre-échange dans l'évaluation du dommage mais de les exclure d'une manière discriminatoire de l'application de la mesure.[19] C'est la seule lecture qui donne un sens à l'article 2:2 de l'Accord SG en l'espèce. Cela amène à conclure que toute mesure discriminatoire de ce type est incompatible avec l'article 2:2 de l'Accord SG et que toute mesure de ce type est par conséquent incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

[18] Ces observations se réfèrent aux échanges commerciaux relevant de la zone de libre-échange.
[19] Voir les paragraphes 259-265 de la première communication de l'Australie.

ANNEXE 1-8

DEUXIÈME COMMUNICATION DE L'AUSTRALIE

(29 juin 2000)

TABLE DES MATIÈRES

Page

1. INTRODUCTION 119

1.1 RÉSUMÉ DES ARGUMENTS 119

2. CRITÈRE D'EXAMEN ET CHARGE DE LA PREUVE 122

2.1 CRITÈRE D'EXAMEN 122

2.2 CHARGE DE LA PREUVE 123

3. PRINCIPALES QUESTIONS DE DROIT 124

3.1 "L'ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES" 124

3.1.1 Arguments de l'Australie 124

3.1.2 Affirmations des États-Unis 124

3.1.3 Conclusion concernant "l'évolution imprévue des circonstances" 125

3.2 ARTICLES 5:1, 3:1 ET 12:2 DE L'ACCORD SG 125

3.2.1 Obligations des États-Unis 125

3.2.2 Affirmations des États-Unis 126

3.2.2.1 Les États-Unis interprètent de manière erronée la portée de l'article 3 de l'Accord SG, ne s'intéressant qu'aux questions se rapportant à l'existence du dommage et non pas à l'étendue de la mesure appliquée 126

3.2.2.2 L'interprétation donnée par les États-Unis de l'article 5:1 de l'Accord SG menace d'éliminer l'obligation de démontrer la compatibilité avec l'Accord sur les sauvegardes 129

3.2.2.3 Arguments présentés par les États-Unis à l'appui de la thèse selon laquelle l'étendue de la mesure ne parvient pas à démontrer que cette dernière n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire 131

3.2.2.4 Les affirmations des États-Unis au sujet de l'article 12:2 de l'Accord SG 132

3.2.3 Conclusion concernant les articles 5:1, 3:1 et 12:2 de l'Accord SG 133

3.3 "BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE" 133

3.3.1 Argument de l'Australie 133

3.3.2 Affirmations des États-Unis 134

3.3.2.1 Les arguments des États-Unis concernant l'"intégration verticale" ne sont pas pertinents en l'espèce et démentent en outre le fait que l'enquête de l'ITC n'avait pas établi de base permettant de traiter la "branche de production nationale" comme si elle faisait l'objet d'une intégration verticale 134

3.3.2.2 Les États-Unis confondent une "concordance d'intérêts économiques" avec les questions se rapportant à la définition de leur "branche de production nationale", par opposition aux questions se rapportant à l'existence d'un dommage..... 135

3.3.2.3 Producteurs et production..... 136

3.3.2.4 Pour défendre leurs agissements, les États-Unis supposent à tort qu'ils peuvent appliquer la mesure corrective mise au point pour une définition de "branche de production nationale"à un sous-ensemble d'entreprises sans procéder à une nouvelle enquête concernant l'existence du dommage, le lien de causalité et la mesure corrective 137

3.3.2.4.1 La détermination de l'ITC est entièrement fondée sur une définition fausse de "branche de production nationale" *138*

3.3.2.4.2 Les faits concernant les conditionneurs et les dépeceurs *138*

3.3.3 Conclusion concernant la "branche de production nationale" 139

3.4 "MENACE DE DOMMAGE GRAVE" 139

3.4.1 "Imminence évidente" 139

3.4.1.1 Une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave doit être fondée sur une constatation qu'un dommage grave surviendra en l'absence d'une évolution notable des circonstances 140

3.4.1.2 Pour qu'il y ait menace, le dommage grave doit être imminent..... 140

3.4.1.3 Les États-Unis tentent de récrire le rapport de l'ITC concernant "l'imminence"..... 141

3.4.1.4 Les États-Unis tentent de récrire le rapport de l'ITC concernant "l'existence d'une menace de dommage grave"..... 141

3.4.2 Prise en compte de tous les facteurs pertinents..... 142

3.4.2.1 Argument de l'Australie..... 142

3.4.2.2 Affirmations des États-Unis 142

3.4.2.2.1 L'insuffisance des données concernant les éleveurs..... *143*

3.4.2.2.2 L'insuffisance des données concernant les éleveurs/engraisseurs..... *143*

3.4.2.2.3 L'insuffisance des données concernant les conditionneurs et les dépeceurs *144*

3.4.2.2.4 Nombre d'entreprises de chaque segment de la branche de production ayant fourni des réponses aux questions du Groupe spécial et de l'Australie 144

3.4.2.2.5 L'Australie n'a pas suggéré que l'ITC aurait dû "obliger" les entreprises à répondre au questionnaire 146

3.4.2.2.6 Responsabilités du Groupe spécial en ce qui concerne l'évaluation de la pertinence des données et la prise en compte de l'examen des facteurs relevant de l'article 4 de l'Accord SG, en particulier de ceux énumérés à l'article 4:2 a) 147

3.4.3 Lien de causalité 148

3.4.3.1 Les arguments de l'Australie 148

3.4.3.2 Les affirmations des États-Unis 149

3.4.3.2.1 La référence faite par les États-Unis au groupe spécial États-Unis – Saumons créé en vertu du Code est fausse 150

3.4.3.2.2 Les États-Unis tentent de récrire le rapport de l'ITC concernant le lien de causalité 151

3.4.4 Conclusion concernant la "menace de dommage grave" 152

3.5 MAINTIEN D'UN NIVEAU DE CONCESSIONS ET D'AUTRES OBLIGATIONS SUBSTANTIELLEMENT ÉQUIVALENT 152

3.6 NON-DISCRIMINATION – ARTICLE 2:2 DE L'ACCORD SG 155

3.7 LA MESURE EST UN MANQUEMENT PAR LES ÉTATS-UNIS AUX OBLIGATIONS QUI LEUR INCOMBENT AU TITRE DE L'ARTICLE II DU GATT DE 1994 157

4. CONCLUSION 157

5. PIÈCE JOINTE A 158

1. INTRODUCTION

1. Cette deuxième communication:

- réfute certaines déclarations et affirmations faites par les États-Unis dans leur première communication, présentée à la première réunion de fond avec le Groupe spécial, ainsi que dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial en date du 31 mai 2000;

- rappelle les allégations et arguments principaux de l'Australie en l'espèce.

2. Les autres points de droit, de procédure et de fait déjà avancés par l'Australie devraient également être examinés pour être confirmés.

1.1 RÉSUMÉ DES ARGUMENTS

3. L'Organe d'appel a expressément indiqué dans les affaires *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures* que, pour qu'il y ait conformité avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, il fallait notamment effectivement démontrer l'existence de "l'évolution imprévue des circonstances". Il ressort par ailleurs de manière implicite des constatations de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures* qu'une telle démonstration doit être faite par un Membre durant l'enquête effectuée par l'autorité compétente de ce dernier – en l'espèce, par l'ITC dans son rapport.[1]

- Le rapport de l'ITC, sur lequel est fondé le dossier qui permettra d'aboutir à une décision en l'espèce, ne contient ni examen ni démonstration de l'existence de "l'évolution imprévue des circonstances".

- Les États-Unis font valoir que "l'évolution imprévue des circonstances" peut être déduite du rapport de l'ITC compte tenu des observations formulées dans ce dernier sur le changement d'ampleur des importations de viande d'agneau réfrigérée et de viande d'agneau congelée. Les arguments des États-Unis sont à la fois trompeurs et insuffisants pour établir une démonstration positive de l'existence de "l'évolution imprévue des circonstances". De fait, le rapport de l'ITC n'examinait la proportion entre viande d'agneau réfrigérée et viande d'agneau congelée que dans le contexte de la substituabilité entre viande d'agneau nationale et viande d'agneau importée.

- Même si le Groupe spécial acceptait les arguments des États-Unis voulant que la simple mention de l'accroissement de la proportion de viande d'agneau réfrigérée constituait d'une manière ou d'une autre une démonstration de l'existence de "l'évolution imprévue des circonstances", la nécessité de la mesure prise en conséquence par les États-Unis n'en resterait pas moins extrêmement douteuse. Plus particulièrement, les arguments des États-Unis concernant l'étendue de la mesure sont fondés sur la totalité de la viande d'agneau importée. Si les États-Unis considèrent que la viande d'agneau réfrigérée est la source de la menace qui pèse sur la "branche de production nationale", leurs affirmations concernant le fondement de la mesure, y compris la mesure prise à l'encontre de la viande d'agneau congelée, sont alors fondamentalement incorrectes.

[1] Voir les questions adressées par le Groupe spécial aux parties – 31 mai 2000, réponses de l'Australie, réponse à la question 3.

- En conséquence, les États-Unis n'ont pas respecté les dispositions de l'article XIX:1 a) du GATT et la mesure prise est incompatible avec l'article XIX de ce dernier, et elle n'est donc pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes, en particulier à l'article 11:1 a) dudit accord.

4. La démonstration de la compatibilité avec l'article 5:1 de l'Accord SG est un point très pertinent de fait et de droit qui devrait faire l'objet d'une enquête et d'un rapport public comme le prévoit l'article 3:1 de l'Accord SG, et qui devrait être notifié conformément à l'article 12:2 dudit accord. Conformément à l'article 5:1 de l'Accord SG, les États-Unis étaient tenus de s'assurer que la mesure appliquée en l'espèce n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire. Une simple lecture de cet article 5:1 en parallèle des articles 3:1 et 4:2 c) indique en outre que les États-Unis étaient tenus de s'en assurer avant d'appliquer la mesure – à savoir au cours de l'enquête et dans le rapport de l'ITC.

- Ni le rapport de l'ITC ni le Président n'ont démontré, ni tenté de démontrer, que la mesure appliquée n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire, que ce soit implicitement ou expressément.

- Les États-Unis prétendent avoir effectué un travail de modélisation après la publication du rapport de l'ITC en vue d'assurer la compatibilité mais n'ont pas apporté de preuve de ce travail ni la moindre justification de leurs actions ou de leurs constatations. Ils n'ont même pas allégué avoir démontré que la mesure n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire. De fait, l'ITC a recommandé de prendre une mesure qu'elle considérait *suffisante* (sans pour autant montrer qu'elle n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire) pour ne pas causer de dommage grave et pour faciliter l'ajustement, alors que la mesure effectivement appliquée était encore plus restrictive. Ainsi, la mesure qui a finalement été appliquée l'a été sans qu'il soit démontré, ni par l'ITC ni par le Président, qu'elle n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire.

- Les États-Unis ne peuvent pas maintenant "assurer" la compatibilité. Une constatation expresse aurait dû être faite avant que la mesure ne soit appliquée et non pas être déduite d'un examen *de novo* du rapport de l'ITC ou de motifs établis *a postériori*.

- Enfin, l'Australie a démontré que la recommandation de l'ITC allait déjà au-delà de ce qui était nécessaire étant donné qu'il s'agissait d'un cas de menace sans qu'un dommage grave ait été subi.

5. La définition de "branche de production nationale" figurant dans le rapport de l'ITC ne s'appuie nullement sur l'Accord SG et est incompatible avec l'article 4:1 c) de ce dernier.

- Il existe en l'espèce un entendement commun sur ce qu'est le "produit similaire" – à savoir la viande d'agneau. Aucune tentative n'a été faite par les États-Unis pour rechercher un "produit directement concurrent". Au contraire, les États-Unis incluent les producteurs de produits *non similaires* en affirmant que, là où prévalent des conditions qu'ils définissent eux-mêmes comme étant une "chaîne de production continue" et une "concordance substantielle d'intérêts économiques", la "branche de production nationale" inclut les producteurs en amont. Dans une branche de production à plusieurs niveaux telle que celle de l'agneau et de la viande d'agneau, une telle affirmation équivaut à mettre sur un pied d'égalité l'agneau vivant et la viande d'agneau. Aucun élément textuel de l'Accord SG ne permet aux États-Unis d'appliquer de telles conditions.

- La "concordance substantielle d'intérêts économiques", telle qu'appliquée par les États-Unis pour définir la "branche de production nationale" en l'espèce, établit une confusion entre les questions se rapportant au lien de causalité et celles qui touchent à la définition de la "branche

de production nationale". Aucun passage de l'Accord SG ne permet de définir "branche de production nationale" sur la base d'une "concordance d'intérêts économiques".

- Le cadre de l'analyse varie substantiellement en fonction de la définition que l'on donne à "branche de production nationale". L'enquête de l'ITC n'ayant pas été conforme aux prescriptions de l'article 4 de l'Accord SG, il ne peut y être remédié. La mesure reste incompatible avec les articles 2:1 et 4 dudit accord.

6. Le rapport de l'ITC n'a pas démontré que la "branche de production nationale" allait subir de manière imminente un dommage grave au sens de l'article 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord SG.

- On ne trouve dans le rapport de l'ITC aucune démonstration positive de l'existence de la menace de dommage grave ni de son imminence. En particulier, l'ITC n'a pas indiqué les circonstances nouvelles ou l'évolution des circonstances qui allaient causer un dommage grave à la branche de production nationale. En outre, l'ITC n'a pas démontré non plus pourquoi il y avait "imminence évidente" de ce dommage grave.

- L'ITC s'est fondée sur des données insuffisantes pour établir une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave, choisissant ce faisant de ne pas examiner certains facteurs concernant certains segments de la branche de production sans en donner d'explication. Elle s'est appuyée sur une analyse statique de données allant jusqu'en septembre 1998 et, dans bien des cas, jusqu'en 1997 seulement, ce qui ne peut servir à prouver l'"imminence évidente" d'un dommage grave.

- Globalement, les données recueillies en réponse au questionnaire qui ont été utilisées par l'ITC étaient insuffisantes comme élément de preuve servant à établir l'existence d'une menace de dommage grave ou d'un lien de causalité avec l'accroissement des importations. En conséquence, l'ITC n'a pas examiné les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG d'une manière adéquate pour lui permettre d'établir une détermination positive.

- La démarche défectueuse de l'ITC n'est pas conforme aux prescriptions des articles 2:1 et 4 de l'Accord SG et il n'est pas possible d'y remédier. Elle reste donc incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

7. Les éléments de preuve apportés par les États-Unis quant à l'existence d'un lien de causalité, conformément aux prescriptions de l'article 4:2 b) de l'Accord SG, ne sont pas objectifs et l'analyse du lien de causalité est irrémédiablement viciée.

- L'analyse du lien de causalité présentée par l'ITC ne peut être fondée sur les données relatives à la "branche de production nationale" qui sont tout simplement insuffisantes et qui ne vont dans certains cas pas au-delà de 1997.

- Outre l'insuffisance des données sur lequel il s'appuyait, le rapport de l'ITC ne prenait pas dûment en compte l'incidence "des facteurs autres" pouvant causer le dommage, et ne démontrait donc pas l'imminence du dommage grave que causait l'accroissement des importations.

- Étant donné que l'analyse du lien de causalité présentée par l'ITC est viciée, la mesure est incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 de l'Accord SG, et il n'est pas possible d'y remédier.

8. Les États-Unis admettent qu'ils n'ont pas respecté les prescriptions des articles 8:1 et 12:3 de l'Accord SG concernant les consultations relatives au maintien d'un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent. Les États-Unis ne peuvent remédier à cette situation et la mesure est donc incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

9. En incluant leurs partenaires de l'Accord de libre-échange dans l'évaluation de l'existence du dommage mais en les excluant du champ d'application de la mesure, les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 2:2 de l'Accord SG. Il ne peut être remédié à cette situation et la mesure reste incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

10. Enfin, étant donné que la mesure n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX du GATT de 1994, elle est contraire aux consolidations tarifaires des États-Unis pour la viande d'agneau, comme l'a démontré l'Australie dans sa première communication. La mesure représente donc un manquement par les États-Unis aux obligations contractées au titre de l'article II du GATT.

11. Au total, les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur sont faites au titre des articles II et XIX du GATT de 1994 ainsi que des articles 2:1, 2:2, 3:1, 4:1 b) et c), 4:2 a) et b), 5:1, 8:1, 11:1 a), 12:2 et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes. Ces incompatibilités ne peuvent trouver remède et les États-Unis devraient abroger la mesure sans délai.

2. CRITÈRE D'EXAMEN ET CHARGE DE LA PREUVE

12. La démarche adoptée par les États-Unis dans leur première communication et dans leur déclaration à la première réunion de fond du Groupe spécial complique la tâche du Groupe spécial en abordant les questions du critère d'examen et de la charge de la preuve applicables en l'espèce.

2.1 CRITÈRE D'EXAMEN

13. L'Accord sur les sauvegardes, comme les autres accords relatifs aux mesures antidumping ou compensatoires, qui prévoient des mesures commerciales correctives, est un accord de procédure qui définit les obligations faites à un Membre qui entend appliquer une mesure incompatible avec les obligations qu'il a contractées au titre du GATT de 1994, en particulier, s'agissant des mesures de sauvegarde, au titre des articles II et XI dudit accord. L'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT de 1994 énoncent les procédures détaillées que doit suivre un Membre, eu égard notamment à l'exigence de transparence et de justice naturelle. Le respect de ces procédures est un aspect essentiel de la dérogation que représente le fait d'accorder à un Membre importateur l'autorisation d'imposer de telles mesures extraordinaires à titre de sauvegarde.

14. Les États-Unis acceptent[2] qu'ils doivent au moins s'appuyer sur les déterminations de l'existence d'un dommage établies par l'ITC, y compris en ce qui concerne le lien de causalité, même s'ils considèrent que la recommandation de l'ITC n'a pas d'incidence sur le caractère restrictif de la mesure effectivement appliquée. En conséquence, les États-Unis dépendent du rapport de l'ITC proprement dit et de son raisonnement. Il ne s'agit pas de savoir si l'ITC aurait pu parvenir à la même conclusion par un raisonnement différent ou si elle aurait pu s'appuyer sur le dossier dont elle disposait pour avancer des arguments différents. Les États-Unis ne peuvent pas réinstruire l'affaire, même sur la base du dossier, ni demander au Groupe spécial de le faire.

15. Les positions du plaignant et du défendeur sont asymétriques. C'est le Membre qui applique la mesure qui demande une dérogation aux obligations qui lui incombent au titre du GATT de 1994, et ce sont les droits commerciaux découlant des engagements contractés par le plaignant au titre du

[2] Par exemple, dans leur réponse à la question 2 de l'Australie.

GATT de 1994 qui ont été lésés. Le Membre qui impose la mesure est tenu de justifier ce qu'il fait avant d'appliquer la mesure pour s'assurer qu'il a satisfait aux conditions préalables énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX du GATT de 1994. En outre, comme l'indiquait le rapport du Groupe spécial *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, au paragraphe 7.30:

> "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 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. Enfin, nous considérons que 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 avait rassemblés. [*pas d'italique ni de soulignement dans l'original*]

Le Groupe spécial a donc la responsabilité non seulement d'examiner les constatations figurant dans le rapport de l'ITC, y compris l'analyse présentée par l'ITC, mais également, notamment, de déterminer si les données rassemblées par l'ITC constituaient un fondement adéquat pour ses constatations.

2.2 CHARGE DE LA PREUVE

16. De même, les États-Unis ont soulevé en l'espèce la question de la charge de la preuve. Peut-être l'ont-ils fait parce qu'ils contestaient les obligations procédurales qui leur incombaient. L'Australie convient que la charge de la preuve lui incombe au départ à elle-même pour établir *prima facie* le bien-fondé de la plainte. Toutefois, dans quatre domaines cruciaux, les allégations de l'Australie ont trait au non-respect par les États-Unis des prescriptions procédurales de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994, à savoir celles qui se rapportent à: "l'évolution imprévue des circonstances" énoncée à l'article XIX du GATT de 1994; la décision relative à l'étendue de la mesure telle que prévue à l'article 5:1 de l'Accord SG; l'article 8:1 de l'Accord SG; et l'article 12 de l'Accord SG. Dans ces quatre domaines, les États-Unis ne tentent pas de faire valoir qu'ils ont respecté les obligations qui leur incombaient mais font plutôt valoir qu'ils n'avaient pas de telles obligations.

17. L'Australie a également fait valoir à titre subsidiaire et démontré que, s'agissant de "l'évolution imprévue des circonstances" et de l'étendue de la mesure, la condition préalable de "l'évolution imprévue des circonstances" n'existait pas et que la mesure appliquée était plus restrictive que ne le prescrivait l'article 5:1 de l'Accord SG. Par exemple, en ce qui concerne les articles 5:1 et 3:1 de l'Accord SG, la question de la charge de la preuve dépend des obligations qui, de l'avis du Groupe spécial, sont précisément celles qui incombent aux États-Unis avant d'appliquer la mesure.[3] En conséquence, l'Australie a adopté dans sa communication une démarche en plusieurs étapes pour démontrer le bien-fondé de son action en fonction de l'obligation.

[3] Comme l'a indiqué l'Australie dans sa réponse à la question 15 du Groupe spécial.

3. PRINCIPALES QUESTIONS DE DROIT

3.1 "L'ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES"

3.1.1 Arguments de l'Australie

18. L'Organe d'appel a constaté que:

> "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 …" … décrit certaines *circonstances* dont l'existence doit effectivement être démontrée ..."[4]

19. Le rapport de l'ITC n'entendait pas démontrer l'occurrence d'une "évolution imprévue" des circonstances, et les États-Unis n'ont donc pas fait cette démonstration. L'Australie a traité de cette question dans le détail dans sa première communication et dans ses réponses aux questions 1 à 4 du Groupe spécial. En conséquence, elle s'en tiendra ici aux affirmations faites par les États-Unis.

3.1.2 Affirmations des États-Unis

20. Dans leur première communication, dans leurs déclarations au Groupe spécial les 25 et 26 mai 2000 ainsi que dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis tentent de récrire le rapport de l'ITC. Les États-Unis insistent sur un argument voulant que "l'évolution imprévue des circonstances" soit le changement de proportion entre viande d'agneau fraîche/réfrigérée et viande d'agneau congelée. Ce n'est pas là un argument valable étant donné qu'il revient à se contenter de déclarer que les importations ont augmenté. En outre, aux fins de la présente section, l'argument avancé est que cette question ne figurait même pas dans le rapport de l'ITC. Non seulement le rapport de l'ITC n'abordait pas expressément "l'évolution imprévue des circonstances", mais l'argument relatif à la composition des importations n'y était pas avancé pour expliquer l'accroissement des importations. La modification de la composition des importations y était soulevée dans le contexte de la substituabilité entre viande d'agneau importée et viande d'agneau d'origine nationale dans une situation de concurrence. Laisser à penser que l'ITC estimait ou que le rapport de l'ITC tentait de prouver que la modification de la composition des importations était une "évolution imprévue des circonstances" entraînant un accroissement des importations est une représentation erronée des faits. Les États-Unis sont tenus de s'appuyer sur le rapport de l'ITC étant donné que ce dernier a été présenté et publié pour justifier l'application d'une mesure de sauvegarde.

21. Au paragraphe 4 de leur réponse à la question 1 a) du Groupe spécial, les États-Unis disent:

> "Le choix des termes "Si, par suite de" montre clairement, conformément à la conclusion de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers* (paragraphe 85), que la clause "par suite de l'évolution imprévue des circonstances" n'ajoute pas de condition additionnelle en ce qui concerne l'application d'une mesure de sauvegarde. Au contraire, l'accent qui est mis ainsi sur le résultat plutôt que sur la cause suggère que les termes "l'évolution imprévue des circonstances" ont pour objet de qualifier la nature inattendue ("imprévue") des poussées dommageables des importations décrites à l'article XIX:1 a). Considérée sous cet angle, l'expression "l'évolution imprévue des circonstances" n'est qu'une réaffirmation du caractère "d'urgence" des situations visées à l'article XIX."

[4] Paragraphe 92 du rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures.*

22. L'Organe d'appel n'a pas dit que "l'évolution imprévue des circonstances" n'était pas une condition additionnelle. Il a dit qu'il ne s'agissait pas d'une "condition indépendante". L'argument des États-Unis voulant que l'expression "l'évolution imprévue des circonstances" soit une *qualification* de la poussée des importations et constitue donc simplement une *réaffirmation* du *caractère "d'urgence"* des situations relevant de l'article XIX aurait pour effet de supprimer des règles de l'OMC l'obligation constatée par l'Organe d'appel d'exiger du Membre qui applique une mesure de sauvegarde *qu'il démontre effectivement l'occurrence de l'"évolution imprévue des circonstances"*.

23. À la dernière phrase du paragraphe 8 de leur réponse à la question 1 a) du Groupe spécial, les États-Unis disent ce qui suit:

> "Dans la mesure donc où on ne peut présumer que les Membres mettent consciemment en péril leurs branches de production nationales par l'octroi de concessions tarifaires, l'on doit également présumer que des circonstances ultérieures qui mettent leurs producteurs nationaux en danger sont de celles qui étaient "imprévues" au moment de la négociation des concessions tarifaires."

Une telle présomption supprimerait de l'article XIX du GATT de 1994 l'obligation énoncée par l'Organe d'appel.

24. Au paragraphe 9 de la réponse à la question 1 b) du Groupe spécial, les États-Unis affirment simplement leur position dans l'affaire Chapeaux de feutre, laquelle diffère de celle de tous les autres membres du groupe de travail. Les autres membres du groupe de travail estimaient que le fait que les styles de chapeau avaient évolué ne constituait pas une "évolution imprévue des circonstances".

25. En tout état de cause, ce point n'est pas pertinent en l'espèce. Il n'y a pas eu en effet de modification des préférences des consommateurs. Les consommateurs des États-Unis ne préféraient pas soudain le produit réfrigéré. Dans la mesure où il y a eu un accroissement des importations du produit réfrigéré, il s'agit d'un accroissement des importations du produit visé par la mesure. Alléguer que l'accroissement des importations de viande d'agneau réfrigérée était une "évolution imprévue des circonstances" revient à dire que l'accroissement des importations du produit visé par l'enquête était une "évolution imprévue des circonstances". Il s'agit là tout simplement de la même tentative faite par les États-Unis de supprimer l'obligation qui leur incombe au titre de l'Accord sur l'OMC.

3.1.3 Conclusion concernant "l'évolution imprévue des circonstances"

26. Les États-Unis ne se sont pas acquittés de l'obligation qui leur incombait de démontrer effectivement, avant d'appliquer la mesure, l'occurrence de "l'évolution imprévue des circonstances" énoncée dans la première clause de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. En conséquence, la mesure est incompatible avec l'article XIX du GATT de 1994 et elle n'est par conséquent pas conforme non plus à l'Accord sur les sauvegardes, notamment à l'article 11:1 a) dudit accord.

3.2 ARTICLES 5:1, 3:1 ET 12:2 DE L'ACCORD SG

3.2.1 Obligations des États-Unis

27. Les États-Unis étaient tenus de:

- s'assurer que l'étendue de la mesure n'était pas plus restrictive que ce qui était nécessaire pour prévenir un dommage grave causé par l'accroissement des importations et pour faciliter l'ajustement;

- s'être formellement assurés qu'il en était ainsi avant d'appliquer la mesure; et

- l'avoir fait conformément aux prescriptions de l'article 3:1 de l'Accord SG en effectuant une enquête publique et en publiant un rapport, et avoir également adressé une notification au Comité.

28. Si le Groupe spécial reconnaît que les États-Unis auraient dû s'acquitter de la dernière de ces obligations, la mesure est alors immédiatement incompatible avec les dispositions des articles 3:1 et 12:2 de l'Accord SG, puisque les États-Unis ne l'ont pas fait.

29. Si le Groupe spécial reconnaît que les États-Unis étaient tenus de s'acquitter de la deuxième de ces obligations, la mesure est là encore immédiatement incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord SG, à moins que les États-Unis ne soient disposés à apporter la preuve qu'une telle enquête a été menée pour assurer le respect des prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG, ainsi qu'à expliquer le fondement de la décision relative à l'étendue de la mesure. La question est alors de savoir si cette démonstration a été satisfaisante.

30. Enfin, s'agissant de la première obligation, l'Australie a montré dans sa première communication et dans ses réponses aux questions 15, 17 et 18 du Groupe spécial que la mesure prise allait au-delà de la mesure nécessaire et que, de fait, même la recommandation de l'ITC dépassait la mesure nécessaire.

3.2.2 Affirmations des États-Unis

3.2.2.1 Les États-Unis interprètent de manière erronée la portée de l'article 3 de l'Accord SG, ne s'intéressant qu'aux questions se rapportant à l'existence du dommage et non pas à l'étendue de la mesure appliquée

31. Les États-Unis affirment que les obligations découlant de l'article 3:1 de l'Accord SG se limitent à mener l'enquête sur l'existence d'un dommage.[5] Et ils l'affirment en dépit du fait que, s'il en était ainsi, l'article 4:2 c) de l'Accord SG serait effectivement superflu. Ils l'affirment également en dépit du fait que, si l'article 3:1 de l'Accord SG fait uniquement référence à la détermination de l'existence d'un dommage telle que prévue à l'article 4 dudit accord, la question se pose alors de savoir pourquoi cela n'est pas dit.

32. Le principe de l'effet utile de l'interprétation des traités n'autorise pas une interprétation qui aurait pour effet d'éliminer l'une des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. En outre, comme le dit l'Organe d'appel au paragraphe 81 de son rapport *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*:

> "Compte tenu du principe d'interprétation de l'effet utile, celui qui interprète un traité a le *devoir* de "lire toutes les dispositions applicables du traité de façon à donner un sens à *toutes*, harmonieusement"." [*note de bas de page 43 omise*]

33. L'Australie estime que le seul moyen harmonieux de lire les articles 3:1 et 4:2 c) en parallèle de l'obligation énoncée à l'article 5:1 dudit accord est d'exiger que l'enquête et le rapport public prévus à l'article 3:1 portent sur l'analyse de l'étendue de la mesure tout autant que sur les considérations se rapportant à l'existence d'un dommage.

34. Les paragraphes 232 et 233 de la première communication des États-Unis confondent deux questions distinctes. Les États-Unis font valoir qu'un Membre n'est pas tenu d'expliquer sa décision d'appliquer une mesure de sauvegarde, ni, de fait, la nature de la mesure. L'Australie reconnaît que la

[5] Par exemple aux paragraphes 225 à 239 de la première communication des États-Unis, en particulier au paragraphe 226. Voir également le paragraphe 149 de la réponse à la question 18 b) du Groupe spécial.

décision du gouvernement d'appliquer ou de ne pas appliquer une mesure n'a pas à être justifiée et qu'elle est manifestement du ressort du gouvernement. De plus, dans les cas où un rapport a été rédigé sur l'étendue de la mesure, l'Accord sur les sauvegardes ménage la flexibilité dans le choix de la mesure, à savoir contingent, contingent tarifaire ou droits uniformes, bien que la dernière phrase de l'article 5:1 de l'Accord SG dispose que: "les Membres devraient choisir les mesures qui conviennent le mieux pour réaliser ces objectifs."

35. La démarche des États-Unis tente de détourner l'attention du fait qu'un Membre est tenu de respecter les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG concernant l'étendue de la mesure. C'est là minimiser l'annulation et la réduction des droits des Membres exportateurs. Un Membre n'est pas tenu de justifier pourquoi il a appliqué une mesure moins restrictive que celle qu'il a démontré qu'il aurait pu appliquer conformément à l'article 5:1 de l'Accord SG. Toutefois, il est tenu de garantir qu'elle n'est pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire pour se conformer aux prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG. Les États-Unis le reconnaissent, par exemple au paragraphe 184 de leur première communication.[6] Ainsi, l'étendue de la mesure et sa justification sont des questions "de fait et de droit" au regard de l'Accord sur les sauvegardes. Les États-Unis ne tentent nullement d'expliquer pourquoi certains points de fait et de droit devraient être visés par les dispositions de l'article 3 de l'Accord SG et que certains autres ne devraient pas l'être.

36. Aux paragraphes 235 et 236 de leur première communication, par exemple, les États-Unis tentent d'établir une distinction entre le Membre et l'"autorité compétente". L'Australie avance qu'un Membre ne peut réduire les obligations qui lui incombent dans le cadre de l'OMC en choisissant telle ou telle "autorité compétente". C'est là simplement le moyen particulier qui permet au gouvernement de chaque Membre de s'acquitter des obligations qui lui sont faites dans le cadre de l'OMC. Bien sûr, c'est le Membre qui, en dernier ressort, applique une mesure et le gouvernement de ce Membre qui prend la décision et l'applique conformément à sa législation nationale. Tenter d'établir une distinction du point de vue des obligations contractées au titre de l'Accord sur l'OMC sur la base d'un ensemble donné de dispositions nationales dans un texte rédigé pour tenir compte de toute une gamme de systèmes juridiques nationaux serait incompatible avec toute norme raisonnable d'interprétation de l'objet et du but du traité.

37. Le paradoxe en l'espèce tient au fait que la loi des États-Unis a été élaborée de manière à être conforme à l'Accord sur les sauvegardes, notamment en ce qu'elle exige de l'ITC qu'elle fournisse une justification au titre de l'article 5:1 dudit accord. Le fait que la loi accorde au gouvernement plus de latitude pour appliquer une mesure plus restrictive ne signifie ni qu'une telle mesure est conforme aux prescriptions de l'OMC ni que la loi des États-Unis est incompatible avec les règles de l'OMC. La question dont le Groupe spécial est saisi en l'occurrence est le fait que, dans ce cas particulier, les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur incombaient dans le cadre de l'OMC et que la mesure est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

38. Au paragraphe 145 de leurs réponses aux questions du Groupe spécial (question 18 b)), les États-Unis disent ce qui suit:

> "La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont suggéré que l'article 3:1 fait obligation aux autorités compétentes de justifier, dans les rapports qu'ils sont tenus de publier aux termes de cet article, la mesure de sauvegarde qu'un Membre choisit finalement d'appliquer."

[6] "Considérée dans son ensemble, la phrase dit que des mesures de sauvegarde ne peuvent être appliquées que jusqu'au degré nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et pour faciliter l'ajustement."

Cette déclaration dénature l'argument de l'Australie. L'Australie ne faisait pas valoir que le gouvernement était contraint d'une manière qui ne lui permettrait pas d'appliquer une mesure moins restrictive ou de n'appliquer aucune mesure. Elle ne faisait pas valoir non plus que l'affaire ne pouvait faire l'objet d'une autre enquête et d'un autre rapport. L'Australie fait valoir que le gouvernement doit en premier lieu démontrer qu'il se conformera aux prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG - lequel énonce que la mesure ne peut être moins restrictive "que dans la mesure nécessaire" sans contrevenir à l'Accord sur les sauvegardes, mais qu'elle ne peut pas être plus restrictive. L'Australie fait également valoir que cette démonstration est prévue aux articles 3:1 et 12:2 de l'Accord SG.

39. Au paragraphe 147 des réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial (question 18 b)), la mention de mesures d'aide semblerait être un faux-fuyant. D'une part, le recours à une dérogation à l'application des articles II et peut-être XI du GATT de 1994 au titre de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes n'est pas un point nécessaire pour bénéficier des mesures d'aide. De l'autre, le fait de prendre une mesure au titre de l'Accord sur les sauvegardes ne représente pas une dérogation à d'autres dispositions de l'OMC, par exemple en ce qui concerne le soutien interne à l'agriculture ou les dispositions de l'Accord sur les subventions. Il n'y a pas de fondement juridique à l'appui de cet argument et ce n'est pas là une question dont le Groupe spécial est saisi.

40. Au paragraphe 149 de leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis notent que l'article 4:2 a) mentionne "*l*'enquête visant à déterminer" l'existence d'un dommage. Cela signifie simplement qu'une enquête est menée en ce qui concerne l'existence d'un dommage, ce dont traite l'article 4 de l'Accord SG. Cela indique pour le moins qu'il convient de mener une enquête sur un deuxième point, à savoir sur la mesure. De fait, il s'agit là d'une façon naturelle de décrire les deux étapes d'une enquête en matière de sauvegardes, laquelle comprend d'abord l'analyse de l'existence d'un dommage et du lien de causalité, puis l'analyse concernant la mesure corrective.

41. Au paragraphe 151 des réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial, la référence à la clause de l'article 3:1 de l'Accord SG qui prévoit les communications dans l'intérêt public sur le point de savoir si une mesure de sauvegarde doit ou non être appliquée n'indique pas qu'il n'est pas préconisé de mener une enquête sur la mesure effectivement prise. Il s'agit simplement de s'assurer que toute une gamme de parties peuvent présenter leurs vues durant l'enquête. La raison pour laquelle il est fait référence à "une mesure de sauvegarde" est que "la mesure de sauvegarde" n'existe pas tant qu'elle n'est pas appliquée, et que les communications présentées durant l'enquête ne pouvaient donc guère traiter de "la mesure de sauvegarde".

42. L'Organe d'appel a constaté qu'il existait une ***obligation*** d'assurer le respect de la première phrase de l'article 5:1 de l'Accord SG avant d'appliquer la mesure. Il s'agit ainsi là d'une prescription juridique et donc d'un point de fait et de droit extrêmement pertinent au sens tant de l'article 3:1 que de l'article 12:2 de l'Accord SG. On peut déduire du paragraphe 153 des réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial que la portée de "toutes les questions de fait et de droit pertinentes" faisant l'objet de l'enquête et du rapport mentionnés à l'article 3:1 de l'Accord SG n'inclut pas les recommandations et observations concernant les propositions relatives à une mesure.

43. Par contre, la dernière phrase du paragraphe 161 des réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial est la suivante:

> "La question de savoir si un Membre a appliqué une mesure de sauvegarde qui est proportionnée au dommage grave ou à la menace de dommage grave que les producteurs nationaux ont subi devrait pouvoir être tranchée par un examen de la mesure, à la lumière des constatations et des déterminations énoncées dans le rapport de l'autorité compétente."

44. L'argument des États-Unis, toutefois, est qu'il n'est pas nécessaire de mener une enquête ni de publier un rapport au sujet de la mesure. Si l'argument des États-Unis était accepté, cela signifierait que dans le contexte de leurs propres dispositions législatives nationales, les États-Unis pourraient se dispenser de l'étape du travail de l'ITC qui concerne la mesure corrective et se borner à publier les constatations de l'existence d'un dommage. Il est difficile de voir comment, dans la plupart des cas, on pourrait déduire d'un rapport aussi succinct que les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG ont été respectées. De plus, dans l'affaire relative à la viande d'agneau, les États-Unis ont rejeté la mesure que l'ITC avait estimée "proportionnée". Si l'ITC n'a pas été en mesure de discerner quelle était la mesure effectivement prise dans la version intégrale de son propre rapport et dans son propre dossier, comment peut-on s'attendre à ce que les autres Membres y parviennent, en particulier si l'avis des États-Unis était suivi et que le rapport publié se limite aux pages I-16 à 26 (concernant l'existence du dommage et le lien de causalité).

3.2.2.2 L'interprétation donnée par les États-Unis de l'article 5:1 de l'Accord SG menace d'éliminer l'obligation de démontrer la compatibilité avec l'Accord sur les sauvegardes.

45. Au paragraphe 209 de leur première communication, les États-Unis reconnaissent que:

> "lorsqu'ils imposent une mesure de sauvegarde, les Membres doivent faire en sorte que la mesure appliquée – quelle qu'en soit la forme – soit appropriée aux fins de prévenir ou de réparer le dommage grave et de faciliter l'ajustement et qu'elle ne soit pas appliquée au-delà du temps et de la mesure nécessaires pour réaliser ces objectifs".

Ainsi, les États-Unis reconnaissent que ("lorsqu'ils imposent") le Membre doit s'être assuré de la compatibilité de la mesure avant de l'appliquer. Toutefois, ils proposent un critère moins rigoureux que celui que prescrit l'Accord sur les sauvegardes, à savoir que la mesure soit simplement "adaptée", aux yeux - présume-t-on - du gouvernement du Membre qui applique la mesure.

46. À la dernière phrase du paragraphe 209 de leur première communication, les États-Unis ajoutent:

> "L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas établi *prima facie* que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis pour la viande d'agneau ne répondait pas à ce critère."

47. Les États-Unis confondent l'obligation d'avoir démontré à l'avance la compatibilité de la mesure avec la question de savoir si cette démonstration satisfaisait aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. L'Australie avait tout d'abord demandé à voir si une telle démonstration avait été faite et si elle était satisfaisante. Si cette démonstration lui avait été fournie, l'Australie aurait eu la possibilité de réfuter *prima facie* cette démonstration. N'ayant pas eu accès à la démonstration à proprement parler, si tant est qu'elle existe, il n'est pas possible de réfuter que la démonstration satisfaisait aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. S'il était reconnu qu'il n'était pas nécessaire de fournir une telle démonstration, cela aurait pour effet de rendre impossible l'évaluation de la compatibilité de la démonstration et placerait cette prescription relative à la compatibilité hors de portée du système de règlement des différends de l'OMC.

48. S'agissant de l'obligation d'avoir effectué la démonstration concernant l'article 5:1 de l'Accord SG, la démarche suivie par les États-Unis est qu'en effet il existe bien une obligation mais qu'elle n'est pas justiciable, étant donné qu'il est impossible de réfuter *prima facie* une argumentation qui n'est pas disponible. Cela équivaudrait à supprimer cette obligation de l'Accord sur les sauvegardes sauf pour ce qui est des restrictions quantitatives relevant de la deuxième phrase de l'article 5:1 dudit accord. Bien sûr, il est également possible, bien que plus difficile, de fournir des

éléments qui justifient *prima facie* l'étendue de la mesure, mais il s'agit là d'une question distincte de l'obligation d'avoir effectué la démonstration à l'avance.

49. Les États-Unis étaient tenus de se conformer aux obligations contractées au titre de l'Accord sur les sauvegardes, par exemple en application de la règle *pacta sunt servanda*.[7] S'agissant de l'article 5:1 de l'Accord SG, un Membre ne pouvait s'acquitter de cette obligation qu'en effectuant une évaluation et en établissant une détermination avant d'appliquer la mesure. Les États-Unis ont admis qu'ils établissaient des modèles avant de déterminer l'étendue de la mesure. Toutefois, ce n'est pas la même chose que de déterminer que l'étendue n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire.[8] Les États-Unis n'ont pas encore présenté la détermination requise. L'Australie estime que le Groupe spécial devrait rendre un avis défavorable quant à l'existence et à la teneur d'une telle évaluation à moins que les États-Unis ne soient prêts à la produire et à autoriser qu'elle soit testée. À cet égard, les États-Unis ont semble-t-il pris soin de ne pas affirmer qu'ils s'étaient acquittés de l'obligation, par exemple au paragraphe 212 de leur première communication:

> "ils sont prêts, pour compléter le dossier factuel, à décrire les éléments sur lesquels ils se sont fondés pour élaborer la mesure et à expliquer pourquoi cette mesure est appropriée à la lumière des objectifs de l'article 5:1".

Ainsi, les États-Unis parlent de la mesure comme étant appropriée et évitent délibérément de dire que le travail de modélisation a prouvé que la mesure n'était appliquée "que dans la mesure nécessaire". La même approche est reprise dans la réponse à la question 8 de l'Australie, où il est dit ce qui suit:

> "Quel aspect de ce modèle les États-Unis ont-ils utilisé pour faire en sorte que la mesure ne soit appliquée "que dans la mesure nécessaire" afin de satisfaire aux prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG?"

à laquelle les États-Unis ont répondu:

> "Les États-Unis ont utilisé le modèle pour essayer de prévoir les effets de diverses combinaisons de droits applicables dans les limites du contingent et hors contingent. Ils ont expliqué les prévisions obtenues grâce au modèle aux paragraphes 217 à 219 de leur première communication écrite."

Voir également les réponses données par les États-Unis aux questions 17 et 20 du Groupe spécial dans lesquelles, une nouvelle fois, les États-Unis évitent de mentionner s'ils ont ou non effectué une démonstration de la compatibilité avec les dispositions de l'article 5:1 de l'Accord SG.

50. S'agissant du paragraphe 116 des réponses données par les États-Unis à la question 17 du Groupe spécial, l'Australie considère que la question de l'étendue de la mesure est un point de fait et de droit et qu'elle relève à ce titre de l'article 3:1 de l'Accord SG, y compris la prescription figurant à la première phrase dudit article. Imposer des mesures punitives au-delà de ce qui est prévu à l'article 5:1 de l'Accord SG reviendrait à donner carte blanche aux gouvernements, si les règles indiquaient qu'il n'est pas nécessaire de mener une enquête sur l'étendue de la mesure et qu'un gouvernement peut en essence procéder comme il l'entend en ce qui concerne la mesure à appliquer une fois qu'une constatation a été établie au sujet de l'existence du dommage et du lien de causalité.

---

[7] Comme le prescrit l'article 26 de la Convention de Vienne, un traité doit être exécuté de bonne foi.

[8] Au paragraphe 216 de leur première communication, les États-Unis tournent autour de ce point en disant:

"On utilisait un modèle économique pour tester diverses combinaisons de droits dans la limite du contingent et de droits hors contingent en vue de déterminer la combinaison de variables qui permettrait de remédier au dommage sans aller au-delà de la mesure nécessaire." [*note de bas de page omise*]

Compte tenu du temps nécessaire pour régler un différend en recourrant au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, il n'y aurait guère de raison pour un gouvernement de ne pas céder aux demandes de protection de sa branche de production.

3.2.2.3 Arguments présentés par les États-Unis à l'appui de la thèse selon laquelle l'étendue de la mesure ne parvient pas à démontrer que cette dernière n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire

51. De manière à fournir un argument à titre subsidiaire, l'Australie se penchera maintenant sur les affirmations faites par les États-Unis quant à la nature restrictive de la mesure.

52. La première communication des États-Unis aborde cette question aux paragraphes 210 à 224. À l'alinéa 4 du paragraphe 210, les États-Unis sont d'accord avec l'Organe d'appel pour dire qu'un critère "pas plus restrictif qu'il n'était nécessaire" est applicable.

53. Le paragraphe 216 de la première communication des États-Unis révèle que les États-Unis ont recouru à un modèle économique après que le rapport de l'ITC ait été élaboré, mais les renseignements fournis aux paragraphes 217 à 219 de leur première communication se bornent à indiquer que la "branche de production des États-Unis" tirerait parti de la mesure. Il ne s'agit guère là d'un élément prouvant que la mesure n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire. Par ailleurs, les États-Unis ne mentionnent que la première année d'application de la mesure sans faire référence aux années ultérieures.

54. En outre, les États-Unis n'expliquent nullement quels segments de la "branche de production" allaient en bénéficier ni dans quelle mesure – et toute démonstration visant à prouver que la mesure n'était pas plus "restrictive qu'il n'était nécessaire" aurait dû comporter une analyse en ce sens. Le paragraphe 219 de la première communication des États-Unis indique que, d'après les estimations, le contingent tarifaire ferait baisser les exportations de la première année en cours dans une proportion de 4,4 à 11,9 pour cent par rapport au niveau de 1998. Ainsi, même si l'ITC avait constaté que le niveau des importations de 1998 n'avait pas causé de dommage grave, les États-Unis tentaient de justifier la mesure en s'appuyant sur une modélisation qui estimait que la mesure entraînerait une baisse des importations dans une proportion pouvant aller jusqu'à 12 pour cent au-dessous du niveau de la première année. C'est là de toute évidence bien plus que ce qui était nécessaire pour prévenir un dommage grave causé par l'accroissement des importations. De surcroît, s'agissant de l'ajustement, ce même paragraphe estime que la consommation nationale baissera de 4 à 12 pour cent au cours de la première année, accélérant ainsi la tendance au déclin à terme de la consommation de viande d'agneau aux États-Unis. Un tel résultat ne faciliterait pas l'ajustement de la "branche de production nationale".

55. L'autorité compétente aux États-Unis, l'ITC, a proposé en premier lieu une mesure qu'elle considérait suffisante pour régler le problème. L'Australie a indiqué dans sa réponse à la question 17 du Groupe spécial que la mesure imposée par les États-Unis était plus restrictive que celle qui avait été recommandée par l'ITC. L'application d'un droit hors contingent de 40 pour cent au cours de la première année est manifestement plus restrictive que celle du taux de 20 pour cent que l'ITC estimait suffisant. Si tel n'était pas le cas, pourquoi les États-Unis n'avaient-ils pas appliqué le taux de 20 pour cent préconisé par l'ITC? De même, au cours des années ultérieures, le droit hors contingent appliqué au titre de la mesure est plus élevé et plus restrictif que celui dont l'application était recommandée dans le rapport de l'ITC. Les taux de droit de nature punitive appliqués dans la limite du contingent au titre de la mesure, lesquels démarrent à 9 pour cent au cours de la première année, sont plus restrictifs que le taux consolidé d'environ 0,2 pour cent. De fait, le modèle sur lequel les États-Unis se sont appuyés pour prendre la décision estimait que le taux de 9 pour cent associé au taux de droit hors contingent de 40 pour cent, limiterait les échanges commerciaux à un niveau inférieur à leur niveau de 1998, c'est-à-dire le niveau du contingent. En conséquence, les États-Unis ont conçu la mesure de façon à ce qu'elle soit plus restrictive que ne le prévoyait la recommandation de l'ITC. Les États-Unis

devaient donc tout d'abord réfuter la détermination de leur propre autorité compétente afin de démontrer qu'une mesure moins restrictive telle que celle qui avait été recommandée par l'ITC ne pouvait prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement.

56. Aux paragraphes 4, 25 et 206 à 209 de leur première communication, les États-Unis tentent de faire valoir que le rapport de l'ITC contient plusieurs recommandations relatives à la mesure corrective. Toutefois, comme l'Australie l'a souligné au paragraphe 71 de sa déclaration liminaire le 25 mai 2000, au regard du droit des États-Unis, il n'existe qu'une seule recommandation de l'ITC, et il s'agit de la seule recommandation qui ait été notifiée au Comité des sauvegardes.

57. Au paragraphe 218 de leur première communication, les États-Unis reprennent la même thèse en se référant aux constatations de trois commissaires de l'ITC. Il n'y a rien là qui contribue à la démonstration requise mais il s'agit d'une tentative de justifier *a posteriori* l'application d'une mesure plus restrictive.

58. L'Australie a cependant également montré que la recommandation de l'ITC allait en tout état de cause plus loin qu'il n'était nécessaire. Même en se fondant sur le rapport de l'ITC, la "branche de production nationale" ne subissait pas un dommage grave lorsque le niveau des importations de viande d'agneau était celui de 1998. Il n'était pas justifié de limiter les importations au niveau de 1998, c'est-à-dire à un niveau ne causant aucun dommage grave. Rien ne laissait à penser qu'un modeste accroissement des importations ferait soudain pencher la balance en faveur non seulement d'un dommage grave mais d'un dommage grave imputable à l'accroissement des importations.

59. En conséquence, la mesure est bien plus restrictive que ne l'autorisait l'article 5:1 de l'Accord SG et elle est donc incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

3.2.2.4 Les affirmations des États-Unis au sujet de l'article 12:2 de l'Accord SG

60. Au paragraphe 273 de leur première communication, la référence faite par les États-Unis à l'avis de l'Organe d'appel selon lequel l'article 5:1 de l'Accord SG n'imposait pas une prescription générale de justification d'une mesure est erronée. Dans l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, l'Organe d'appel a constaté que l'*article 5:1 de l'Accord SG* n'imposait pas l'obligation de notifier cette justification. L'Australie fait valoir que les prescriptions relatives à la notification (et à la publication) figurent bien à l'article 12:2 de l'Accord SG (et à l'article 3:1).

61. L'étendue de la mesure est un aspect critique de l'application de cette dernière. Lorsqu'un Membre a pris la décision d'imposer une mesure donnée, l'étendue de la mesure déterminera les effets négatifs de cette dernière sur les exportateurs. Il est difficile de voir quelle information est plus pertinente que le fait de savoir pourquoi un Membre va imposer un niveau donné de restriction à l'importation plutôt qu'un autre. S'il ne dispose pas de ce renseignement, comment un Membre peut-il défendre ses intérêts ou prendre, en connaissance de cause, la décision d'engager une procédure de règlement des différends dans le cadre de l'OMC. Plus le Membre importateur considère qu'on devrait lui accorder le pouvoir discrétionnaire de déterminer l'existence d'un dommage et l'étendue de la mesure, plus il est nécessaire qu'il fournisse des renseignements sur la justification de la mesure.

62. Au paragraphe 275 de leur première communication, les États-Unis disent:

> "Comme précédemment indiqué relativement à l'article 3:1, toute prescription visant à faire en sorte que soient révélées les raisons pour lesquelles un Membre a choisi une mesure parmi plusieurs options possibles, ou a décidé d'appliquer ou non une mesure de sauvegarde, constituerait une immixtion dans le processus réfléchi du Membre, y compris ses communications avec d'autres Membres."

63. Il s'agit là d'une interprétation erronée de l'argumentation de l'Australie. L'Australie n'a jamais dit que les États-Unis devaient justifier, ni même simplement dire, la raison pour laquelle ils avaient préféré appliquer un régime de contingent tarifaire plutôt qu'un droit uniforme ou un contingent. L'Australie n'a jamais dit que les États-Unis devaient justifier, ni même simplement dire, pourquoi ils avaient décidé d'appliquer une mesure plutôt que d'exercer leur pouvoir discrétionnaire de ne pas imposer de mesure.

64. L'Australie fait valoir que, conformément à l'article 5:1 de l'Accord SG, les États-Unis avaient l'obligation de faire en sorte que l'étendue de toute mesure qu'ils appliquaient ne soit pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire pour prévenir un dommage grave et pour faciliter l'ajustement. Une telle obligation signifie que les États-Unis auraient dû pour le moins justifier la mesure à leurs propres yeux avant de l'appliquer. L'Australie a ensuite fait valoir que, compte tenu de cette obligation et de l'importance de la nature de la mesure effectivement prise, une telle justification équivalait à des renseignements extrêmement pertinents au sens de l'article 12:2 de l'Accord SG ainsi qu'à l'un des "points de fait et de droit pertinents" au sens de l'article 3:1 dudit accord.

3.2.3 Conclusion concernant les articles 5:1, 3:1 et 12:2 de l'Accord SG

65. Les États-Unis n'ont pas respecté les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG et la mesure est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes. De plus, les États-Unis ne se sont pas conformés aux prescriptions des articles 3:1 et 12:2 de l'Accord SG à cet égard.

3.3 "BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE"

3.3.1 Argument de l'Australie

66. Les questions relevant de l'article 4:1 c) de l'Accord SG sont très claires. L'ITC avait inclus les secteurs d'activité en amont dans sa détermination de la "branche de production nationale" en se fondant sur les faits suivants:

> "1) Il existe une chaîne continue de production allant du produit brut au produit transformé et 2) il existe une concordance substantielle d'intérêts économiques entre les éleveurs et les transformateurs." [*note de bas de page 31 omise*][9]

67. Les États-Unis ont remonté deux niveaux de la chaîne de production pour inclure les éleveurs sans analyser la raison pour laquelle ces derniers devraient constituer une catégorie de la "branche de production nationale". Ils n'ont pas tenté d'expliquer comment ils appliquent les prescriptions de l'article 4:1 b) et 4:2 a) et b) de l'Accord SG à un groupe d'entreprises aussi diverses en les considérant comme "l'ensemble des producteurs".

68. Le terrain d'entente entre l'Australie et les États-Unis est le fait que le "produit similaire" est "la viande d'agneau nationale". L'ITC s'est appuyée sur le "produit similaire" plutôt que sur les "produits directement concurrents".[10] À ce jour, les États-Unis n'ont pas cherché à recourir à un argument relatif aux produits directement concurrents dans leurs communications et dans leurs réponses. En conséquence, la question est de savoir qui peut être considéré comme producteur du "produit similaire".

69. Les entreprises qui produisent de la viande d'agneau ne produisent pas un "produit similaire" à celui que produisent les éleveurs et les engraisseurs, qui produisent des agneaux destinés à l'engraissement et des agneaux destinés à l'abattage.

---

[9] Page I-12 du rapport de l'ITC.
[10] Voir le paragraphe 107 de la première communication de l'Australie.

70. Pour faire droit à la définition donnée par les États-Unis de la branche de production nationale qui produit le "produit similaire", le Groupe spécial doit établir deux déterminations. En premier lieu, il doit déterminer si les critères appliqués par les États-Unis pour définir la "branche de production nationale" sont compatibles avec la définition de la "branche de production nationale" figurant à l'article 4:1 c) de l'Accord SG. Plus précisément, il s'agit de savoir si les producteurs en amont peuvent être inclus dans la branche de production nationale qui produit le produit similaire en tenant compte qu'il existe une "chaîne continue de production" et une "concordance substantielle d'intérêts économiques" entre les producteurs en amont et en aval. En second lieu, si ces critères sont compatibles avec l'Accord sur les sauvegardes, il convient de déterminer si le dossier de l'enquête de l'ITC démontrait qu'il avait été satisfait à ces deux critères.

71. Il s'agit là pour le Groupe spécial de questions se rapportant au critère minimal. Les États-Unis ont établi leur propre critère pour décider quand ils élargiraient la portée de la "branche de production nationale" pour inclure les producteurs en amont. La question est de savoir si ce critère est compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et, dans l'affirmative, si son application justifie d'inclure les éleveurs et les engraisseurs dans la "branche de production nationale" des entreprises qui produisent de la viande d'agneau.

72. L'Australie a démontré et explique plus avant ci-après que ce critère n'a pas de fondement textuel dans l'Accord sur les sauvegardes. Les États-Unis ne sont pas parvenus à prouver qu'il existait le moindre lien entre ce critère et l'Accord sur les sauvegardes, en particulier son article 4:1 c). L'action des États-Unis, à savoir le fait d'inclure les éleveurs et les engraisseurs dans la définition de la "branche de production nationale", ne se justifie donc pas.

3.3.2 Affirmations des États-Unis

3.3.2.1 Les arguments des États-Unis concernant l'"intégration verticale" ne sont pas pertinents en l'espèce et démentent en outre le fait que l'enquête de l'ITC n'avait pas établi de base permettant de traiter la "branche de production nationale" comme si elle faisait l'objet d'une intégration verticale

73. La question de savoir si l'"intégration verticale" devrait pouvoir être prise en considération pour définir la "branche de production nationale" est légitime et pourrait nécessiter d'être examinée cas par cas. Toutefois, l'étendue de cette intégration verticale, et la forme qu'elle revêt (par exemple propriété commune des étapes de production en amont et en aval et relations contractuelles) ne sont pas pertinentes pour les délibérations du Groupe spécial, étant donné qu'il n'existe aucun élément de preuve montrant l'intégration verticale des conditionneurs/dépeceurs et des éleveurs/engraisseurs, que ce soit par voie de participations croisées ou d'autres formes d'intégration. Cette question a également été abordée par l'Australie dans sa réponse à la question 5 du Groupe spécial.

74. L'enquête de l'ITC n'a pas établi le moindre fondement permettant de traiter la "branche de production nationale" comme si elle faisait l'objet d'une intégration verticale et qu'elle incluait à la fois les éleveurs/engraisseurs et les conditionneurs/dépeceurs. De fait, le seul élément de preuve en la matière est qu'il n'y a guère d'intégration verticale entre tous les segments de la branche de production. Il n'existe absolument aucun élément prouvant d'autres formes de relations entre éleveurs/engraisseurs et conditionneurs/dépeceurs qui équivaudraient à un niveau d'intégration verticale comparable à une propriété commune. Il n'existe par exemple aucun élément de preuve de l'existence de dispositions de sous-traitance, du recours aux coopératives constituées et contrôlées par les éleveurs/engraisseurs pour dépecer et conditionner le produit, ni de toute autre forme de partage des risques, tels que des ententes contractuelles de partage des risques de fluctuation des cours du produit fini, entre les divers stades de production, de l'élevage de l'agneau à la production des découpes de viandes d'agneau destinées à la vente au détail. Dans de telles circonstances, le Groupe spécial n'a même pas à envisager si et dans quelle mesure l'intégration verticale doit exister pour inclure les producteurs en

amont dans la "branche de production nationale", car il n'existe aucun élément de preuve du moindre degré significatif d'intégration verticale.

75. Un bref examen des éléments de preuve versés au dossier qui figurent dans le rapport de l'ITC fait clairement apparaître ce point. Si une proportion significative des plus de 70 000 éleveurs faisait l'objet d'une intégration verticale avec les conditionneurs et/ou les dépeceurs, on aurait pu s'attendre à ce que nombre de ces entreprises aient été sélectionnées par l'ITC pour répondre à son enquête par voie de questionnaire. Mais nous constatons que sur les 49 éleveurs et éleveurs/engraisseurs qui fournissent des renseignements financiers en tant qu'éleveurs, 42 d'entre eux indiquent que leurs activités n'étaient même pas intégrées avec celles des engraisseurs, encore moins avec celles des conditionneurs et/ou des dépeceurs.[11] Le rapport de l'ITC, page II-12, indique que "[c]ertains éleveurs exercent plus d'une activité d'élevage ovin, par exemple l'engraissement et parfois l'abattage de leurs agneaux", ce qui prouve qu'il n'y a pas intégration avec les conditionneurs ou les dépeceurs sous forme d'activités commerciales d'envergure substantielle (en dépit du sous-entendu figurant au paragraphe 66 de la première communication des États-Unis). S'il convient de considérer ces activités comme faisant partie du segment de la branche de production que constituent les conditionneurs et/ou les dépeceurs, les activités de conditionnement/dépeçage de ces entreprises auraient alors dû être visées par l'enquête par questionnaire de l'ITC - mais elles ne semblent pas l'avoir été. En outre, le fait que certains conditionneurs puissent avoir des activités d'engraisseurs et que certains autres engraisseurs puissent avoir des activités d'éleveurs, ne justifie pas le fait d'inclure ces engraisseurs, et encore moins les éleveurs indépendants, dans la "branche de production nationale".

76. Comme on l'a indiqué ci-après, les chiffres concernant le nombre d'engraisseurs fourni par les États-Unis dans leurs réponses à la question 4 de l'Australie et à la question 14 du Groupe spécial sont inexacts et trompeurs sur ce point. Au paragraphe 7 de leur réponse à l'Australie, les États-Unis disent que les engraisseurs étaient au nombre de onze. Cela pourrait donner l'impression qu'il existe un certain degré d'intégration avec les conditionneurs. Mais, comme on l'a indiqué ci-après (voir également la pièce jointe A), le rapport de l'ITC de 1995 citait l'Association nationale des engraisseurs d'agneaux qui indiquait qu'il y avait à l'époque environ 100 parcs d'engraissement de grande taille et de nombreux parcs d'engraissement de petite taille.

77. Au paragraphe 69 de leur première communication, les États-Unis affirment que le fait de limiter la "branche de production nationale" empêcherait l'analyse de "tous les facteurs pertinents" dans les cas où l'intégration était poussée. Or, le rapport de l'ITC ne voyait aucune difficulté dans le fait d'examiner les conditionneurs et les dépeceurs séparément des éleveurs et des engraisseurs. Soit il en est bien ainsi soit ces entreprises n'étaient pas comprises dans la liste de celles auxquelles était envoyé le questionnaire de l'enquête.

78. Si "l'intégration verticale" avait été une réelle question en l'espèce, le rapport de l'ITC aurait dû se borner à examiner les activités d'élevage qu'exerçaient les conditionneurs et les dépeceurs et ne pas se concentrer, comme il l'a fait, sur les éleveurs indépendants.

3.3.2.2 Les États-Unis confondent une "concordance d'intérêts économiques" avec les questions se rapportant à la définition de leur "branche de production nationale", par opposition aux questions se rapportant à l'existence d'un dommage

79. La question de la concordance d'intérêts économiques a également été abordée dans la réponse donnée par l'Australie à la question 6 du Groupe spécial. Qu'il y ait eu répercussion totale, répercussion partielle ou absence de répercussion, la pertinence de la question n'apparaît pas

[11] Au paragraphe 5 des réponses fournies le 31 mai 2000 aux questions de l'Australie, les États-Unis disent: "[e]nviron 20 pour cent de tous les éleveurs et éleveurs/engraisseurs qui ont répondu aux questionnaires de l'ITC ont indiqué qu'ils étaient à la fois éleveurs et engraisseurs".

clairement. Les États-Unis n'ont pas expliqué pourquoi la constatation par l'ITC de la "concordance d'intérêts" autorise à prendre en compte les entreprises en amont, en particulier les éleveurs. L'ITC n'a pas fourni une documentation adéquate, ne serait-ce que pour montrer qu'il existe bien une "concordance d'intérêts économiques". Ni les États-Unis au cours de cette procédure ni l'ITC dans sa détermination n'ont fourni la moindre justification quant au fait qu'une "concordance d'intérêts économiques" était à prendre en compte dans la définition de la "branche de production nationale" plutôt que dans la détermination de l'existence d'un lien de causalité. Les États-Unis ont avancé des affirmations de nature économique mais n'ont fourni aucun élément de fait ou de droit à l'appui de ces dernières.

3.3.2.3 Producteurs et production

80. Dans leur réponse à la question 3 du Groupe spécial (paragraphe 30), les États-Unis font valoir ce qui suit (les notes de bas de pages 21 et 22 qui font référence à divers dictionnaires ont été omises):

> "Le sens ordinaire du terme "produit" est défini comme la "production" (output) d'une branche de production ou d'une entreprise."

et

> ""production" s'entend de "la production totale d'un produit ou d'une branche de production"".

81. L'article 4:1 c) de l'Accord SG dispose ce qui suit:

> "une "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 produits additionnés de produits similaires ou directement concurrents constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits".

82. Les États-Unis font valoir que, dans ce que l'on appelle une "branche de production" le concept de "production" ("output") peut se référer aux produits les plus en amont (c'est-à-dire les agneaux destinés à l'engraissement) ainsi qu'aux produits intermédiaires (c'est-à-dire les agneaux destinés à l'abattage) de ladite "branche de production" plutôt qu'à la production finale de cette dernière, à savoir le "produit similaire" (c'est-à-dire la viande d'agneau). Le concept d'"entreprises" produisant le "produit similaire" n'est donc pas, de l'avis des États-Unis, pertinent.

83. Les États-Unis tentent de faire valoir de manière implicite que l'expression "*l'ensemble des producteurs des produits similaires ou directement concurrents*" signifie que les entreprises prises séparément, à savoir les "producteurs", ne sont pas tenues de produire effectivement le "produit similaire" mais doivent uniquement contribuer à sa production du fait qu'elles appartiennent à la "branche de production". Non seulement il n'existe aucune définition de dictionnaire pour étayer cette thèse mais cette dernière est incompatible avec la définition très précise de la "branche de production nationale" qui figure dans l'Accord sur les sauvegardes.

84. L'Australie avance que "*l'ensemble des producteurs des produits similaires ou directement concurrents*" s'entend des producteurs du "produit similaire" à proprement parler (en l'espèce, étant donné que les États-Unis s'appuient sur le "produit similaire"). Ainsi, dans le membre de phrase suivant, "ceux dont les productions additionnées ..." s'entend des producteurs dont la production globale représente une proportion majeure de la production "du produit similaire". L'expliquer autrement aboutirait à ce que l'expression "ceux dont les productions additionnées ..." représente un

groupe d'entreprises plus important que celui de "l'ensemble des producteurs" du "produit similaire" et, d'après la définition donnée par les États-Unis, pourrait inclure un nombre plus ou moins important de producteurs situés en amont d'intrants servant à produire le "produit similaire".

85. L'Australie estime que les États-Unis n'ont nullement établi le bien-fondé d'une telle interprétation du texte de l'Accord sur les sauvegardes. De plus, les États-Unis allèguent limiter cette pratique à certaines circonstances (les produits agricoles transformés) mais il n'existe pas non plus dans le texte de l'Accord sur les sauvegardes le moindre fondement justifiant le traitement spécial de certains produits. Si l'interprétation des États-Unis était adoptée, elle élargirait la définition de la "branche de production nationale" aux producteurs d'intrants servant à produire des "produits similaires ou directement concurrents" qui se situent en amont sans pour autant indiquer clairement quand les producteurs en amont devraient être inclus.

86. L'interprétation donnée par les États-Unis de l'Accord sur les sauvegardes et des mesures correctives prévues par ce dernier irait bien au-delà de toute interprétation plausible de la "branche de production nationale" produisant "les produits similaires ou directement concurrents". Par exemple, la "branche de production nationale" concernant les importations de véhicules automobiles inclurait non seulement les fabricants du produit final mais également tous les producteurs nationaux de composants, quel que soit leur rapport avec les fabricants du produit final. De même, une branche de production fabriquant des produits en acier serait présumée inclure tous les producteurs en amont, à savoir, potentiellement, les fournisseurs de minerai de fer, de charbon, de coke, de ferraille et d'autres intrants servant à fabriquer l'acier. Si l'interprétation donnée par les États-Unis était adoptée, dans de nombreuses affaires portant sur des produits fabriqués, le Membre serait alors *tenu* d'inclure tous les secteurs en amont. Les États-Unis ne le font pas – et aucun Membre ne le fait. Rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne laisse à penser que le champ d'application de la définition de "branche de production nationale" est si large, que la mesure de protection prévue est aussi globale, ni que les Membres peuvent élargir la définition de "branche de production nationale" pour qu'elle aille au-delà des producteurs dont la "production" constitue effectivement le "produit similaire" (ou "les produits similaires ou directement concurrents").

3.3.2.4 Pour défendre leurs agissements, les États-Unis supposent à tort qu'ils peuvent appliquer la mesure corrective mise au point pour une définition de "branche de production nationale" à un sous-ensemble d'entreprises sans procéder à une nouvelle enquête concernant l'existence du dommage, le lien de causalité et la mesure corrective

87. Les États-Unis font valoir, ou pour le moins laissent une marge de manœuvre qui permet de faire valoir que, même si la "branche de production nationale" se limitait aux conditionneurs et aux dépeceurs, les constatations de l'ITC auraient été identiques. L'Australie a également répondu sur ce point dans sa réponse à la question 10 du Groupe spécial.

88. Redéfinir la "branche de production nationale" pour n'inclure que les conditionneurs/dépeceurs modifie de manière fondamentale tous les aspects de l'analyse concernant l'existence du dommage et le lien de causalité, ainsi que la détermination de la mesure corrective à prendre conformément à l'article 5:1 de l'Accord SG. En ce qui concerne l'existence du dommage, le fait qu'une "branche de production nationale" définie comme englobant les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs va dans son ensemble subir un dommage grave, ne permet pas de déterminer *a posteriori* que les conditionneurs/dépeceurs vont subir un dommage grave. En ce qui concerne le lien de causalité, ne pas inclure les éleveurs/engraisseurs dans la "branche de production nationale" signifie que ces derniers sont une cause potentielle de dommage pour le reste de la "branche de production nationale", à savoir les conditionneurs/dépeceurs. Enfin, il est peu probable qu'une mesure corrective visant les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs, en conformité de l'article 5:1 de l'Accord SG, soit identique à une mesure corrective visant une "branche de production nationale" définie d'une manière plus restreinte. À n'en pas douter, la *démonstration*

que la mesure n'est pas "plus restrictive qu'il n'était nécessaire" doit être différente dans l'un et dans l'autre cas. En résumé, les cadres analytiques utilisés en ce qui concerne le lien de causalité et la mesure corrective – ainsi que les déterminations factuelles – diffèrent en fonction de la définition de la "branche de production nationale".

3.3.2.4.1 La détermination de l'ITC est entièrement fondée sur une définition fausse de "branche de production nationale"

89. L'ITC a défini la "branche de production nationale" qu'elle utiliserait pour établir sa détermination concernant l'existence du dommage, le lien de causalité et la mesure corrective. Tous les aspects de la détermination de l'ITC reposent sur la détermination de cette limite. Il en va ainsi non seulement pour l'analyse figurant aux pages I-16 à 21 du rapport de l'ITC mais également pour l'analyse concernant l'existence du lien de causalité présentée ensuite, pour la détermination de l'ITC, pour la recommandation de l'ITC concernant la mesure corrective et pour la détermination finale établie par les États-Unis au sujet de la mesure proprement dite. Le choix fait par l'ITC en ce qui concerne la "branche de production nationale" s'est répercuté sur chacune des phases de l'enquête et de la détermination ainsi que, par la suite, sur la décision finale concernant la mesure effectivement prise par les États-Unis.

90. Les prescriptions concernant la diffusion d'un rapport public et l'envoi de notifications au Comité ont notamment pour objet de permettre à un Membre affecté de contester le fondement de la mesure dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC. Si un Membre pouvait simplement réfuter les arguments en révisant les raisons qui ont motivé une décision, le système de règlement des différends n'aurait aucun sens. Cela affaiblirait également très nettement les obligations incombant à un Membre et changerait les règles quant à ce que le plaignant est tenu de prouver.

3.3.2.4.2 Les faits concernant les conditionneurs et les dépeceurs

91. L'Australie présentera néanmoins quelques observations à titre subsidiaire au cas où le Groupe spécial considérerait qu'il convient d'examiner si les États-Unis auraient pu parvenir à la même conclusion en limitant la "branche de production nationale" aux conditionneurs et aux dépeceurs. Comme elle l'a déjà indiqué, l'Australie a également formulé des observations sur ce point dans sa réponse à la question 10 du Groupe spécial.

92. Le fait que le rapport de l'ITC ne contient pas d'éléments de preuve suffisants et n'examine pas tous les facteurs pertinents s'applique aux conditionneurs et aux dépeceurs de la même manière qu'il s'appliquait à l'examen de la "branche de production nationale" portant sur les quatre segments du secteur, tel que figurant dans le rapport de l'ITC. De même, le rapport de l'ITC ne respecte pas non plus les prescriptions des articles 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord SG, y compris la question de la preuve de l'"imminence" d'un dommage grave.

93. De surcroît, que penser des constatations figurant aux pages I-16 à 21 du rapport de l'ITC étant donné qu'aucune tentative n'a été faite pour évaluer l'ampleur ou le sens de la gravité du dommage pour chacun des segments de la branche de production.

94. En outre, sur la base des renseignements indexés fournis à titre de pièce n° 41 par les États-Unis, il n'existe aucun élément de preuve de "la menace d'un dommage grave" pour les conditionneurs et les dépeceurs.

95. S'agissant des *conditionneurs*, le tableau 8[12] indique que pour la période intermédiaire de 1998, on n'a enregistré que de très faibles reculs de la production et des expéditions, la réduction de l'utilisation de la capacité étant presque entièrement imputable à l'accroissement de la capacité. Le tableau 16 montre que les ventes nettes ont progressé et, bien qu'il soit difficile de lire ces données indexées, la baisse des profits semble être due à l'augmentation des coûts directs de la main-d'oeuvre et autres coûts de transformation. Et même dans ces conditions, les conditionneurs enregistrent encore un profit. Le tableau 21 montre que d'énormes dépenses d'équipement ont été effectuées en 1997 (environ 12 fois leur montant annuel normal).

96. S'agissant des *conditionneurs/dépeceurs*, le tableau 18 montre que les ventes nettes, les profits et le cash flow ont tous progressé au cours de la période intermédiaire de 1998. Au tableau 21, on note que les dépenses d'équipement ont progressé au cours de cette même période. Le tableau 21 montre que d'énormes dépenses d'équipement ont été effectuées en 1995 et 1996 (soit environ dix fois leurs niveaux de 1993 et 1994).

97. S'agissant des *dépeceurs*, le tableau 3 montre que pour la période intermédiaire de 1998, la production a augmenté et les expéditions également, tant en volume qu'en valeur. Le recul de l'utilisation de la capacité totale a été uniquement imputable à la très nette augmentation de la capacité. Une version indexée du tableau 20, "Résultats des opérations", n' a pas été fournie.

3.3.3 Conclusion concernant la "branche de production nationale"

98. Ainsi, la définition de "branche de production nationale" utilisée par l'ITC est incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord SG. Cette définition a été utilisée par l'ITC pour établir ses constatations concernant l'existence d'un dommage, y compris le lien de causalité, et pour élaborer sa recommandation relative à la mesure corrective. Cette définition a également été utilisée par les États-Unis, après la publication du rapport de l'ITC, pour décider de l'étendue de la mesure. En conséquence, les constatations relatives à l'existence d'un dommage et à la mesure sont irrémédiablement viciées et il ne peut y être remédié. La mesure est donc incompatible avec les prescriptions des articles 2:1, 4 et 5:1 de l'Accord SG.

3.4 "MENACE DE DOMMAGE GRAVE"

3.4.1 "Imminence évidente"

99. La définition de la "menace de dommage grave" figurant à l'article 4:1 b) de l'Accord SG stipule expressément qu'il doit y avoir "imminence évidente" d'un dommage grave pour la "branche de production nationale". S'il a été déterminé (comme c'est le cas en l'espèce) que la "branche de production nationale" ne subit pas actuellement de dommage grave, il faut alors qu'il y ait des circonstances nouvelles ou un changement de circonstances qui feront subir à la "branche de production nationale" un dommage grave. Il faut qu'il y ait également une modification non négligeable de la situation générale de la "branche de production nationale".

100. L'ITC n'a nullement expliqué quelles circonstances changeaient et causeraient un dommage grave ni pourquoi il y avait "imminence évidente" dudit dommage grave. Les États-Unis n'étaient pas disposés à expliquer ce que cela signifiait au cours des consultations prévues à l'article 12:3 de l'Accord SG ou dans le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Les États-Unis n'ont toujours pas abordé la question de ce qu'ils entendent par "imminence évidente", ni dans leur première communication, ni dans leurs déclarations liminaires ou de clôture les 25 et 26 mai 2000. De l'avis de l'Australie, cela signifie que les États-Unis admettent qu'ils n'ont pas satisfait à cette prescription,

[12] Les tableaux mentionnés dans la présente sous-section font référence à la pièce n° 41 des États-Unis.

entre un grand nombre d'autres, dans leur détermination de l'existence de la menace de dommage grave.

101. Ce point comporte deux aspects: 1) il faut démontrer qu'il existe des circonstances faisant qu'un dommage grave va survenir; et 2) que l'occurrence du dommage grave est imminente.

3.4.1.1 Une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave doit être fondée sur une constatation qu'un dommage grave surviendra en l'absence d'une évolution notable des circonstances

102. La constatation qu'un dommage grave va survenir ne peut être fondée sur des conjectures ou de simples possibilités. Dans les cas où aucun dommage grave n'est encore survenu, il faudra constater qu'un dommage grave sera subi à moins qu'une évolution notable des circonstances n'ait lieu. C'est là une chose tout à fait différente de ce que dit le rapport de l'ITC dans sa conclusion relative à la constatation de l'existence de la menace, à la page I-21:

> "Compte tenu de la diminution au cours de la période visée par l'enquête de la part de marché, de la production, des expéditions, de la rentabilité et des prix dans la branche de production nationale, entre autres difficultés auxquelles se voyait confrontée cette dernière, nous concluons que celle-ci est menacée d'un dommage grave imminent."

La constatation se fonde donc sur la période 1993 à septembre 1998 (période visée par l'enquête) sans avancer de motif substantiel qui explique pourquoi il y aurait une évolution notable des circonstances qui entraînerait un dommage grave en 1999.

103. En outre, les États-Unis ont fourni dans leur première communication[13] comme élément de preuve l'enquête par questionnaire effectuée par l'ITC sur les importations en 1999 des exportateurs australiens et néo-zélandais. Or, cet examen des importations figure dans le rapport de l'ITC après la constatation de l'existence "d'une menace de dommage grave" (pages I-16 à 21) et fait partie de l'analyse concernant le lien de causalité. Ce faisant, les États-Unis réécrivent le rapport de l'ITC.

104. Un problème fondamental de la démarche suivie dans le rapport de l'ITC pour parvenir à la conclusion qu'il existe une menace de dommage grave est qu'il s'agit d'une analyse statique qui n'apporte aucun élément permettant de conclure ce qui se passera ni quand cela se passera.

105. De plus, le rapport de l'ITC a conclu que l'accroissement des importations serait bien inférieur à celui qui figure dans la citation susmentionnée des États-Unis. Par exemple, à la note de bas de page 171 qui figure à la page I-34 du rapport de l'ITC, il était projeté que les importations n'augmenteraient en 1999 que de 4,5 pour cent. Si les États-Unis se fondent sur la proportion de 21 pour cent comme élément de preuve, cela ne cadre pas non seulement avec la séquence du raisonnement présenté dans le rapport de l'ITC mais également avec la constatation de leur propre autorité compétente quant au chiffre projeté.

3.4.1.2 Pour qu'il y ait menace, le dommage grave doit être imminent

106. La question de savoir quand le dommage grave surviendra est cruciale. Les États-Unis traitent ce point comme si "imminence" signifiait simplement qu'un dommage pouvait survenir à un moment ou à un autre de l'avenir sans la moindre indication de la date à laquelle cela pourrait être. En l'occurrence, l'ITC a établi une constatation en février 1999 sur la base de données allant jusqu'en septembre 1998 (ou dans certains cas jusqu'en 1997 seulement) au sujet de l'existence d'une menace, sans pour autant indiquer quand le dommage surviendrait. Le rapport de l'ITC n'a pas été publié avant

[13] Aux paragraphes 24 et 84.

avril 1999 et la mesure n'a pas été imposée avant juillet 1999. Au regard de l'Accord sur les sauvegardes, la mesure a été appliquée en juillet 1999 du fait que la "branche de production nationale" allait subir de manière imminente un dommage grave. Les États-Unis ne pouvaient pas savoir ce qui allait se passer ni quand cela se passerait sur la base du rapport de l'ITC.

107. L'Australie a explicité le sens de "imminence" dans sa première communication, en particulier aux paragraphes 189 à 206. Un cas de menace porte nécessairement sur l'avenir. Refuser d'attribuer la moindre substance à "imminence" revient à dire que ce terme n'a pas de signification. Ce qui revient à tenter de le supprimer du texte de l'Accord sur les sauvegardes. Une mesure de sauvegarde est une mesure extraordinaire prise à titre d'urgence.[14] Que peut-on trouver de plus extraordinaire qu'une mesure de sauvegarde prise sur la base de l'existence d'une menace alors qu'aucun dommage grave n'est subi, surtout pas par suite d'un accroissement des importations. Une telle mesure ne peut être justifiée que dans les conditions rigoureuses énoncées à l'article 4:1 b) de l'Accord SG.

108. La démarche suivie dans le rapport de l'ITC en ce qui concerne la question de la "menace de dommage grave" (pages I-16 à 21) a probablement dans la pratique empêché l'ITC de parvenir à une conclusion satisfaisante au sujet de "l'imminence évidente" (quelles que soient les circonstances en l'espèce). Toutefois, cette démarche n'a pas relevé les États-Unis de l'obligation qui leur était faite de rendre une détermination motivée concernant "l'imminence évidente" avant d'appliquer la mesure.

3.4.1.3 Les États-Unis tentent de récrire le rapport de l'ITC concernant "l'imminence"

109. Les États-Unis ont tenté en divers points de leur première communication de récrire le rapport de l'ITC au sujet de "l'imminence". Les observations qu'ils formulent présentent d'une manière essentiellement erronée les allégations figurant dans le rapport de l'ITC quant à ce qu'a fait l'ITC. Par exemple, les observations concernant "l'imminence" se trouvent aux paragraphes 134 à 136. Dans les paragraphes 134 et 136 de leur première communication, les États-Unis disent que l'ITC a examiné la modification de la composition des importations et les tendances des projections pour 1998 et 1999. À la deuxième phrase du paragraphe 136, les États-Unis disent:

> "Trois des commissaires de l'ITC ont en outre dit qu'ils ne pensaient pas que les exportateurs avaient surestimé leurs prochaines exportations à destination des États-Unis car cela aurait été contraire à leur intérêt" [note de bas de page 167: Rapport de l'ITC, page I-23 n. 23]

110. Le problème que pose cette réécriture est le fait que le rapport de l'ITC présentait sa conclusion sur "l'imminence" dans la section concernant "l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave", aux pages I-16 à 21. Or, les arguments avancés par les États-Unis auxquels il est fait référence ci-dessus se trouvent dans la section concernant le lien de causalité, aux pages I-21 à 26. De toute évidence, l'observation citée ci-dessus ne représentait pas les faits réels - dans la note de bas de page 171 figurant à la page I-34, l'ITC prévoyait que les exportations progresseraient en 1999 de 4,5 pour cent.

3.4.1.4 Les États-Unis tentent de récrire le rapport de l'ITC concernant "l'existence d'une menace de dommage grave"

111. Aux paragraphes 79 à 82 de leur première communication, les États-Unis énoncent ce qu'ils décrivent comme étant "l'essentiel de la détermination de l'existence d'une menace établie par l'ITC". Les quatre points allégués étaient les suivants: la poussée et la poussée projetée des importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande; l'évolution de la proportion entre produits

[14] Voir les rapports de l'Organe d'appel *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, paragraphe 86, et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, paragraphe 93.

frais/réfrigérés et produits congelés; la baisse des prix et la constatation par l'ITC que les prix continueraient de baisser à l'avenir; et le fait que les indicateurs économiques relatifs à la "branche de production nationale" se sont stabilisés en 1996 mais détériorés en 1997 et 1998, lorsque les importations ont progressé, et que cette détérioration devait, d'après les prévisions, se poursuivre en 1999.

112. Le gros problème qui se pose aux États-Unis au sujet de cette "analyse" alléguée, c'est que cette dernière n'a jamais eu lieu. Les États-Unis ont repris quelques passages de l'analyse concernant l'existence de la menace, de l'analyse concernant le lien de causalité et de la section factuelle de la deuxième partie et ont tenté de les agencer pour en faire un nouvel argument. Les trois premiers points n'ont pas été allégués par l'ITC dans son analyse concernant l'existence de la menace – comme on l'a indiqué en ce qui concerne le lien de causalité, il s'agit également d'une réécriture de ce que disait le rapport de l'ITC. Le quatrième point est également un amalgame entre une citation inexacte et un mélange de l'analyse concernant le lien de causalité et de l'analyse concernant l'existence de la menace. Les points concernant les importations figuraient là encore dans la section relative au lien de causalité. Le seul point concernant la stabilisation en 1996 ou à tout autre moment qui figure dans la section relative à l'existence de la menace se trouve aux pages I-17 et 18:

> "La consommation par habitant de viande d'agneau/de mouton, que l'on ne peut à aucun moment de la période visée par l'enquête qualifier de réellement florissante semblait en 1996 s'être stabilisée dans une certaine mesure, et les prix de la viande d'agneau étaient généralement plus élevés, compensant en partie la perte des versements effectués au titre de la Loi sur la laine pour cette année-là. Au milieu de 1997, les indicateurs économiques relatifs à la branche de production ont commencé à accuser une baisse. Ainsi qu'il est exposé ci-après, la détérioration de ces indicateurs, qui s'est produite après 1996, confirme que la branche de production est menacée d'un dommage grave." [notes de bas de pages 59 et 60 omises]

113. La stabilisation de la consommation apparaît au tableau 36 figurant à la page II-69, qui n'indique rien de plus que le fait que la consommation de viande d'agneau et de mouton par habitant était de 1,1 livre en 1995, 1996 et 1997, soit un recul par rapport au niveau de 1,2 livre enregistré en 1994. L'ITC n'a pas dit que "les indicateurs économiques relatifs à la santé de la branche de production nationale se sont stabilisés en 1996 après l'abrogation de la Loi sur la laine". De fait, cela aurait été inexact. Ce qui s'est passé, c'est que l'on a enregistré une envolée temporaire des prix due à la liquidation des troupeaux, laquelle a continué de déstabiliser les marchés.

3.4.2 Prise en compte de tous les facteurs pertinents

3.4.2.1 Argument de l'Australie

114. Dans sa première communication, l'Australie a prouvé que l'ITC s'était appuyée sur des données insuffisantes pour rendre ses conclusions. L'ITC n'a donc pas examiné les facteurs pour lesquels elle s'est appuyée sur de telles données.

115. Par ailleurs, même pour ce qui est de ces données insuffisantes, l'ITC n'a pas examiné tous les facteurs pertinents énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG qu'elle était tenue d'examiner.

3.4.2.2 Affirmations des États-Unis

116. Au paragraphe 150 de leur première communication, les États-Unis ont dit, en ce qui concerne les données rassemblées en réponse aux questionnaires de l'ITC:

> "Les plaignants n'ont avancé aucune raison expliquant pourquoi cette méthode était inférieure en quoi que ce soit à une évaluation objective des éléments de preuve."

117. Les États-Unis utilisent le même terme "évaluation objective" dans le titre de la section V.D.5.a.

118. Cela est tout simplement inexact, à moins qu'il ne s'agisse d'un jeu de mot sur l'utilisation de "éléments de preuve", à savoir les éléments de preuve utilisés par l'ITC. Les États-Unis tentent d'atténuer les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. L'article 4 de l'Accord SG prescrit d'"évaluer[ont] tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable" et de fonder cette évaluation sur "des faits". L'argument de l'Australie, en partie, est que la série de données, et l'évaluation, ont été très nettement insuffisantes pour satisfaire aux prescriptions de l'Accord SG. L'Australie a prouvé ce point dans sa première communication.

3.4.2.2.1 L'insuffisance des données concernant les éleveurs

119. Au paragraphe 150 de leur première communication, les États-Unis disent:

> "L'ITC a noté que la taille même de la branche de production nationale – plus de 70 000 éleveurs en 1997 – empêchait l'ITC d'interroger un pourcentage élevé d'entreprises ou même d'établir le type d'échantillons statistiquement valable utilisé pour les branches plus petites et moins dispersées."

120. Aucune explication n'est donnée par les États-Unis ni sur la raison du choix des 110 éleveurs qui ont reçu les 110 questionnaires ni sur la raison pour laquelle un échantillon statistiquement valable n'aurait pas pu être sélectionné. Le rapport de l'ITC s'appuie sur les réponses à ces questionnaires pour ce qui est des données financières. Sur ce point, l'ITC n'avait reçu de réponses que de 47 éleveurs, et de 42 éleveurs uniquement qui n'étaient pas des engraisseurs. Il s'agit donc de 42 éleveurs sur plus de 70 000 sans qu'aucune justification ne soit donnée de la raison pour laquelle cet échantillon devrait être considéré, d'une manière ou d'une autre, représentatif. En outre, 27 des éleveurs seulement ont fourni des renseignements sur leurs activités durant la période intermédiaire de 1998. L'Australie estime que cela ne peut être considéré comme une évaluation adéquate de la situation financière du segment de la branche de production, sur laquelle est fondée la constatation établie par l'ITC de "l'existence d'une menace de dommage grave".

3.4.2.2.2 L'insuffisance des données concernant les éleveurs/engraisseurs

121. Il est dit au paragraphe 164 de la première communication des États-Unis:

> "L'Australie se plaint que l'ITC n'a obtenu des données qu'auprès de trois éleveurs/engraisseurs et que, pour la période intermédiaire de 1998, elle n'a pas reçu de données des entreprises qui auraient été concernées par la constatation de l'existence d'une menace. On ne voit pas très bien ce que l'Australie essaie de démontrer ici. Pour constater que la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave, l'ITC a fondé sa décision en partie sur la dégradation de la situation de la branche pendant la période intermédiaire de 1998. Dans la mesure où l'ITC ne disposait pas, pour la période intermédiaire de 1998, de données concernant les éléveurs/engraisseurs, elle ne pouvait pas s'appuyer sur de telles données." [*note de bas de page 196 omise*]

122. L'Australie s'est plainte du fait que, pour les éleveurs/engraisseurs, l'ITC ne disposait de renseignements que jusqu'en 1997. Lorsque les États-Unis disent ci-dessus que:

> "l'ITC a fondé sa décision en partie sur la dégradation de la situation de la branche pendant la période intermédiaire de 1998"

ils doivent se fonder sur la situation d'autres segments de la branche de production, étant donné que l'ITC ne disposait d'aucun renseignement concernant 1998 pour ce groupe d'entreprises.

123. L'argument de l'Australie est qu'il n'est nullement possible que, sur la base d'un petit nombre d'entreprises pour lesquelles les données n'allaient que jusqu'en 1997, l'ITC ait pu procéder à un examen adéquat des facteurs concernés pour parvenir à la conclusion qu'en 1999 ces entreprises étaient menacées d'un dommage grave imminent.

124. En outre, si les renseignements fournis au Groupe spécial au titre de la pièce n° 41 des États-Unis sont certes indexés, le tableau 14 montre que les ventes et les valeurs nettes des ventes des éleveurs/engraisseurs avaient atteint des niveaux records en 1997. (Le tableau 14 présente des chiffres allant uniquement jusqu'en 1997.)

3.4.2.2.3 L'insuffisance des données concernant les conditionneurs et les dépeceurs

125. Le rapport de l'ITC ne dit rien sur l'étendue des activités de transformation concernant la viande d'agneau du seul dépeceur, ou même des deux conditionneurs/dépeceurs ainsi que du seul dépeceur.

126. Au paragraphe 165 de leur première communication, les États-Unis disent également:

> "Comme indiqué, dans le rapport de l'autorité compétente, bon nombre de conditionneurs et de dépeceurs ne consacrent qu'une partie de leurs activités à la transformation de la viande d'agneau [*note de bas de page 200: Rapport de l'ITC, page II-15*] *et n'étaient pas en mesure de fournir des données distinctes sur les activités en rapport avec la viande d'agneau*." [*non souligné dans l'original*]

L'observation formulée après la note de bas de page (en italique et soulignée) n'apparaît pas dans la même citation et semble être une extrapolation.

127. Les États-Unis disent pourtant que, en raison de l'absence de données distinctes concernant les activités en rapport avec la viande d'agneau, ces entreprises ne devraient pas être prises en compte. Les entreprises en cause évoluent entre l'agneau, le mouton plus âgé et d'autres espèces sans le moindre problème. Si elles ne disposaient pas de données distinctes, il serait raisonnable de supposer qu'elles ne subissaient pas de dommage ou même qu'elles n'étaient pas menacées d'un dommage grave: sans aucun doute, affirmer le contraire relèverait de la pure spéculation. De fait, ces entreprises n'ont pas été prises en compte dans la "branche de production nationale" parce qu'aucune question de dommage ne se posait au sujet des importations de viande d'agneau. Rien dans l'Accord sur les sauvegardes n'autorise l'ITC à faire son choix de cette manière. Les États-Unis ont dit dans leur première communication, par exemple au paragraphe 124, que l'ITC avait rendu sa détermination sur "l'ensemble de la branche de production". Les entreprises qui conditionnent ou dépècent d'autres viandes, outre la viande d'agneau, font tout autant partie de la branche de production qui produit de la viande d'agneau et ne peuvent pas tout simplement ne pas être prises en compte.

3.4.2.2.4 Nombre d'entreprises de chaque segment de la branche de production ayant fourni des réponses aux questions du Groupe spécial et de l'Australie

128. Les États-Unis ont fourni certaines données statistiques dans leurs réponses à la question 14 du Groupe spécial et à la question 4 de l'Australie.

129. Le nombre d'engraisseurs (11) est trompeur et semble ne pas représenter autre chose que le nombre d'entreprises ayant répondu au questionnaire. Une observation similaire pourrait être formulée en ce qui concerne les engraisseurs/éleveurs (7). Le rapport de 1995 de l'ITC notait:

> "Les représentants de l'Association nationale des engraisseurs d'agneaux signalent qu'il n'existe probablement guère plus de 100 parcs d'engraissement des agneaux de grande taille aux États-Unis, bien qu'il y existe de nombreux parcs d'engraissement de petite taille."[15]

Cela ne coïncide pas avec les réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial et de l'Australie. En outre, étant donné qu'il y a, d'après ce que disent les États-Unis, 571 conditionneurs, le nombre de 18 parcs d'engraissement représenterait une structure de la branche de production inhabituelle.

130. Le nombre de dépeceurs donné est de "moins de dix grandes entreprises". Or, dans sa question, le Groupe spécial demandait combien il y avait de dépeceurs. Le questionnaire a été envoyé à 16 entreprises. Il est présumé que les dépeceurs sont enregistrés auprès du gouvernement et pouvaient être recensés. De fait, compte tenu du label de qualité reçu pour la viande d'agneau nationale classée par le Département de l'agriculture, la quasi-totalité des entreprises s'occupant du dépeçage de la viande d'agneau seraient enregistrées auprès du Département de l'agriculture.

131. Au paragraphe 95 des réponses fournies par les États-Unis aux questions du Groupe spécial, les quatre conditionneurs/dépeceurs correspondent au nombre d'entreprises recensées pour l'envoi du questionnaire – mais cela ne dit pas combien ils sont.

132. Le fait qu'il soit mentionné au paragraphe 97 des réponses fournies par les États-Unis aux questions du Groupe spécial que des données utilisables ont été reçues sur les activités de cinq conditionneurs, de deux conditionneurs/dépeceurs et de quatre dépeceurs suppose, présume-t-on, qu'ils ont été comptés deux fois ou que la plupart d'entre eux n'ont fourni qu'un minimum de données. À la page II-24 du rapport de l'ITC, il est indiqué que des données ont été fournies sur leurs activités en rapport avec la viande d'agneau par deux conditionneurs, deux conditionneurs/dépeceurs et un dépeceur.

133. Au paragraphe 98 des réponses fournies par les États-Unis aux questions du Groupe spécial, on ne comprend pas clairement comment on est arrivé au chiffre de 6 pour cent étant donné qu'il y a deux produits distincts, à savoir les agneaux destinés à l'engraissement et les agneaux destinés à l'abattage. La référence aux données utilisables ne tient pas compte du fait que 27 éleveurs seulement et aucun engraisseur/éleveur n'ont fourni de données pour la période intermédiaire de 1998 – alors qu'existait une "menace de dommage grave".

134. Au paragraphe 100, les États-Unis laissent entendre que le rapport de l'ITC s'est appuyé sur un argument relatif à la proportion majeure. Cela ne ressort pas clairement du rapport de l'ITC. De plus, si l'Australie est d'accord pour dire que l'Accord sur les sauvegardes ne comporte pas de prescription au sujet de ce qu'est une proportion majeure, il doit s'agir de "ceux [les producteurs] dont les productions additionnées de produits similaires ou directement concurrents constituent une proportion majeure de la production nationale totale" de viande d'agneau. Le rapport de l'ITC n'indique nulle part comment il établit une détermination sur ce point dans une "branche de production nationale" à plusieurs niveaux telle qu'elle est définie en l'espèce. Les États-Unis s'étendent sur la proportion de la valeur ajoutée par les éleveurs. Si tel est pour eux la base de la "proportion majeure", cela souligne d'autant le problème que représente le fait de rendre une

[15] Page 2-5 de la version électronique – voir pièce jointe A.

détermination sur la base de 27 éleveurs seulement sur plus de 70 000 sans que des données aient été fournies pour la période intermédiaire de 1998.

135. Les États-Unis notent au paragraphe 102 de leur réponse à la question 15 du Groupe spécial que les éleveurs sélectionnés pour répondre au questionnaire dans le cadre de l'enquête l'ont été du fait qu'ils étaient les plus gros bénéficiaires des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine. Cela souligne le caractère non représentatif des éleveurs sélectionnés et pourrait traduire une plus grande vulnérabilité face à l'arrêt du programme de subventions accordées au titre de la Loi sur la laine.

136. Au paragraphe 106 de leur réponse à la question 16 du Groupe spécial, les États-Unis indiquent ce qui suit:

> "De fait, rien dans l'Accord n'impose à ces autorités d'envoyer des questionnaires."

137. L'Australie ne réfute nullement ce point. Toutefois, l'Accord sur les sauvegardes dispose que l'enquête doit se fonder sur des faits et comme l'a indiqué le rapport du groupe spécial *Corée - Sauvegarde concernant certains produits laitiers* au paragraphe 7.30:

> "Selon nous, une évaluation objective comporte un examen qui permet 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 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. Enfin, nous considérons que 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 avait rassemblés." [*pas d'italique ni de soulignement dans l'original*]

Ainsi, d'un point de vue pratique, dans quasiment tous les cas, il sera nécessaire d'envoyer des questionnaires pour rassembler les éléments de preuve prescrits par l'Accord sur les sauvegardes.

3.4.2.2.5 L'Australie n'a pas suggéré que l'ITC aurait dû "obliger" les entreprises à répondre au questionnaire

138. Au paragraphe 160 de leur première communication, les États-Unis indiquent ce qui suit:

> "L'idée de l'Australie selon laquelle l'ITC aurait dû obliger les entreprises à répondre au questionnaire, ou obtenir un taux ou un niveau particulier de réponses n'est pas fondée au titre de l'Accord sur les sauvegardes. L'Accord n'énonce aucun critère particulier concernant le degré de complétude d'une enquête." [note de bas de page 191 omise]

139. Il n'est tout simplement pas vrai de dire que l'Australie a suggéré que l'ITC aurait dû obliger les éleveurs ou l'un quelconque des segments de la branche de production à répondre au questionnaire. L'Australie estime qu'un Membre est dans l'obligation de faire en sorte qu'une enquête soit menée de manière complète et comme il se doit à tous égards. L'Accord sur les sauvegardes ne définit pas un critère élevé de complétude de l'enquête sur tous les points, y compris en ce qui concerne l'enquête concernant l'existence d'un dommage menée conformément à l'article 4 de l'Accord SG.

140. Dans le cadre de l'OMC, aucun Membre n'a l'obligation de prendre une mesure de sauvegarde. Les États-Unis n'étaient pas tenus de le faire. L'enquête a été menée et la mesure a été imposée pour que la "branche de production nationale" en bénéficie. Toutes les composantes de cette "branche de production nationale" étaient censées être menacées d'un dommage grave imminent. De fait, les requérants faisaient valoir qu'un dommage grave était déjà actuellement subi. Toutefois, les États-Unis disent que pour obtenir des données de plus de 27 éleveurs, huit engraisseurs, zéro éleveur/engraisseur, deux conditionneurs, deux conditionneurs/dépeceurs et un dépeceur sur leurs activités en rapport avec l'agneau et la viande d'agneau durant la période intermédiaire de 1998, l'ITC aurait dû les avoir ***obligés*** à répondre. Cette situation amène à se demander pourquoi l'ITC n'avait pas souhaité interroger un plus grand nombre d'entreprises et pourquoi un si grand nombre des entreprises interrogées, dont il est allégué qu'elles estimaient subir un dommage grave causé par l'accroissement des importations, avaient été si peu enclines à répondre au questionnaire. Tout ce que l'ITC aurait dû faire, c'est souligner qu'il serait dans leur intérêt de répondre, étant donné qu'en l'absence de données suffisantes, elle serait forcée d'établir une détermination négative. Si le recours bénéficiait vraiment d'un large appui, une telle déclaration aurait alors suffi à susciter un grand nombre de réponses.

3.4.2.2.6 Responsabilités du Groupe spécial en ce qui concerne l'évaluation de la pertinence des données et la prise en compte de l'examen des facteurs relevant de l'article 4 de l'Accord SG, en particulier de ceux énumérés à l'article 4:2 a)

141. Comme elle l'indiquait au paragraphe 120 de sa première communication, l'Australie estime que: "il incombe aussi au Groupe spécial de se prononcer sur le point de savoir si les États-Unis ont satisfait à l'obligation qui leur est faite de rassembler les bonnes données afin de lui permettre de rendre une détermination conformément aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes, et en particulier de l'article 4 dudit accord".

142. L'évaluation par le Groupe spécial de la pertinence des données doit également se faire dans le contexte de ce que l'ITC a allégué avoir constaté. En particulier, le rapport de l'ITC constatait l'existence d'une menace de dommage grave en se fondant sur des données rassemblées de manière peu satisfaisante qui allaient jusqu'en septembre 1998, ou dans certains cas jusqu'en 1997 seulement, sur la base desquelles elle constatait également qu'un dommage grave n'était pas subi.

143. Au paragraphe 151 de leur première communication, les États-Unis disent ce qui suit:

> "Les réponses en question ne visant qu'une partie relativement petite de la branche, l'ITC n'a pas accordé une importance décisive aux données fournies par les éleveurs interrogés."

144. Il s'agit là d'une admission révélatrice compte tenu des données obtenues des éleveurs en réponse au questionnaire en ce qui concerne les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG, à savoir:

- accroissement des importations - aucun pour les agneaux destinés à l'engraissement (données non obtenues en réponse au questionnaire);
- part du marché intérieur – 100 pour cent pour les agneaux destinés à l'engraissement (données non obtenues en réponse au questionnaire);
- variations du niveau des ventes – ont augmenté;
- production – a augmenté;

- productivité – n'a pas été calculée pour les données obtenues en réponse au questionnaire mais semblerait avoir augmenté en 1998 (voir note de bas de page 78, figurant aux pages I-18 et 19);

- utilisation de la capacité – n'a pas été examinée;

- profits et pertes – les revenus nets hors subventions étaient positifs alors qu'ils étaient négatifs pour chacune des années de la période 1993-1996 (voir le tableau figurant à la page 36 de la première communication de l'Australie, après le paragraphe 153);

- emploi – a progressé.

145. Le rapport de l'ITC, en haut de la page I-19, note l'importance qu'il accorde aux données financières obtenues en réponse au questionnaire ("en particulier les données obtenues en réponse au questionnaire sur le déclin financier de la branche de production") pour établir sa constatation de l'existence d'une menace. À la page II-24, le rapport de l'ITC indique que: "[a]ucune donnée n'est disponible auprès du Département de l'agriculture sur la situation financière de la branche de production de viande d'agneau". En l'absence des données obtenues en réponse au questionnaire, le rapport de l'ITC n'aurait pas pu ne serait-ce que formuler la moindre observation sur les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG. Par exemple, en ce qui concerne les éleveurs, les données recueillies en réponse au questionnaire étaient requises pour les profits et pertes et pour l'emploi et elles ont été utilisées pour les ventes. Le rapport de l'ITC était tout aussi tributaire des données fournies en réponse au questionnaire pour les autres segments de la branche de production.

146. L'Accord sur l'OMC autorise une action aussi extraordinaire que le fait d'appliquer une mesure de sauvegarde, mais uniquement à condition qu'il ait été satisfait comme il se doit aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994, lesquels prévoient notamment qu'une enquête approfondie sera menée. L'enquête menée en l'espèce n'a pas du tout été à la hauteur de l'obligation qui était faite aux États-Unis.

147. Les États-Unis n'ont pas répondu à la question cruciale de l'insuffisance des données en examinant les facteurs sur lesquels se fonde une constatation que les segments de la branche de production étaient menacés d'un dommage grave imminent.

3.4.3 Lien de causalité

3.4.3.1 Les arguments de l'Australie

148. Comme le démontrait la première communication de l'Australie, la constatation relative au lien de causalité figurant dans le rapport de l'ITC était gravement viciée:

- la "branche de production nationale" ne subissait pas de dommage grave – de fait, le rapport de l'ITC n'indiquait nulle part que l'un quelconque des segments de la branche de production subissait un dommage grave – encore moins que le dommage grave fut imputable aux importations;

- il n'était pas possible de déterminer ce qui se produirait à l'avenir sans effectuer une analyse prospective des conditions qui prévalaient dans la "branche de production nationale";

- aucune indication n'a été donnée quant aux conditions différentes qui étaient attendues dans les divers segments de la "branche de production nationale" et quant à la raison pour laquelle "l'ensemble des producteurs" allait subir un dommage grave;

- la constatation d'après laquelle la "branche de production nationale" était menacée d'un dommage grave imminent se fondait sur des données insuffisantes allant jusqu'en septembre 1998, ou dans certains cas jusqu'en 1997 seulement;

- les mêmes données insuffisantes ont été utilisées pour effectuer l'analyse relative au lien de causalité;

- aucune raison n'a été avancée pour expliquer comment l'ITC pouvait parvenir à une conclusion sur la cause du dommage grave subi en 1999 en se fondant sur des données allant jusqu'en septembre 1998 pour la "branche de production nationale", et n'allant pas au-delà de 1997 pour certains groupes de cette dernière;

- tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG n'ont pas été examinés, même en se fondant sur des données insuffisantes;

- le rapport de l'ITC reconnaissait que d'autres facteurs avaient un effet négatif sur la "branche de production nationale" et qu'ils étaient en fait les "causes de l'existence de la menace de dommage grave", mais il ne tentait nullement d'évaluer le dommage collectif présent ou futur qui leur était imputable.

149. Aux termes de l'article 2:1 de l'Accord SG, l'accroissement des importations "cause ou menace de causer" un dommage grave à la "branche de production nationale". L'article 4:2 b) de l'Accord SG dispose que le lien de causalité entre les importations et le dommage grave ou la menace de dommage grave doit être démontré sur la base d'éléments de preuve objectifs et en tenant compte des facteurs pertinents énoncés à l'article 4:2 a) dudit accord. Le dommage causé par des facteurs autres ne peut être imputable à l'accroissement des importations. À la lumière de ces prescriptions, le rapport de l'ITC présente une analyse du lien de causalité insuffisante et viciée tant du point de vue des données utilisées et des facteurs examinés pour évaluer l'existence du dommage grave, que du fait que l'ITC n'a pas veillé à ne pas attribuer à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs.

3.4.3.2 Les affirmations des États-Unis

150. Au paragraphe 90 de leur première communication, les États-Unis disent ce qui suit:

> "En outre, l'ITC a constaté que les versements n'avaient été accordés qu'à une partie de la branche de production, les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux; les conditionneurs et les dépeceurs n'avaient jamais bénéficié de subventions au titre de la Loi sur la laine." [*note de bas de page 131 omise*]

151. L'Australie n'a jamais allégué que les conditionneurs et les dépeceurs avaient reçu des subventions au titre de la Loi sur la laine. Le fait est que la suppression de ces subventions a eu un effet déstabilisateur sur les éleveurs et que la liquidation des troupeaux qui en est résultée a non seulement diminué la possibilité de production future d'agneaux et donc également de viande d'agneau, mais a aussi entraîné une brève envolée des prix en 1996 et 1997. L'impact de cette déstabilisation s'est poursuivi et a entraîné une évaluation incorrecte du lien de causalité dans le rapport de l'ITC.

152. La suppression de ces subventions s'est répercutée sur les conditionneurs et les dépeceurs parce qu'elle a non seulement déstabilisé les prix mais également entraîné une reprise de la tendance à la baisse de la taille des troupeaux et donc une réduction de la production de viande d'agneau nationale transitant par les entreprises des conditionneurs et des dépeceurs.

3.4.3.2.1 La référence faite par les États-Unis au groupe spécial États-Unis - Saumons créé en vertu du Code est fausse

153. Les paragraphes 54ff et 74ff des réponses données par les États-Unis à la question 7, pour l'un, et à la question 10, pour l'autre, du Groupe spécial, se réfèrent au rapport du groupe spécial *États-Unis – Saumons en provenance de Norvège* créé en vertu du Code antidumping issu du Tokyo Round (ADP/87). Au paragraphe 55 de leurs réponses, les États-Unis citent en l'approuvant le paragraphe 555 du rapport de ce groupe spécial:

> "Ainsi que le groupe spécial l'a relevé, le Code antidumping issu du Tokyo Round ne contenait pas de prescription expresse sur la façon dont les autres facteurs déterminants devaient être examinés. Les dispositions pertinentes du Code relatives à la détermination de l'existence du dommage mettaient particulièrement l'accent sur les facteurs spécifiques que les autorités devaient considérer dans l'examen des effets des importations. Selon ses conclusions, l'ITC n'était pas tenue "outre l'examen des effets des importations" au titre de ces dispositions (de déterminer) "d'une façon ou d'une autre l'étendue du préjudice causé par ces autres facteurs afin d'isoler ce préjudice de celui qui était causé par les importations en provenance de Norvège." [*note de bas de page 50 omise*]

154. Les groupes spéciaux de l'OMC peuvent bien sûr se laisser guider par les arguments et le raisonnement des groupes spéciaux créés en vertu du Code, mais ledit rapport n'a pas été adopté par les PARTIES CONTRACTANTES mais par les Parties au Code. Il n'a donc pas été adopté au titre du GATT de 1947 et il ne relève donc pas du GATT de 1994.

155. En outre, il y a des différences notables entre les deux affaires.

- L'affaire *États-Unis – Saumons* relevait du Code antidumping et ne concernait pas les mesures de sauvegarde prises au titre de l'article XIX.

- Le texte de l'article 3:4 du Code est très différent de celui de l'article 4:2 b) de l'Accord SG.

- De fait, le texte de l'article 3:4 du Code est différent de celui de l'article 3:5 de l'Accord antidumping de l'OMC.

156. L'analyse de la disposition effectuée par le groupe spécial créé en vertu du Code insistait (aux paragraphes 550 à 553) sur la différence entre le caractère spécifique et obligatoire de l'analyse exigée en vertu de la première phrase de l'article 3:4 (y compris la note 4) et la formulation moins spécifique de la deuxième phrase, qui utilise "pourra" (et "[peuvent]" à la note 5), en ce qui concerne l'examen des autres facteurs.

157. La formulation a été renforcée dans l'Accord antidumping de l'OMC, ce qui suggère qu'il faut utiliser avec précaution le raisonnement du groupe spécial *États-Unis – Saumons en provenance de Norvège*. De plus, bien que les États-Unis disent que les différences de formulation entre le Code et l'Accord sur les sauvegardes ne sont pas substantielles[16], ces différences sont marquées.

[16] Note de bas de page 69 des réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial.

158. Le texte du Code était le suivant:

> "Il doit être démontré que les importations faisant l'objet d'un dumping causent, par les effets [*note de bas de page 4 omise*] du dumping, un préjudice au sens où l'entend le présent code. Il pourra y avoir d'autres éléments [*note de bas de page 5 omise*] qui, au même moment, causent un préjudice à la branche de production, et les préjudices causés par ces autres éléments ne doivent pas être imputés aux importations faisant l'objet d'un dumping."

159. L'article 4:2 b) de l'Accord SG dispose que:

> "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."

160. Rien dans le texte de l'article 4:2 b) n'est de caractère non obligatoire. La constatation établie au titre de la deuxième phrase de l'article 4:2 b) de l'Accord SG au sujet de l'incidence d'autres facteurs est nécessaire pour rendre la détermination finale prévue à la première phrase au sujet de l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave ou la menace de dommage grave. Pour y parvenir, il est nécessaire de procéder à un examen des effets ***additionnés*** de ***tous*** les autres facteurs. Lorsqu'il a été déterminé que le dommage[17], présent ou futur, causé par d'autres facteurs additionnés était survenu alors, et alors seulement, pouvait-on établir une détermination sur le point de savoir si l'accroissement des importations proprement dit allait (en l'espèce) causer un dommage grave de manière imminente à la "branche de production nationale".

3.4.3.2.2 Les États-Unis tentent de récrire le rapport de l'ITC concernant le lien de causalité

161. L'Australie ne va pas revenir sur ce qu'elle a déjà dit mais se limitera à trois points.

162. Premièrement, l'exposé des paragraphes 79 à 82 de la première communication des États-Unis présente de manière erronée ce qui figurait effectivement dans la section du rapport de l'ITC concernant le lien de causalité. En particulier, il mélange les sections concernant "les conditions de concurrence" et "l'analyse du lien de causalité". Ce faisant, il présente de manière erronée la question de la composition des importations par produit frais/réfrigéré et produit congelé. L'analyse présentée au dernier paragraphe de la page I-22 du rapport de l'ITC est telle que la viande d'agneau nationale et la viande d'agneau importée deviennent substituables.[18]

163. Deuxièmement, les États-Unis tentent de fausser les axes de l'analyse faite par l'ITC, par exemple au paragraphe 88 de leur première communication, où ils disent ce qui suit:

> "L'ITC a par ailleurs constaté que les résultats financiers dans tous les segments de la branche de production s'étaient considérablement détériorés en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 et a attribué cet affaiblissement en grande partie à la

[17] À l'article 4:2 b) de l'Accord SG, ce terme se rapporte à tous les degrés du dommage et non pas simplement au "dommage grave".

[18] Même cette constatation était qualifiée dans le rapport de l'ITC dans les termes suivants: "[i]l y a, néanmoins, des éléments de preuve qui montrent des différences entre les produits de sources diverses".

> baisse des prix *provoquée par l'accroissement des importations*." [note de bas de page 124: Rapport de l'ITC, page I-20] [*pas d'italique dans l'original*]

164. Le membre de phrase en italique ne figure pas à la page I-20 du rapport de l'ITC, ni expressément ni de manière implicite – les États-Unis l'ont tout simplement ajouté pour étayer leur argument.

165. Troisièmement, la question de la période d'ajustement des éleveurs et des engraisseurs est un exemple des points sur lesquels l'Australie n'est pas d'accord avec le rapport de l'ITC (malgré l'observation formulée par les États-Unis au paragraphe 86 de leur première communication). Le rapport de l'ITC lui-même (par exemple à la page II-52) indique que la durée du passage en parc d'engraissement est de deux à quatre mois. C'est donc là le cycle de temps auquel sont confrontés les engraisseurs. En outre, dans la mesure où les États-Unis font valoir que les engraisseurs peuvent faire baisser les prix pour les éleveurs, moins les engraisseurs subiront les effets négatifs de la baisse des prix de la viande d'agneau – plus leurs profits seront plus ou moins importants en fonction de comment et quand ils achètent les agneaux destinés à l'engraissement et de comment et quand ils vendent les agneaux destinés à l'abattage selon les fluctuations du marché. Toutefois, ils peuvent procéder à des ajustements rapides. Pour mettre la durée de deux à quatre mois en perspective, plus de neuf mois se sont écoulés entre le dépôt de la requête auprès de l'ITC et l'application de la mesure. Aucun argument présenté dans le rapport de l'ITC ne suggère comment une branche de production qui suit ce type de cycle pourrait subir une menace de dommage de cette manière. Si le dommage grave pour les engraisseurs était de toute évidence imminent en février 1999, il devait alors avoir disparu au moment où la mesure a été effectivement appliquée.

3.4.4 Conclusion concernant la "menace de dommage grave"

166. Ainsi, le rapport de l'ITC n'a pas respecté les prescriptions de l'article 4 de l'Accord SG concernant la détermination de la "menace de dommage grave" causée par l'accroissement des importations. Par conséquent, la mesure est incompatible avec les articles 2:1 et 4 de l'Accord SG.

3.5 MAINTIEN D'UN NIVEAU DE CONCESSIONS ET D'AUTRES OBLIGATIONS SUBSTANTIELLEMENT ÉQUIVALENT

167. Les États-Unis ont fait valoir dans leur première communication que:

> "Lu à la lumière de l'article 12:3, l'article 8:1 fait obligation à un Membre d'engager des consultations avant d'appliquer une mesure de sauvegarde. Il ne subordonne pas l'application d'une telle mesure à l'obligation d'offrir ou d'accorder des concessions commerciales." [*paragraphe 261*]

et

> "Ainsi, la seule obligation imposée par l'article 8:1 à un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde est de ménager des possibilités adéquates de consultation préalable. Les États-Unis ont satisfait à cette obligation." [*paragraphe 262*]

168. L'article 12:3 de l'Accord SG prescrit bien de mener des consultations préalables. Les États-Unis font valoir que la référence au paragraphe 1 de l'article 8 de l'Accord SG qui figure à l'article 12:3 du même accord est oiseuse lorsque le droit du Membre affecté de prendre une mesure immédiate de rétorsion au titre du paragraphe 2 de l'article 8 de l'Accord SG est suspendu en application du paragraphe 3 dudit article 8. Une telle approche de l'interprétation des traités n'est pas permise.

169. De même, les États-Unis font valoir que la référence à "s'efforcera …" au paragraphe 1 de l'article 8 de l'Accord SG est également superflue lorsque le Membre affecté ne peut prendre de mesure immédiate de rétorsion au titre du paragraphe 2 dudit article 8 en raison de la suspension mise en œuvre conformément au paragraphe 3 du même article 8. Là encore, il s'agit d'une approche de l'interprétation des traités qui n'est pas permise.

170. Si "s'efforcera ..." figurant à l'article 8:1 de l'Accord SG ne s'appliquait que lorsque le paragraphe 3 dudit article ne s'appliquait pas, cela aurait été dit. De même, si la référence au paragraphe 1 de l'article 8 de l'Accord SG faite à l'article 12:3 dudit accord ne s'appliquait que lorsque le paragraphe 3 de l'article 8 de l'Accord SG ne s'appliquait pas, le texte l'aurait indiqué.

171. Tant l'article 8:1 que l'article 12:3 de l'Accord SG s'appliquent lorsqu'un Membre "projette d'appliquer ... ou cherche à … proroger ...". Ils ne s'appliquent pas immédiatement à l'expiration de la suspension de trois ans prévue à l'article 8:3 de l'Accord SG. Ainsi, l'argument des États-Unis est que l'obligation de s'efforcer de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent ne s'applique pas durant les quatre premières années de l'application d'une mesure de sauvegarde.

172. Les États-Unis affirment également au paragraphe 265 de leur première communication que:

> "Pour atteindre cet objectif, ils ont autorisé les Membres à imposer des mesures de sauvegarde durant une période de temps limitée sans crainte d'"avoir à payer" pour de telles mesures."

173. Les États-Unis n'indiquent aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes où cela serait spécifié. Si telle avait été l'intention des rédacteurs, on aurait pu s'attendre à ce que ce point soit énoncé dans le texte. Le texte effectif de l'Accord sur les sauvegardes supprime simplement le droit de prendre une mesure de rétorsion au cours des trois premières années de l'application d'une mesure prise en conformité de l'Accord.

174. Au paragraphe 266 de leur première communication, les États-Unis ajoutent:

> "Le fait que l'Australie fait maintenant valoir qu'un Membre doit offrir des concessions substantiellement équivalentes pour l'application de mesures de sauvegarde pendant la période de trois ans indiquée à l'article 8:3 compromet l'objectif visant à rétablir un contrôle multilatéral car cela encouragerait les Membres à rechercher, hors du cadre de l'Accord sur les sauvegardes, des moyens pour protéger leurs branches de production lésées. Un tel résultat compromettrait un objectif essentiel de l'Accord."

175. L'argument des États-Unis semble se résumer à une affirmation voulant que le fait de s'efforcer de parvenir à un accord mutuellement satisfaisant avec les exportateurs affectés serait une trop lourde charge pour le Membre qui propose d'appliquer une mesure. Or, il s'agit d'une mesure extraordinaire et rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne porte à croire que l'application d'une mesure de sauvegarde doit être facile et ne rien coûter. Si un Membre peut faire face à la situation sans recourir à l'Accord sur les sauvegardes, d'une manière compatible avec les règles de l'OMC, par exemple en appliquant des mesures d'ajustement structurel, cela sera généralement accueilli avec satisfaction. Si, au contraire, les États-Unis veulent dire qu'en étant tenus de respecter les dispositions de l'article 8:1 de l'Accord SG, ils agiront de manière contraire à l'article 11:1 b) dudit accord du fait qu'ils imposeront, par exemple, des mesures dites d'autolimitation des exportations, ils sont alors en train de dire qu'ils ne respecteront pas les obligations qui leur sont faites dans le cadre de l'OMC. Le refus par un Membre de respecter les obligations qui lui incombent dans le cadre de l'OMC n'est pas

une justification juridique de la suppression d'une obligation découlant de l'Accord sur les sauvegardes.

176. Aux paragraphes 279 à 281 de leur première communication, les États-Unis déforment les arguments présentés par l'Australie au sujet de l'article 12:3 de l'Accord SG. L'Australie fait valoir que l'article 12:3 dudit accord dispose qu'un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde engagera des consultations:

> "afin, entre autres choses, ... d'arriver à un accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 1 de l'article 8".

177. Cela nécessite bien plus qu'une simple réunion. Il fallait que les États-Unis tentent d'arriver à un accord en ce qui concerne l'obligation énoncée au paragraphe 1 de l'article 8 de l'Accord SG, à savoir "s'efforceront ...". Les États-Unis ont admis[19] qu'ils ne tentaient pas d'atteindre cet objectif parce qu'ils considéraient qu'ils n'avaient pas une telle obligation. Les États-Unis n'ont donc pas mené de telles négociations de bonne foi conformément aux prescriptions de l'article 12:3 de l'Accord SG.

178. Dans leur réponse à la question 9 de l'Australie, les États-Unis montrent qu'ils n'ont pas compris la position de l'Australie ni une réponse donnée par l'Australie au Canada en 1999 (énoncée au paragraphe 19 des réponses des États-Unis).

179. Au paragraphe 20 de leurs réponses aux questions posées par l'Australie, les États-Unis disent ce qui suit:

> "La réponse que l'Australie a donnée au Canada montre que, de l'avis de l'Australie, un Membre peut décider de ménager les intérêts d'autres Membres grâce à des ajustements du volume et de l'administration des contingents et des contingents tarifaires, et que les compensations prévues à l'article 8:1 seront rarement appropriées. L'Australie semble également considérer qu'il appartient aux Membres importateurs de se prononcer sur cette question."

180. La référence faite par l'Australie à l'adoption d'une nouvelle loi n'entendait pas signifier que la compensation au moyen des concessions tarifaires serait "*non appropriée*" ni que le Membre importateur ne devrait pas engager d'authentiques consultations pour résoudre la question de manière satisfaisante. Il s'agissait d'une réponse à une question posée par le Canada. Le seul dispositif juridique dont dispose l'Australie pour modifier ses droits de douane est le processus législatif, à savoir en présentant en premier lieu un projet de loi sur le tarif douanier au Parlement du Commonwealth, ou en émettant un avis à ce propos si le Parlement n'est pas en session. Il n'est pas possible de le faire par voie de réglementation ou de proclamation. De fait, pour appliquer une mesure de sauvegarde sous forme d'une augmentation tarifaire, y compris d'un contingent tarifaire, il serait nécessaire d'avoir déposé un projet de loi sur le tarif douanier et, si un accord avait été conclu en matière de compensation, il est présumé qu'il ferait partie de ce même projet de loi.

181. La référence à la pratique du passé se rapportait évidemment à l'historique des mesures de sauvegarde relevant de l'article XIX, compte tenu des possibilités éventuelles de rétorsion. L'Australie admet qu'un résultat similaire pourrait survenir pour des mesures relevant de l'Accord sur les sauvegardes, le résultat négocié pouvant être par exemple d'augmenter le contingent tarifaire ou de réduire les droits hors contingent au lieu d'accorder une concession tarifaire pour un autre produit. Cela serait entièrement compatible avec la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 8 de l'Accord SG. L'Australie n'a pas fait valoir que le seul moyen de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent serait d'accorder des concessions tarifaires.

[19] Voir en particulier le paragraphe 234 de la première communication de l'Australie.

182. En l'espèce, il n'y a pas eu d'offre faite par les États-Unis et aucune consultation n'a en fait été menée sur la manière d'atteindre l'objectif prévu au paragraphe 1 de l'article 8 de l'Accord SG. Les États-Unis disent qu'ils se sont acquittés de leur obligation au titre des articles 8:1 et 12:3 dudit accord en procédant aux consultations prévues à l'article 12:3 de l'Accord SG les 4 mai[20] et le 14 juillet 1999. Toutefois, les États-Unis maintiennent que la recommandation de l'ITC au sujet de la mesure n'a pas de pertinence dans le contexte de l'OMC. En outre, la mesure effective qui devait être appliquée n'a pas été annoncée avant le 7 juillet 1999. Il ne peut y avoir eu de consultations sur la mesure le 4 mai 1999. Il n'y a pas eu de modification du contingent tarifaire à la suite de l'annonce faite le 7 juillet 1999 ni de consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG, à l'exception de celles qui se sont tenues le 14 juillet 1999.[21] De fait, les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes le fait qu'ils avaient "introduit la mesure le 7 juillet 2000[22], à savoir avant les consultations du 14 juillet 2000, pour une entrée en vigueur à compter du 22 juillet 1999. Du point de vue juridique, la mesure a été appliquée par proclamation du Président le 7 juillet 1999 avant les consultations du 14 juillet 1999.[23] Ainsi, les consultations ont été de pure forme sans qu'il y ait tentative de respecter les prescriptions des articles 12:3 et 8:1 de l'Accord SG. Les dispositions relatives au traitement du produit en transit et à la délivrance des licences ont fait l'objet de discussions distinctes qui n'ont jamais été considérées comme des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG, les États-Unis ayant notifié au Conseil du commerce des marchandises et au Comité des sauvegardes que ces dernières se limitaient aux réunions du 4 mai 1999 et du 14 juillet 1999.[24] Dans le même document, les États-Unis notifiaient au Comité que "[a]ucune solution mutuellement satisfaisante n'a été trouvée". Sur cette base, l'Australie s'est prévalue du maintien de ses droits par un échange de lettres notifiées au Conseil du commerce des marchandises et au Comité des sauvegardes.[25]

183. Par ailleurs, si les États-Unis considéraient que les consultations tenues le 4 mai 1999 relevaient de l'article 8:1 de l'Accord SG, comme ils l'alléguaient au paragraphe 17 de leurs réponses aux questions posées par l'Australie, ces consultations avaient eu pour résultat l'application d'une mesure plus restrictive. La mesure effective appliquée était entièrement contraire aux dispositions de l'article 8:1 de l'Accord SG ainsi qu'aux consultations prévues au titre de l'article 12:3 dudit accord.

3.6 NON-DISCRIMINATION – ARTICLE 2:2 DE L'ACCORD SG

184. Cette question a également été abordée dans la réponse donnée par l'Australie à la question 19 du Groupe spécial.

185. Ce que disent les États-Unis aux paragraphes 253 à 257 de leur première communication semble être différent des faits présentés dans leur législation et dans le rapport de l'ITC. Les États-Unis disent, ou tout au moins laissent supposer, que l'ITC n'a pas fondé sa détermination de l'existence du dommage sur les importations de toutes les sources, y compris du Canada notamment.

186. Le rapport de l'ITC, à la page I-26, établissait une détermination de l'existence d'un dommage et ultérieurement, aux pages I-26 et 27, faisait une constatation concernant les importations dans le cadre de l'ALENA. C'est là une étape additionnelle requise au titre de l'ALENA et de la législation qui en porte application.

---

[20] La date du 28 avril 1999 mentionnée au paragraphe 17 de la réponse donnée par les États-Unis à la question 9 de l'Australie concernait la consultation avec la Nouvelle-Zélande et non pas l'Australie.

[21] Voir G/L/313-G/SG/19 – Pièce n° 13 de l'Australie

[22] Voir G/SG/N/10/USA/3, pièce n° 11 de l'Australie. Le document était daté du 12 juillet 1999 sur la base d'une communication des États-Unis en date du 9 juillet 2000.

[23] Pièce n° 5 de l'Australie.

[24] G/L/313-G/SG/19, pièce n° 13 de l'Australie

[25] G/L/339-G/SG/N/12/AUS/1-G/SG/N/12/USA/1, pièce n°14 de l'Australie.

187. Comme l'indiquent clairement les pages 21 et 22 du document G/SG/N/1/USA/1[26], la constatation de l'ITC concernant les importations en provenance des partenaires de l'ALENA fait l'objet d'une détermination distincte par le Président. Cela a été confirmé par les États-Unis dans les réponses données au moment de l'examen de la loi dans le cadre du Comité des sauvegardes. Par exemple, dans la réponse à l'Australie, les États-Unis disent ce qui suit[27]:

> *"2. Si les importations réalisées dans le cadre de l'ALENA ont été exclues du champ d'application des mesures de sauvegarde, par exemple en vertu du paragraphe 312 (page 25), sont-elles également exclues du nombre des facteurs à prendre en considération conformément à l'article 202 c) 1) (page 5) et réputées être d'autres facteurs au sens de l'article 202 c) 2) B)? Dans la négative, comment cela se justifierait-il au regard de l'Accord sur les sauvegardes?*
>
> Les facteurs énumérés à l'article 202 c) 1), que la Commission du commerce international prend en considération, se rapportent à la question de savoir si la branche de production nationale subit un dommage grave ou une menace de dommage grave et au lien de causalité. En ce qui concerne ce dernier, la Commission tient compte à ce stade de toutes les importations quelle que soit leur source, y compris celles qui viennent des pays de l'ALENA. Ce n'est qu'après avoir déterminé l'existence d'un dommage lié aux importations en provenance de toutes les sources qu'elle fait des constatations relatives aux importations provenant des pays de l'ALENA seulement. C'est le Président, et non la Commission, qui décide d'exclure les importations en provenance de l'ALENA et il ne le fait qu'après réception d'un rapport de la Commission contenant une détermination positive de l'existence d'un dommage.
>
> En outre, les dispositions de la législation des États-Unis prévoyant que les importations en provenance d'un pays de l'ALENA peuvent être exclues du champ d'application d'une mesure de sauvegarde dans certaines circonstances ne sont pas incompatibles avec l'article XIX du GATT ni avec l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes car elles s'appliquent dans le cadre d'un accord de libre-échange conforme à l'article XXIV du GATT. Elles visent à mettre en œuvre les dispositions d'un accord conclu entre le Canada, le Mexique et les États-Unis afin d'éliminer les droits de douane et autres restrictions au commerce pour l'essentiel des échanges commerciaux entre ces pays."

188. Ainsi, dans un document daté du 23 avril 1996, les États-Unis disaient que: "*En ce qui concerne ce dernier [le lien de causalité], la Commission tient compte à ce stade de toutes les importations quelle que soit leur source, y compris celles qui viennent des pays de l'ALENA. Ce n'est qu'après avoir déterminé l'existence d'un dommage lié aux importations en provenance de toutes les sources qu'elle fait des constatations relatives aux importations provenant des pays de l'ALENA seulement. C'est le Président, et non la Commission, qui décide d'exclure les importations en provenance de l'ALENA et il ne le fait qu'après réception d'un rapport de la Commission contenant une détermination positive de l'existence d'un dommage.*"

189. Ainsi la détermination de l'ITC concerne "toutes les importations quelle que soit leur source". Les États-Unis n'ont pas tenté de justifier cette approche, qui a été suivie dans la présente affaire. Les États-Unis semblent se borner à faire valoir que le niveau des importations en provenance des sources qui ont été exclues, en particulier en provenance des partenaires de l'ALENA, était si faible qu'il ne

[26] Paragraphes 311 et 312 de la Loi portant application de l'ALENA, en particulier le paragraphe 312 b).

[27] Question 2 du document G/SG/W/160, pièce n° 38 de l'Australie.

causait pas de dommage grave. Cela ne justifie pas un non-respect des dispositions de l'article 2:2 de l'Accord SG.

190. En conséquence, l'Australie demande au Groupe spécial de constater que les États-Unis ont enfreint les dispositions de l'article 2:2 de l'Accord SG.

3.7 LA MESURE EST UN MANQUEMENT PAR LES ÉTATS-UNIS AUX OBLIGATIONS QUI LEUR INCOMBENT AU TITRE DE L'ARTICLE II DU GATT DE 1994

191. Enfin, étant donné qu'elle n'est pas conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994, la mesure prise par les États-Unis est contraire aux consolidations tarifaires appliquées par les États-Unis à la viande d'agneau, comme l'a démontré l'Australie dans sa première communication. En conséquence, la mesure est un manquement par les États-Unis aux obligations qui leur incombent au titre de l'article II du GATT.

4. CONCLUSION

192. À la lumière de ce qui précède ainsi que de toutes les allégations et de tous les arguments présentés au Groupe spécial dans sa première communication écrite, au cours de la première réunion de fond tenue les 25 et 26 mai 2000, ainsi que dans ses réponses aux questions posées par le Groupe spécial, l'Australie demande au Groupe spécial de constater que les États-Unis ont enfreint les articles II et XIX du GATT de 1994 et les articles 2:1, 2:2, 3:1, 4:1 b) et c), 4:2 a) et b), 5:1, 8:1, 11:1 a), 12:2 et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes en appliquant une mesure de sauvegarde à la viande d'agneau.

5. PIÈCE JOINTE A

PAGE 2-5 DU RAPPORT DE L'ITC: CONDITIONS DE CONCURRENCE CONCERNANT LES BRANCHES DE PRODUCTION DE VIANDE D'AGNEAU DES ÉTATS-UNIS ET ÉTRANGÈRES [*pas de majuscules dans l'original*]

La plupart des éleveurs ont de petits troupeaux d'ovins (50 têtes ou moins, que l'on appelle troupeaux d'exploitation), l'élevage ovin n'étant qu'une activité secondaire.[1] Toutefois, environ un tiers des éleveurs des terres de parcours des États de l'ouest possèdent des troupeaux relativement importants (50 têtes ou plus, que l'on appelle troupeaux de parcours) et se spécialisent dans l'élevage ovin.[2] ***Les responsables de l'Association nationale des engraisseurs d'agneaux signalent qu'il n'existe probablement pas plus de 100 parcs d'engraissement des agneaux de grande taille aux États-Unis, bien qu'il y existe de nombreux parcs d'engraissement de petite taille.*** L'activité d'engraissement des moutons et des agneaux a tendance à se concentrer dans quelques États, comme l'indique le tableau ci-après[3] (1 000 têtes):

États	1990	1991	1992	1993	1994
Californie	225	280	285	305	320
Texas	200	180	210	180	210
Colorado	385	250	310	315	325
Wyoming	100	110	150	190	190
Sud Dakota	55	85	85	91	103
Iowa	90	85	95	85	85
Oregon	110	106	81	95	90
Kansas	102	63	48	82	60
Tous les autres	495	571	566	534	456
Total	1 762	1 730	1 830	1 877	1 839

Éleveurs

Aux États-Unis, les éleveurs de moutons et d'agneaux peuvent se diviser en catégories, dont[4]: 1) les éleveurs de races pures (à savoir, ceux qui élèvent des moutons de pure race et vendent des béliers aux fins de la reproduction[5]; 2) les producteurs d'agneaux du marché commercial (ceux qui élèvent des troupeaux de moutons pour la production d'agneaux qui sont directement envoyés à l'abattage; ou 3) les opérateurs commerciaux de parcs d'engraissement (ceux qui gèrent des parcs d'engraissement où les agneaux sont engraissés aux aliments concentrés jusqu'à ce qu'ils atteignent le poids d'abattage). Certains éleveurs exercent plus d'une seule activité d'élevage ovin.

---

[1] Robert E. Taylor, *Scientific Farm Animal Production: An Introduction to Animal Science*, quatrième édition (New York: Macmillan Publishing Co., 1992), page 47.

[2] *Ibid*.

[3] Animaux en parcs d'engraissement à compter du 1er janvier. Département de l'agriculture des États-Unis, service national des statistiques agricoles (NASS), *Ovins et caprins*, divers numéros, 1991-1995.

[4] La description ci-après des catégories d'éleveurs est une adaptation de celle qui figure dans *Scientific Farm Animal Production* de Taylor, pages 48 et 49.

[5] Les éleveurs augmentent souvent le nombre de têtes de leurs troupeaux ou remplacent les brebis qui ne peuvent plus servir à la reproduction en gardant les meilleures agnelles de chaque saison. Le cycle de reproduction d'une brebis étant généralement de quatre à cinq ans, environ 20 à 25 pour cent des agnelles de chaque saison doivent être gardés pour maintenir les effectifs reproducteurs des troupeaux.

ANNEXE 1-9

DÉCLARATION LIMINAIRE DE L'AUSTRALIE À LA DEUXIÈME RÉUNION DE FOND

(26 juillet 2000)

INTRODUCTION

1. Monsieur le Président, Messieurs les Membres du Groupe spécial. Nous en sommes à un stade avancé de la procédure. Les points de fait et de droit ont été identifiés et discutés longuement. Les communications présentées dans ce différend ont été détaillées et les argumentations se recoupent, mais les questions portées devant le Groupe spécial sont claires. L'Australie se concentrera sur les points de fait et de droit essentiels qui ont prêté aux interprétations les plus manifestement erronées des États-Unis en l'espèce. Ces points incluent le manquement des États-Unis à:

- l'obligation de démontrer une "évolution imprévue des circonstances";
- l'obligation de définir correctement la branche de production nationale en l'espèce, à la lumière des faits particuliers considérés;
- l'obligation de démontrer l'imminence évidente d'un dommage grave;
- l'obligation de démontrer que le dommage grave sera causé par un accroissement des importations; et
- l'obligation de n'appliquer une mesure que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement.

2. Ces obligations doivent être satisfaites dans le cadre de l'enquête menée conformément à l'article 3:1 de l'Accord SG ainsi que dans les rapports et lors des consultations ultérieures. Si l'une quelconque de ces obligations n'est pas dûment observée, il en résulte que les mesures sont appliquées d'une manière incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT de 1994. En appliquant la mesure de sauvegarde aux importations de viande d'agneau, les États-Unis ont manqué non à l'une seulement de ces obligations, mais à l'ensemble de celles-ci. Les États-Unis n'ont pas non plus observé les autres obligations essentielles: maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent avec l'Australie; et ne pas agir de façon discriminatoire au détriment de l'Australie et en faveur d'autres Membres de l'OMC dans le cadre de l'application de la mesure.

3. Les autres points de droit, de procédure et de fait déjà avancés par l'Australie devraient également être considérés comme confirmés ici.

OBLIGATION DE DÉMONTRER L'"ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES"

4. Dans ses communications au Groupe spécial et ses réponses aux questions du Groupe spécial, l'Australie a fait observer que le rapport de l'ITC ne démontrait pas effectivement l'"évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX du GATT de 1994. L'Australie a aussi établi que l'évolution réelle des circonstances à laquelle les États-Unis ont réagi en imposant leur mesure de sauvegarde n'était pas inattendue, mais bien connue et prévue en fait.

5. Les États-Unis ont cherché à faire en sorte que la question de l'"évolution imprévue des circonstances" ne soit plus considérée comme un point de fait et de droit pertinent et soit ramenée à un niveau tellement insignifiant que leur autorité compétente n'ait aucun besoin d'en tenir compte. D'ailleurs, dans leur deuxième communication les États-Unis déclarent que la clause de l'"évolution imprévue des circonstances" dans l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 est un verbiage dépourvu de sens.[1]

6. Les États-Unis font tout simplement valoir que l'Organe d'appel a fait une erreur de droit dans ses constatations dans les affaires *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*. Dans leur deuxième communication, les États-Unis se réfèrent à l'article 31:3 b) de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* pour faire valoir que l'"évolution imprévue des circonstances" était une considération insignifiante dans le cadre de l'article XIX du GATT de 1947 en raison de la "pratique ultérieurement suivie" par les parties contractantes au GATT. Les États-Unis ne démontrent pas, toutefois, que cette "pratique ultérieurement suivie" établissait "l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité".

7. Monsieur le Président, l'élément de preuve le plus concluant concernant l'interprétation et l'application de l'article XIX dans le cadre de l'OMC *n*'émane *pas* d'allégations relatives aux pratiques et aux vues en matière de sauvegardes de telle ou telle partie contractante au GATT, comme les États-Unis dans un passé éloigné. Il ne vient pas davantage d'une ancienne note factuelle du secrétariat du GATT. Il ne vient pas non plus des disputes des négociateurs lors du Cycle d'Uruguay quant aux mérites du terme "inattendue" par rapport à ceux du terme "imprévue". Il vient en revanche, du texte même de l'Accord sur les sauvegardes et de l'issue donnée aux différends considérés dans le cadre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC, à savoir les rapports de l'Organe d'appel dans les affaires *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, rapports qui ont été adoptés par les Membres.

8. Le deuxième alinéa du préambule de l'Accord sur les sauvegardes reconnaissait "la nécessité de clarifier ... les disciplines de ... l'article XIX". S'il y avait eu un accord entre les parties contractantes au GATT quant à l'idée que la formule l'"évolution imprévue des circonstances" était dépourvue de sens, cette formule aurait été explicitement supprimée lors de tout exercice de clarification. Or, la formule n'a pas été supprimée et l'Organe d'appel a établi qu'il s'agissait d'une question qui devait effectivement être démontrée.

9. La démonstration de l'"évolution imprévue des circonstances" est une obligation juridique qu'un Membre doit observer lorsqu'il applique une mesure puisque cette circonstance *doit* effectivement être démontrée. L'article 11:1 a) de l'Accord SG incorpore les obligations énoncées à l'article XIX du GATT de 1994. Ainsi, la prescription de l'article 3:1 de l'Accord SG suivant laquelle l'autorité compétente publiera un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elle sera arrivée sur tous les points de fait et de droit pertinents s'applique également à la question de l'"évolution imprévue des circonstances".

10. À la place, les États-Unis ont cherché encore à réparer ce défaut du rapport de l'ITC en tentant de démontrer *a posteriori* l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances". Cela ne fournit pas la démonstration requise aux termes de l'article XIX du GATT de 1994 et cela ne satisfait pas non plus à l'obligation de publier les constatations et les conclusions motivées auxquelles il aura été arrivé sur tous les points de fait et de droit pertinents énoncée à l'article 3:1 de l'Accord SG. Cela n'est pas

[1] Les États-Unis se fondent, en particulier, sur l'historique de la négociation de leurs propres négociateurs pour affirmer que la clause de l'"évolution imprévue des circonstances" dans l'article XIX:1 a) était soit "dépourvue de sens" soit une forme d'"habillage sémantique". Voir le paragraphe 10 et la note de bas de page 10 de la deuxième communication des États-Unis.

une option acceptable. Les États-Unis doivent s'en tenir à ce qui a été effectivement démontré dans le rapport de l'ITC et admettre que certains éléments n'ont pas été démontrés.

11. Même si les États-Unis étaient autorisés à démontrer *a posteriori* l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances", ils ne l'ont pas fait. Les États-Unis pensent à tort qu'ils peuvent faire référence à des déclarations isolées reproduites dans le rapport de l'ITC et présentées dans des contextes disparates sans relation avec l'"évolution imprévue des circonstances" pour démontrer l'existence d'une telle évolution. Les États-Unis sont allés jusqu'à suggérer que tout accroissement des importations fournit une présomption de l'"évolution imprévue des circonstances".[2] Arriver à une telle conclusion équivaudrait à donner de l'Accord sur les sauvegardes une lecture qui exclut toute obligation de démontrer l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances".

12. Dans leur deuxième communication, les États-Unis continuent à insister également sur l'idée que le changement de la composition des importations d'agneau réfrigéré et congelé était à l'origine de l'"évolution imprévue des circonstances"[3], conclusion à laquelle l'ITC n'est jamais arrivée dans son rapport et qui n'est pas étayée par les faits. Comme l'Australie l'a fait observer, les consommateurs aux États-Unis n'ont pas soudainement préféré le produit réfrigéré. Dans la mesure où il y a eu accroissement des importations du produit réfrigéré, celui-ci faisait partie de l'accroissement global des importations du produit visé par la mesure. Voilà encore une tentative mal déguisée des États-Unis pour utiliser un accroissement des importations, en lui-même, afin de démontrer l'"évolution imprévue des circonstances".

13. L'argument de l'Australie est simple. L'Organe d'appel a dit que l'"évolution imprévue des circonstances" devait être démontrée par le Membre qui appliquait une mesure. Le rapport de l'ITC ne *démontrait* pas cela et les États-Unis n'ont fourni aucun autre rapport ou explication avant d'appliquer la mesure. En invoquant simultanément le changement de la composition des importations au profit de la viande réfrigérée et l'argument suivant lequel une enquête en matière de sauvegardes visant un produit auquel s'applique une consolidation tarifaire est une "évolution imprévue des circonstances" en elle-même, les États-Unis font une rationalisation *a posteriori* qui n'infirme ni l'argument de l'Australie ni les constatations de l'Organe d'appel.

"BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE"

14. La décision incorrecte de l'ITC d'inclure dans la "branche de production nationale" non seulement les producteurs de viande d'agneau (dépeceurs et conditionneurs) mais aussi tous les éleveurs et tous les engraisseurs était encore plus dommageable pour le fonctionnement suivi et correct de l'Accord sur les sauvegardes que son défaut de démonstration de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances". La décision de l'autorité compétente concernant la "branche de production nationale" est critique pour toute la suite d'une enquête en matière de sauvegardes. Or, la décision de l'ITC concernant la "branche de production nationale" était incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord SG.

15. La position des États-Unis est que les entreprises en amont peuvent être incluses sur la base d'"une chaîne continue de production" et d'"une concordance substantielle des intérêts économiques". Il n'y a rien dans l'Accord sur les sauvegardes qui permet à une autorité d'élargir la "branche de production nationale" sur la base de tels critères. Les États-Unis n'ont fait aucune tentative pour montrer, en l'absence de tout support textuel qui étaye leur approche, quelles limitations seraient imposées par l'Accord sur les sauvegardes à un Membre qui voulait inclure les entreprises en amont dans la "branche de production nationale". Si les États-Unis pouvaient en pratique limiter cette approche aux importations de certains produits agricoles, il n'y a encore une fois aucun support textuel

[2] Paragraphe 8 de la réponse des États-Unis à la question 1 du Groupe spécial.
[3] Paragraphe 17 de la deuxième communication des États-Unis.

en ce sens dans l'Accord sur les sauvegardes. En outre, les États-Unis n'ont fait aucune tentative pour expliquer comment cette approche de la détermination de la "branche de production nationale" devrait être traitée dans le contexte de la détermination de l'existence d'un dommage et pour ce qui est de faire en sorte que la mesure ne soit "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire".

16. Le Groupe spécial est placé devant un choix clair s'agissant de la question de la "branche de production nationale" en l'espèce. Les États-Unis ont tenté de brouiller la question en alléguant qu'il y avait une certaine intégration verticale limitée entre des segments de la branche de production à certains niveaux. Toutefois, le Groupe spécial ne devrait pas être leurré par de telles allégations. Il n'y a aucune intégration verticale systématique entre les éleveurs et les engraisseurs et entre les conditionneurs et les dépeceurs. Qui plus est, il n'y a aucune intégration du tout entre les éleveurs et les conditionneurs et les dépeceurs.

17. En outre, bien que les États-Unis aient affirmé que le choix de la "branche de production nationale" était lié à la capacité qu'avait l'ITC d'analyser certains aspects[4], cela n'était pas reflété dans le rapport de l'ITC, tant du point de vue de la sélection des entreprises faisant l'objet de l'enquête que dans la description des données obtenues. De même, les États-Unis disent que certains éleveurs d'agneaux abattent les bêtes. L'Australie s'est interrogée[5] sur l'ampleur de cette pratique. Toutefois, même si elle était répandue parmi bon nombre des éleveurs, qui étaient plus de 70 000, aucun de ces éleveurs ne semble faire partie du nombre insignifiant d'éleveurs effectivement sélectionnés par l'ITC. Dans le rapport de l'ITC, il n'est pas dit que la Commission a choisi cette définition de la "branche de production nationale" aux fins de l'analyse. Le rapport de l'ITC dit simplement qu'il a été procédé ainsi sur la base de la pratique de l'ITC alors même que la réglementation pertinente des États-Unis sur les enquêtes en matière de sauvegardes de le prescrit pas. Il n'y avait pas de circonstances particulières en l'espèce qui ont conduit l'ITC à procéder ainsi. La sélection des éleveurs dont les renseignements ont servi à la détermination de l'existence d'un dommage n'a pas été faite sur la base d'arrangements en matière de participations ou d'arrangements contractuels. Elle a été fondée simplement sur le niveau des subventions reçues en vertu de la Loi sur la laine[6], c'est-à-dire en excluant même non seulement les petits éleveurs, mais aussi les nouveaux venus et éventuellement les exploitations agricoles groupées. Rien dans le rapport de l'ITC ne donne à entendre qu'il y ait eu un problème pour dissocier les données relatives aux opérations des éleveurs de celles relatives aux opérations des conditionneurs.

18. Tout ce que doit faire le Groupe spécial consiste à décider si un éleveur qui produit des agneaux destinés à l'engraissement, de la laine, des peaux, des agneaux pour la reproduction et des brebis de réforme pour la production de viande de mouton produit un "produit similaire" à la viande d'agneau importée visée par la mesure. Si tel n'est pas le cas, l'éleveur en question ne peut pas faire partie de la "branche de production nationale". La définition de la "branche de production nationale" donnée par l'ITC serait dès lors incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord SG.

19. La décision concernant la "branche de production nationale" est déterminante pour faire les constatations correctes sur les points de fait et de droit qu'impose l'Accord sur les sauvegardes. L'erreur du rapport de l'ITC en ce qui concerne la définition de la "branche de production nationale" entache toutes les étapes de l'analyse. Les États-Unis ne peuvent pas demander maintenant au Groupe spécial d'examiner le rapport de l'ITC en excluant les éleveurs de la "branche de production nationale", ou en excluant les éleveurs et les engraisseurs. Le rapport de l'ITC ne procédait pas à des analyses séparées du dommage et du lien de causalité pour chaque segment. En outre, la définition de la "branche de production nationale" peut affecter de façon déterminante l'analyse du lien de causalité. Enfin, la définition de la "branche de production nationale" intervient aussi pour savoir si l'obligation

[4] Par exemple, paragraphe 73 de la première communication des États-Unis.
[5] Par exemple, paragraphe 75 de la deuxième communication de l'Australie.
[6] Paragraphe 101 de la réponse des États-Unis à la question 15 du Groupe spécial.

d'appliquer une mesure "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire", conformément à l'article 5:1 de l'Accord SG, est respectée.

20. Par conséquent, les États-Unis ne peuvent pas changer maintenant la définition de la "branche de production nationale" aux fins de l'examen par le Groupe spécial. Ils doivent s'en tenir à ce qui est dit dans le rapport de l'ITC. Dès lors, si le Groupe spécial retient notre thèse concernant la "branche de production nationale", la mesure doit être abrogée.

21. Les États-Unis soulèvent la question de la pratique de l'Australie en matière de sauvegardes sous un certain nombre d'aspects, y compris la "branche de production nationale" et l'"évolution imprévue des circonstances". L'Australie n'a pas introduit de nouvelle mesure de sauvegarde depuis 1983. L'Australie a été très critiquée dans le cadre du GATT de 1947 en relation avec une mesure au titre de l'article XIX, mais ce que l'Australie a fait exactement dans un passé éloigné n'est guère déterminant du point de vue tant des règles du GATT de 1947 que des règles du GATT de 1994 dans le cadre de l'Accord instituant l'OMC. L'Australie a mené une enquête en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, qui concernait les importations de viande de porc, et le gouvernement a décidé de ne pas appliquer de mesure de sauvegarde. Comme il n'y a pas eu application d'une mesure de sauvegarde par le gouvernement australien dans le cadre de l'OMC, il n'y avait ni mesure ni pratique du gouvernement australien que les États-Unis pouvaient invoquer pour appuyer leur thèse en l'espèce.

INADÉQUATION DES DONNÉES

22. L'Australie a prouvé que l'ensemble de données utilisé par l'ITC est largement vicié. Selon le rapport de l'ITC, la Commission est parvenue à ses déterminations concernant la "menace de dommage grave" et le lien de causalité en se fondant sur un ensemble de données qui était insuffisant pour satisfaire aux critères de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier ceux énoncés à l'article 4:1 b) et 4:2 a) et b) de l'Accord SG.

23. Avant de traiter cette question ou toute autre en rapport avec les éléments de preuve en l'espèce, il nous semble nécessaire de rappeler encore une fois au Groupe spécial le défaut de représentativité flagrant des éléments de preuve sur lesquels la détermination de l'ITC était fondée. Toute analyse menée par l'ITC était nécessairement viciée par ces déficiences des éléments de preuve. Les quatre segments de la "branche de production nationale" telle que cette dernière a été incorrectement définie par l'ITC, qui étaient constitués de plus de 70 000 entreprises, ne pouvaient pas être représentés de façon adéquate par moins de 70 entreprises en tout.

24. L'ITC n'a envoyé le questionnaire qu'à 110 éleveurs. Parmi ceux-ci, 70 seulement avaient pris la peine de répondre, 57 seulement avaient fourni des réponses utilisables et 27 seulement avaient joint à leur réponse des renseignements financiers jusqu'en septembre 1998. Monsieur le Président, 27 sur plus de 70 000 correspond à un pourcentage inférieur à 0,04 pour cent, ce qui représente moins de 3 pour cent de l'ensemble. Outre le fait que cette couverture terriblement basse est inacceptable, l'ITC n'a rien fait pour s'assurer que son échantillon était valable ou représentatif d'un point de vue statistique. La situation est la même pour les engraisseurs. Les données collectées sur ces entreprises étaient totalement inadéquates pour fonder une quelconque détermination concernant tant la "menace de dommage grave" que le lien de causalité ou le point de savoir si la mesure n'était "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire".[7]

25. Les données concernant les conditionneurs et les dépeceurs – les producteurs effectifs de viande d'agneau – étaient également viciées. Seulement cinq des 17 conditionneurs interrogés ont fourni des données sur leurs opérations de conditionnement. En ce qui concerne les dépeceurs, sur les 16 entreprises interrogées, cinq seulement ont fourni des données utilisables. Quant aux données

[7] Pages II-11-13, 24 et 29 (y compris la note de bas de page 89) du rapport de l'ITC.

financières, il n'en a été communiqué que par deux conditionneurs, deux conditionneurs/dépeceurs et un dépeceur.[8]

26. Nous ne contestons ni la couverture ni les réponses des exportateurs ou des importateurs, pour lesquels la couverture était de 100 pour cent, c'est-à-dire complète. Nous nous référons à la "branche de production nationale" dont il était allégué que l'accroissement des importations lui causait, ou allait lui causer, un dommage grave. Il était dans l'intérêt non seulement des requérants, mais aussi de toutes les autres entreprises de la "branche de production nationale", d'assurer une plus large participation à l'enquête de l'ITC. Le très faible niveau de participation peut seulement être interprété comme une indication a) que beaucoup d'entreprises de la "branche de production nationale" n'étaient pas d'accord avec les requérants, et/ou b) que leurs réponses auraient porté tort à la cause des requérants. Quelle qu'en soit la raison, l'absence de participation des entreprises mêmes qui pouvaient espérer bénéficier de l'enquête doit conduire à penser que leurs réponses auraient porté tort à la cause des requérants. Si l'ITC n'a pas exercé sa faculté d'adresser des citations à comparaître ni même utilisé son pouvoir de persuasion pour obtenir des données plus représentatives, cela n'est pas la faute des exportateurs australiens et néo-zélandais de viande d'agneau. C'était à l'ITC qu'il incombait d'obtenir des éléments de preuve adéquats et objectifs pour étayer ses déterminations. Si elle ne l'a pas fait, cela signifie qu'elle ne pouvait pas observer et n'avait pas observé les prescriptions de l'article 4 de l'Accord SG et que les États-Unis ne pouvaient pas observer et n'avaient pas observé non plus les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG.

27. De même, il convient de noter que l'ITC a choisi d'utiliser les données obtenues par son questionnaire seulement quand elles étayaient ses conclusions. Lorsque les données obtenues par son questionnaire révélaient des tendances inopportunes, l'ITC s'est référée aux données du Département de l'agriculture des États-Unis pour étayer sa position. Le Groupe spécial ne doit pas encourager ce choix sélectif d'éléments de preuve.[9]

28. Cela dit, les piètres éléments de preuve auxquels s'en remettait l'ITC n'étayaient même pas ses constatations, indépendamment de la définition de la "branche de production nationale" utilisée. De surcroît, la période sur laquelle portaient les données, c'est-à-dire seulement jusqu'en septembre 1998 et dans certains cas seulement jusqu'en 1997, signifiait que l'ITC n'avait aucun fondement qui lui permette d'arriver à une décision justifiable sur les points de fait et de droit dont elle était saisie dans une affaire de "menace de dommage grave".

29. Le Groupe spécial a la responsabilité de décider si les données étaient adéquates. Si le Groupe spécial retient le point de vue de l'Australie, pratiquement tous les aspects des constatations de l'ITC, ainsi que des constatations ultérieures du gouvernement des États-Unis, seraient dès lors irrémédiablement viciés de ce seul fait.

PREUVE DE L'IMMINENCE ÉVIDENTE D'UN DOMMAGE GRAVE

30. L'ITC avait l'obligation absolue de prouver l'"imminence évidente" d'un dommage grave. Même en faisant abstraction des données inadéquates, rien dans la constatation présentée dans le rapport de l'ITC ne montrait qu'un dommage grave allait à l'évidence se produire. Rien non plus ne montrait qu'un dommage grave était imminent au sens normale du terme. D'ailleurs, compte tenu des données qu'il utilisait, en particulier les données obtenues par questionnaire, jusqu'en septembre 1998 et dans certains cas seulement jusqu'en 1997 et sans la moindre tentative d'analyse prospective, le rapport de l'ITC ne pouvait en aucun cas arriver de manière adéquate à une constatation de l'"imminence évidente" d'un dommage grave.

[8] Pages II-14,15 et 24 du rapport de l'ITC.
[9] Pages I-18-19 du rapport de l'ITC.

31. Que le Groupe spécial souscrive ou non à notre position concernant la définition de la "branche de production nationale" retenue par l'ITC pour la viande d'agneau, l'Australie a montré que les faits en l'espèce n'étayent ni une détermination suivant laquelle un dommage grave à la "branche de production nationale" était imminent ni une détermination suivant laquelle ce dommage grave – s'il se produisait – serait causé par l'accroissement des importations. Nous allons brièvement revenir sur ces points aujourd'hui.

TOUS LES FACTEURS ÉNUMÉRÉS À L'ARTICLE 4:2 a) DE L'ACCORD SG N'ONT PAS ÉTÉ EXAMINÉS

32. L'Australie a montré dans sa première communication que tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG n'ont pas été examinés pour tous les segments de la branche de production et qu'il n'a été donné aucune explication à ce sujet. L'analyse de ces facteurs faite par l'ITC était totalement inadéquate. Même lorsque le rapport de l'ITC faisait semblant d'examiner certains des facteurs énumérés, il ne pouvait pas être raisonnablement considéré qu'ainsi l'obligation prévue à l'article 4:2 a) de l'Accord SG était respectée compte tenu de l'inadéquation des données. L'ITC n'a donc pas satisfait à ses obligations les plus évidentes s'agissant de l'analyse du lien de causalité conformément à l'article 4:2 de l'Accord SG.

LES AUTRES FACTEURS N'ONT PAS ÉTÉ DÛMENT EXAMINÉS DANS LE CADRE DE L'ANALYSE DU LIEN DE CAUSALITÉ

33. Une lecture des termes mêmes de l'Accord sur les sauvegardes montre clairement qu'en l'espèce il faut prouver que l'accroissement des importations *par lui-même* va causer un dommage grave à la "branche de production nationale". Il se peut qu'il existe d'autres causes de dommage ou même de dommage grave à la "branche de production nationale"; mais, il faut prouver que l'accroissement des importations va causer un dommage grave indépendamment de l'effet *individuel et collectif* de ces autres facteurs. L'idée, par conséquent, que les États-Unis *n*'étaient *pas* obligés de prouver cela est tout simplement ridicule. En effet, cela équivaudrait à réécrire l'Accord sur les sauvegardes pour permettre l'application d'une mesure de sauvegarde lorsque l'accroissement des importations est seulement, et tout au plus, une cause contributive du dommage grave imminent allégué et qu'il ne va pas réellement en lui-même causer un dommage grave.

34. En ce qui concerne les faits de la cause, l'insuffisance des données concernant les entreprises de la "branche de production nationale" aurait de toute manière mis l'ITC dans l'impossibilité de *prouver* une relation de cause à effet – à supposer qu'elle existe – entre les importations et la santé de la "branche de production nationale", indépendamment des segments de la branche de production inclus dans la "branche de production nationale". Le rapport de l'ITC reconnaît qu'il y avait d'autres facteurs qui causaient un dommage et que ces "autres facteurs" étaient les causes de la "menace de dommage grave" alléguée. Les facteurs examinés dans le rapport de l'ITC étaient les suivants: suppression des subventions en vertu de la Loi sur la laine; concurrence d'autres produits carnés; accroissement des coûts des facteurs; suralimentation des agneaux; concentration dans le segment des conditionneurs; et défaut d'élaboration et de mise en œuvre d'un programme de commercialisation efficace de la viande d'agneau. Toutefois, le rapport de l'ITC n'a examiné ces facteurs que sommairement et il a seulement établi que pris séparément chacun d'eux était une cause moins importante de "menace de dommage grave" que les importations de viande d'agneau.

35. Le rapport de l'ITC n'évaluait pas l'effet collectif de ces facteurs sur la "branche de production nationale" dans son ensemble ni sur chacun des segments de la branche de production. L'analyse des autres facteurs un par un prive de sens le critère de la "cause substantielle" lui-même. Enfin, l'article 4:2 b) de l'Accord SG prescrit que l'existence d'un dommage grave doit être imputée à un "accroissement des importations" et pas seulement à des "importations". Le rapport de l'ITC analyse seulement l'effet des autres facteurs du point de vue des "importations de viande d'agneau", et non de

l'"*accroissement* des importations de viande d'agneau". Il ne fait aucune tentative pour prouver, même selon ses propres critères, que l'"accroissement des importations de viande d'agneau" allait causer un dommage grave. En outre, l'analyse faite dans le rapport de l'ITC n'établit pas que l'"accroissement des importations" allait causer un dommage grave imminent. Dans leurs communications au Groupe spécial, les États-Unis n'ont pas montré comment le rapport de l'ITC prouvait que l'"accroissement des importations" allait causer un dommage grave imminent.

36. De plus, comme l'ITC n'entreprend pas dans son rapport une analyse prospective des autres facteurs en cas de menace seulement, sa constatation positive n'est rien de plus qu'une *spéculation* suivant laquelle l'accroissement des importations allait causer un dommage grave. Il a été conclu à l'existence d'une menace de dommage grave sans tenir compte de l'évolution prospective..La constatation concernant le lien de causalité était fondée sur un accroissement modeste des importations prévues d'environ 4,5 pour cent, à un moment où la production nationale était en régression. La constatation n'était accompagnée d'aucune analyse prospective de la situation des entreprises de la "branche de production nationale" au-delà du témoignage le plus empirique. L'examen des autres facteurs a été sommaire, et leur effet sur les entreprises de la "branche de production nationale" n'a pas été analysé. Cela privait l'analyse de sens. Si une telle approche était acceptée, cela rendrait les prescriptions de l'article 4:1 b) et 4:2 de l'Accord SG superflues.

OBSERVATIONS DES ÉTATS-UNIS CONCERNANT L'HISTORIQUE DE LA NÉGOCIATION DE LA QUESTION DE LA CAUSALITÉ DANS L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

37. Dans leur deuxième communication, les États-Unis ont fait d'amples observations sur l'historique supposé de la négociation de la question de la causalité dans l'Accord sur les sauvegardes. Il n'y a pas grand chose à dire de l'historique de la négociation de l'article 4:2 b) de l'Accord SG, si ce n'est qu'il y avait des divergences de vues entre les participants aux négociations quant au résultat qui devrait être reflété dans le texte.

38. Le Groupe spécial doit prendre en compte non pas les divergences de vues entre les pays durant les négociations du Cycle d'Uruguay, mais ce qui figure dans le texte lui-même de l'Accord sur les sauvegardes.

39. Comme cela a été montré dans la deuxième communication[10] de l'Australie, le libellé de l'article 4:2 b) de l'Accord SG est clair et simple. Vu le caractère contraignant du libellé et la nature impérative de la prescription, l'ITC était obligée de *prouver* que l'accroissement des importations par lui-même allait causer un dommage grave imminent à la "branche de production nationale".

"PAS PLUS RESTRICTIVE QU'IL N'EST NÉCESSAIRE"

40. Même à supposer, aux fins de l'argumentation, que les États-Unis avaient fait comme il convenait les constatations nécessaires concernant l'"évolution imprévue des circonstances", la définition de la branche de production nationale, la menace imminente d'un dommage grave ou le lien de causalité, l'Australie a montré encore que la mesure corrective choisie par les États-Unis était incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes. En particulier, l'interprétation de l'article 5:1 donnée par les États-Unis pour tenter de réduire leurs obligations en relation avec la mesure corrective est un exemple de plus de leur préférence pour une lecture de l'Accord de l'OMC qui exclut des prescriptions essentielles.

[10] Voir paragraphe 160 de la deuxième communication de l'Australie.

41. En réalité, les États-Unis cherchent simplement à dire que selon leur point de vue l'Organe d'appel a fait une erreur dans l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* quand il a constaté qu'il y avait une obligation de faire en sorte que la mesure ne soit "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire".[11] En effet, si le critère séparé énoncé à l'article 5:1 de l'Accord SG est superflu, pourquoi est-il là? Quand on interprète l'Accord sur les sauvegardes, il n'est pas permis de supposer que les rédacteurs ont fait une erreur et inséré gratuitement le terme "nécessaire", qui joue un rôle tellement fondamental dans l'Accord de l'OMC. Quand on interprète le texte, il n'est pas permis de supposer que ce mot-clé a été inséré simplement dans un souci de forme et sans intention de lui donner quelconque sens.

42. Il est impératif de satisfaire à cette prescription avant que la mesure soit appliquée. Toutefois, l'Australie a démontré que les États-Unis n'ont pas fait en sorte que leur mesure ne soit "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire". En réalité, à aucun moment les États-Unis n'ont entrepris quoi que ce soit pour faire en sorte que la mesure ne soit "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire" avant d'appliquer ladite mesure. Il y a ainsi eu violation non seulement de l'article 5:1 de l'Accord SG, mais aussi des articles 3:1 et 12:2 de cet accord étant donné que la mesure dans laquelle la mesure était appliquée était un point de fait et de droit pertinent. Les États-Unis n'ont pas publié leurs constatations et leurs conclusions raisonnées à ce sujet; ils n'ont pas non plus dûment notifié au Comité des sauvegardes ces renseignements pertinents en relation avec la mesure. Il ne nous reste qu'une explication *a posteriori* des États-Unis quant à la modélisation que les États-Unis alléguaient avoir entreprise ultérieurement pour montrer que la mesure était suffisante plutôt que nécessaire - explication offerte sans la moindre documentation pour l'étayer.

43. Conformément à l'approche qu'ils suivent pour d'autres aspects de la présente affaire, tels que la question de la démonstration de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" conformément à l'article XIX du GATT de 1994, les États-Unis cherchent à donner de l'Accord sur les sauvegardes une lecture qui les exonère de leurs obligations en vertu de l'article 5:1 de cet accord.

44. Pour finir, il n'y a pas d'autre documentation et évaluation de la mesure corrective dans le dossier que la recommandation figurant dans le rapport de l'ITC, qui résultait au moins d'un examen public de la "branche de production", bien que lui-même vicié. Les États-Unis ont toutefois rejeté la recommandation et choisi d'imposer une mesure plus sévère. La première année, le taux de droit hors contingent de 20 pour cent recommandé par l'ITC est passé à un taux de droit hors contingent de 40 pour cent et le tarif appliqué dans le cadre du contingent, d'environ 0,2 pour cent, est passé à 9 pour cent. De même, les années suivantes les tarifs hors contingent et dans le cadre du contingent appliqués dans le cadre de la mesure restent beaucoup plus élevés et plus restrictifs que ceux recommandés par l'ITC.

45. La durée d'application plus courte de la mesure par rapport à la recommandation de l'ITC n'est pas pertinente par rapport à la question de savoir si la mesure est plus restrictive. En ce qui concerne la durée d'application de la mesure, qui ne peut pas dépasser huit ans, sa nécessité relève des dispositions de l'article 7:1 et 7:2 de l'Accord SG. En appliquant cette mesure plus restrictive, les États-Unis n'ont pas réfuté encore la recommandation de l'ITC quant à ce qui constituerait une réponse suffisante face à l'accroissement des importations dont il était allégué qu'il allait causer un "dommage grave" de manière imminente.

46. Pour conclure sur ce point, nous nous contenterons de répéter que l'Australie a montré que la recommandation de l'ITC elle-même n'aurait pas satisfait aux obligations de l'article 5:1 de l'Accord SG. Comme l'a fait observer l'Australie, l'ITC a recommandé de limiter les importations de

[11] Paragraphe 103 du rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers.*

viande d'agneau aux niveaux de 1998 alors que les importations à ces niveaux ne causaient pas un dommage grave à la branche de production.

ÉQUILIBRE DES CONCESSIONS ET AUTRES OBLIGATIONS

47. L'article XIX vise à maintenir l'équilibre des concessions et autres obligations dans le cas où une mesure de sauvegarde est appliquée. L'Accord sur les sauvegardes n'a pas changé cela, mais il a limité le droit de suspendre unilatéralement des concessions et autres obligations équivalentes. La suspension de ce droit pendant les trois premières années ne dispense pas le Membre qui applique la mesure de l'obligation de maintenir un niveau de concessions et autres obligations substantiellement équivalent. Elle modifie seulement le pouvoir de négociation en faisant l'obligation au Membre affecté de recourir à une procédure de groupe spécial s'il considère que ses droits ont été amoindris.

48. Les États-Unis n'ont pas réfuté l'argument de l'Australie suivant lequel l'article 8:1 de l'Accord SG s'applique, se contentant de faire valoir que les Membres qui imposeraient des mesures ne voudraient pas maintenir un niveau de concessions et autres obligations substantiellement équivalent et que les obligations énoncées à l'article 8:1 de l'Accord SG décourageraient de rechercher des mesures compatibles avec l'Accord de l'OMC. Cela ne constitue pas un argument.

NON-DISCRIMINATION

49. Au paragraphe 124 de leur deuxième communication, les États-Unis se réfèrent à l'article XXIV:5 b) du GATT de 1994 et présentent d'une manière fausse à la fois l'article XXIV:5 b) et sa relation avec l'Accord sur les sauvegardes. L'article XXIV:5 b) stipule que dans le cas d'une zone de libre-échange les "droits" ne seront pas plus élevés ni les "autres réglementations commerciales" plus rigoureuses qu'"avant l'établissement de la zone", et non "en l'absence de zone" comme les États-Unis le disaient. Les États-Unis n'indiquent pas sur quoi ils se fondent pour affirmer que "ce sont les *dispositions* pertinentes de l'article XXIV, et non quelconque disposition de l'Accord sur les sauvegardes, qui régissent les questions liées à l'application de mesures de sauvegarde par les participants à des zones de libre-échange".[12] La note de bas de page 1 de l'Accord sur les sauvegardes ne fait référence qu'à l'article XXIV:8 et à aucune autre disposition de l'article XXIV. Si l'intention était que le paragraphe 5 ou quelconque disposition de l'article XXIV autre que son paragraphe 8 s'applique, le texte le dirait. Compte tenu de la référence expresse au paragraphe 8, et au paragraphe 8 seulement, il n'est pas admissible d'élargir la portée de la note de bas de page 1 en y incluant d'autres dispositions.

50. L'argument formulé par les États-Unis au paragraphe 125 de leur deuxième communication est le suivant: "l'article XXIX:5 b) empêcherait un Membre d'appliquer une mesure de sauvegarde exclusivement à des pays tiers lorsque le dommage grave causé à la branche de production nationale ou dont celle-ci était menacée était imputable à un accroissement des importations en provenance de ses partenaires de la zone de libre-échange." Les États-Unis n'expliquent pas comment cela est fondé sur l'article XXIV:5 b). Conformément à l'article XXIV:5 b) le caractère restrictif, par exemple, d'un droit appliqué aux importations en provenance de pays tiers Membres ne dépend pas du point de savoir si le droit est appliqué à un partenaire de la zone de libre-échange. Les États-Unis n'ont donc pas expliqué en quoi l'article XXIV:5 b) leur impose une discipline. En l'espèce, l'argument n'est pas pertinent. Même ledit article imposait effectivement une discipline, les États-Unis n'ont pas expliqué pourquoi celle-ci prévaudrait sur l'obligation de non-discrimination prévue à l'article 2.2 de l'Accord SG.

[12] Paragraphe 124 de la deuxième communication des États-Unis. [*Pas d'italique et non souligné dans l'original.*]

CONCLUSION

51. Durant les travaux du Groupe spécial, l'Australie a prouvé que les États-Unis ont violé un certain nombre de leurs obligations en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994 en appliquant la mesure. Les États-Unis ne sont parvenus à réfuter aucune des allégations formulées concernant la mesure et leur manquement à leurs obligations.

52. En conséquence, l'Australie considère que le Groupe spécial devrait constater que les États-Unis n'ont pas respecté les articles 2:1, 2:2, 3:1, 4:1 b), 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b), 5:1, 8:1, 11:1 a), 12:2 et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes de l'OMC, non plus que les articles II et XIX du GATT de 1994. L'Australie demande au Groupe spécial de recommander aux États-Unis de se mettre en conformité avec l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994 en abrogeant la mesure immédiatement.

ANNEXE 2-1

PREMIÈRE COMMUNICATION DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(19 avril 2000)

TABLE DES MATIÈRES

Page

I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE 173

II. INTRODUCTION 174

III. RAPPEL CHRONOLOGIQUE DES FAITS PERTINENTS 174

IV. DONNÉES FACTUELLES 176

A. LES SECTEURS DES AGNEAUX VIVANTS ET DE LA VIANDE D'AGNEAU AUX ÉTATS-UNIS 176
1. Les acteurs des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau 176
2. Situation des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau 177
a) Sources d'information 177
b) Secteur des agneaux vivants 179
c) Secteur de la viande d'agneau 182
B. MARCHÉ DE LA VIANDE D'AGNEAU AUX ÉTATS-UNIS 183
1. Consommation de viande d'agneau aux États-Unis 183
2. Importations de viande d'agneau aux États-Unis 184
3. Viande d'agneau et commercialisation 185
C. CONCLUSION 186

V. DÉTERMINATION ÉTABLIE PAR LES ÉTATS-UNIS 187

VI. ALLÉGATION DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE 188

VII. ARGUMENTS JURIDIQUES 188

A. INTRODUCTION 188
B. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ÉTATS-UNIS EN VERTU DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES 189
C. MÉTHODE D'INTERPRÉTATION 191
D. CHARGE DE LA PREUVE 192
E. UTILISATION DES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS 193
F. CRITÈRE D'EXAMEN 193
G. VIOLATION PAR LES ÉTATS-UNIS DES OBLIGATIONS QUI LEUR INCOMBENT EN VERTU DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES 194
1. La mesure de sauvegarde des États-Unis n'a pas été prise pour faire face à l'"évolution imprévue des circonstances", contrairement à ce qu'exige l'article XIX du GATT 194

2. Les États-Unis n'ont pas démontré que leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents" a été menacée d'un "dommage grave", alors qu'ils sont tenus de le faire en vertu de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes 196
a) Les États-Unis n'ont pas défini correctement leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents" 196
b) Les États-Unis n'ont pas démontré qu'il existe un "dommage grave" pour leur branche de production nationale dont "l'imminence est évidente" 201
3. Les États-Unis n'ont pas démontré qu'une éventuelle menace de dommage grave pour leur branche de production nationale a été causée par un accroissement des importations, contrairement à ce qu'exige l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes 206
a) Les États-Unis appliquent à tort un critère de la "cause substantielle" 206
b) Les États-Unis ne démontrent pas l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave 207
c) Les États-Unis imputent à tort aux importations le dommage causé par d'autres facteurs 213
4. Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui n'est ni "nécessaire pour prévenir un dommage grave" ni "nécessaire pour faciliter l'ajustement", contrairement à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. En outre, ils n'ont pas publié leurs constatations et conclusions motivées relatives à la nécessité de leur mesure, contrairement à ce que prescrit l'article 3:1 de l'Accord 214
a) La mesure des États-Unis n'est pas "nécessaire" pour prévenir un dommage grave au sens de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes 214
b) La mesure adoptée par les États-Unis n'est pas "nécessaire" pour faciliter l'ajustement au sens de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes 217
c) Les États-Unis n'ont pas publié leurs constatations et conclusions motivées sur la nécessité de leur mesure, contrairement à ce qu'exige l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes 217
5. Les États-Unis n'ont pas appliqué une mesure de sauvegarde à toutes les importations, quelle que soit leur provenance, contrairement à l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes et à l'article premier du GATT de 1994 218
6. Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui les place en situation de violation des obligations qui leur incombent en vertu de l'article II du GATT de 1994 218

VIII. CONCLUSION 219

ANNEXES DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

Rapport de l'ITC "Lamb Meat", Enquête n° TA-201-68, Publication n° 3176, avril 1999.

Notification, au titre de l'article 12:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, de la constatation de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations, présentée par les États-Unis, 15 avril 1999 (G/SG/N/8/USA/3/Rev.1).

Notification, au titre de l'article 12:1 c) et de l'article 9, note de bas de page 2, de l'Accord sur les sauvegardes, de la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde, présentée par les États-Unis, 12 juillet 1999 (G/SG/N/10/USA/3).

Demande de consultations présentée par la Nouvelle-Zélande au titre du Mémorandum d'accord, 16 juillet 1999 (WT/DS177/1).

Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande, 14 octobre 1999 (WT/DS177/4).

Communication concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande avant l'audition, pièce n° 7, "Number of US Lamb Growers and Size of Operations 1994-1997".

Communication présentée par la Société australienne de la viande et du bétail avant l'audition, volume 1, pièce n° 15, "All US Sheep and Lambs – January 1 Inventory".

Communication avant audition présentée par la Société australienne de la viande et du bétail, volume 1, pièce n° 6 "Government Wool Subsidy Payments, Value of Wool Production and Total US Income from Wool".

Tableau relatif aux quantités de viande d'agneau importées reçu des États-Unis en réponse aux questions posées durant les consultations menées au titre du Mémorandum d'accord le 26 août 1999.

Communication avant audition concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande, pièce n° 1, "USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. No. 332-357, August 1995", pages 2-46 et 2-47, tableaux 2-12 et 2-13.

I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1.1 Le présent différend concerne une tentative de la part des États-Unis de protéger leurs branches de production nationales d'agneaux vivants et de viande d'agneau des conséquences d'une régression prolongée causée par des facteurs intrinsèques de leur marché intérieur, et de faire peser le fardeau de cette protection sur les importations de viande d'agneau. Pareille action est contraire aux obligations qui incombent aux États-Unis en vertu du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes de l'OMC.

1.2 Le 7 juillet 1999, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde d'une durée de trois ans visant les importations de viande d'agneau sous la forme d'un contingent tarifaire. Dans le cadre de cette mesure, les importations de viande d'agneau à concurrence du montant du contingent, qui est fixé au niveau des importations de 1998 pour la première année, sont soumises à un taux de droit qui dépasse substantiellement le taux consolidé par les États-Unis applicable aux importations de viande d'agneau inscrit dans leur Liste d'engagements dans le cadre de l'OMC. En outre, les importations de viande d'agneau supérieures au montant du contingent sont soumises à des taux de droit de 40 pour cent, 32 pour cent et 24 pour cent au cours des années successives où la mesure est en vigueur.

1.3 La mesure de sauvegarde a été imposée par les États-Unis pour faire face à une régression de longue date et bien connue des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau aux États-Unis, et non pas à une situation résultant de l'"évolution imprévue des circonstances". Partant, la mesure n'est pas conforme à l'article XIX du GATT de 1994.

1.4 Dans leur enquête visant à déterminer si un dommage grave ou une menace de dommage grave avait été causé à la branche de production nationale, les États-Unis ont inclus dans cette dernière une branche qui ne produit pas un produit "similaire ou directement concurrent". Partant, la détermination des États-Unis n'est pas conforme à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

1.5 En déterminant qu'une branche de production avait été menacée de dommage grave, les États-Unis n'ont pas démontré "l'imminence évidente" du dommage grave au sens de l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes. À cet égard aussi, les États-Unis ne se sont pas conformés aux obligations qui découlent pour eux de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

1.6 En déterminant que la menace de dommage grave, qu'ils avaient constatée à tort, était "causée" par un accroissement des importations, les États-Unis n'ont pas démontré l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave, comme l'exige l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Là encore, les États-Unis ne se sont pas conformés aux obligations qui découlent pour eux de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

1.7 De plus, la mesure de sauvegarde adoptée par les États-Unis n'a pas été appliquée "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement", et les États-Unis n'ont pas non plus publié de constatations ou de conclusions motivées relatives à la façon dont leur mesure peut avoir cet effet, contrairement à ce qu'exige l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Par conséquent, la mesure de sauvegarde des États-Unis est incompatible avec les obligations qui découlent pour eux de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

1.8 En outre, en appliquant leur mesure de sauvegarde aux importations en provenance de certains pays et pas à celles qui proviennent d'autres pays, les États-Unis n'ont pas respecté l'obligation d'imposer telle ou telle mesure de sauvegarde à toutes les importations, quelle qu'en soit la provenance, qui découle pour eux de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes. Pareille mesure place également les États-Unis en situation de violation de l'obligation fondamentale d'accorder le traitement de "la nation la plus favorisée" qui leur incombe en vertu de l'article premier du GATT de 1994.

1.9 Enfin, en appliquant aux importations de viande d'agneau des droits de douane qui sont incompatibles avec les obligations consolidées qu'ils ont contractées dans le cadre de l'OMC et qui par ailleurs ne sont pas justifiés au regard des Accords de l'OMC, les États-Unis ont manqué aux obligations qui découlent pour eux de l'article II du GATT de 1994.

II. INTRODUCTION

2.1 Le 7 juillet 1999, le Président des États-Unis a imposé une mesure de sauvegarde définitive sur les importations de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande. Cette mesure, sous la forme d'un contingent tarifaire ouvert pour une période de trois ans, a fait suite à une détermination établie par la Commission du commerce international des États-Unis (ITC), selon laquelle les importations de viande d'agneau étaient une cause substantielle de menace de dommage grave pour la branche de production nationale des États-Unis produisant un produit similaire ou directement concurrent par rapport à la viande d'agneau.

2.2 L'imposition de cette mesure de sauvegarde n'est pas conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes de l'OMC ou du GATT de 1994. Partant, comme la Nouvelle-Zélande le montrera dans la présente communication, les États-Unis contreviennent aux obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

2.3 Contrairement aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis se sont efforcés d'imputer aux importations des effets sur une branche de production nationale qui sont causés par des facteurs intérieurs. La production d'agneaux vivants aux États-Unis connaît une baisse durable depuis une époque bien antérieure à la période d'examen retenue par l'ITC pour établir sa détermination de l'existence d'un dommage. L'accroissement des importations de viande d'agneau n'a pas causé la régression de la production intérieure, il a plutôt été une conséquence de cette régression. Les importations ont répondu à une demande intérieure de viande d'agneau qui ne pouvait être satisfaite par la production intérieure en baisse. Les importations ont également suscité un accroissement de la demande intérieure, y compris sur de nouveaux marchés.

2.4 Une baisse durable, causée par des facteurs de nature systémique, de la production intérieure d'agneaux vivants, a été qualifiée par les États-Unis de menace imminente de dommage grave pour les producteurs d'agneaux vivants et les producteurs de viande d'agneau. Les États-Unis ont ensuite cherché à appliquer une mesure de sauvegarde en arguant que les importations de viande d'agneau étaient une cause substantielle de cette "menace". Ce faisant, ils ont fait abstraction des obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

2.5 L'Accord sur les sauvegardes offre aux Membres la possibilité de déroger aux obligations qui leur incombent en vertu des Accords sur l'OMC dans des circonstances soigneusement définies. Il autorise pareille dérogation lorsqu'un dommage grave ou une menace de dommage grave à une branche de production nationale a été causé par un accroissement des importations. Autoriser les Membres à faire porter le fardeau de l'ajustement auquel doit procéder une branche de production nationale pour faire face à des circonstances d'ordre intérieur, comme les États-Unis cherchent à le faire en l'espèce, affaiblirait l'Accord sur les sauvegardes et empêcherait d'atteindre cet objectif, à savoir restreindre les dérogations aux obligations qui incombent aux Membres en vertu des Accords de l'OMC.

III. RAPPEL CHRONOLOGIQUE DES FAITS PERTINENTS

3.1 Le 1er janvier 1995, date de l'entrée en vigueur de l'Accord instituant l'OMC, les États-Unis ont consolidé le droit de douane qu'ils appliquent aux importations de viande d'agneau à 1,1 cent par

kg, avec une baisse à 0,7 cent par kg prévue pour 2001 au plus tard. Le 1er janvier 1999, le taux était de 0,8 cent par kg.

3.2 Le 7 octobre 1998, une requête a été déposée auprès de l'ITC, au titre de l'article 202 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur[1], au nom des organismes suivants: Association américaine des éleveurs d'ovins (ASI), Association nationale des engraisseurs d'agneaux, Harper Livestock Co., Winters Ranch Partnership, Godby Sheep Co., Talbott Sheep Co., Iowa Lamb Corp., Ranchers' Lamb of Texas Inc., and Chicago Lamb and Veal Co.

3.3 Le 19 octobre 1998, l'ITC a publié un avis d'ouverture d'une enquête aux fins de déterminer si la viande d'agneau était importée aux États-Unis "en quantités tellement accrues qu'elle représentait une cause substantielle de dommage grave, ou qu'elle menaçait de causer un tel dommage à la branche de production nationale d'un produit similaire ou directement concurrent du produit importé". La période visée par l'enquête retenue par la Commission allait de 1993 à septembre 1998. L'ouverture de cette enquête a été notifiée le 30 octobre 1998 au Comité des sauvegardes de l'OMC.[2]

3.4 Le 9 février 1999, l'ITC a déterminé que "la viande d'agneau est importée aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'elle représente une cause substantielle de menace de dommage grave pour la branche de production nationale d'un produit similaire ou directement concurrent par rapport au produit importé". Le rapport de l'ITC qui expose sa détermination et ses recommandations quant aux mesures correctives a été publié en avril 1999[3], et adressé le 5 avril 1999 au Président des États-Unis pour qu'il prenne une décision finale.

3.5 Le 13 avril 1999, les États-Unis ont notifié la détermination établie par l'ITC au Comité des sauvegardes de l'OMC.[4] Conformément à l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, des consultations entre la Nouvelle-Zélande et les États-Unis se sont déroulées le 28 avril 1999.

3.6 Le 7 juillet 1999, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde définitive sur les importations de viande d'agneau, avec effet à compter du 22 juillet 1999.[5] Cette mesure, différente de la mesure recommandée par la Commission, a été notifiée par les États-Unis au Comité des sauvegardes le 9 juillet 1999.[6] Les consultations entre la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, conformément à l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, se sont poursuivies le 14 juillet 1999.

3.7 Le 16 juillet 1999, la Nouvelle-Zélande 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), et conformément à l'article XXII:1 du GATT

[1] 19 USC sec. 2252.

[2] G/SG/N/6/USA/5.

[3] Rapport de l'ITC "Lamb Meat", Enquête n° TA-201-68, Publication n° 3176, avril 1999 (joint en tant qu'annexe 1). Désigné dans la présente communication par les termes "Rapport de l'ITC".

[4] G/SG/N/8/USA/3/Rev.1 (joint en tant qu'annexe 2). La détermination de l'existence d'un dommage établie par la Commission avait auparavant été notifiée au Comité des sauvegardes de l'OMC en février 1999 (G/SG/N/8/USA/3 et G/SG/N/8/USA/3/Corr.1).

[5] La mesure a été modifiée le 30 juillet 1999, mais sans aucune incidence sur les arguments juridiques exposés dans la présente communication: "Proclamation 7214 of 30 July 1999 – To provide for the Efficient and Fair Administration of Action Taken With regard to Imports of Lamb Meat and for Other Purposes", par le Président des États-Unis d'Amérique, publiée au Federal Register volume 64, n° 149, pages 42265 à 42267, le 4 août 1999.

[6] G/SG/N/10/USA/3 et G/SG/N/11/USA/3 (joints en tant qu'annexe 3). Cette notification a été ultérieurement complétée le 13 août 1999 sous couvert des documents G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1 et G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1.

et à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes.[7] Ces consultations se sont tenues à Genève le 26 août 1999.

3.8 Le 14 octobre 1999, la Nouvelle-Zélande a demandé l'établissement d'un groupe spécial.[8] Le même jour, l'Australie a également demandé l'établissement d'un groupe spécial à l'égard de la mesure prise par les États-Unis.[9] Un groupe spécial unique chargé de connaître des plaintes de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie a été établi le 19 novembre 1999. La Nouvelle-Zélande a réservé ses droits en qualité de tierce partie eu égard à la plainte de l'Australie. L'Australie, le Canada, l'Islande, le Japon et les Communautés européennes ont réservé leurs droits en qualité de tierces parties eu égard à la plainte de la Nouvelle-Zélande.

3.9 Le groupe spécial a été constitué le 21 mars 2000.[10]

IV. DONNÉES FACTUELLES

4.1 Dans la présente section, la Nouvelle-Zélande décrira les deux branches de production au sujet desquelles les États-Unis allèguent qu'elles sont menacées de dommage grave, à savoir, le secteur des agneaux vivants et celui de la viande d'agneau. La Nouvelle-Zélande présentera également des renseignements pertinents sur le marché de la viande d'agneau aux États-Unis, la consommation de viande d'agneau, les importations de viande d'agneau, et la commercialisation des produits. Les renseignements figurant dans la présente section proviennent soit du rapport de l'ITC, soit de renseignements communiqués à l'ITC et qui n'ont pas été contestés.

A. LES SECTEURS DES AGNEAUX VIVANTS ET DE LA VIANDE D'AGNEAU AUX ÉTATS-UNIS

1. Les acteurs des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau

4.2 La "branche de production nationale" aux États-Unis, au sujet de laquelle l'ITC a constaté qu'elle était menacée d'un dommage grave causé par un accroissement des importations, se compose de deux catégories distinctes: ceux qui produisent des agneaux vivants (éleveurs et engraisseurs) et ceux qui abattent les agneaux et préparent les carcasses pour les vendre en tant que viande d'agneau (conditionneurs et dépeceurs).

4.3 Le secteur des agneaux vivants s'occupe de la reproduction, de l'élevage et de l'engraissement des agneaux. Les éleveurs ont des troupeaux d'ovins reproducteurs qui produisent des agneaux. Ils produisent deux produits: les agneaux vivants et la laine de tonte. La production annuelle d'agneaux vivants est conservée à des fins de reproduction et de production de la laine, vendue aux engraisseurs ou vendue directement aux conditionneurs. Les engraisseurs engraissent les agneaux en les nourrissant de céréales dans des parcs d'engraissement jusqu'à ce qu'ils atteignent le poids souhaité.[11] Les engraisseurs vendent alors les agneaux vivants qui sont abattus pour fournir la viande d'agneau. Ils tirent également des revenus de la peau laineuse des agneaux.

---

[7] Distribué aux Membres de l'OMC le 22 juillet 1999 sous couvert du document WT/DS177/1 (joint en tant qu'annexe 4).

[8] Distribué aux Membres de l'OMC le 15 octobre 1999 sous couvert du document WT/DS177/4 (joint en tant qu'annexe 5).

[9] Distribué aux Membres de l'OMC le 15 octobre 1999 sous couvert du document WT/DS178/5.

[10] Notifié aux Membres de l'OMC le 23 mars 2000 sous couvert des documents WT/DS177/5 et WT/DS178/6.

[11] Environ 70 à 80 pour cent des agneaux vivants abattus sont nourris dans des parcs d'engraissement: rapport de l'ITC, II-24.

4.4 Le secteur des agneaux vivants se compose d'un grand nombre d'éleveurs, à savoir quelque 74 710 établissements en 1997.[12] Nombreuses sont les exploitations qui ne comportent que quelques animaux élevés par des agriculteurs à temps partiel ou des agriculteurs amateurs.[13] Le nombre des établissements d'élevage a baissé de 1993 à 1997, et 94 pour cent des fermetures ont été le fait d'éleveurs qui possédaient moins de 100 têtes.[14] Le secteur des agneaux vivants se compose également d'un petit nombre d'engraisseurs et de quelques engraisseurs qui sont également éleveurs.[15]

4.5 Le secteur de la viande d'agneau se compose des conditionneurs, qui abattent les agneaux, et des dépeceurs, qui transforment les carcasses pour la vente en gros ou au détail.[16] Le secteur du conditionnement et du dépeçage est très concentré aux États-Unis, un nombre relativement restreint de sociétés comptant pour la plus grosse partie de la production. Dans le secteur des conditionneurs de viande d'agneau, cinq sociétés représentaient 76 pour cent du total des agneaux abattus en 1997.[17] Le secteur des dépeceurs est pareillement concentré avec moins de dix sociétés s'occupant de transformer les agneaux.[18] Environ 75 pour cent des carcasses d'agneaux sont transformées par les dépeceurs, les 25 pour cent restants étant transformés par les conditionneurs dans les abattoirs.[19] À l'instar des conditionneurs, nombreux sont les dépeceurs qui ne consacrent qu'une partie de leurs opérations globales à la transformation des agneaux.[20]

2. Situation des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau

a) Sources d'information

4.6 L'ITC s'est appuyée sur les réponses à un questionnaire pour déterminer les niveaux de production et la situation financière des éleveurs et des engraisseurs d'agneaux vivants ainsi que des conditionneurs et des dépeceurs de viande d'agneau.[21] Cependant, dans la plupart des cas, les réponses au questionnaire n'ont pas permis d'obtenir un échantillon représentatif valable. Dans d'autres cas, la signification de l'échantillon du point de vue statistique ne peut pas être déterminée à partir du rapport de l'ITC.

4.7 En ce qui concerne le secteur des agneaux vivants, 57 éleveurs et 18 exploitations d'engraissement ont fait parvenir, en réponse au questionnaire, des données utilisables sur la production et les expéditions intérieures de 1993 à 1997, y compris plusieurs éleveurs qui exécutaient

[12] Rapport de l'ITC, II-11.
[13] Rapport de l'ITC, II-12.
[14] Communication concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande avant l'audition, pièce n° 7, "Number of US Lamb Growers and Size of Operations 1994-1997" (jointe en tant qu'annexe 6).
[15] Ce chiffre est difficile à évaluer. En 1995, les représentants de l'Association nationale des engraisseurs d'agneaux ont indiqué qu'il y avait probablement 100 parcs d'engraissement de grande envergure aux États-Unis (Communication concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande avant l'audition, pièce n° 1, "USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. No. 332-357, August 1995", pages 2 à 4). Neuf engraisseurs figurent dans la requête. Onze engraisseurs ont répondu aux questionnaires de l'ITC. Certains éleveurs peuvent être engraisseurs et engraissent leurs propres agneaux en les nourrissant de céréales.
[16] La principale production des conditionneurs est la viande d'agneau sous forme de carcasses, encore que certaines exploitations, y compris deux des cinq sociétés qui ont répondu aux questionnaires de l'ITC, abattent et dépècent les carcasses.
[17] Rapport de l'ITC, II-14.
[18] Rapport de l'ITC, II-15.
[19] Rapport de l'ITC, II-15, n 63.
[20] Rapport de l'ITC, II-15.
[21] L'ITC s'est également appuyée sur les données recueillies à l'échelle nationale par le Département de l'agriculture des États-Unis, relatives au nombre d'établissements spécialisés dans l'élevage d'agneaux et au nombre d'agneaux d'origine nationale abattus annuellement: Rapport de l'ITC, I-16.

également des opérations d'engraissement.[22] Cela étant, seulement 49 éleveurs, trois éleveurs/engraisseurs, et neuf engraisseurs ont communiqué des données sur la situation financière du secteur des agneaux vivants.[23] Ces éleveurs qui ont répondu au questionnaire représentaient à peine 5 pour cent de la production d'agneaux des États-Unis en 1997. En outre, aucun renseignement concernant la taille des exploitations de ces éleveurs ne figurait dans le rapport de l'ITC. Les engraisseurs qui ont communiqué des données financières représentaient environ un tiers des agneaux abattus engraissés dans des parcs d'engraissement en 1997.[24]

4.8 Dans le cas du secteur de la viande d'agneau, cinq conditionneurs ont communiqué, en réponse au questionnaire, des données relatives aux expéditions et aux stocks intérieurs. L'ITC a estimé que ces cinq conditionneurs représentaient 76 pour cent des moutons et des agneaux abattus aux États-Unis en 1997.[25] Cependant, quatre conditionneurs seulement, dont deux étaient également conditionneurs/dépeceurs, ont communiqué des renseignements, sur leur *situation financière*.[26] Le rapport de l'ITC n'indique pas clairement lesquelles de ces sociétés ont été incluses dans les cinq sociétés de conditionnement dont on a estimé qu'elles représentaient 76 pour cent des moutons et des agneaux abattus aux États-Unis en 1997.

4.9 Les réponses des dépeceurs suivent un modèle semblable. Cinq sociétés exécutant des opérations de dépeçage des agneaux ont répondu au questionnaire de l'ITC, dont quatre ont communiqué des données utilisables sur leurs opérations[27], cependant trois sociétés seulement (dont deux étaient également des conditionneurs), ont communiqué des données sur leur situation financière.[28] Une seule société ayant répondu aux questionnaires n'effectuait que des opérations de dépeçage. Alors qu'on estime que les dépeceurs transforment 75 pour cent des carcasses d'agneaux (les 25 pour cent restants étant transformés par les conditionneurs dans les abattoirs)[29], l'ITC ne communique aucun renseignement sur la part de la production totale des dépeceurs représentée par celui qui a répondu.

4.10 De ce fait, l'ITC a établi des constatations sur la situation financière des conditionneurs et des dépeceurs de viande d'agneau sur la base des données financières communiquées par cinq sociétés, dont deux conditionneurs, deux conditionneurs/dépeceurs, et un seul dépeceur.[30] À partir des renseignements contenus dans le rapport de l'ITC, il est impossible de déterminer si ces sociétés représentent un échantillon valable de conditionneurs, ni quelle proportion de la viande d'agneau totale transformée par des sociétés effectuant uniquement des opérations de dépeçage représentait le seul dépeceur ayant répondu.

4.11 Par conséquent, l'ITC n'a pas démontré que les renseignements qu'elle présentait sur la situation financière des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau constituaient un échantillon représentatif valable. En outre, la signification de l'échantillon du point de vue statistique ne peut pas être déterminée dans certains cas car les États-Unis n'ont pas divulgué les renseignements sur lesquels l'ITC a fondé sa détermination. Comme la Nouvelle-Zélande le mettra ultérieurement en évidence dans sa communication, le fait que les États-Unis n'ont pas divulgué ces renseignements leur interdit de les invoquer à l'appui de leur mesure.

---

[22] Rapport de l'ITC, II-11 et II-13. Sur les 18 engraisseurs qui ont répondu, sept ont déclaré être des engraisseurs, mais étaient en fait des éleveurs qui engraissaient leurs propres agneaux vivants et qui ont été reclassés dans la catégorie des éleveurs: II-29, n 89.

[23] Rapport de l'ITC, II-24.

[24] Rapport de l'ITC, II-24.

[25] Rapport de l'ITC, II-14.

[26] Rapport de l'ITC, II-14.

[27] Rapport de l'ITC, II-15.

[28] Rapport de l'ITC, II-24.

[29] Rapport de l'ITC, II-15, n 63.

[30] Rapport de l'ITC, II-29 à II-34.

b) Secteur des agneaux vivants

4.12 L'ITC tout comme les acteurs des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau reconnaissent que le secteur de l'agneau aux États-Unis est depuis longtemps en situation de régression.[31] Depuis quelque 50 ans, il y a eu une baisse tendancielle à long terme tant en ce qui concerne la production annuelle d'agneaux que les stocks des reproducteurs. Le nombre de brebis reproductrices a chuté de 22,4 millions de têtes en 1960 à 4,5 millions de têtes en 1998.[32] La production d'agneaux vivants (ou production d'agneaux) en 1960 était de 21 millions.[33] En 1993, début de la période visée par l'enquête de l'ITC, la production d'agneaux vivants avait chuté à 6,37 millions. Cette baisse tendancielle a continué et, en 1998, la production d'agneaux vivants était de 4,87 millions.[34]

4.13 Outre la production d'agneaux vivants, la rentabilité du secteur des agneaux vivants est également affectée par l'autre principale production: la laine.[35] La Loi sur la laine a été introduite en 1954 aux fins d'accorder des versements de soutien pour la laine de tonte, le mohair et la laine filée.[36] Les versements publics de soutien pour la laine ont augmenté substantiellement à partir de la fin des années 80 avec la chute des prix du marché de la laine.[37] Les prix de soutien ont continué d'augmenter jusqu'en 1993, lorsque les versements au titre de la Loi sur la laine ont représenté au total 125 millions de dollars, le versement moyen par producteur de laine étant de 2 320 dollars EU.[38] Durant la période visée par l'enquête, les revenus du secteur des agneaux vivants ont subi le contrecoup de la décision prise par le gouvernement des États-Unis en 1993 d'éliminer progressivement les subventions accordées aux éleveurs d'agneaux au titre de la Loi sur la laine. Les subventions ont été abaissées en 1994 à 75 pour cent des niveaux antérieurs, à 50 pour cent en 1995, et elles ont été complètement éliminées en 1996.

4.14 En 1994, les subventions publiques pour la laine représentaient 19,3 pour cent du chiffre d'affaires net total que les éleveurs ayant répondu au questionnaire de l'ITC tiraient des agneaux vivants, de la laine, et des brebis de réforme.[39] Il est possible de mettre en évidence l'impact des subventions pour la laine en ajustant les revenus pour tenir compte du retrait de ces subventions. Si l'on fait cet ajustement, on voit que les revenus nets des éleveurs d'agneaux ayant répondu aux questionnaires ont augmenté durant la période visée par l'enquête (figure 1).[40]

---

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

[32] Rapport de l'ITC, II-53; Communication présentée par la Société australienne de la viande et du bétail avant l'audition, volume 1, pièce n° 15, "US Live Lamb Statistics 1960 to 1998" (jointe en tant qu'annexe 7).

[33] Communication présentée par la Société australienne de la viande et du bétail avant l'audition, volume 1, pièce n° 15, "US Live Lamb Statistics 1960 to 1998" (jointe en tant qu'annexe 7).

[34] Rapport de l'ITC, II-53, tableau 33. Le chiffre de 4,87 millions pour 1998 concerne la période qui va de janvier à octobre. Le chiffre calculé à la fin de l'année sera probablement plus élevé.

[35] Les réponses aux questionnaires provenant des éleveurs et des engraisseurs indiquent également qu'une partie de leurs revenus est issue d'opérations autres que celles qui concernent les moutons et les agneaux. Rapport de l'ITC, II-51.

[36] Rapport de l'ITC, II-77.

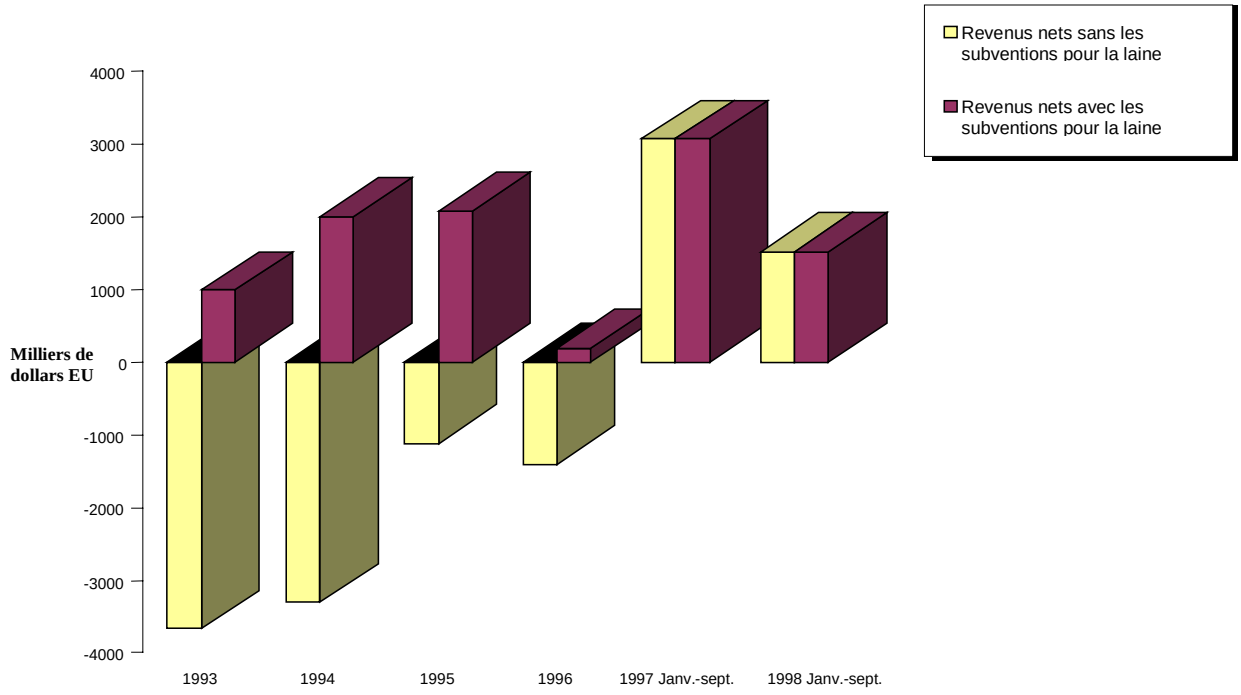
[37] Communication présentée par la Société australienne de la viande et du bétail avant l'audition, volume 1, pièce n° 6,"Government Wool Subsidy Payment, Value of Wool Production and Total US Income from Wool" (jointe en tant qu'annexe 8).

[38] Rapport de l'ITC, II-78, tableau 45.

[39] Rapport de l'ITC, II-25 à II-28, tableau 12.

[40] Les colonnes concernant 1997 et 1998 – en ne faisant pas apparaître d'écart entre les revenus nets sans les subventions pour la laine et avec les subventions – montrent qu'aucune subvention à la production lainière n'a été versée en 1997 et en 1998.

Figure 1: Enquête sur les revenus des éleveurs d'agneaux aux États-Unis



Source: Rapport de l'ITC, II-25, tableau 12.

Curieusement, c'est la seule fois où l'ITC admet qu'elle ne dispose peut-être pas d'un échantillon représentatif.[41] Toutefois, il s'agissait des seuls renseignements financiers concernant les éleveurs d'agneaux qui lui avaient été communiqués.

4.15 Les renseignements obtenus à partir des réponses des éleveurs et des engraisseurs au questionnaire de l'ITC indiquent que l'offre et la rentabilité dans le secteur des agneaux vivants sont également affectées par d'autres facteurs, dont les coûts des moyens de production, y compris les salaires et les amortissements, les pertes dues aux prédateurs, et un accès plus restreint aux terres publiques pour la mise en pâturage.[42]

4.16 Le déclin du nombre de brebis reproductrices et la baisse de la production d'agneaux de 1993 à 1998 se sont produits parallèlement à une hausse tendancielle du prix des agneaux vivants destinés à l'abattoir (figure 2).

[41] Rapport de l'ITC, II-51, n 150.
[42] Rapport de l'ITC, II-25 à II-28, tableau 12, et II-30 à II-32, tableau 15, et II-52 à II-54.

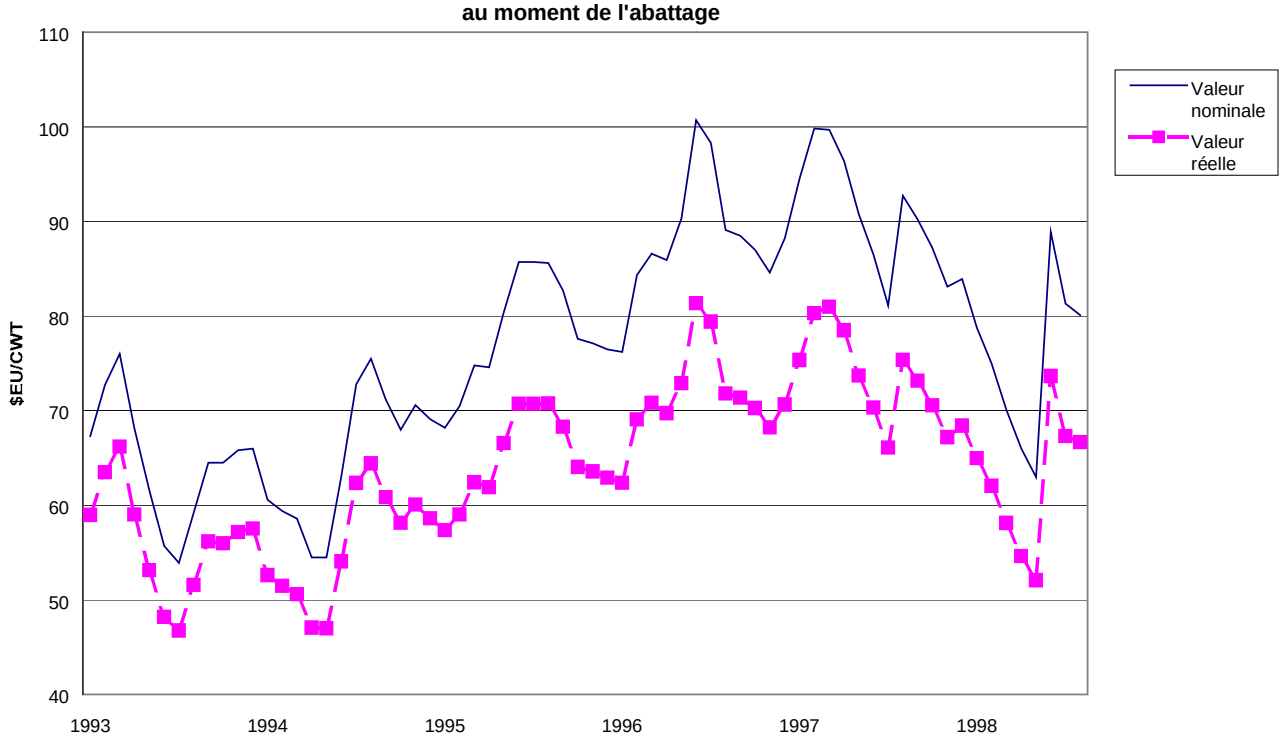
Figure 2: Marché des agneaux vivants aux États-Unis



Source: USDA/NASS Résumé des prix annuel; Bureau des statistiques du travail (indice IPP); et rapport de l'ITC, II-53, tableau 33.

Le prix mensuel des agneaux vivants destinés à l'abattage a fluctué considérablement durant la période visée par l'enquête, mais globalement, en termes nominaux comme en termes réels, il a connu une hausse tendancielle sur la période (figure 3).

Figure 3: Prix des agneaux vivants en termes réels et en termes nominaux au moment de l'abattage



Source: Rapport de l'ITC, II-55, figure 3.

Les prix à la fin de la période, bien que plus bas qu'en 1996 et 1997, étaient notablement plus élevés qu'au cours d'une bonne partie de la période 1993 et 1994, tant en termes nominaux qu'en termes réels. En outre, bien que les prix aient baissé à compter du milieu de 1997, ils se sont redressés durant les trois derniers mois de la période visée par l'enquête.

4.17 Les décisions du secteur des agneaux vivants en matière de conservation des agneaux à des fins de reproduction ou de réforme des brebis sont prises sur la base des prix futurs attendus.[43] Par conséquent, sur la base des bénéfices tirés des agneaux vivants uniquement, les producteurs n'auraient eu aucune raison de réduire le nombre de leurs brebis reproductrices. La diminution des troupeaux d'agneaux doit donc être la conséquence d'autres facteurs affectant l'offre. La perte de revenus résultant du retrait des subventions au titre de la Loi sur la laine est le facteur le plus probable entraînant la baisse continue de la production d'agneaux des États-Unis.

c) Secteur de la viande d'agneau

4.18 La principale source d'approvisionnement pour les conditionneurs d'agneaux est l'offre intérieure d'agneaux vivants. Comme celle-ci s'est contractée durant la période visée par l'enquête, la capacité des conditionneurs, et, en conséquence, des dépeceurs, a chuté. Le déclin de la production de viande d'agneau est la conséquence directe du déclin de la production d'agneaux vivants. La production de viande d'agneau a baissé, passant de 327 millions de livres en 1993 à 251 millions de livres en 1997, un déclin de quelque 76 millions de livres[44], soit une baisse annuelle moyenne de

[43] Rapport de l'ITC, II-51.
[44] Rapport de l'ITC, II-21, tableau 7.

6,3 pour cent entre 1993 et 1997. D'après les estimations, la production a baissé de 3,4 pour cent entre janvier-septembre 1997 et janvier-septembre 1998.[45]

4.19 Le prix de gros des carcasses d'agneaux a eu tendance à fluctuer entre janvier 1993 et septembre 1998 de manière nettement cyclique.[46] Les prix de gros ont connu une baisse du milieu de 1997 au milieu de 1998, mais se sont par la suite vigoureusement redressés. Cela étant, sur l'ensemble de la période allant de 1993 à septembre 1998, les prix de gros réels des carcasses d'agneaux d'origine nationale ont augmenté de 12 pour cent.[47]

4.20 Les renseignements qui ont été communiqués à l'ITC sur la production, la capacité et l'utilisation de la capacité des conditionneurs ne portent que sur une partie de la période. Les renseignements concernant les stocks ont été retirés par la Commission pour des raisons de confidentialité.[48] Aucun renseignement portant sur ces facteurs n'a été communiqué en ce qui concerne les dépeceurs. Il est donc impossible d'en évaluer la pertinence.

4.21 Les renseignements disponibles concernant les coûts des facteurs de production des conditionneurs et des dépeceurs indiquent que les coûts de main-d'œuvre ont augmenté durant la période visée par l'enquête et que les coûts de transformation en général sont restés relativement stables ou ont connu une légère augmentation de 1993 à 1997.[49] Les autres données relatives à la situation financière des conditionneurs et des dépeceurs durant la période allant de 1993 à 1998, sur lesquelles la Commission s'est appuyée, ont été considérées comme confidentielles par cette dernière. Là encore, il est donc impossible d'évaluer la pertinence de ces renseignements.

4.22 À partir du peu de renseignements disponibles, il semble clair qu'il y ait eu une régression du secteur de la viande d'agneau parallèlement à la baisse prolongée de la production d'agneaux vivants. Cependant, il est impossible d'évaluer la situation financière du secteur de la viande d'agneau sur la base des renseignements présentés par les États-Unis.

B. MARCHÉ DE LA VIANDE D'AGNEAU DES ÉTATS-UNIS

1. Consommation de viande d'agneau aux États-Unis

4.23 La consommation de viande d'agneau aux États-Unis a régulièrement baissé depuis la deuxième guerre mondiale.[50] En 1950, la consommation par tête était de 4 livres. Au milieu des années 70, elle avait chuté pour s'établir à un peu plus de la moitié de ce niveau.[51] Elle a continué de baisser ces dernières années pour se situer à environ une livre par tête.[52] De 1993 à 1997, la consommation totale a baissé, passant de 365 millions de livres à 307 millions de livres, bien que la consommation ait apparemment augmenté en 1998.[53]

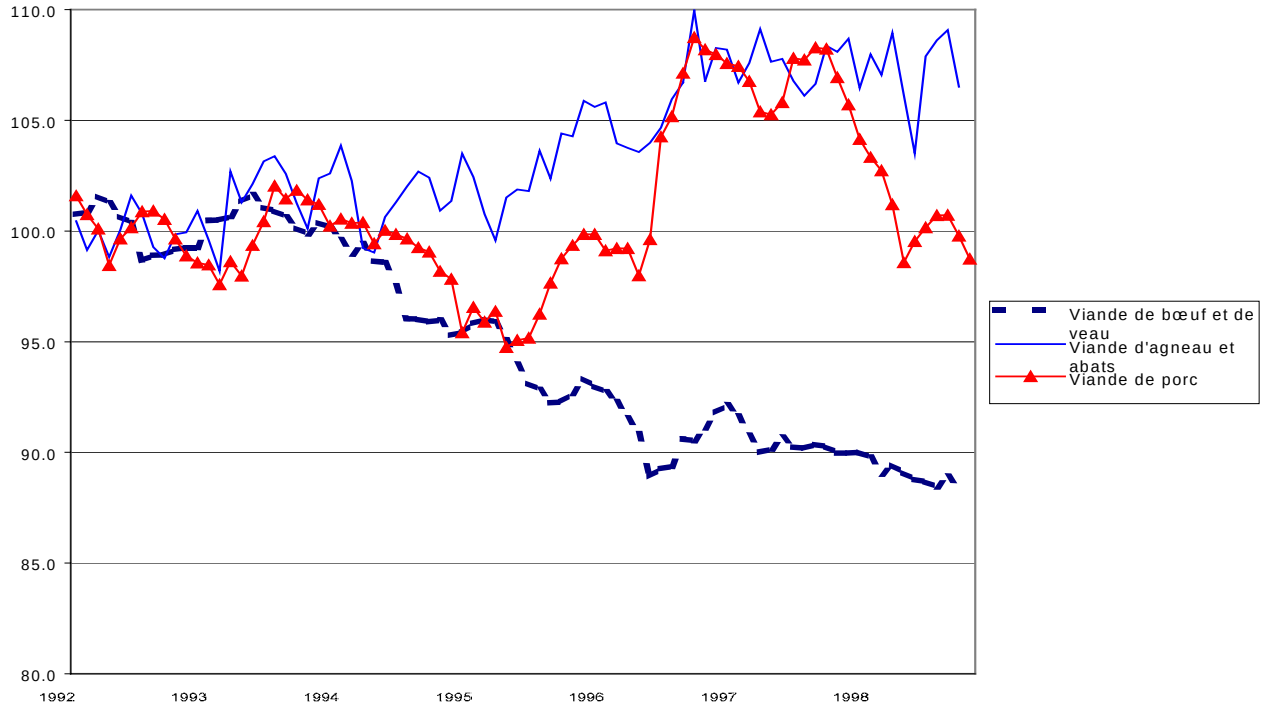
4.24 Une tendance, chez les consommateurs, à se détourner de la viande rouge et une perte de compétitivité en termes de prix par rapport aux autres viandes constituent des facteurs importants du déclin de la consommation de viande d'agneau. D'une manière générale, depuis le milieu des années 70, les consommateurs aux États-Unis ont eu tendance à privilégier la volaille et d'autres

[45] Rapport de l'ITC, II-21, tableau 7.
[46] Rapport de l'ITC, II-58, figure 5.
[47] Rapport de l'ITC, II-57.
[48] Rapport de l'ITC, II-21 et II-22.
[49] Rapport de l'ITC, II-56.
[50] Rapport de l'ITC, I-22.
[51] Rapport de l'ITC, I-30 et II-66.
[52] Rapport de l'ITC, II-69.
[53] Sur la base de données provisoires: Rapport de l'ITC, II-17, tableau 5.

sources de protéines au détriment de la consommation de viande rouge. Mais même par rapport aux autres sources de viande rouge, la viande d'agneau a été relativement peu compétitive.

4.25 Le prix de la viande d'agneau a constamment été plus élevé que celui des viandes concurrentes. En outre, elle a subi une perte croissante de compétitivité en termes de prix (figure 4).[54] Par exemple, entre 1992 et 1998, le prix réel du bœuf à la consommation a baissé de 12,3 pour cent et celui du porc, de 1,8 pour cent. En revanche, le prix réel à la consommation de la viande d'agneau a augmenté de 6,1 pour cent.[55]

Figure 4: Indices des prix réels à la consommation de la viande et des abats de bœuf, de porc et d'agneau (1992=100)



Source: Rapport de l'ITC, II-70, figure 17.

4.26 La figure 4 montre que les prix des principales viandes rouges de substitution pour la viande d'agneau ont baissé tandis que les prix de la viande d'agneau ont augmenté. On est fondé à penser que cela a contribué au déclin de la consommation de viande d'agneau aux États-Unis.

2. Importations de viande d'agneau aux États-Unis

4.27 Durant la période visée par l'enquête, les importations de viande d'agneau ont augmenté, passant de 41 millions de livres (équivalent poids carcasse) en 1993[56] à 77,8 millions de livres pour

[54] Rapport de l'ITC, I-31. La figure 4 est adaptée de la figure 17, section II-70.
[55] Le prix de la volaille a également augmenté, mais de 2,5 pour cent seulement: Rapport de l'ITC, II-69.
[56] Rapport de l'ITC, II-19, tableau 6.

l'année calendaire 1998 complète.[57] De 1993 à 1997, la quantité de viande d'agneau importée a augmenté de 47 pour cent et la valeur des importations, de 131 pour cent. La quantité et la valeur des importations de janvier-septembre 1997 à janvier-septembre 1998 ont augmenté de 19 et 8 pour cent, respectivement.[58] Les importations pour la période allant de janvier à septembre 1998 se sont élevées au total à 55 millions de livres, soit 114 millions de dollars.[59]

4.28 Le prix à l'importation c.a.f. moyen à l'unité de viande d'agneau a augmenté, passant de 1,45 dollar EU par livre en 1993 à 2,06 dollars EU en 1998, après avoir connu un pic à 2,28 dollars EU en 1997.[60] L'augmentation des importations sur la période depuis 1993 a ainsi été associée à une hausse du prix moyen à l'importation. Celui-ci était en 1993 plus élevé que le prix qui prévalait durant la période allant de 1990 à 1992.[61] Durant la période allant de janvier à septembre 1998, le prix à l'importation moyen était nettement plus élevé qu'en 1993 et 1994.[62]

4.29 On peut donc en conclure que, tandis que les importations de viande d'agneau ont augmenté durant la période visée par l'enquête, leur prix moyen à l'unité a également augmenté.

3. Viande d'agneau et commercialisation

4.30 Les carcasses et les pièces de viande d'agneau d'origine nationale aux États-Unis sont généralement plus grosses que celles de viande d'agneau importée. Le poids moyen des carcasses d'agneaux abattus sous le contrôle de l'Inspection fédérale aux États-Unis en 1997 était de 67 livres, tandis que ce poids moyen en Australie est d'environ 42 livres et en Nouvelle-Zélande, d'environ 35 livres.[63] La viande d'origine nationale est généralement vendue fraîche ou réfrigérée et provient pour la plus grande partie (70 à 80 pour cent) d'agneaux qui ont été nourris de céréales.[64] La majeure partie des produits importés proviennent d'agneaux engraissés à l'herbe et sont souvent vendus sous forme congelée.[65]

4.31 Les morceaux d'agneaux d'origine nationale les plus chers sont les carrés d'agneau et le morceau le plus gros est le gigot double.[66] Il existe une spécialisation de certains morceaux de viande d'agneau importée et un certain nombre de produits importés que la branche de production nationale ne produit pas.[67] Par exemple, la Nouvelle-Zélande produit des petits carrés d'agneau, et des morceaux prêts à la consommation que ne produit pas la branche de production nationale.

4.32 La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont encouragé la consommation de viande d'agneau aux États-Unis.[68] Parmi les facteurs qui favorisent l'achat de viande d'agneau importée, on peut citer la dimension plus réduite des morceaux, leur teneur en maigre, un meilleur conditionnement et une plus

[57] Tableau relatif aux quantités d'importation d'agneau présenté par les États-Unis en réponse aux questions posées durant les consultations menées au titre du Mémorandum d'accord le 26 août 1999 (joint en tant qu'annexe 9).
[58] Rapport de l'ITC, II-18.
[59] Rapport de l'ITC, II-19, tableau 6.
[60] Rapport de l'ITC, II-19, tableau 6.
[61] Communication concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande avant l'audition, pièce n° 1, "USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. No. 332-357, August 1995", pages 2-46 et 2-47, tableaux 2-12 et 2-13 (joints en tant qu'annexe 10). Le prix à l'importation moyen en 1990 était de 1,26 dollar.
[62] Rapport de l'ITC, II-19, tableau 6.
[63] Rapport de l'ITC, II-8.
[64] Rapport de l'ITC, II-8 et II-24.
[65] Rapport de l'ITC, II-8.
[66] Rapport de l'ITC, II-58
[67] Rapport de l'ITC, II-74 à II-76.
[68] Rapport de l'ITC, II-63.

grande stabilité des prix par rapport à la viande d'agneau d'origine nationale.[69] Du fait des efforts de promotion et de la commercialisation des produits, de nombreux produits importés ont créé une nouvelle demande, alimentée, par exemple, par les grandes chaînes de magasins de vente au détail.[70]

4.33 La viande d'agneau, aussi bien d'origine nationale qu'importée, est généralement vendue par l'intermédiaire de la même chaîne de distribution. Elle est distribuée aux États-Unis au secteur des services de restauration (hôtels, restaurants et institutions) et aux détaillants (essentiellement les épiceries).[71] La majorité de la viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande sert à l'approvisionnement du secteur des services de restauration.[72] La Commission n'a pas rendu publics des renseignements plus détaillés concernant la distribution de la viande d'agneau d'origine nationale.[73]

4.34 Si la viande d'agneau d'origine nationale et la viande d'agneau importée ont des caractéristiques physiques similaires (mais pas identiques) et des circuits de distribution comparables, elles ne sont en aucun cas équivalentes du point de vue de la différenciation des produits et de la commercialisation. La régularité de l'offre, la plus grande stabilité des prix et la vigueur des efforts de promotion sont autant de facteurs qui ont eu une influence positive sur la demande en produits importés.

C. CONCLUSION

4.35 Les éléments de preuve factuels montrent clairement que le secteur des agneaux vivants et celui de la viande d'agneau aux États-Unis connaissent une régression prolongée. L'ajustement le plus marqué s'est produit au début de la période visée par l'enquête avec l'élimination progressive des subventions au titre de la Loi sur la laine, qui représentaient une part importante des revenus des éleveurs d'agneaux, avec pour conséquence inévitable une baisse de la production intérieure d'agneaux vivants.

4.36 Face à la baisse de l'offre intérieure, les importations ont été attirées sur le marché des États-Unis pour répondre à la demande insatisfaite de viande d'agneau des consommateurs. Par suite de leurs efforts de promotion et de leur commercialisation différenciée, les importateurs ont également créé une nouvelle demande de viande d'agneau sur les marchés que la branche de production nationale n'avait auparavant pas approvisionnés ou qu'elle avait sous-approvisionnés.

4.37 Les éléments de preuve factuels montrent aussi que si les prix intérieurs ont connu une hausse tendancielle pendant la période visée par l'enquête, la hausse a été plus forte sur la période allant de 1993 au milieu de 1997. Les prix ont encore augmenté durant les trois derniers mois de la période visée par l'enquête. Alors qu'ils se heurtaient à une baisse tendancielle des prix des viandes concurrentes, les prix de la viande d'agneau se sont relativement bien tenus pendant la période visée par l'enquête.

4.38 Il y a eu néanmoins une correction inévitable des prix de la viande d'agneau en 1997, la viande d'agneau ayant perdu sa compétitivité sur ce plan. Malgré tout, les secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau qui allèguent qu'ils subissent un dommage se trouvaient dans une meilleure situation en 1998 que dans les premières années de la période visée par l'enquête.

---

[69] Rapport de l'ITC, II-65.

[70] Rapport de l'ITC, I-32. La Commission les dénomme également "magasins de produits alimentaires".

[71] Rapport de l'ITC, II-16.

[72] Rapport de l'ITC, II-18.

[73] Rapport de l'ITC, II-18.

V. DÉTERMINATION ÉTABLIE PAR LES ÉTATS-UNIS

5.1 Dans le cadre de la détermination qu'elle a établie en avril 1999, l'ITC a recommandé l'ouverture d'un contingent tarifaire pour les importations de viande d'agneau sur une période de quatre ans, selon les modalités suivantes:

Année 1: 20 pour cent *ad valorem* sur les importations supérieures à 78 millions de livres.[74]
Année 2: 17,5 pour cent *ad valorem* sur les importations supérieures à 81,5 millions de livres.
Année 3: 15 pour cent *ad valorem* sur les importations supérieures à 81,5 millions de livres.
Année 4: 10 pour cent *ad valorem* sur les importations supérieures à 81,5 millions de livres.

Selon la recommandation de la Commission, le taux de droit dans la limite du contingent demeurerait au niveau consolidé actuel de 0,8 cent par kg.[75]

5.2 Cette recommandation n'a pas été adoptée par l'administration des États-Unis. Au lieu de cela, le 7 juillet 1999, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde définitive sous la forme d'un contingent tarifaire ouvert pour les importations de viande d'agneau sur une période de trois ans et un jour sur la base suivante:

Année 1: Taux de droit dans la limite du contingent de 9 pour cent *ad valorem*; taux de droit hors contingent de 40 pour cent *ad valorem* applicable aux importations supérieures à 31 851 151 kg.[76]

Année 2: Taux de droit dans la limite du contingent de 6 pour cent *ad valorem*; taux de droit hors contingent de 32 pour cent *ad valorem* applicable aux importations supérieures à 32 708 493 kg.[77]

Année 3: Taux de droit dans la limite du contingent de 3 pour cent *ad valorem*; taux de droit hors contingent de 24 pour cent *ad valorem* applicable aux importations supérieures à 33 565 835 kg.[78]

---

[74] Les poids recommandés par la Commission sont exprimés en équivalent poids carcasse: Rapport de l'ITC, I-29.

[75] La valeur consolidée devrait baisser à 0,7 cent par kg en 2001. L'équivalent *ad valorem* moyen du taux de droit de 0,8 cent par kg est approximativement 0,2 pour cent.

[76] À la différence des poids utilisés par la Commission, les poids utilisés dans la mesure adoptée par l'administration des États-Unis sont exprimés en équivalent poids produit. Le poids indiqué pour l'année 1 d'application de la mesure est approximativement de 78 millions de livres en équivalent poids carcasse. La répartition par pays (exprimée en termes d'équivalent poids carcasse) est la suivante: Australie 17 139 582 kg; Nouvelle-Zélande 14 481 603 kg; autres pays 229 966 kg: notification adressée par les États-Unis au Comité des sauvegardes de l'OMC concernant leur mesure de sauvegarde au titre de l'article 12:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes (jointe en tant qu'annexe 3).

[77] Soit, approximativement, 80 millions de livres en équivalent poids carcasse. La répartition par pays (exprimée en équivalent poids produit) est la suivante: Australie 17 600 931 kg; Nouvelle-Zélande 14 871 407 kg; autres pays 236 155 kg: annexe 3.

[78] Soit, approximativement, 82 millions de livres en équivalent poids carcasse. La répartition par pays (exprimée en équivalent poids produit) est la suivante: Australie 18 062 279 kg; Nouvelle-Zélande 15 261 210 kg; autres pays 242 346 kg: annexe 3.

Le niveau d'importation en ce qui concerne le taux de droit applicable aux quantités hors contingent pour l'année 1 en vertu tant de la recommandation de la Commission que de la mesure de sauvegarde effectivement appliquée par les États-Unis a été fixé au niveau d'importation de la viande d'agneau pour 1998.

5.3 La mesure ne s'applique pas aux importations en provenance du Canada, du Mexique, d'Israël, des pays bénéficiaires de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes ou de la Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins, ou des pays en développement bénéficiant d'une exemption conformément à l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

VI. ALLÉGATION DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

6.1 La mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis sur les importations de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande n'est pas conforme aux obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 en ce qui concerne les points suivants:

i) La mesure des États-Unis n'est pas destinée à faire face à l'"évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX du GATT et n'est donc pas conforme à l'article 2:1 et à l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes.

ii) Les États-Unis n'ont pas démontré que leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents" était menacée de "dommage grave" contrairement à ce qu'exige l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

iii) Les États-Unis n'ont pas démontré que la menace de dommage grave pour la branche de production nationale était causée par un accroissement des importations contrairement à ce qu'exige l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

iv) Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui n'était ni nécessaire pour prévenir un dommage grave, ni nécessaire pour faciliter l'ajustement, en violation de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, et n'ont pas publié leurs constatations et conclusions motivées au sujet de la nécessité de leur mesure contrairement à ce qu'exige l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

v) Les États-Unis n'ont pas appliqué leur mesure de sauvegarde à toutes les importations, quelle qu'en soit la provenance, contrairement à ce qu'exige l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article premier du GATT de 1994.

vi) Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui les met en situation de violation des obligations qui leur incombent au titre de l'article II du GATT de 1994.

VII. ARGUMENTS JURIDIQUES

A. INTRODUCTION

7.1 L'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994 énoncent certaines obligations auxquelles doivent satisfaire les Membres qui souhaitent déroger à leurs obligations dans le cadre de l'OMC en utilisant une mesure de sauvegarde. Ces obligations sont claires et précises et, pour défendre l'intégrité du système de l'OMC, les Membres doivent s'y soumettre strictement. La Nouvelle-Zélande établira que les États-Unis ont manqué à ces obligations et que, par conséquent, leur mesure de sauvegarde en l'espèce les place en situation de violation tant de l'Accord sur les sauvegardes que du GATT de 1994.

B. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ÉTATS-UNIS EN VERTU DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

7.2 L'Accord sur les sauvegardes, qui précise et renforce l'article XIX du GATT de 1994[79], énonce les conditions dans lesquelles les Membres peuvent prendre des mesures de sauvegarde. Les conditions fondamentales sont définies à l'article 2, qui prévoit 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."

7.3 Les "mesures de sauvegarde", ainsi qu'il est indiqué à l'article premier, "s'entendent des mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994". Par conséquent, pour être justifiée en tant que mesure de sauvegarde en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, une mesure doit satisfaire aux prescriptions de l'article XIX du GATT. Cette obligation est renforcée par l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes qui prévoit que des mesures d'urgence ne peuvent être prises que si elles sont conformes à l'article XIX du GATT et aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. En particulier, en vertu de l'article XIX du GATT, une mesure de sauvegarde ne peut être prise que pour faire face à "l'évolution imprévue des circonstances". Comme l'a souligné l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*[80], et dans l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*[81], il n'est possible d'invoquer des mesures d'urgence, au sens de l'article XIX, que lorsqu'un Membre importateur "se trouve confronté à une évolution qu'il n'avait pas "prévue" ni "attendue" ...".[82]

7.4 L'article 2 prévoit que la détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave ne peut être établie qu'à l'égard d'une branche de production "de produits similaires ou directement concurrents".

7.5 En l'espèce, les États-Unis n'ont pas déterminé l'existence d'un dommage grave; ils ont déterminé qu'il existait une "menace de dommage grave". L'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes définit la "menace de dommage grave" comme "l'imminence évidente d'un dommage grave". Le dommage "grave" est défini à l'article 4:1 a) comme "une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale". Ainsi, toute détermination de l'existence d'une menace de dommage grave de la part des États-Unis doit établir "l'imminence évidente" d'une "dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale".

7.6 Aux termes de l'article 4:2 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, les autorités compétentes d'un Membre sont tenues de respecter la disposition suivante:

> "évaluer [...] 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

---

[79] Accord sur les sauvegardes, préambule.
[80] WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999.
[81] WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999.
[82] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 93 et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 86.

variations du niveau des ventes, la production, la productivité, l'utilisation de la capacité, les profits et pertes et l'emploi."

7.7 L'article 4:2 b) prescrit que la détermination établissant que l'accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale 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". L'article 4:2 b) prévoit ensuite 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". Ainsi, toute menace de dommage grave sur laquelle est fondée une mesure de sauvegarde doit être causée par un accroissement des importations. Il ne suffit pas de démontrer que l'accroissement des importations cause pour une part une menace de dommage grave. Un dommage grave causé par d'autres facteurs ne constitue pas un dommage grave sur lequel on puisse fonder une mesure de sauvegarde.

7.8 Ayant établi les déterminations pertinentes relatives au dommage et au lien de causalité, un Membre a certaines obligations au titre de l'article 5 de l'Accord sur les sauvegardes en ce qui concerne la mesure corrective imposée. L'article 5:1 prévoit qu'une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". En outre, conformément à l'article 5:1, les Membres doivent "choisir les mesures qui conviennent le mieux" pour réaliser cet objectif.

7.9 Lorsqu'il établit les déterminations relatives à l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité prescrites à l'article 2 et à l'article 4, ainsi qu'à la nécessité de la mesure corrective au titre de l'article 5, un Membre est tenu, en vertu de l'article 3, de publier un rapport exposant les constatations établies par ses autorités compétentes et leurs "conclusions motivées [...] sur tous les points de fait et de droit pertinents". En bref, pour justifier l'imposition d'une mesure de sauvegarde, un Membre doit fonder ses déterminations relatives à l'existence d'un dommage et à la nécessité d'une mesure corrective sur des conclusions motivées.

7.10 L'article 2:2 prescrit à un Membre qui applique une mesure de sauvegarde de faire en sorte que la mesure soit appliquée à tous les produits importés quelle qu'en soit la provenance. Une mesure doit donc être appliquée sur la base du traitement de la "nation la plus favorisée", conformément à l'article premier du GATT de 1994.

7.11 Du fait de ces dispositions, les États-Unis ont des obligations particulières au regard de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 en ce qui concerne l'imposition d'une mesure de sauvegarde définitive sur les importations de viande d'agneau.

i) Ils doivent démontrer que "l'évolution imprévue des circonstances" a provoqué la situation à laquelle répond la mesure de sauvegarde.

ii) Ils doivent déterminer, sur la base de conclusions motivées, qu'il existe une menace de dommage grave, dont l'imminence est évidente, pour une branche de production nationale d'un produit similaire ou directement concurrent.

iii) Ils doivent déterminer, sur la base de conclusions motivées, que la menace de dommage grave est causée par un accroissement des importations, et ne doivent pas imputer aux importations un dommage résultant d'autres facteurs.

iv) Ils doivent démontrer, sur la base de conclusions motivées, que la mesure corrective qu'ils ont adoptée est nécessaire pour prévenir le dommage grave dont ils sont menacés et qu'elle est nécessaire pour faciliter l'ajustement.

v) Ils doivent aussi appliquer leur mesure de sauvegarde à tous les produits importés, quelle qu'en soit la provenance, de telle façon qu'elle n'enfreigne pas les autres obligations qui leur incombent en vertu du GATT de 1994.

7.12 Dans la présente communication, la Nouvelle-Zélande démontrera que les États-Unis ont manqué à chacune des obligations énoncées ci-dessus et que, par conséquent, ils ne respectent pas les obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes ou du GATT de 1994.

C. MÉTHODE D'INTERPRÉTATION

7.13 La méthode d'interprétation correcte des Accords de l'OMC, y compris l'Accord sur les sauvegardes, est bien établie dans la jurisprudence de l'OMC. Les Accords doivent être interprétés conformément aux règles d'interprétation énoncées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. L'article 31 de la Convention de Vienne prévoit qu'un traité doit être interprété suivant "le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but". L'article 32 de la Convention prévoit que les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles le traité a été conclu doivent être mentionnés comme moyen complémentaire d'interprétation "en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 laisse le sens ambigu ou obscur, ou conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable".

7.14 Ainsi, la méthode d'interprétation en l'espèce consiste à examiner le sens des termes utilisés dans l'Accord sur les sauvegardes et dans le GATT de 1994 dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de l'Accord considéré. Les travaux préparatoires jouent un rôle complémentaire.

7.15 Lorsqu'on examine le sens des termes, il faut rappeler, comme l'a souligné l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, que "l'article XIX est à l'évidence une mesure corrective exceptionnelle".[83] Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a insisté davantage: "l'article XIX est à l'évidence *et à tous égards* une mesure corrective exceptionnelle".[84] La raison du caractère exceptionnel de la mesure corrective de sauvegarde est clairement exposée dans les deux cas. C'est parce qu'elle autorise les Membres à suspendre temporairement les obligations qu'ils ont contractées dans le cadre des Accords de l'OMC, intégralement ou partiellement, ou à retirer ou modifier une concession faite au titre de ces Accords.[85] Elle autorise les Membres à déroger aux obligations contractées dans le cadre des Accords de l'OMC.

7.16 Cette dérogation à des obligations est expressément exceptionnelle. L'article XIX du GATT est intitulé "Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers". La référence à des "mesures d'urgences" est reprise à l'article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes. Il s'ensuit qu'une mesure de sauvegarde doit être prise en "cas d'urgence", et non pas de manière habituelle. Il s'agit d'une mesure qui peut être prise à l'égard d'échanges commerciaux qui se sont déroulés en pleine conformité avec les obligations dans le cadre de l'OMC et, en tant que telle, d'une mesure qui ne peut être prise que dans des circonstances exceptionnelles. Comme l'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*[86],

[83] Paragraphe 86.
[84] Paragraphe 93 (pas d'italique dans l'original).
[85] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 86 et *Argentine – Chaussures*, paragraphe 93.
[86] Paragraphe 94.

> "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".

7.17 Pareille interférence avec les activités commerciales légitimes des Membres de l'OMC ne peut être autorisée que dans des circonstances limitées et définies. Les Membres ne peuvent imposer de mesures de sauvegarde que dans la mesure où ils respectent strictement les dispositions de l'article XIX du GATT et l'Accord sur les sauvegardes. Comme l'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, et dans l'affaire *Argentine – Chaussures*:

> "il faut bien savoir que les mesures de sauvegarde entraînent la suspension temporaire de concessions ou le retrait d'obligations, comme celles qui sont énoncées à l'article II et à l'article XI du GATT de 1994, qui sont fondamentales pour l'*Accord sur l'OMC*".[87]

7.18 L'obligation de tenir compte de la nature exceptionnelle de la mesure corrective de sauvegarde dans l'interprétation de l'Accord sur les sauvegardes a été expressément prescrite par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*. Il a indiqué ce qui suit:

> "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*."[88]

7.19 Par conséquent, dans le contexte auquel nous avons affaire, les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 doivent être interprétées conformément à la règle fondamentale d'interprétation énoncée à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en tenant compte de la nature exceptionnelle de la mesure corrective de sauvegarde qui exige que les dispositions en matière de sauvegarde soient interprétées strictement.

D. CHARGE DE LA PREUVE

7.20 La règle fondamentale concernant la charge de la preuve a été énoncée par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*: "il appartient à la partie qui affirme un fait, que ce soit le demandeur ou le défendeur, d'en apporter la preuve".[89] Cette règle s'applique pareillement aux recours déposés au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Comme l'a souligné le Groupe spécial dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, il incombe à la partie demanderesse d'établir des éléments *prima facie* à l'appui d'une allégation de violation de l'Accord sur les sauvegardes et il incombe ensuite à la partie défenderesse de réfuter cette argumentation.[90]

7.21 En conséquence, la Nouvelle-Zélande démontrera dans la présente communication qu'en adoptant la mesure de sauvegarde à l'égard des importations de viande d'agneau, les États-Unis ne se sont pas acquittés des obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

---

[87] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 88 et *Argentine – Chaussures*, paragraphe 95.
[88] Paragraphe 94 (pas d'italique dans l'original).
[89] WT/DS33/AB/R, 25 avril 1997, pages 15 et 16.
[90] WT/DS98/R, 21 juin 1999, paragraphe 7.24.

E. UTILISATION DES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS

7.22 Lorsqu'ils s'efforcent de démontrer qu'ils ont satisfait aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994, les États-Unis doivent prouver que la détermination de la Commission, de même que n'importe quelle détermination établie par l'administration des États-Unis, en ce qui concerne la mesure de sauvegarde imposée à la Nouvelle-Zélande, était fondée sur des conclusions motivées.[91] Pour admettre que les conclusions étaient motivées, le Groupe spécial doit avoir accès aux renseignements sur lesquels ces conclusions sont fondées.

7.23 Dans son rapport, l'ITC s'est appuyée sur des renseignements qu'elle a considérés comme confidentiels et qui n'ont jamais été divulgués à la Nouvelle-Zélande. L'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes reconnaît qu'au cours de leur enquête, les autorités compétentes d'un Membre doivent avoir accès aux renseignements confidentiels et que cette confidentialité doit être respectée. L'article 3:2 ne dispense pas un Membre de divulguer des renseignements au cours de la procédure engagée au titre du Mémorandum d'accord lorsqu'une mesure de sauvegarde qu'il a imposée est mise en cause par un autre Membre. L'article 13:1 du Mémorandum d'accord envisage expressément la possibilité pour le Groupe spécial et les parties à telle ou telle procédure de règlement d'un différend de communiquer les éventuels renseignements confidentiels sur lesquels le Membre s'efforce de s'appuyer pour justifier une mesure, et énonce des procédures spécifiques visant à protéger la confidentialité de ces renseignements.

7.24 Il s'ensuit qu'un Membre ne peut pas invoquer des renseignements non divulgués pour démontrer qu'il respecte ses obligations dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes ou du GATT de 1994. Si un Membre pouvait faire valoir qu'il a respecté les obligations qui lui incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 en se contentant d'affirmer, sans preuves, qu'il a agi ainsi, cela porterait atteinte au système fondé sur des règles sur lequel reposent l'OMC et le Mémorandum d'accord.

7.25 Par conséquent, comme les renseignements auxquels leurs autorités compétentes ont fait appel n'ont pas été divulgués, les États-Unis ne peuvent pas arguer de ces renseignements pour appuyer les conclusions auxquelles est parvenue l'ITC ou l'administration des États-Unis pour démontrer qu'ils respectent les obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes ou du GATT de 1994.

F. CRITÈRE D'EXAMEN

7.26 Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a fait observer que l'Accord sur les sauvegardes "est muet en ce qui concerne le critère d'examen approprié".[92] Par conséquent, a souligné l'Organe d'appel, ce sont les prescriptions de l'article 11 du Mémorandum d'accord qui s'appliquent ici. À savoir, "... un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris l'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".[93]

7.27 En vertu de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, avant d'établir leurs déterminations, les autorités compétentes d'un Membre sont tenues, au cours de leur enquête, d'évaluer certains facteurs. Dans ce contexte, il incombe au Groupe spécial d'examiner si les autorités compétentes "avaient étudié tous les facteurs pertinents et avaient fourni une explication motivée de la façon dont les faits

---

[91] Accord sur les sauvegardes, article 3:1 et *Argentine – Chaussures* (rapport de l'Organe d'appel), paragraphe 121.

[92] Paragraphe 120.

[93] Paragraphe 120.

étayaient leur détermination".[94] Il ne s'agit pas de procéder à une enquête *de novo* ni de substituer le jugement du Groupe spécial à celui des autorités nationales.

7.28 Comme l'exige l'article 11 du Mémorandum d'accord, le groupe spécial doit procéder à une évaluation de l'applicabilité des dispositions de l'accord visé et de la conformité d'une mesure avec celles-ci. Pour être en conformité avec l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, il faut parvenir à des conclusions motivées sur toutes les questions pertinentes. Le groupe spécial doit donc déterminer si le Membre a fondé sa décision sur des conclusions motivées. Par ailleurs, en vertu de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, un Membre n'est en droit d'appliquer une mesure de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. Le groupe spécial doit donc décider si, conformément à l'article 3:1, des conclusions motivées ont été présentées pour justifier l'application d'une mesure et si, conformément à l'article 5:1, la mesure est, effectivement, "nécessaire".

G. VIOLATION PAR LES ÉTATS-UNIS DES OBLIGATIONS QUI LEUR INCOMBENT EN VERTU DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

1. La mesure de sauvegarde des États-Unis n'a pas été prise pour faire face à l'"évolution imprévue des circonstances", contrairement à ce qu'exige l'article XIX du GATT

7.29 L'article premier de l'Accord sur les sauvegardes prévoit que ces mesures "s'entendent des mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994". L'article 11 de l'Accord prévoit qu'un Membre ne prendra ni ne cherchera à prendre de mesures d'urgence concernant l'importation de produits que si de telles mesures sont conformes aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 et aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. L'article XIX du GATT prévoit que les conditions qui rendent nécessaire l'adoption de mesures d'urgence doivent être le résultat de "l'évolution imprévue des circonstances". Tant dans l'affaire *Corée – Produits laitiers* que dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, l'Organe d'appel a affirmé que la prescription concernant "l'évolution imprévue des circonstances" était une condition dont "l'existence doit être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994".[95] Par conséquent, les États-Unis ne peuvent pas prendre les mesures qu'ils ont appliquées aux importations de viande d'agneau à moins qu'elles ne soient imposées à la suite d'une "évolution imprévue des circonstances".

7.30 L'Organe d'appel a examiné la signification de l'expression "évolution imprévue des circonstances" dans l'affaire *Corée – Produits laitiers* et *Argentine – Chaussures*. Selon l'Organe d'appel, cette expression s'entend de circonstances qui étaient "inattendues" lorsque l'obligation que l'on cherche à suspendre temporairement a été contractée.[96] Les mesures de sauvegarde peuvent être imposées en ce qui concerne les décisions "sortant de l'ordinaire", ou les questions d'urgence.[97] Les termes de l'article XIX:1 a) du GATT, a indiqué l'Organe d'appel: "[ne s'appliquaient] pas au déroulement normal d'opérations commerciales courantes".[98] Si, au moment où une obligation a été

---

[94] *Argentine – Chaussures* (rapport de l'Organe d'appel), paragraphe 121.

[95] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 85, *Argentine – Chaussures*, paragraphe 92.

[96] *Argentine – Chaussures*, paragraphes 91 et 93 et *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 84 et 86.

[97] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 93 et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 86. L'Organe d'appel a fait observer au paragraphe 96 du rapport concernant l'affaire *Argentine – Chaussures* et au paragraphe 89 du rapport concernant l'affaire *Corée – Produits laitiers*, que cette interprétation est compatible avec celle donnée par le Groupe de travail du GATT dans le cadre de l'affaire *Chapeaux de feutre* (GATT/CP/106, adopté le 22 octobre 1951), au paragraphe 9 du rapport:

> "... l'expression "évolution imprévue des circonstances" doit s'interpréter comme signifiant une évolution postérieure à la négociation et dont il ne serait pas raisonnable de prétendre que les négociateurs du pays qui a octroyé la concession auraient pu et auraient dû la prévoir à l'époque".

[98] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 93.

contractée ou une concession a été faite, il avait été possible de s'attendre à l'évolution ultérieure des circonstances ou de la prévoir, il n'y aurait alors aucune base permettant d'imposer une mesure de sauvegarde, étant donné qu'il n'y aurait rien "sortant de l'ordinaire" dans ces circonstances, ce qui signifie que, pour satisfaire aux prescriptions de l'article XIX du GATT concernant l'imposition d'une mesure de sauvegarde sur les importations, il faut que l'évolution des circonstances qui entraîne un accroissement de ces importations ait été imprévue.

7.31 En l'espèce, les États-Unis n'ont pas établi de détermination montrant que les conditions qui ont conduit à imposer une mesure de sauvegarde sur les importations de viande d'agneau résultaient de l'"évolution imprévue des circonstances". Le rapport de l'ITC n'a tout simplement pas abordé la question. Et cela n'a rien de surprenant. Les conditions ayant une incidence sur la branche de production nationale aux États-Unis dans la présente affaire ne résultaient pas d'une "évolution imprévue des circonstances". Comme le montrent les faits exposés plus haut, la régression de la production intérieure d'agneaux était une régression prolongée, prévue et connue. En outre, elle était partiellement la conséquence de mesures prises délibérément par les États-Unis qui affectaient leur propre marché intérieur et de facteurs faisant partie de ce marché lui-même. Cela n'aurait jamais pu correspondre au critère du caractère "inattendu" ou "imprévu".

7.32 Comme l'a souligné l'Organe d'appel dans le cadre des affaires *Corée – Produits laitiers* et *Argentine – Chaussures*, l'expression "évolution imprévue des circonstances" fait partie d'une clause plus large et doit tirer sa signification de ce contexte. L'article XIX indique ce qui suit: "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* ..." L'Organe d'appel a souligné, dans le cadre de l'affaire *Argentine – Chaussures,* que ce membre de phrase signifie qu'"il doit être démontré, en fait, que le Membre importateur a assumé des engagements en vertu du GATT de 1994, y compris des concessions tarifaires".[99] L'Organe d'appel a aussi indiqué clairement que c'est au moment où les obligations, y compris des concessions tarifaires, ont été contractées que l'évolution des circonstances entraînant l'accroissement des importations qui cause le dommage doit avoir été imprévue. La question à déterminer en l'espèce est donc de savoir si la menace alléguée pour la branche de production nationale des États-Unis que représente l'accroissement des importations de viande d'agneau résulte de l'évolution des circonstances depuis le réaménagement du tarif douanier des États-Unis en ce qui concerne les importations de viande d'agneau à l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, qui était imprévue à l'époque de ce réaménagement, à savoir, au 1er janvier 1995.

7.33 Sur la base de la période visée par l'enquête (1993-septembre 1998) et de la définition de la branche de production nationale adoptée par l'ITC[100], il était clair au commencement de 1995 que la production d'agneaux vivants aux États-Unis était en régression. En 1993, la production d'agneaux aux États-Unis s'élevait à 6 370 000 agneaux; en 1994, elle était de 5 897 000 têtes. Il existait une baisse parallèle de la production de viande d'agneau, qui est passée de 327 millions de livres en 1993 à 299 millions de livres en 1994. La baisse de la production a tout simplement continué à partir de 1995 en suivant une tendance qui était bien établie. Il n'y avait rien d'inattendu, ou d'imprévu au sujet des baisses de production survenues à partir de 1995. De fait, la Commission elle-même a relevé qu'il avait été "généralement convenu" par toutes les parties qu'elle avait entendues que "le secteur de l'agneau des États-Unis était depuis longtemps en situation de régression".[101]

---

[99] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 91 et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84.

[100] Cela étant, comme la Nouvelle-Zélande le soulignera ultérieurement dans la présente communication, la détermination faite par les États-Unis de leur "branche de production nationale" aux fins de l'enquête n'est pas conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes.

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

7.34 L'une des raisons de la poursuite de cette régression durant la période visée par l'enquête était bien connue des États-Unis et reconnue par la Commission. À savoir, à compter de 1993, les subventions au titre de la Loi sur la laine en faveur des éleveurs et des engraisseurs d'agneaux ont été progressivement abaissées, puis éliminées en 1996. Les effets du retrait de ces subventions, dans un secteur – celui des éleveurs et des engraisseurs – tirant ses revenus de la vente de la laine et de la vente d'agneaux aux fins de la production de viande d'agneau, étaient prévisibles. Les revenus des bénéficiaires de ces subventions - les éleveurs et les engraisseurs - chuteraient et la production baisserait. Et c'est précisément ce qui s'est produit. Il n'y avait rien d'inattendu ou d'imprévu à ce sujet. On pouvait par ailleurs s'attendre à ce que, si la production intérieure d'agneaux vivants chutait, il y ait des répercussions sur les conditionneurs et les dépeceurs, c'est-à-dire une régression de leur source d'approvisionnement. C'est également ce qui s'est produit. On pouvait également s'attendre à ce qu'une baisse de l'offre intérieure entraîne un accroissement des importations, étant donné que ces dernières seraient attirées par le marché des États-Unis pour répondre à la demande de viande d'agneau que la branche de production nationale ne pouvait pas satisfaire. Ce n'était pas inattendu, et, effectivement, c'est aussi ce qui s'est produit.

7.35 Il s'agit d'une situation classique d'offre et de demande, dans laquelle une contraction de l'offre entraîne une insatisfaction de la demande à laquelle répond un accroissement des importations. Par conséquent, non seulement les circonstances dont il est allégué qu'elles ont causé une menace pour la branche de production nationale étaient prévues, mais les circonstances qui ont entraîné l'accroissement des importations l'étaient également. Comme on l'a souligné auparavant, la baisse de la production d'agneaux vivants, résultant de l'élimination des subventions à la production lainière a entraîné une perte de production pour les conditionneurs et les dépeceurs, ce qui a eu pour effet d'attirer les importations de viande d'agneau sur les marchés des États-Unis pour répondre à la demande que la branche de production nationale ne pouvait pas satisfaire. Rien de tout cela ne pouvait être considéré comme imprévu ou inattendu.

7.36 Par conséquent, la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis en l'espèce n'est pas conforme à la prescription de l'article XIX du GATT de 1994 selon laquelle il doit s'agir d'une réaction par rapport à l'"évolution imprévue des circonstances".

2. Les États-Unis n'ont pas démontré que leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents" a été menacée d'un "dommage grave", alors qu'ils sont tenus de le faire en vertu de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes

   a) Les États-Unis n'ont pas défini correctement leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents"

7.37 En vertu de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, il faut, comme condition à remplir avant d'appliquer une mesure de sauvegarde, qu'un dommage grave ou une menace de dommage grave soit causé à "la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents". Pour examiner le point de savoir si les prescriptions de cette disposition ont été respectées, il faut déterminer ce qui constitue "la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents".

7.38 L'article 4:1 c) définit la "branche de production nationale" comme "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". Cette définition comporte un aspect quantitatif et un aspect qualitatif. L'aspect quantitatif fait référence au nombre des producteurs qui doivent être inclus; soit "l'ensemble des producteurs", soit "ceux dont les productions additionnées ... constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits".

7.39 L'aspect qualitatif de l'article 4:1 c) concerne le point de savoir qui constitue un producteur aux fins de la définition de la branche de production nationale. Il ressort clairement de l'article 2:1 et de l'article 4:1 c) que l'appartenance à la catégorie des "producteurs" est déterminée par la production de "produits similaires ou directement concurrents". En conséquence, pour déterminer ce qui constitue la branche de production nationale aux fins d'une enquête en matière de sauvegarde, il faut déterminer si la branche de production produit un "produit" qui est "similaire ou directement concurrent" par rapport à la viande d'agneau importée.

7.40 Les États-Unis n'ont pas établi pareille détermination. Dans son rapport, l'ITC fait évoluer son analyse vers une détermination du point de savoir si la viande d'agneau importée est "similaire ou directement concurrente" par rapport à la viande d'agneau produite sur le marché intérieur, puis elle détermine séparément ce qui constitue la "branche de production nationale". La Commission reconnaît que la plupart des enquêtes en matière de sauvegarde "se rapportent à des sociétés et à des travailleurs produisant un produit au même stade de production que l'article importé".[102] Cependant, elle affirme qu'il est approprié d'inclure les producteurs d'une matière première dans un secteur produisant un produit transformé s'"il existe une chaîne continue de production depuis la matière première jusqu'au produit transformé" et s'il existe une "concordance substantielle des intérêts économiques des éleveurs et des transformateurs".[103] Sur cette base, la Commission conclut que "la branche de production nationale de viande d'agneau inclut les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants ainsi que les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau".[104]

7.41 Rien dans l'Accord sur les sauvegardes ni dans l'article XIX du GATT ne justifie l'approche adoptée par la Commission. En vertu des articles 2:1 et 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, la branche de production nationale aux fins d'une enquête en matière de sauvegarde est la branche de production "de produits similaires ou directement concurrents". Pour la Commission, le seul moyen d'inclure, de manière compatible avec l'Accord sur les sauvegardes, les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants dans son enquête aurait été d'établir que les agneaux vivants produits par les éleveurs et les engraisseurs constituaient un produit "similaire ou directement concurrent" par rapport à la viande d'agneau. Or elle n'a pas établi pareille détermination. Elle a simplement constaté que la viande d'agneau importée était "similaire" à la viande d'agneau produite sur le marché intérieur et qu'il existait une chaîne continue de production depuis la matière première des éleveurs et des engraisseurs (les agneaux vivants) jusqu'au produit transformé des conditionneurs et des dépeceurs (la viande d'agneau), ainsi qu'une concordance substantielle des intérêts économiques des deux types de producteurs. De surcroît, l'ITC n'aurait pas pu déterminer que les agneaux vivants constituaient un produit "similaire ou directement concurrent" par rapport à la viande d'agneau de manière compatible avec la règle bien établie du GATT et de l'OMC concernant ce qu'il faut entendre par produits "similaires ou directement concurrents".

7.42 Dans l'affaire *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*[105], l'Organe d'appel a confirmé le "Rapport du Groupe de travail des *Ajustements fiscaux à la frontière*"[106] dans le cadre du GATT en ce qui concerne les critères à prendre en considération pour déterminer si des produits sont "similaires".[107] L'Organe d'appel a également admis qu'une détermination de ce qui constitue un produit "similaire" soit obligatoirement établie au cas par cas.

---

[102] Rapport de l'ITC, I-12.
[103] Rapport de l'ITC, I-12.
[104] Rapport de l'ITC, I-13.
[105] WT/DS8/AB/R, 4 octobre 1996.
[106] IBDD, S18/105.
[107] Ces critères incluaient en principe les utilisations finales du produit sur un marché donné, les goûts et habitudes des consommateurs, et les propriétés, la nature et la qualité du produit: *Ajustements fiscaux à la frontière*, paragraphe 18 et *Japon – Boissons alcooliques*, page 23.

7.43 En l'espèce, les États-Unis n'ont pas allégué que les agneaux vivants et la viande d'agneau sont des produits "similaires". Les membres de l'ITC qui ont traité la question de savoir si les producteurs d'agneaux vivants produisaient un produit "similaire ou directement concurrent" ont simplement conclu que les agneaux vivants étaient "directement concurrents" de la viande d'agneau.[108] En conséquence, la seule allégation formulée par les États-Unis, encore qu'indirectement, est que les agneaux vivants sont "directement concurrents" de la viande d'agneau.

7.44 Dans l'affaire *Japon – Boissons alcooliques*, l'Organe d'appel a examiné l'expression "directement concurrent ou directement substituable" dans le contexte de l'article III:2 du GATT. Il a confirmé l'opinion du Groupe spécial selon laquelle, en interprétant cette expression, il était approprié d'examiner "le marché" au même titre que les caractéristiques physiques, les utilisations finales communes et la classification tarifaire.[109] Il a admis que le "critère décisif" est celui de savoir si les produits "(ont) des utilisations finales communes, entre autres, comme l'indiqu(e) l'élasticité de substitution".[110] Dans l'affaire ultérieure *Corée – Taxes sur les boissons alcooliques*[111], l'Organe d'appel et le Groupe spécial ont insisté sur le fait que, pour que des produits soient directement concurrents ou directement substituables, il fallait des éléments prouvant l'existence d'un rapport de concurrence "directe".[112] L'Organe d'appel a également dit que des produits sont directement concurrents ou directement substituables s'ils sont "interchangeables", et il a admis l'expression utilisée par le Groupe spécial qui a estimé que ces produits doivent offrir "des moyens interchangeables de satisfaire un besoin ou un goût particulier".[113]

7.45 Les agneaux vivants et la viande d'agneau ne sont pas "interchangeables". Un agneau vivant peut être vendu à des fins de reproduction, conservé pour la production lainière, ou bien il peut être vendu pour être abattu. Les produits que l'on tire d'un agneau abattu sont la peau laineuse et la viande d'agneau.[114] Un acheteur d'animaux reproducteurs n'achèterait pas de viande d'agneau comme produit de substitution pour les agneaux vivants. De même, le consommateur ordinaire de viande d'agneau ne satisferait pas un "besoin ou un goût" pour la viande d'agneau en achetant un agneau vivant. Dans les affaires *Japon – Boissons alcooliques*, *Corée – Boissons alcooliques* et *Canada – Certaines mesures concernant les périodiques*[115], les produits en cause pouvaient être achetés par les consommateurs et utilisés fondamentalement de la même façon, même s'ils pouvaient correspondre à des goûts différents. On ne peut pas en dire autant des agneaux vivants et de la viande d'agneau.

7.46 La méthode d'identification de la branche de production nationale à prendre en considération utilisée par les Membres de l'ITC en l'espèce était fondée sur un critère législatif énoncé dans la Loi sur le commerce extérieur des États-Unis.[116] En vertu de ce critère, un article d'origine nationale peut être considéré comme directement concurrent d'un article importé à un stade de transformation plus ou moins avancé si l'importation peut avoir un effet économique sur le producteur national "comparable à" l'importation d'un article au même stade de transformation. Toutefois, pareil critère a

---

[108] M. Askey, rapport de l'ITC, I-8, note de bas de page 7 et M. Crawford, rapport de l'ITC, I-9, note de bas de page 8.

[109] *Japon – Boissons alcooliques*, pages 28 et 29. Voir également *Canada – Certaines mesures concernant les périodiques*, WT/DS31/AB/R, 30 juin 1997, page 28.

[110] *Japon – Boissons alcooliques*, page 29, citant le rapport du Groupe spécial (WT/DS8/R, 11 juillet 1996), paragraphe 6.22.

[111] WT/DS75/AB/R, 18 janvier 1999 (rapport de l'Organe d'appel) et WT/DS75/R, 17 septembre 1998 (rapport du Groupe spécial).

[112] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 10.43 et rapport de l'Organe d'appel, paragraphes 109, 113 et 124.

[113] Rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 115.

[114] Les produits tirés d'une peau d'agneau sont la peau et la laine.

[115] WT/DS31/AB/R, 30 juin 1997.

[116] 19 USC sec 601 (5).

été rejeté par la jurisprudence du GATT, tant en ce qui concerne les déterminations relatives au "produit similaire" que le point de savoir si des produits sont "directement concurrents".

7.47 Les groupes spéciaux du GATT n'ont jamais accepté que l'on puisse compenser le fait que des produits ne sont pas "similaires" en se référant à une quelconque idée de chaîne continue de production. Dans l'affaire *États-Unis – Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin*[117], le Groupe spécial a estimé que l'"interdépendance économique entre les branches produisant des matières premières ou des composants et celles produisant le produit final" n'était pas pertinente pour une détermination concernant un "produit similaire" au regard du Code antidumping.[118] Pareillement, dans l'affaire *Canada – Institution de droits compensateurs à l'importation de viande de bœuf destinée à la transformation en provenance de la CEE*[119], le Groupe spécial a rejeté l'argument du Canada selon lequel, en raison des liens économiques entre les producteurs de bétail sur pied et les producteurs de viande de bœuf destinée à la transformation, les premiers pouvaient aussi être considérés comme des "producteurs" de viande de bœuf destinée à la transformation au sens de l'article 6:5 du Code des subventions.[120] Ces affaires montrent clairement que l'inclusion de produits se trouvant à des stades antérieurs de transformation comme étant "directement concurrents" de produits se trouvant à des stades ultérieurs de la transformation uniquement sur la base des intérêts économiques liés est incompatible avec la jurisprudence du GATT.

7.48 De même, cet argument n'a pas été accepté lorsque la question porte sur la concurrence directe. Dans l'affaire *Canada – Restrictions à l'importation de crème glacée et de yoghourt*[121], le Groupe spécial n'a pas accepté l'argument du Canada selon lequel la crème glacée et les yoghourts "concurrencent directement" le lait cru. Le Groupe spécial a estimé que "L'essence de la concurrence directe résidait dans le fait qu'un acheteur était fondamentalement indifférent s'il devait choisir entre un produit ou un autre et s'il considérait qu'ils pouvaient se substituer l'un à l'autre au niveau de leur utilisation."[122] Les arguments du Canada faisant valoir que la crème glacée et le yoghourt importés concurrençant directement la crème glacée et le yoghourt produits sur le marché intérieur, ils "évinçaient" le lait cru à partir duquel ces produits auraient été fabriqués, ont été rejetés par le Groupe spécial comme constituant une concurrence indirecte.[123]

7.49 Dans la présente affaire, l'application correcte du critère permettant de déterminer si des produits sont directement concurrents indique clairement que les agneaux vivants et la viande d'agneau ne sont pas "directement concurrents". Il existe des marchés distincts pour les agneaux vivants et pour la viande d'agneau. Les premiers sont achetés par les éleveurs, les engraisseurs et les conditionneurs pour l'abattage. La viande est achetée par les consommateurs de viande d'agneau. La commercialisation des agneaux vivants et celle de la viande d'agneau diffèrent. Elles font l'objet d'une publicité différente. Les consommateurs habituels ne sont pas indifférents s'ils ont à choisir entre des agneaux vivants et de la viande d'agneau. Ils ne considèrent pas que les agneaux vivants et la viande d'agneau soient substituables ou interchangeables. Le fait que les agneaux vivants peuvent être

[117] Rapport du Groupe spécial adopté par le Comité des subventions et des mesures compensatoires le 28 avril 1992, SCM/71, IBDD, S39/490.

[118] Paragraphe 4.5. Les deux parties, y compris les États-Unis, avaient admis que le raisin et le vin ne pouvaient pas être considérés comme des produits "similaires".

[119] SCM/85, 13 octobre 1987.

[120] Paragraphes 5.8, 5.12 et 5.13. Dans cette affaire, les parties et le Groupe spécial ont tous reconnu que le bétail sur pied n'était pas un "produit similaire" par rapport à la viande de bœuf fraîche et congelée destinée à la transformation: paragraphe 5.1.

[121] Rapport du Groupe spécial adopté le 5 décembre 1989, IBDD, S36/71.

[122] Paragraphe 73. Le Groupe spécial a également rejeté l'opinion selon laquelle le lait cru et le yoghourt et la crème glacée pouvaient être considérés comme des "produits similaires" aux fins de l'article XI:2 c) du GATT.

[123] Paragraphe 73.

transformés en viande d'agneau ne signifie pas qu'ils ont des utilisations finales communes. Faire valoir que les agneaux vivants et la viande d'agneau sont directement concurrents sur la base de l'interdépendance économique est un argument qui a été constamment rejeté dans la jurisprudence du GATT. De fait, en s'efforçant de traiter les agneaux vivants et la viande d'agneau comme "directement concurrents", les États-Unis cherchent à ressusciter la théorie de l'"éviction" ou de la "concurrence indirecte" avancée par le Canada à laquelle ils s'étaient eux-mêmes opposés et qui a été rejetée par le Groupe spécial dans l'affaire *Canada – Crème glacée et yoghourt*.

7.50 En établissant une détermination incorrecte de leur "branche de production nationale", les États-Unis ont manqué aux obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes. Cela étant, la désignation erronée de la "branche de production nationale" a également une incidence directe sur la détermination du point de savoir si un dommage grave ou une menace de dommage grave a été causé à cette dernière. La détermination incorrecte, de la part des États-Unis, de la branche de production nationale à prendre en considération en l'espèce a entraîné des erreurs dans la détermination du point de savoir si une menace de dommage grave s'était produite. En effet, en établissant cette détermination, les États-Unis ont tenu compte de la situation des éleveurs et des engraisseurs, segments d'une branche qui produit des agneaux vivants et qui est différente de la branche qui produit des produits qui sont similaires ou directement concurrents par rapport à la viande d'agneau importée.

7.51 Les arguments exposés ci-dessus établissent clairement que pour satisfaire aux prescriptions de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, il faut désigner la branche de production nationale exacte, dans le cadre d'une enquête en matière de sauvegarde, comme étant celle qui produit un produit similaire ou directement concurrent par rapport au produit importé. Dans leur enquête concernant les mesures de sauvegarde visant les importations de viande d'agneau, les États-Unis étaient tenus par l'article 2:1 de déterminer la branche de production qui produit un produit similaire ou directement concurrent par rapport à la viande d'agneau importée. Les États-Unis ne l'ont pas fait. Au lieu de cela, ils ont établi une détermination aux fins de leur enquête en matière de sauvegarde selon laquelle la branche de production nationale était composée de producteurs de produits qui n'étaient pas "similaires ou directement concurrents". Ils l'ont fait sur la base d'une concordance des intérêts économiques entre les producteurs d'agneaux vivants, produit qui n'est ni similaire, ni directement concurrent par rapport à la viande d'agneau importée, et les producteurs de viande d'agneau, produit qui est directement concurrent de la viande d'agneau importée. Il n'existe aucun fondement à cette démarche dans l'Accord sur les sauvegardes. Les effets économiques des importations de viande d'agneau sur chacun de ces producteurs ne sont pas pertinents pour la question de savoir quelle branche de production produit un produit similaire ou directement concurrent par rapport à ces importations. La question est simplement de savoir si les éleveurs et les engraisseurs, en tant que producteurs d'agneaux vivants, font partie de la branche de production nationale produisant un produit similaire ou directement concurrent par rapport aux importations de viande d'agneau.

7.52 Comme les États-Unis n'ont pas allégué que les agneaux vivants produits par les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux étaient "similaires" par rapport à la viande d'agneau importée, la question pertinente en l'espèce est celle de savoir si les agneaux vivants sont "directement concurrents" de la viande d'agneau. Les arguments exposés ci-dessus établissent clairement qu'ils ne le sont pas. Il s'ensuit que les États-Unis n'ont pas désigné correctement leur branche de production nationale aux fins de l'enquête en matière de sauvegarde concernant la viande d'agneau, contrairement à ce qu'exige l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes. De surcroît, la désignation erronée, de la part des États-Unis, de la branche de production nationale à prendre en considération les a entraînés à déterminer de manière erronée l'existence d'une menace de dommage grave en se fondant sur la situation économique des éleveurs et des engraisseurs.

b) Les États-Unis n'ont pas démontré qu'il existe un "dommage grave" pour leur branche de production nationale dont "l'imminence est évidente"

7.53 Ce que les États-Unis ont déterminé en l'espèce, c'est que leur branche de production nationale subit une "menace de dommage grave". Aux termes de l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, "l'expression "menace de dommage grave" s'entend de l'imminence évidente d'un dommage grave ...". En outre, la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave "se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités".[124] Aux termes de l'alinéa a) de l'article 4:1, l'expression "dommage grave" s'entend d'une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale. Ainsi, pour satisfaire aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis doivent démontrer que leur branche de production nationale subit une menace de dégradation générale dont l'imminence est évidente.

7.54 Dans une enquête visant à déterminer s'il s'est produit une menace de dommage grave, l'article 4:2 a) prescrit que les autorités compétentes "évalu[ent] tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche". Cette obligation d'évaluer les facteurs pertinents comporte l'obligation de les examiner et de démontrer leur pertinence. Pareil critère a été reconnu par le Groupe spécial dans l'affaire *États-Unis – Chemises de laine*[125], en ce qui concerne des mesures de sauvegarde prises dans le cadre de l'Accord sur les textiles et les vêtements, et a été appliqué par des groupes spéciaux à des mesures prises dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes également.[126] En outre, dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, le Groupe spécial a indiqué qu'un Membre devait examiner "au moment de l'enquête, tous les faits pertinents en sa possession ou qu'[il] aurait dû obtenir conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes" et qu'il devait "fourni[r] une explication suffisante de la manière dont l'ensemble de ces faits étayaient la détermination qu'[il] avait établie".[127] L'article 4:2 c) prescrit qu'une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête soit publiée, ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés.[128]

7.55 Une détermination visant à établir qu'une branche de production a subi un dommage grave ou une menace de dommage grave est une détermination comparative. À savoir, la situation dans laquelle se trouve, ou devrait se trouver, la branche de production au moment de la détermination doit subir une dégradation générale notable par rapport à la situation dans laquelle elle était à un autre moment donné. Il doit donc y avoir une indication quelconque durant la période visée par une enquête en matière de sauvegarde montrant que la situation de la branche de production subit ou subira une dégradation générale notable par rapport à la situation dans laquelle elle se trouvait au début de la période.

7.56 Le rapport rédigé par l'ITC, sur lequel la mesure de sauvegarde des États-Unis est fondée, n'établit pas pareille détermination. Il ne démontre pas non plus "l'imminence évidente d'une dégradation générale notable" au sens de l'article 4:1 a) et 4:1 b). Au lieu de cela, le rapport énumère simplement divers facteurs dans le but de montrer que la branche de production nationale, telle que la Commission l'a définie, était menacée de dommage grave. Ces facteurs comprennent la diminution de la part de marché de la viande d'agneau d'origine nationale en termes de volume et de valeur, la baisse du volume et de la valeur de la production intérieure de viande d'agneau, la baisse des prix de la viande d'agneau, la diminution des établissements d'élevage d'agneaux, le déclin des ventes effectuées

[124] Accord sur les sauvegardes, article 4:1 b).
[125] Paragraphes 7.25 à 7.27.
[126] *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.55 et *Argentine – Chaussures*, paragraphe 8.167.
[127] Paragraphe 7.55.
[128] L'article 3:1 exige aussi la publication d'un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées des autorités compétentes sur tous les points de fait et de droit pertinents.

par les conditionneurs et les dépeceurs, la baisse des revenus des conditionneurs, des dépeceurs et des engraisseurs, les fluctuations de revenus affectant les éleveurs, le déclin de l'utilisation de la capacité des dépeceurs, et la productivité constante d'un segment à l'autre durant toute la période.[129] L'ITC n'essaie pas d'"évaluer" ces facteurs, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 a), ni de montrer *comment* ces facteurs font apparaître une menace pour la situation de la branche de production. Elle indique simplement qu'ils "montrent" que la branche de production nationale est menacée de dommage grave.[130] Aucun effort n'est fait pour montrer comment ces facteurs viennent à l'appui de la détermination établie. Il n'y a donc pas de "justification du caractère pertinent des facteurs examinés", contrairement à ce que prescrit l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes.

7.57 Le fait que la Commission fait référence à la diminution du nombre d'établissements d'élevage d'agneaux de 1993 à 1997 démontre qu'elle n'a pas évalué les facteurs pertinents, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 a). Au vu de ce déclin, l'ITC considère comme admis que les indicateurs de l'emploi ont chuté durant la période. Cependant, elle n'explique pas comment les niveaux d'emploi et de rentabilité sont affectés, alors qu'elle disposait d'éléments prouvant que 94 pour cent des exploitations qui quittaient le marché comportaient moins de 100 têtes.[131] Ceux qui se retiraient étaient probablement des agriculteurs à mi-temps ou des agriculteurs amateurs ou ceux qui avaient d'autres sources de revenus. La Commission ne tient tout simplement pas compte de ces faits, elle n'évalue pas la pertinence de l'indicateur qu'elle mentionne. En outre, l'ITC n'essaie même pas d'expliquer comment les établissements qui sont déjà sortis du marché peuvent être considérés comme menacés d'une dégradation générale notable dont l'imminence est évidente.

7.58 L'ITC fait une utilisation sélective des données. Elle fait observer que, comme les données du Département de l'agriculture (USDA) couvrent plus largement le secteur que ne le font les données fournies en réponse au questionnaire, elle s'appuiera sur les données de l'USDA "lorsque cela est possible"[132], ce qui, en somme, lui accorde toute liberté pour utiliser soit les unes, soit les autres, selon celles qui viennent à l'appui de son opinion concernant la menace de dommage grave. Les données fournies en réponse au questionnaire qui concernent des indicateurs tels que la production, les expéditions, la rentabilité et l'emploi font apparaître des tendances plus positives que les données de l'USDA. De ce fait, l'ITC rejette les premières, même si tout ce qu'elle peut constater par voie de substitution, c'est une hypothèse concernant l'emploi fondée sur les chiffres du Département de l'agriculture relatifs à la diminution des établissements spécialisés dans l'élevage.

7.59 L'ITC est également sélective dans la façon dont elle tire des conclusions des données sur lesquelles elle s'appuie. Cela ressort de son analyse de la rentabilité, lorsqu'elle déclare, sur la base des données fournies en réponse au questionnaire qu'"une portion notable des différents éleveurs ont indiqué que leurs opérations avaient été déficitaires".[133] Cette déclaration est de nature à induire en erreur. On pourrait tout aussi bien dire, sur la base de ces mêmes données, qu'"une portion notable des différents éleveurs ont indiqué que leurs opérations avaient été bénéficiaires". Ce que les données montrent effectivement, c'est que, tandis que les opérations de 51 pour cent des éleveurs ayant répondu aux questionnaires avaient été bénéficiaires en 1993, ils étaient 67 pour cent à avoir effectué

[129] Rapport de l'ITC, I-18 à I-20.

[130] Rapport de l'ITC, I-21. De surcroît, les facteurs tels que la diminution des établissements d'élevage d'agneaux, la baisse des revenus des engraisseurs, les fluctuations de revenus affectant les éleveurs, et la productivité des éleveurs et des engraisseurs, n'auraient pas dû être examinés par l'ITC pour déterminer l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave. En effet, ces facteurs concernent la situation de la branche de production des agneaux vivants, qui ne fait pas partie de la branche de production nationale produisant un produit similaire ou directement concurrent par rapport aux importations de viande d'agneau au sens de l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.

[131] Communication concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande avant l'audition, pièce n° 7, "Number of US Lamb Growers and Size of Operations 1994-1997" (jointe en tant qu'annexe 6).

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

[133] Rapport de l'ITC, I-20.

des opérations bénéficiaires sur la période allant de janvier à septembre 1998. Même si les éleveurs ayant répondu aux questionnaires de l'ITC étaient ceux qui faisaient le plus de bénéfices, les données qu'ils ont communiquées indiquaient que leur rentabilité était plus élevée dans la dernière partie de la période visée par l'enquête qu'au début. Les données montrent également que la proportion des éleveurs ayant répondu aux questionnaires dont les opérations étaient bénéficiaires est demeurée relativement constante entre 1994 et 1998.[134] Cela ne correspond pas au tableau que brosse la Commission d'éleveurs dont les opérations sont déficitaires.

7.60 De même, lorsqu'elle traite de la rentabilité des engraisseurs, l'ITC cherche de nouveau à tirer des conclusions que les données n'appuieront pas. Par exemple, sur la base des données fournies en réponse au questionnaire, la Commission identifie les neuf premiers mois de 1998 comme étant la période où les engraisseurs ont connu leurs plus grosses pertes de toute la période visée par l'enquête.[135] Elle appuie cette constatation en comparant les réponses de neuf engraisseurs ayant répondu aux questionnaires pour la période 1993-1997, sept engraisseurs ayant répondu pour la période allant de janvier à septembre 1997 et six engraisseurs ayant répondu pour la période allant de janvier à septembre 1998.[136] Bref, la Commission cherche à tirer des conclusions en comparant ce qui n'est tout simplement pas comparable.

7.61 En revanche, les données fournies en réponse au questionnaire concernant des éléments tels que la capacité, l'utilisation de la capacité, les stocks et la productivité, qui auraient présenté un tableau de la situation financière de la branche de production différent de la façon dont cette situation était perçue par la Commission, ont été rejetées comme étant "hétérogènes".[137] L'ITC n'a pas non plus tenu compte de la pertinence des stocks[138], faisant ainsi abstraction du fait que les stocks des conditionneurs ont effectivement diminué sur la période allant de janvier à septembre 1998 par rapport à l'année précédente.[139] De même, sur la base d'éléments de preuve non scientifiques, l'ITC a conclu que le financement du capital et le remboursement des emprunts ont présenté "des difficultés correspondant à l'aggravation de la situation financière de la branche de production nationale de viande d'agneau".[140] Cependant, si tant est que des renseignements non scientifiques aient une valeur probante, il existait aussi des éléments non scientifiques prouvant que certains conditionneurs et dépeceurs avaient contracté des engagements financiers pour l'acquisition de nouveau matériel et la modernisation des usines.[141] Pareils engagements sont normalement contractés lorsqu'on s'attend à une augmentation des bénéfices. Ce genre d'attente n'est pas la marque d'une branche de production menacée d'une dégradation générale notable.

7.62 À titre d'exemple supplémentaire, la Commission a utilisé la baisse des prix de la viande d'agneau qui s'est produite vers la fin de la période visée par l'enquête comme indicateur essentiel du mauvais état de la branche de production nationale. La chute des prix a prétendument affecté les résultats financiers dans tous les segments de la branche de production.[142] Cependant, lorsqu'elle parvient à cette conclusion, la Commission ne tient pas compte du fait que les prix des agneaux de boucherie vivants en 1997 et 1998 étaient plus élevés que durant la plus grande partie de la période 1993 et 1994. De même, les prix de gros réels de la viande d'agneau en septembre 1998 étaient supérieurs de 12 pour cent à ceux de janvier 1993. L'ITC ne tient pas compte non plus du fait que lorsqu'on déduit les subventions au titre de la Loi sur la laine qui étaient en place au moment de la

[134] Rapport de l'ITC, II-28, tableau 12.
[135] Rapport de l'ITC, I-19.
[136] Rapport de l'ITC, II-32, tableau 15.
[137] Rapport de l'ITC, I-20.
[138] Rapport de l'ITC, I-20.
[139] Rapport de l'ITC, II-22.
[140] Rapport de l'ITC, I-21.
[141] Rapport de l'ITC, II-15, n 61 et n 64.
[142] Rapport de l'ITC, I-20.

période visée par l'enquête, on voit que les revenus des éleveurs étaient en réalité plus élevés à la fin de la période visée par l'enquête qu'au commencement.[143]

7.63 Pour ce qui est de la constatation de l'existence d'une menace de dommage grave établie par la Commission, nonobstant ce qu'elle considérait comme "une baisse de la part de marché, de la production, des expéditions, de la rentabilité et des prix dans la branche de production nationale durant la période visée par l'enquête", elle n'a pas conclu que ces facteurs avaient entraîné "une dégradation générale notable" de la situation de la branche de production nationale. Si elle l'avait fait, elle aurait conclu qu'il existait un dommage grave réel. Au lieu de cela, elle a conclu à l'imminence évidente d'"une dégradation générale notable". Ce que l'ITC a omis de faire, c'est de désigner la base de cette conclusion. En bref, la Commission affirme, comme s'il s'agissait d'une vérité d'évidence, que des facteurs qui ne constituaient pas un dommage grave doivent constituer une menace de dommage grave.

7.64 Pour conclure qu'il existe une menace, il faut plus qu'une simple affirmation. Le Groupe spécial, dans l'affaire *Corée – Droits antidumping appliqués aux importations de polyacétals en provenance des États-Unis*[144], a indiqué que pour déterminer s'il existe une menace, il faut "une analyse prospective d'une situation actuelle en vue de déterminer si un "changement de circonstances" était "nettement prévu et imminent"". De l'avis du Groupe spécial, il fallait une analyse de l'évolution future pertinente en ce qui concerne le volume et les effets sur les prix des importations, et l'incidence de ces importations sur la branche de production nationale.[145]

7.65 De même, dans l'affaire *États-Unis – Mesures affectant les importations de bois de construction résineux en provenance du Canada*[146], le Groupe spécial a indiqué que le concept de menace de préjudice important, dans la pratique des signataires du GATT, "avait été interprété comme exigeant des preuves factuelles d'un changement clairement prévu et imminent des circonstances".[147] Dans l'affaire *États-Unis – Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles en provenance du Costa Rica*[148], le Groupe spécial a indiqué qu'une constatation de "menace" exigeait des parties "qu'elles démontrent qu'à moins qu'une mesure ne soit prise, un préjudice surviendra très probablement dans l'avenir proche".[149]

7.66 Pareilles prescriptions sont implicites dans l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, selon lequel, pour établir l'existence d'une menace de dommage grave, il faut démontrer "l'imminence évidente" d'un dommage grave. Le dictionnaire définit le terme "imminent" de la façon suivante: "proche, qui va bientôt se produire".[150] Pour déterminer si quelque chose "va bientôt se produire", il faut une analyse prospective; il faut évaluer ce qui est susceptible de se produire à l'avenir. L'ITC n'a pas fait une telle évaluation. Au contraire, elle a examiné le passé, au sujet duquel elle a constaté qu'il ne constituait pas une "dégradation générale notable" de la situation de la branche de production nationale. La Commission a rejeté les renseignements qui pourraient donner une certaine idée de l'avenir. Elle a rejeté les données fournies en réponse au questionnaire qui montraient une augmentation des expéditions nettes, de l'emploi et des ventes nettes sur la période visée par l'enquête,

[143] Voir la figure 1, paragraphe 4.14 de la présente communication.

[144] Rapport du Groupe spécial adopté par le Comité des pratiques antidumping le 27 avril 1993 (ADP/92 et Corr.1), IBDD, S40/236.

[145] Paragraphe 271.

[146] Rapport du Groupe spécial adopté par le Comité des subventions et des mesures compensatoires les 27 et 28 octobre 1993 (SCM/162), IBDD, S40/416.

[147] Paragraphe 402. Voir également *Nouvelle-Zélande – Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande*, rapport du Groupe spécial adopté le 18 juillet 1985 (L/5814), IBDD, S32/57, paragraphe 4.8.

[148] WT/DS24/R, 8 novembre 1996.

[149] Paragraphe 7.55.

[150] *The New Shorter Oxford English Dictionary* (1993).

au motif que ces données exprimaient une "distorsion liée aux entreprises survivantes". Cependant, des renseignements concernant la compétitivité de "survivants" ne permettent-ils pas d'avoir une idée plus précise de l'avenir que des renseignements concernant ceux qui ont quitté le secteur?

7.67 Les facteurs examinés par l'ITC montrent exactement ce que la Commission et les parties qu'elle a entendues acceptaient toutes. À savoir, les secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau aux États-Unis ont continué durant toute la période visée par l'enquête de connaître une régression qu'ils subissaient depuis le début des années 40. La poursuite de cette régression en 1993, au début de la période visée par l'enquête, ne constituait manifestement pas une dégradation générale notable imminente de la situation de la branche de production. Si tel avait été le cas, l'ITC aurait été forcée de constater qu'il s'était produit un dommage grave durant la période visée par l'enquête, à savoir, que la menace dont l'imminence était évidente en 1993 avait évolué en dommage grave réel en 1998. Mais elle ne l'a pas fait. Sur quelle base, alors, la poursuite d'une régression qui existait en 1993, sans pour autant présenter une menace de dommage grave, constitue-t-elle soudainement en 1998 une dégradation générale notable de la branche de production dont l'imminence est évidente? C'est ce que la Commission était tenue d'expliquer, et c'est ce qu'elle n'a pas fait.

7.68 Au lieu de cela, ce que fait l'ITC, c'est d'invoquer une régression qui s'est produite dans le passé pour expliquer une menace de dégradation générale notable à l'avenir. À l'appui de ses conclusions, elle cite les chiffres du Département de l'agriculture pour faire état d'une baisse de 23,2 pour cent de la production entre 1993 et 1997. Toutefois, l'essentiel de cette baisse s'est produite sur la période s'étendant entre 1993 et 1996, lorsque la production a chuté de 21,7 pour cent.[151] Autrement dit, la baisse de production s'est essentiellement produite avant 1997. Le fait que la production en janvier-septembre 1998 était de 3,4 pour cent inférieure au chiffre comparable concernant 1997 reste dans les limites de la fluctuation normale de la production, en particulier dans un secteur qui connaît une régression générale depuis de nombreuses années. Par conséquent, les chiffres relatifs aux baisses de production passées auxquels fait appel l'ITC à l'appui de sa constatation de l'existence d'une menace de dommage grave n'indiquent en fait aucunement l'imminence évidente d'une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale à l'avenir.

7.69 Ainsi, les États-Unis n'ont pas satisfait à l'obligation de fonder leur détermination concluant à l'imminence évidente d'un dommage grave sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités, qui leur incombe en vertu de l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Au lieu de cela, ce qu'a fait l'ITC, c'est de fonder sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave sur la présentation de faits montrant qu'un dommage grave réel ne s'est pas produit. Elle n'a entrepris aucune analyse prospective de l'imminence évidente d'une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale à l'avenir. Elle a établi ses constatations en sélectionnant certaines des données dont elle disposait, et a tiré des conclusions qui ne correspondent pas aux données auxquelles elle a choisi de faire appel.

En fait, ce que les données disponibles montrent, c'est que la régression prolongée de la branche de production nationale s'est poursuivie. La Commission n'a pas considéré cette régression comme le signe de l'imminence évidente d'une dégradation générale notable de la branche de production nationale au début de la période visée par l'enquête. Aucune raison n'a été donnée pour expliquer pourquoi il fallait à présent considérer que la poursuite de cette même régression prolongée constituait une menace de dommage grave. Les États-Unis n'ont donc pas satisfait à l'obligation de déterminer, en se fondant sur des conclusions motivées, qu'il existe une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale, dont l'imminence est évidente, prévue à l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes.

[151] Rapport de l'ITC, II-21, tableau 7.

3. Les États-Unis n'ont pas démontré qu'une éventuelle menace de dommage grave pour leur branche de production nationale a été causée par un accroissement des importations, contrairement à ce qu'exige l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes

7.70 L'article 2:1 prévoit qu'un Membre peut appliquer une mesure de sauvegarde lorsqu'une menace de dommage grave est causée par des produits importés sur son territoire en quantités accrues. En vertu de l'article 4:2, lorsqu'elles enquêtent sur cette question, les autorités compétentes sont tenues d'évaluer tous les facteurs pertinents qui influent sur la situation de la branche de production (alinéa a)), et l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave doit être démontrée sur la base d'"éléments de preuve objectifs" (alinéa b)). De plus, un dommage causé par des facteurs autres qu'un accroissement des importations ne doit pas être imputé à un accroissement des importations.[152]

7.71 Ces obligations ont été récapitulées de la manière suivante par le Groupe spécial dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*:

> "[Pour procéder à une évaluation du lien de causalité, l'autorité nationale] est obligée d'évaluer tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche. En outre, si elle a identifié des facteurs autres qu'un accroissement des importations qui ont causé un dommage à la branche de production nationale, elle doit faire en sorte que tout dommage causé par ces facteurs ne soit pas considéré comme ayant été causé par l'accroissement des importations."[153]

7.72 En l'espèce, la constatation de l'existence d'un lien de causalité établie par l'ITC est fondamentalement viciée à trois égards:

- premièrement, l'ITC applique un critère concernant le lien de causalité qui n'a pas de fondement dans l'Accord sur les sauvegardes;

- deuxièmement, l'ITC ne démontre pas "le lien de causalité" entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 b); et

- troisièmement, l'ITC ne se conforme pas à la prescription de l'article 4:2 b) selon laquelle le dommage causé par des facteurs autres qu'un accroissement des importations ne doit pas être imputé à un accroissement des importations.

a) Les États-Unis appliquent à tort un critère de la "cause substantielle"

7.73 L'ITC a constaté que l'accroissement des importations de viande d'agneau constitue "à la fois une cause importante de la menace de dommage grave et une cause qui n'est pas inférieure à aucune autre cause".[154] Elle conclut donc que l'accroissement des importations de viande d'agneau est une "cause substantielle" de la menace de dommage grave qui plane sur la branche de production nationale de viande d'agneau. La Commission fonde son critère de la "cause substantielle" sur l'article 202 b) 1) B de la Loi sur le commerce extérieur des États-Unis. Cependant, pareille constatation ne respecte pas les critères énoncés dans l'Accord sur les sauvegardes. En vertu de l'article 2:1 de l'Accord, le dommage grave ou la menace de dommage grave doit être "causé" par un accroissement des importations. L'article ne dit pas qu'il suffit que le dommage soit "substantiellement" causé par un accroissement des importations. En bref, les États-Unis ont appliqué

[152] Accord sur les sauvegardes, article 4:2 b).
[153] Paragraphe 7.89.
[154] Rapport de l'ITC, I-21.

un critère moins strict, celui de la "cause substantielle", à la place du critère énoncé à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes qui exige que le dommage grave soit "causé" par un accroissement des importations.

7.74 L'explication fournie par la Commission elle-même de la façon dont le critère de la "cause substantielle" doit être appliqué montre bien que celui-ci est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes. Ce critère est rempli si l'accroissement des importations est une cause qui n'est "pas inférieure à aucune autre cause" ou "une cause qui est égale ou supérieure à n'importe quelle autre cause".[155] Ainsi, le critère de la "cause substantielle" des États-Unis est rempli même si l'accroissement des importations n'est qu'une des nombreuses causes de dommage grave tant que *pas une seule cause* n'est plus importante que cet accroissement.

7.75 L'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes énonce clairement qu'une telle évaluation des causes de dommage grave est incompatible avec les prescriptions de cet accord. Il prévoit que le dommage causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations ne peut pas être imputé à ces importations. Il n'est pas possible, au regard de l'article 4:2, d'agréger les dommages causés par divers facteurs puis de déterminer si l'incidence de l'accroissement des importations est plus grande que celle de n'importe quelle autre cause isolée. Il ne peut y avoir de dommage grave imputable aux importations si ce dommage grave est en fait imputable à d'autres causes.

7.76 Le fait que les États-Unis appliquent un critère de causalité qui n'a pas de fondement dans l'Accord sur les sauvegardes a pour conséquence qu'ils ont imputé aux importations de viande d'agneau un dommage pour leur branche de production nationale qui est causé par des facteurs de nature intérieure qui proviennent des mesures prises par le gouvernement ou des forces du marché intérieur. Ce faisant, les États-Unis n'ont pas respecté l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes qui limite l'application des mesures de sauvegarde aux circonstances dans lesquelles *un accroissement des importations* menace de causer un dommage grave.

b) Les États-Unis ne démontrent pas l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave

7.77 Pour analyser le lien de causalité dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes, un Membre doit examiner les conditions de la concurrence entre les importations et le produit d'origine nationale sur le marché afin de déterminer si, sur la base d'éléments de preuve objectifs, l'existence d'un lien de causalité entre les importations et une éventuelle menace de dommage grave a été démontrée.[156] En l'espèce, donc, l'ITC était tenue d'examiner si les conditions de la concurrence entre la viande d'agneau importée et la viande d'agneau d'origine nationale sur le marché des États-Unis étaient telles qu'elles démontraient objectivement l'existence d'un lien de causalité entre les importations et la menace de dommage grave dont l'existence avait été constatée. En outre, l'Organe d'appel a dit que le lien entre l'évolution des importations et l'évolution des facteurs relatifs au dommage doit être essentiel dans une analyse du lien de causalité dans les enquêtes en matière de sauvegarde.[157] Par conséquent, dans la présente affaire, l'analyse du lien de causalité faite par la Commission aurait dû porter principalement sur le lien entre l'accroissement des importations et les facteurs au sujet desquels il avait été constaté qu'ils indiquaient une menace de dommage pour la branche de production nationale.

[155] Rapport de l'ITC, I-21.
[156] *Argentine – Chaussures*, rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.229.
[157] *Argentine – Chaussures*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 144, citant le rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.237.

7.78 Dans son analyse du lien de causalité, l'ITC suppose que, étant donné la nature de la branche de production nationale de viande d'agneau, l'accroissement des importations "aurait probablement pour effet de faire perdre quelques ventes aux producteurs nationaux, de leur faire baisser les prix pour s'efforcer de maintenir leurs ventes, ou les deux".[158] Elle se réfère aux éléments de preuve contradictoires concernant la probabilité pour que les importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande augmentent dans les années à venir et suggère qu'"un accroissement du volume d'importation aurait vraisemblablement d'autres effets négatifs supplémentaires sur les prix, les volumes d'expédition et sur la situation financière de la branche de production nationale dans un avenir imminent". Cependant, le seul élément de preuve qu'elle mentionne à l'appui de son affirmation selon laquelle "l'accroissement des importations a provoqué une chute des prix à court terme" est une baisse de la valeur unitaire des produits d'origine nationale et des produits importés sur la période 1997-1998 et une augmentation de la part de marché de la viande d'agneau importée pendant la période visée par l'enquête, notamment en 1997-1998.[159] Elle affirme, sans preuves, que l'aggravation de la situation financière de la branche de production nationale était le résultat de l'accroissement des importations et indique que les importations ainsi accrues ont "capturé" des parts de marché au détriment des producteurs nationaux.[160]

7.79 En fait, les facteurs mentionnés par la Commission ne peuvent raisonnablement et objectivement venir à l'appui d'une telle conclusion. Par exemple, s'il est vrai que la part de marché détenue par la viande d'agneau originaire des États-Unis a baissé, passant de 88,8 pour cent en 1993 à 80,3 pour cent en 1997 et à 76,7 pour cent en janvier-septembre 1998, cela était largement dû à la baisse de la production des États-Unis sur cette période. L'accroissement des importations n'a pas été du même ordre que cette baisse spectaculaire de l'offre intérieure de viande d'agneau. Sur l'ensemble de la période visée par l'enquête, la production intérieure a chuté de 82 millions de livres tandis que les importations n'ont augmenté que de 28 millions de livres. L'accroissement des importations sur la période visée par l'enquête n'a donc pas été équivalent à la chute de la production intérieure. Et pourtant, l'ITC suppose, sans aucune analyse, que des parts du marché intérieur ont été *prises* par les produits importés. Cette supposition fait aussi abstraction de la propre constatation de la Commission selon laquelle les produits importés ont partiellement satisfait la nouvelle demande.[161]

7.80 L'analyse du lien de causalité faite par l'ITC consiste en conjectures et en suppositions. Elle prend le fait que la branche de production nationale a régressé sur la période visée par l'enquête et le fait que les importations ont augmenté sur cette période, puis elle suppose que cette régression est causée par l'accroissement des importations. Elle part du principe que la baisse des prix intérieurs qui s'est produite au milieu de 1997 était causée par l'accroissement des importations[162] sans produire aucun élément de preuve à l'appui de cette affirmation. L'ITC ne fait aucune distinction entre des circonstances dans lesquelles les importations augmentent parce qu'elles arrivent sur un marché à prix réduit et qu'elles évincent la production intérieure, et des circonstances dans lesquelles les importations augmentent parce que la production intérieure a baissé en raison de facteurs relatifs à l'offre intérieure. Et pourtant, cette distinction est fondamentale. Ces dernières circonstances ne constitueraient manifestement pas un lien de causalité.

7.81 Les facteurs auxquels fait référence l'ITC comme indiquant l'existence d'un lien de causalité ne font pas de distinction entre des circonstances dans lesquelles la production intérieure baisse en raison de facteurs relatifs à l'offre intérieure et des circonstances dans lesquelles elle baisse en raison d'un accroissement des importations. Dans l'un ou l'autre cas, les importations augmenteraient, la production intérieure baisserait et les producteurs nationaux éprouveraient de graves difficultés. Dans

[158] Rapport de l'ITC, I-22.
[159] Rapport de l'ITC, I-24.
[160] Rapport de l'ITC, I-24.
[161] Rapport de l'ITC, I-32.
[162] Rapport de l'ITC, I-24.

l'un ou l'autre cas, les bénéfices et les revenus de la branche de production nationale se détérioreraient. Ainsi, le fait qu'il se produit une baisse de la production intérieure et un accroissement des importations ne constitue pas une base pour démontrer que la baisse de production est causée par des facteurs intérieurs ou bien par un accroissement des importations. L'ITC mentionne les graves difficultés des producteurs nationaux et la baisse des revenus et des bénéfices, mais elle ne présente aucune base sur laquelle déterminer la cause de ces difficultés et de cette baisse, ou distinguer les causes intérieures des effets de l'accroissement des importations.

7.82 L'ITC n'a tout simplement pas tenu compte des méthodes qui auraient pu être employées pour faire ces distinctions. Par exemple, une façon essentielle de déterminer si le dommage résulte de facteurs intérieurs ou d'un accroissement des importations consiste à analyser les renseignements concernant les prix. Cette méthode est envisagée par l'Accord sur les sauvegardes et par le Groupe spécial dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.[163] Cependant, l'ITC ne l'a pas fait. Elle n'a pas sérieusement analysé l'incidence des prix sur les conditions de la concurrence. Il n'y a pas de véritable analyse de l'évolution des prix des produits importés et des produits d'origine nationale. Il n'est pas non plus fait mention d'un quelconque raisonnement économique théorique ou empirique à l'appui des nombreuses affirmations et suppositions concernant le lien de causalité sur lesquelles sont fondées les conclusions de la Commission.

7.83 Pour se conformer aux obligations qui incombent aux États-Unis en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, l'ITC devait démontrer le lien entre une variable, l'accroissement des importations, et les autres variables, les facteurs constituant une menace de dommage pour la branche de production nationale. Une analyse économétrique aurait permis d'examiner ce lien d'un point de vue objectif et statistique. Dans le cadre d'enquêtes antérieures portant sur la branche de production nationale de viande d'agneau, l'ITC avait eu recours à l'analyse économétrique à cette fin. Par exemple, en 1995[164], l'ITC avait employé un "modèle d'autorégression vectoriel" pour conclure que les importations de viande d'agneau n'avaient qu'une incidence insignifiante sur la production intérieure. Dans la présente affaire, l'ITC disposait d'une analyse mise à jour fondée sur la méthodologie employée dans son enquête précédente. La Commission mentionne même l'étude de 1995 comme donnant à penser "que les produits importés n'ont guère pour effet d'évincer la viande d'agneau produite aux États-Unis ou de déprimer ses prix et qu'ils constituent des produits de substitution imparfaits".[165] Cependant, l'ITC n'a pas effectué d'autre analyse économétrique comme celle qu'elle avait employée en 1995.

7.84 En outre, lorsqu'ils établissent une détermination de *menace* de dommage grave, les États-Unis sont tenus de démontrer que l'accroissement des importations sera la cause du dommage grave à l'avenir. Ils doivent *démontrer* le lien de causalité; il ne suffit pas d'affirmer simplement que ce lien de causalité existe. Mais là encore, l'analyse de la Commission repose sur une affirmation et non pas sur une démonstration. Ainsi, non seulement les États-Unis ne démontrent pas que la baisse de la production intérieure a été causée par un accroissement des importations, rien ne vient non plus étayer la supposition de la Commission selon laquelle les importations causeraient à l'avenir une menace grave de dommage.

7.85 Si l'ITC avait correctement analysé les renseignements disponibles sur les prix, elle serait parvenue à la conclusion que l'accroissement des importations n'aurait pas pu être la cause de la baisse de la production intérieure durant la période visée par l'enquête. Sur la base des indices des prix réels de la viande d'agneau sur le marché des États-Unis, le prix réel de la viande d'agneau d'origine nationale a régulièrement augmenté sur une grande partie de la période visée par l'enquête (figure 5).

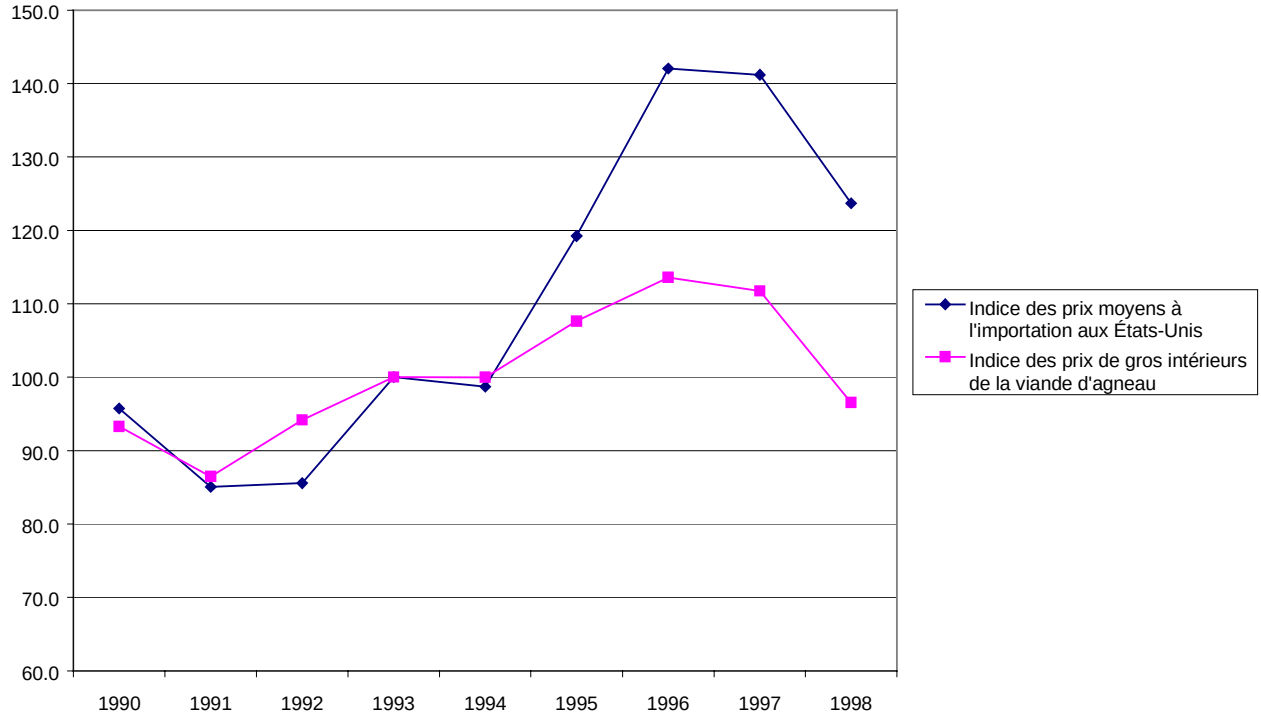
---

[163] Paragraphe 8.252.

[164] USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. No. 332-357, August 1995, Publication n° 2915 de l'ITC.

[165] Rapport de l'ITC, II-72.

Figure 5: Indices des prix à l'importation et des prix de gros intérieurs réels de la viande d'agneau aux États-Unis

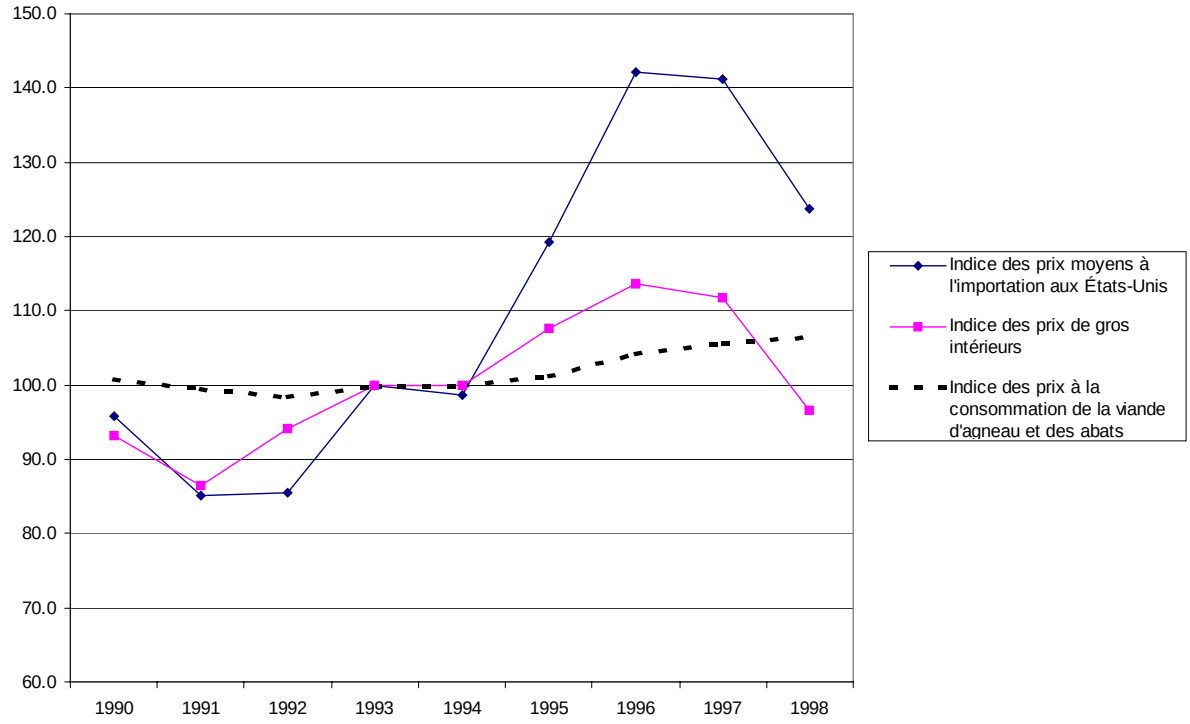


Sources: Département du commerce des États-Unis et publication de l'ITC n° 2915, août 1995, pages 2-46 et 2-47 (Prix c.a.f. à l'importation par unité); Direction des statistiques du travail (CPI); USDA/AMS Red Meat Yearbook 1996 et "Livestock, Dairy and Poultry 1997-1999" (Prix de gros intérieurs).

La figure 5 montre que sur cette période, les prix à l'importation de la viande d'agneau ont augmenté plus fortement que ceux de la viande d'agneau d'origine nationale. Dans ces conditions, le déclin de la production intérieure n'aurait pu être imputable à l'accroissement des importations. En fait, la forte hausse des prix à l'importation aurait contribué à tirer vers le haut les prix de la viande d'agneau sur le marché intérieur des États-Unis.

7.87 La hausse des prix pour ce qui est de l'offre entre 1993 et 1997 montre clairement qu'il y avait pénurie de viande d'agneau sur le marché des États-Unis durant cette période, ce qui a également tiré vers le haut les prix réels à la consommation (figure 6).

Figure 6: Indices des prix réels (ajustés d'après l'indice des prix à la consommation) de la viande d'agneau sur le marché des États-Unis



Sources: Département du commerce; publication de l'ITC n° 2915, août 1995, pages 2-46 et 2-47; Direction des statistiques du travail; USDA/AMS Red Meat Yearbook 1996; "Livestock, Dairy and Poultry 1997-1999".

Comme le montre la figure 6, les prix à la consommation ont continué d'augmenter en 1998 bien qu'à un taux inférieur à celui des années antérieures.

7.88 En 1998, les prix de gros intérieurs et les prix à l'importation de la viande d'agneau ont baissé. Cependant, même après un déclin de 12 pour cent de 1997 à 1998, les prix à l'importation en 1998 étaient encore supérieurs de 24 pour cent au niveau de 1993. Une baisse des prix sur une année, de 1997 à 1998, faisant suite à plusieurs années de hausses des prix d'affilée ne démontre pas que les importations ont causé un déclin des prix sur le marché intérieur. Concentrer son attention sur cette partie-là de la période visée par l'enquête reviendrait à faire abstraction du fait que les prix des produits agricoles fluctuent. Par exemple, les prix réels de la viande de porc ont connu de fortes fluctuations ces dernières années et ont chuté de 9 pour cent entre août 1997 et avril 1998.[166] Le choix de la période sur laquelle portera une enquête a pour objet de permettre d'examiner les tendances et les impacts sur une certaine période, et non pas de se concentrer sur des faits uniques et isolés.

7.89 La conclusion que l'on peut tirer des renseignements pertinents concernant les prix est que l'accroissement des importations n'aurait pas pu être la cause d'un dommage grave quelconque pour la branche de production nationale des États-Unis. Au lieu de cela, le déclin de la branche de production doit avoir été causé par des facteurs intérieurs. Cette conclusion est encore renforcée si l'on tient compte des quantités produites sur le marché intérieur durant cette période. De 1993 à 1997, nonobstant la hausse des prix réels de la viande d'agneau, les quantités de viande d'agneau produites sur le marché intérieur ont baissé. Lorsque les prix réels augmentent, le déclin de la production

[166] Voir la figure 4, paragraphe 4.25 de la présente communication.

intérieure ne peut pas être causé par un accroissement des importations. Ce sont forcément des facteurs extérieurs au marché qui sont responsables du déclin de l'offre intérieure. En l'espèce, l'accroissement des importations était une *réaction* par rapport à ce renversement de la courbe de l'offre, et non pas la *cause* de celui-ci.

7.90 Les renseignements pertinents concernant les prix durant la période visée par l'enquête indiquent clairement que des facteurs intérieurs doivent avoir été la cause de la régression de la branche de production nationale des États-Unis pendant cette période. À cet égard, le facteur le plus important ayant provoqué cette régression a été le retrait de la subvention pour la laine. Cette subvention contribuait pour 19,3 pour cent au revenu des producteurs d'agneaux vivants (éleveurs et engraisseurs). Un secteur ayant une double source de revenus ne peut pas éviter d'être affecté par une réduction substantielle d'une de ces sources. La baisse de production des éleveurs et des engraisseurs est au cœur du problème auquel s'est trouvée confrontée la branche de production nationale lorsqu'elle est considérée de manière appropriée dans la présente affaire. À savoir, toute détérioration de la situation économique des conditionneurs et des dépeceurs – les producteurs de viande d'agneau qui constituent le produit similaire ou directement concurrent par rapport à la viande d'agneau importée – est la conséquence d'une baisse de la production des éleveurs et des engraisseurs. Elle n'est pas due à la concurrence de l'accroissement des importations.

7.91 Un autre facteur important de la régression de la branche de production nationale durant la période visée par l'enquête est la compétitivité de la viande d'agneau en termes de prix par rapport aux autres viandes. Dans ce contexte, bien que les prix intérieurs au niveau de la vente en gros et des producteurs à la fin de la période visée par l'enquête aient baissé, il n'est pas raisonnable de conclure que les importations ont été la cause de cette baisse. Comme le montre la comparaison des indices des prix réels à la consommation de la viande d'agneau et des autres viandes[167], les prix de la viande d'agneau au niveau des consommateurs sont demeurés très élevés tout au long de 1997 et 1998, tandis que les prix réels des autres viandes, en particulier du porc, ont baissé, ce qui contraste fortement avec la période qui s'étend de 1995 à 1997. À cette époque, les prix réels de la viande de porc ont augmenté de manière notable, ce qui aurait contribué à soutenir la demande de viande d'agneau à des prix plus élevés. Dans son rapport, l'ITC a conclu que la demande de viande d'agneau réagissait aux prix.[168] Cependant, elle a ensuite fait abstraction de l'évolution relative des prix lorsqu'elle a analysé le déclin des prix intérieurs au niveau de la vente en gros et des producteurs. De même, la Commission a conclu que de nombreuses importations approvisionnaient une nouvelle demande[169], mais elle n'a ensuite pas tenu compte de cette conclusion lorsqu'elle a examiné l'impact de l'accroissement des importations sur la branche de production nationale. Au lieu de cela, elle a simplement supposé que la baisse des prix intérieurs à laquelle elle faisait tellement appel était causée par les importations.

7.92 Cette analyse de la pertinence des autres facteurs en ce qui concerne la régression de la branche de production montre que toute l'analyse du lien de causalité faite par l'ITC était fondée sur une *supposition* selon laquelle l'accroissement des importations a entraîné une baisse des prix, qui a provoqué une régression de la situation financière de la branche de production nationale. D'autres facteurs de causalité tels que la concurrence des autres viandes au niveau des prix n'ont pas été sérieusement pris en considération. De même, des facteurs de causalité tels que l'élimination des subventions au titre de la Loi sur la laine, ainsi que le trop grand nombre d'agneaux engraissés en 1997 qui, selon ce qu'ont fait valoir les sociétés interrogées, ont eu un effet négatif sur les prix à l'époque, ont été sommairement écartés au motif qu'ils ne constituaient pas une cause plus importante de menace future que l'accroissement des importations. De la sorte, le rapport de l'ITC donne

[167] Voir la figure 4, paragraphe 4.25 de la présente communication. Les prix réels de la volaille ont également augmenté durant cette période: rapport de l'ITC, II-70, figure 17.
[168] Rapport de l'ITC, I-22.
[169] Rapport de l'ITC, I-32.

l'impression que la Commission s'était persuadée que ce qu'elle considérait comme une menace de dommage grave pour la branche de production nationale était la conséquence de l'accroissement des importations, et qu'elle ne devait pas se laisser infléchir par une analyse correcte des autres facteurs pertinents en ce qui concerne la régression de la branche de production. Cependant, si l'ITC avait tenu compte de ces autres facteurs comme elle aurait dû le faire, elle n'aurait pas pu parvenir à la conclusion qu'elle a tirée.

7.93 Les arguments exposés ci-dessus montrent clairement que l'affirmation de l'ITC selon laquelle l'accroissement des importations a causé la menace de dommage grave pour la branche de production nationale relève du domaine de la simple supposition. Les arguments établissent également que la Commission n'a pas fait de distinction entre une situation dans laquelle la production intérieure baisse en raison de facteurs relatifs à l'offre intérieure et une situation dans laquelle elle baisse en raison d'un accroissement des importations. Elle aurait pu faire pareille distinction en employant l'analyse économétrique qu'elle avait utilisée auparavant lorsqu'elle avait enquêté sur le secteur de la viande d'agneau, mais elle a choisi de ne pas le faire. Si l'ITC avait entrepris d'analyser sérieusement les prix, elle n'aurait pas pu parvenir à la conclusion qu'elle a tirée en ce qui concerne le lien de causalité. Au lieu de cela, elle aurait constaté que d'autres facteurs étaient responsables de la régression de la branche de production nationale, par exemple, le retrait de la subvention au titre de la Loi sur la laine et le manque de compétitivité par rapport aux autres viandes.

7.94 Si une régression de la branche de production nationale qui ne constitue pas un dommage grave est causée par des éléments d'ordre intérieur, et non pas par un accroissement des importations, il n'y a alors aucune base pour conclure qu'une poursuite de cette régression constitue une menace de dommage grave qui est causée par un accroissement des importations. Le fait que les États-Unis n'ont pas analysé correctement les causes de la régression de leur branche de production nationale signifie que leurs conclusions relatives à la cause d'une prétendue menace pour leur branche de production sont erronées et ne peuvent être maintenues.

c) Les États-Unis imputent à tort aux importations le dommage causé par d'autres facteurs

7.95 L'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes prescrit expressément qu'aux fins de déterminer qu'un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave, lorsque des facteurs autres qu'un accroissement des importations causent un dommage en même temps, ce dommage ne doit pas être imputé à un accroissement des importations. Cependant, en contradiction directe avec cette prescription, le critère de la "cause substantielle" employé par les États-Unis les amène à imputer à un accroissement des importations un dommage à propos duquel ils ont eux-mêmes reconnu qu'il a été causé par d'autres facteurs. Par exemple, l'ITC reconnaît que le retrait de la subvention au titre de la Loi nationale sur la laine a été une cause de la régression de la branche de production nationale durant la période 1993-1997.[170] Cependant, tout en indiquant que ce facteur ne sera pas une cause importante à l'avenir, et donc en n'imputant pas la menace de dommage grave au retrait de la subvention, elle considère néanmoins le dommage causé par le retrait de la subvention pour la laine comme un élément prouvant l'existence d'une menace de dommage grave. Elle impute ensuite cette menace de dommage grave à un accroissement des importations.[171]

7.96 De même, l'ITC conclut que la concurrence des autres viandes, la concentration dans le segment des conditionneurs, et le fait que le secteur n'ait pas pu élaborer ni mettre en œuvre un programme de commercialisation efficace constituaient autant de causes de dommage.[172] Toutefois,

[170] Rapport de l'ITC, I-24.
[171] Rapport de l'ITC, I-17.
[172] Rapport de l'ITC, I-25 et I-26. La Commission a également tenu compte des arguments selon lesquels l'accroissement du coût des intrants et le trop grand nombre d'agneaux engraissés constituaient des

étant donné qu'aucun de ces facteurs pris séparément n'était une cause plus importante de dommage, aux yeux de l'ITC, que l'accroissement des importations, la Commission n'avait aucune raison de modifier sa constatation. Mais, ce faisant, elle n'a pas nié qu'une partie de la menace de dommage grave sur laquelle était fondée sa constatation de l'existence d'un lien de causalité était imputable à des facteurs autres qu'un accroissement des importations.

7.97 Le fait que l'ITC n'impute pas le dommage, au sujet duquel elle reconnaît qu'il a été causé par d'autres facteurs, à ces autres facteurs, et non pas aux importations, est une violation de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. De fait, la détermination de l'existence d'un lien de causalité établie par l'ITC en l'espèce a accompli précisément ce que l'article prescrit aux Membres imposant une mesure de sauvegarde de ne pas faire. À savoir, ne pas imputer à un accroissement des importations le dommage qui a été causé par d'autres facteurs.

4. Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui n'est ni "nécessaire pour prévenir un dommage grave" ni "nécessaire pour faciliter l'ajustement", contrairement à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. En outre, ils n'ont pas publié leurs constatations et conclusions motivées relatives à la nécessité de leur mesure, contrairement à ce que prescrit l'article 3:1 de l'Accord

7.98 Même si les États-Unis avaient à juste titre imposé une mesure de sauvegarde, ils n'en devaient pas moins respecter les dispositions des articles 5:1 et 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes. L'article 5:1 prévoit ce qui suit: "Un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement." Il prévoit par ailleurs que les Membres devraient choisir les mesures "qui conviennent le mieux" pour réaliser les objectifs de cet article. Dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a affirmé que cette disposition "impose à un Membre qui applique une mesure de sauvegarde l'*obligation* de faire en sorte que cette mesure soit proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement".[173] Il existe donc une double obligation pour les États-Unis lorsqu'ils appliquent leur mesure de sauvegarde pour faire face à une menace de dommage grave. Ils doivent s'assurer que leur mesure est "nécessaire" pour "prévenir" le dommage grave dont ils sont menacés. Deuxièmement, ils doivent s'assurer que leur mesure est "nécessaire" pour "faciliter l'ajustement". En fait, comme le montrera la Nouvelle-Zélande, les États-Unis ont manqué à l'une et l'autre obligation. De plus, l'article 3:1 prescrit à un Membre imposant une mesure de sauvegarde de publier un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles il est parvenu sur tous les points de fait et de droit pertinents. La Nouvelle-Zélande montrera également que les États-Unis ont manqué à cette obligation en ce qui concerne la nécessité de leur mesure de sauvegarde.

a) La mesure des États-Unis n'est pas "nécessaire" pour prévenir un dommage grave au sens de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes

7.99 Le sens ordinaire du terme "nécessaire" tel qu'il est défini dans *The New Shorter Oxford English Dictionary*[174] est "dont on ne peut se passer", ou "indispensable, essentiel, utile". Le terme "nécessaire" est employé dans d'autres dispositions des Accords de l'OMC et il a un sens particulier dans la jurisprudence du GATT. Dans l'affaire *États-Unis – Article 337 de la Loi douanière de 1930*[175], le Groupe spécial, à propos de l'article XX d) du GATT, a dit qu'une partie contractante ne pouvait justifier une mesure incompatible avec une autre disposition du GATT en la déclarant "nécessaire" si "elle dispose d'une autre mesure dont on pourrait attendre raisonnablement qu'elle

---

causes de menace de dommage grave. Bien que le rapport de l'ITC ne soit pas clair sur ce point, la Commission rejette apparemment ces deux facteurs comme ne constituant pas des causes: I-25.

[173] Paragraphe 96 (en italique dans l'original).

[174] (1993).

[175] Rapport du Groupe spécial adopté le 7 novembre 1989 (L/6439), IBDD, S36/386.

l'emploie et qui n'est pas incompatible avec d'autres dispositions de l'Accord général".[176] Il a poursuivi en indiquant que si une mesure compatible avec le GATT n'est pas disponible, une partie contractante a alors "l'obligation d'utiliser, parmi les mesures dont elle dispose raisonnablement, celle qui comporte *le moindre degré d'incompatibilité* avec les autres dispositions de l'Accord général".[177]

7.100 Cette obligation de choisir la mesure "la moins restrictive pour le commerce" afin de remplir le critère du "caractère nécessaire" a été appliquée par les groupes spéciaux du GATT dans les affaires *Thaïlande – Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes*[178], et *États-Unis - Mesures affectant les boissons alcooliques et les boissons à base de malt*.[179] Elle a également été confirmée par un Groupe spécial de l'OMC et par l'Organe d'appel dans le cadre de l'affaire *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*.[180]

7.101 La justification du critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" dans le contexte de l'article XX du GATT est qu'il sert à limiter le plus possible l'impact des dérogations aux obligations de fond du GATT. Dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes, qui est conçu pour améliorer les effets du commerce équitable, et non pas inéquitable, des considérations similaires s'appliquent.[181] L'article 5:1 a pour objet de placer des limites à la possibilité pour les Membres de recourir à des mesures de sauvegarde qui, par définition, dérogent à leurs obligations de fond dans le cadre de l'OMC.[182] Les Membres ne peuvent prendre pareilles mesures "que dans la mesure nécessaire" pour prévenir un dommage grave. En matière de sauvegarde, la nécessité de préserver l'intégrité des obligations de fond qui incombent aux Membres en vertu des Accords de l'OMC est soulignée dans le préambule de l'Accord sur les sauvegardes, qui mentionne la nécessité "de clarifier et de renforcer les disciplines du GATT de 1994". Tout en reconnaissant que l'ajustement structurel est nécessaire, le préambule reconnaît aussi la nécessité d'"accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux". L'interprétation du terme "nécessaire" figurant à l'article 5:1 au regard du critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" confère donc à ce terme son sens ordinaire de "indispensable" et "essentiel" tel qu'il est appliqué dans le contexte particulier de l'article 5 et à la lumière de l'objet et du but de l'Accord sur les sauvegardes dans son ensemble.

7.102 Le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" a été accepté par le Groupe spécial dans l'affaire *Corée – Produits laitiers* comme constituant l'interprétation correcte du terme "nécessaire" figurant à l'article 5:1. Il a indiqué ce qui suit: "Afin de se conformer aux dispositions

---

[176] Paragraphe 5.26.

[177] Paragraphe 5.26 (pas d'italique dans l'original).

[178] Rapport du Groupe spécial adopté le 7 novembre 1990 (DS10/R), IBDD, S37/214, paragraphes 73 à 75.

[179] Rapport du Groupe spécial adopté le 19 juin 1992 (DS23/R), IBDD, S39/233, paragraphes 5.40 à 5.43. Voir également les rapports non adoptés des groupes spéciaux dans les affaires *États-Unis – Restrictions à l'importation de thon*, DS21/R, analysé aux réunions du Conseil les 18 février, 18 mars et 30 avril 1992, IBDD, S39/174, paragraphe 5.28 et *États-Unis – Restrictions à l'importation de thon*, DS29/R, 16 juin 1994, paragraphe 200.

[180] Rapport du Groupe spécial, WT/DS2/9 (tel qu'il a été modifié par le rapport de l'Organe d'appel le 20 mai 1996), paragraphe 6.24 et rapport de l'Organe d'appel WT/DS2/AB/R, 29 avril 1996, page 18.

[181] Dans l'affaire *États-Unis – Vêtements de dessous*, des mesures de sauvegarde prises au titre de l'ATV ont été traitées comme des exceptions aux obligations de fond aux fins d'appliquer la charge de la preuve.

[182] Dans cette mesure, les dispositions en matière de sauvegarde sont plus semblables aux dispositions concernant les exceptions générales de l'article XX du GATT que certaines des dispositions d'autres Accords de l'OMC dans lesquels le terme "nécessaire" est employé: voir la note du Secrétariat, Conseil du commerce des services, *Article VI:4 de l'AGCS: Disciplines concernant la réglementation intérieure applicable à tous les services*, S/C/W/96, 1er mars 1999, paragraphe 22.

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."[183]

7.103 En l'espèce, la mesure corrective appliquée par les États-Unis n'était pas la mesure la moins restrictive pour le commerce dont ils disposaient. Par exemple, elle était plus restrictive pour le commerce que ce que proposait l'ITC, à plusieurs égards. Premièrement, la proposition de la Commission en faveur d'un contingent tarifaire aurait maintenu le taux de droit dans la limite du contingent au niveau NPF consolidé d'approximativement 0,2 pour cent.[184] La mesure imposée par les États-Unis a relevé à 9 pour cent le taux de droit dans la limite du contingent. De plus, l'ITC a proposé un taux hors contingent de 20 pour cent la première année. La mesure adoptée par les États-Unis retient un taux de 40 pour cent pour la première année. Les mêmes conditions prévalent les années suivantes.[185] *Prima facie*, les États-Unis n'ont donc pas appliqué une mesure qui remplit le critère du caractère le moins restrictif pour le commerce.

7.104 La mesure adoptée par les États-Unis est à un autre égard plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour atteindre leurs objectifs. À savoir, l'ITC a conclu qu'il n'existait pas de dommage grave réel pour la branche de production nationale. Autrement dit, le niveau des importations qui existait durant la période visée par l'enquête n'était pas de nature à causer un dommage. Au lieu de cela, la menace qu'a identifiée la Commission provenait d'augmentations futures potentielles. Or, en dépit de cela, les États-Unis, au moyen de leur taux de droit dans la limite du contingent, ont imposé une restriction aux importations aux niveaux qui existaient durant la période visée par l'enquête et en deçà, c'est-à-dire aux niveaux dont il a été constaté qu'ils ne donnaient pas lieu à un dommage, ou au-dessous de ceux-ci. En appliquant à la fois un taux sous contingent et un taux hors contingent, les États-Unis n'ont pas limité la mesure aux accroissements futurs alors même qu'ils ont identifié ces derniers comme constituant la base de la menace de dommage grave. En bref, les États-Unis ont appliqué une mesure destinée à remédier à un dommage grave dont ils ont constaté l'inexistence.

7.105 La prescription relative à la nécessité de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes signifie qu'une mesure de sauvegarde ne doit pas être plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave. La mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau adoptée par les États-Unis est plus restrictive pour le commerce qu'une autre mesure possible que les autorités compétentes de ce pays ont estimée être suffisante pour prévenir ou réparer le dommage grave causé à la branche de production nationale. En outre, cette mesure de sauvegarde prise par les États-Unis va au-delà de ce qui est nécessaire pour prévenir la menace de dommage grave dont l'ITC a constaté l'existence dans la présente affaire en s'appliquant à des niveaux de commerce dont il a été constaté qu'ils ne donnaient pas lieu à un dommage. La mesure prise par les États-Unis ne satisfait donc pas au critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce".

7.106 Le fait que les États-Unis n'ont pas appliqué une mesure de sauvegarde uniquement dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave signifie également qu'ils n'ont pas choisi la mesure "qui convient le mieux" au sens de l'article 5:1. Par conséquent, les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de cet article de l'Accord sur les sauvegardes.

---

[183] Paragraphe 7.101.

[184] Il s'agit de l'équivalent *ad valorem* approximatif de 0,8 cent par kg, qui était le taux de droit consolidé applicable aux importations de viande d'agneau en 1999.

[185] Le seul point sur lequel la mesure corrective proposée par l'ITC n'est pas moins restrictive pour le commerce que celle qu'ont adoptée les États-Unis, c'est que la Commission aurait maintenu la mesure une quatrième année.

b) La mesure adoptée par les États-Unis n'est pas "nécessaire" pour faciliter l'ajustement au sens de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes

7.107 Les États-Unis n'ont pas non plus satisfait à l'obligation qui leur incombe de n'appliquer une mesure de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour faciliter l'ajustement. Dans ce contexte également, le terme "nécessaire" implique qu'il faut retenir la mesure la moins restrictive pour le commerce. Par ailleurs, comme l'ont montré les groupes spéciaux dans le cadre des affaires *États-Unis - Essence* et *Canada - Périodiques*, une mesure doit pouvoir atteindre son objectif avant qu'on puisse déterminer qu'elle est "nécessaire".[186] En l'espèce, les États-Unis n'ont pas expliqué comment la mesure retenue soit permet d'atteindre l'objectif requis qui est de faciliter l'ajustement, soit est moins restrictive pour le commerce que d'autres mesures raisonnablement disponibles qui atteindraient cet objectif.

7.108 L'ITC a bien traité la question de la facilitation de l'ajustement. Elle a indiqué que le contingent tarifaire qu'elle proposait devrait être appliqué concurremment avec une aide à l'ajustement. Cela montre qu'elle estimait qu'il fallait quelque chose en plus de la mesure de sauvegarde pour faciliter l'ajustement. Il est donc manifeste qu'aux yeux de la Commission, un contingent tarifaire ne faciliterait pas en soi l'ajustement. Ainsi, l'imposition par les États-Unis d'une mesure de sauvegarde sous la forme d'un contingent tarifaire constitue *prima facie* un cas où on n'a pas appliqué une mesure "nécessaire" pour faciliter l'ajustement.

7.109 Par ailleurs, dans le contexte de la présente affaire, la mesure adoptée par les États-Unis ne peut pas faciliter l'ajustement. Comme l'a reconnu l'ITC, l'un des problèmes auxquels est confrontée la branche de production nationale est celui de la demande de viande d'agneau émanant des consommateurs. Augmenter les coûts des importations de viande d'agneau affaiblira la demande au lieu de la stimuler, ce qui ne réglera donc pas ce problème.

7.110 La prescription concernant la nécessité figurant à l'article 5:1, telle qu'elle est appliquée à l'objectif de facilitation de l'ajustement, signifie qu'une mesure de sauvegarde doit pouvoir atteindre cet objectif, et doit être le moyen le moins restrictif pour le commerce de parvenir à cette fin. La mesure de sauvegarde des États-Unis applicable à la viande d'agneau n'est ni l'un ni l'autre. Elle n'a donc pas été appliquée uniquement dans la mesure nécessaire pour faciliter l'ajustement au sens de l'article 5:1. De surcroît, le fait que les États-Unis n'ont pas appliqué une mesure de sauvegarde nécessaire pour prévenir un dommage grave ou pour faciliter l'ajustement signifie qu'ils n'ont pas choisi les mesures qui conviennent le mieux pour atteindre les objectifs de l'article 5:1. Les États-Unis ont donc manqué à leurs obligations au titre de cet article de l'Accord sur les sauvegardes.

c) Les États-Unis n'ont pas publié leurs constatations et conclusions motivées sur la nécessité de leur mesure, contrairement à ce qu'exige l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes

7.111 L'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes prescrit aux autorités compétentes d'un Membre imposant une mesure de sauvegarde de publier un rapport exposant les constatations de ces autorités et leurs conclusions motivées sur tous les points de fait et de droit pertinents. La question de savoir si une mesure de sauvegarde répond aux prescriptions de l'article 5 constitue manifestement un tel point pertinent. Cependant, lorsqu'ils ont appliqué leur mesure de sauvegarde définitive dans le cadre de la présente affaire, les États-Unis n'ont pas expliqué comment cette mesure pouvait être considérée comme la mesure la moins restrictive pour le commerce qui atteindrait l'objectif de prévention d'un dommage grave. L'ITC a expliqué en détail la mesure corrective qu'elle proposait[187], mais l'administration des États-Unis l'a rejetée, sans fournir d'explication à la mesure qu'elle a imposée à la

[186] *États-Unis – Essence*, paragraphe 6.31, et *Canada – Périodiques*, paragraphe 5.7.
[187] Rapport de l'ITC, I-29 à I-38.

place de ce que recommandait la Commission. En outre, ni l'ITC, ni l'administration des États-Unis n'ont expliqué comment leur mesure satisfaisait à la prescription de l'article 5:1 selon laquelle une mesure ne doit être appliquée "que dans la mesure nécessaire pour faciliter l'ajustement".

7.112 Le fait que les États-Unis n'ont pas expliqué comment leur mesure de sauvegarde applicable à la viande d'agneau était "nécessaire" au sens de l'article 5:1 les place en situation de violation de l'obligation qui leur incombe au titre de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes de ne pas appliquer une mesure à moins d'avoir publié un rapport exposant leurs constatations et "conclusions motivées" sur tous les points de fait et de droit pertinents.

5. Les États-Unis n'ont pas appliqué une mesure de sauvegarde à toutes les importations, quelle que soit leur provenance, contrairement à l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes et à l'article premier du GATT de 1994

7.113 Aux termes de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes, "[d]es mesures de sauvegarde seront appliquées à un produit importé quelle qu'en soit la provenance". En l'espèce, les États-Unis ne l'ont pas fait. Ils ont exclu les importations en provenance du Canada, du Mexique, d'Israël et des pays bénéficiaires de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes ainsi que de la Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins. Or, en établissant leur détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, les États-Unis ont tenu compte des importations en provenance de tous les pays qui exportent de la viande d'agneau vers le marché des États-Unis.

7.114 Ayant établi une détermination sur la base de toutes ces importations, les États-Unis ont alors cherché à exclure certaines d'entre elles de l'application de leur mesure de sauvegarde. Rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne justifie pareille exclusion.[188] Cela a été indiqué expressément dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, dans laquelle l'Organe d'appel a rejeté une allégation de l'Argentine qui soutenait qu'elle avait le droit d'exclure de l'application de sa mesure de sauvegarde les importations en provenance des pays du MERCOSUR qui avaient été incluses dans l'établissement de la détermination concernant le dommage. L'Organe d'appel a dit ce qui suit[189]:

> "nous constatons que l'enquête menée par l'Argentine, qui a déterminé qu'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 sauvegardes aux importations de *toutes* provenances".

7.115 En outre, le fait de ne pas appliquer une mesure de sauvegarde à toutes les importations, quelle qu'en soit la provenance, revient à accorder un avantage aux produits d'un Membre exclu de l'application de la mesure de sauvegarde qui n'est pas étendu "immédiatement et sans condition" aux produits des Membres auxquels s'applique la mesure. Par conséquent, pareille carence contrevient à l'obligation relative au traitement de la "nation la plus favorisée" de l'article premier du GATT de 1994 ainsi qu'à la prescription expresse figurant à l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

6. Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui les place en situation de violation des obligations qui leur incombent en vertu de l'article II du GATT de 1994

7.116 L'application par les États-Unis d'une mesure de sauvegarde qui n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes constitue également une violation des obligations qui découlent pour eux de l'article II du GATT. En imposant aux importations des droits qui ne sont pas justifiés par les termes

[188] À moins que les pays ne soient exemptés de l'application de la mesure de sauvegarde en vertu de l'article 9:1, en tant que pays en développement Membres.
[189] Paragraphe 113 (en italique dans l'original).

de l'Accord sur les sauvegardes supérieurs à ceux qui sont inscrits dans leur Liste, les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article II:1 b) du GATT.

VIII. CONCLUSION

8.1 En appliquant leur mesure de sauvegarde du 7 juillet 1999 aux importations de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande, les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes.

8.2 Pour toutes les raisons précitées, la Nouvelle-Zélande demande respectueusement au Groupe spécial d'établir les constatations suivantes:

1. La mesure des États-Unis n'a pas été prise pour faire face à l'"évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX du GATT et n'est donc pas conforme à l'article 2:1 ni à l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes.

2. Les États-Unis n'ont pas démontré que leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents" a été menacée de "dommage grave", contrairement à ce que prescrit l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

3. Les États-Unis n'ont pas démontré qu'une menace de dommage grave pour leur branche de production nationale a été causée par un accroissement des importations, contrairement à ce que prescrit l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

4. Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui n'est ni nécessaire pour prévenir un dommage grave, ni nécessaire pour faciliter l'ajustement, contrairement à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, et n'ont pas publié leurs constatations et conclusions motivées sur la nécessité de leur mesure, contrairement à ce que prescrit l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

5. Les États-Unis n'ont pas appliqué une mesure de sauvegarde à toutes les importations, quelle qu'en soit la provenance, contrairement à ce que prescrivent l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article premier du GATT de 1994.

6. Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui les place en situation de violation des obligations qui leur incombent en vertu de l'article II du GATT de 1994.

En conséquence, la Nouvelle-Zélande demande au Groupe spécial de recommander que les États-Unis mettent leur traitement des importations de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande en conformité avec les obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

ANNEXE 2-2

LETTRE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(9 mai 2000)

J'ai l'honneur de me référer à la demande des États-Unis soumise au Groupe spécial le vendredi 5 mai sollicitant un certain nombre de décisions préliminaires.

La Nouvelle-Zélande a pu examiner la demande des États-Unis et souhaite présenter ses premières observations au sujet des questions de procédure soulevées par ce pays.

Selon nous, les diverses allégations contenues dans la demande des États-Unis sont dénuées de fondement et la Nouvelle-Zélande souhaiterait à cet égard exposer par écrit sa position à leur sujet. Nous pensons qu'il n'est pas une seule question soulevée par les États-Unis qui ne puisse être réglée en présentant une réponse écrite sur laquelle le Groupe spécial prendrait une décision à la première réunion de fond. Conformément au paragraphe 13 des procédures de travail du Groupe spécial, nous invitons le Groupe spécial à donner un avis quant au moment où ces vues devront être présentées par écrit.

Par ailleurs, nous ne voyons pas comment la demande des États-Unis devrait entraîner une modification du délai fixé pour la réception de la première communication des États-Unis. Il s'agit en fin de compte d'un délai sur lequel toutes les parties (dont les États-Unis) se sont mises d'accord après d'amples débats à la réunion d'organisation du Groupe spécial du 28 mars 2000. Ces modalités, arrêtées d'un commun accord, ne devraient pas être affectées par une demande de décision préliminaire adressée au Groupe spécial.

Comme on vient de le dire, la Nouvelle-Zélande présentera ses vues détaillées au sujet des allégations des États-Unis dans une communication écrite distincte. Elle tient cependant à préciser à ce stade que la demande d'établissement d'un groupe spécial a été communiquée aux États-Unis le 14 octobre 1999 et que la réunion d'organisation du Groupe spécial s'est tenue le 28 mars 2000. Or, les États-Unis n'ont pas avancé d'allégations concernant d'éventuelles insuffisances de la manière dont était rédigée la demande d'établissement du Groupe spécial ni demandé de prorogation du délai dans lequel ils devaient présenter leur première communication avant le 5 mai (soit moins d'une semaine avant l'expiration de ce délai). Nous tenons à rappeler à cet égard les observations de l'Organe d'appel à propos de l'affaire *États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"* (WT/DS108/AB/R), selon lequel:

> "le principe de la bonne foi impose aux Membres défendeurs de porter au moment opportun et rapidement à l'attention du Membre plaignant, et de l'ORD ou 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" (paragraphe 166).

En effet, comme l'a ajouté l'Organe d'appel:

> "[l]es règles de procédures du mécanisme de règlement des différends de l'OMC ont pour objet de promouvoir non pas la mise au point de techniques en matière de contentieux mais simplement le règlement équitable, rapide et efficace des différends commerciaux" (*ibid*).

Nous attendons l'avis du Groupe spécial sur le moment où nous devrions présenter nos réponses écrites aux allégations pertinentes des États-Unis.

ANNEXE 2-3

RÉPONSE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE À LA DEMANDE
DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES DES ÉTATS-UNIS

(17 mai 2000)

A. Introduction

1. Les États-Unis ont demandé au Groupe spécial des décisions préliminaires sur trois points.[1]

2. Tout d'abord, les États-Unis font valoir que la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande est insuffisante en droit pour satisfaire aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémorandum d'accord).[2]

3. Ils font valoir ensuite que la Nouvelle-Zélande allègue que la Loi sur les sauvegardes des États-Unis est, à première vue, contraire aux obligations des États-Unis au regard de l'Accord sur les sauvegardes, alors qu'il n'est pas fait mention de la loi dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par elle.[3] Les États-Unis demandent donc que le Groupe spécial décide que la compatibilité de la loi avec l'Accord sur les sauvegardes ne relève pas du mandat du Groupe spécial et déborde le cadre du présent différend.[4]

4. Enfin, les États-Unis s'opposent à la divulgation des renseignements commerciaux confidentiels.[5]

5. Le Secrétaire du Groupe spécial a invité la Nouvelle-Zélande à présenter par écrit ses vues au sujet de la demande de décisions préliminaires des États-Unis décrite ci-dessus avant le mercredi 17 mai 2000.[6] Les vues de la Nouvelle-Zélande au sujet de la demande des États-Unis sont exposées ci-après.

B. Insuffisance alléguée de la demande d'établissement d'un groupe spécial

1. Rappel des faits

6. Les États-Unis allèguent que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande est insuffisante en droit pour satisfaire aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémorandum d'accord), selon lesquelles la demande d'établissement d'un groupe spécial "indiquera les mesures spécifiques en cause et contiendra un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème". Ils font valoir en outre que la Nouvelle-Zélande n'a donné aucune indication du fondement juridique de ses allégations et que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande ne contient pas de renseignements permettant de se faire une idée plus précise des obligations exactes découlant des articles cités dont il est allégué qu'elles ont été violées. Les États-Unis appuient leurs allégations sur

[1] Demande de décisions préliminaires des États-Unis, 5 mai 2000.
[2] Demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphes 1 à 15.
[3] Demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphes 16 à 19.
[4] Demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphe 20.
[5] Demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphes 21 à 23.
[6] Lettre adressée aux parties par le Secrétaire du Groupe spécial, 10 mai 2000.

la décision rendue récemment par l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers.*[7]

7. Par ailleurs, les États-Unis font valoir que l'insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial leur a causé un préjudice important en compromettant leur capacité de répondre aux allégations de la Nouvelle-Zélande au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Ils se réfèrent en particulier à l'article 4 de l'Accord.[8] Ils allèguent que l'insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial ne leur a pas permis de se faire une idée de la véritable nature des allégations avancées à leur encontre au titre de ces dispositions et qu'elle les a contraints à "deviner", parmi les nombreuses obligations contenues dans ces divers articles, celles qui pouvaient être en cause dans cette affaire.[9] Ils ajoutent que cet état de fait a gravement limité leur capacité de commencer à préparer leurs moyens de défense.

8. La Nouvelle-Zélande estime que sa demande d'établissement d'un groupe spécial n'a rien d'insuffisant. En fait, comme elle va le démontrer, sa demande en l'espèce était plus que satisfaisante pour constituer la base du mandat d'un groupe spécial. De plus, les exceptions de procédure des États-Unis invoquées à l'égard de la demande présentée par la Nouvelle-Zélande n'ont pas été formulées en temps voulu. De surcroît, même si, contrairement à ce que pense la Nouvelle-Zélande, la demande était considérée comme défectueuse, les États-Unis n'ont pas subi de préjudice pour préparer leurs moyens de défense et la participation des tierces parties n'a pas été affectée car le fondement juridique de l'allégation de la Nouvelle-Zélande était clair. Enfin, même si les États-Unis et les tierces parties ont subi un préjudice en raison d'une éventuelle insuffisance alléguée de la demande d'établissement d'un groupe spécial, le problème a déjà été réglé puisque le Groupe spécial a décidé de proroger le délai de présentation de la première communication écrite des États-Unis.

2. Prescriptions régissant la demande d'établissement d'un groupe spécial

9. L'article 6:2 du Mémorandum d'accord prévoit que la demande d'établissement d'un groupe spécial doit indiquer "les mesures spécifiques en cause" et contenir un bref exposé du "fondement juridique de la plainte", qui doit être "suffisant pour énoncer clairement le problème".

10. La Nouvelle-Zélande estime qu'en raison des circonstances de la cause sa demande est, pour reprendre les termes employés par le Groupe spécial dans l'affaire *Communautés européennes - Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*, "suffisamment spécifique pour satisfaire aux règles minimales établies par les termes de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord".[10]

Interprétation erronée des décisions concernant l'affaire Corée – Produits laitiers

11. Comme on l'a vu plus haut, les États-Unis fondent leur prétention concernant l'insuffisance alléguée de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande sur la décision prise récemment par l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers.* Mais ils ne citent que certains extraits des constatations de l'Organe d'appel en la matière, ce qui conduit à une déformation desdites constatations. En fait, ce que l'Organe d'appel a estimé, c'est que, si l'identification des dispositions d'un traité dont il est allégué qu'elles ont été violées est toujours nécessaire, il est possible que cela ne suffise pas *toujours*. Il n'a pas dit que la simple énumération de

[7] WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999.
[8] Demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphes 6 et 7.
[9] Demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphe 9.
[10] WT/DS27/R, 22 mai 1997, paragraphe 7.29. L'Organe d'appel a souscrit à cette conclusion: voir WT/DS27/AB/R, 9 septembre 1997, paragraphe 141.

ces dispositions *ne* suffisait *pas* dans tous les cas. Le passage complet du rapport de l'Organe d'appel est le suivant:

> "il peut y avoir des situations dans lesquelles la simple énumération des articles de l'accord ou des accords en cause suffit, compte tenu des *circonstances entourant l'affaire*, pour satisfaire au critère de clarté dans l'énoncé du fondement juridique de la plainte. Cependant il peut aussi y avoir des situations dans lesquelles les circonstances sont telles que la simple énumération des articles du traité ne satisferait pas au critère énoncé à l'article 6:2. Cela *peut* être le cas, par exemple, lorsque les articles énumérés n'établissent pas une seule obligation distincte, mais des obligations multiples. Dans une telle situation, l'énumération des articles d'un accord peut, en soi, ne pas satisfaire au critère de l'article 6:2".[11] (pas d'italique dans l'original)

12. Toujours à propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a précisé le sens des décisions qu'il avait prises précédemment dans l'affaire *Communautés européennes – Bananes*. Il n'avait pas, dans cette affaire, a-t-il dit, prétendu déclarer que la simple énumération des articles d'un accord pour lesquels une violation était alléguée équivaudrait *toujours* à un respect suffisant du Mémorandum d'accord, dans "*absolument tous les cas*, indépendamment des circonstances propres à chacun de ces cas".[12] À propos de cette affaire elle-même, il a estimé que l'examen de l'approche adoptée dans une demande d'établissement de groupe spécial devait se faire au cas par cas.[13] Il a également considéré que c'étaient les *allégations* du plaignant, et non des arguments détaillés, qui devaient être indiquées avec suffisamment de clarté.[14] L'Organe d'appel a précisé dans cette affaire que la demande des Communautés européennes aurait dû être plus détaillée "compte tenu des circonstances propres à l'affaire".[15] Il ressort de ces constatations que ce qui compte pour déterminer si une demande d'établissement de groupe spécial est suffisamment détaillée ce sont les circonstances propres à chaque affaire.

13. Il n'est donc nullement acquis que la simple énumération des articles pertinents dans une demande d'établissement de groupe spécial signifie à coup sûr que la demande en question est insuffisante pour répondre au critère requis par le Mémorandum d'accord. Le caractère suffisant de la demande d'établissement du groupe spécial doit être déterminé en toute objectivité, en fonction des circonstances de la cause et compte tenu du contexte particulier de chaque affaire. L'important est de déterminer si la demande expose les allégations du plaignant avec suffisamment de clarté pour énoncer clairement le problème qui est au cœur de l'affaire afin de respecter le Mémorandum d'accord dans son esprit et dans sa lettre.[16]

14. La Nouvelle-Zélande estime que la présente affaire, en raison de son contexte particulier et des circonstances qui lui sont propres, est une affaire dans laquelle la simple énumération des articles de l'Accord sur les sauvegardes dont il est allégué dans la demande d'établissement d'un groupe spécial qu'ils ont été violés, est suffisante pour énoncer clairement le problème, de sorte qu'il n'a pas été porté atteinte à la capacité des États-Unis de se défendre au cours de la procédure du groupe spécial.

---

[11] Paragraphe 124.
[12] Paragraphe 123.
[13] Paragraphe 127.
[14] Paragraphe 123.
[15] Paragraphe 131.
[16] Voir *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 120 et 123.

Obligations multiples, allégations multiples

15. La demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande dans cette affaire contenait une énumération des articles de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 qui constituent le fondement juridique de l'allégation de la Nouvelle-Zélande. Les États-Unis prétendent que cette énumération est insuffisante en ce qui concerne les articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes parce que ces articles contiennent des obligations multiples. Il renvoie au rapport de l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers*, dans lequel il est dit que les articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes sont composés de nombreux paragraphes, dont chacun énonce au moins une obligation distincte.[17]

16. Or, la Nouvelle-Zélande allègue que les États-Unis ont manqué à leurs obligations au titre des articles 2:1, 2:2, 4:1 a), 4:1 b), 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b) et 4:2 c). Il serait superflu de préciser dans la demande qu'il y a eu violation des dispositions de chacun de ces alinéas puisque toutes les obligations qu'ils contiennent constituent le fondement de l'allégation de la Nouvelle-Zélande. De plus, l'article 3 ne contient qu'une obligation expresse. Il prévoit qu'un Membre ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde qu'à la suite d'une enquête destinée à déterminer si l'application d'une mesure de sauvegarde serait ou non dans l'intérêt public, et consacre l'obligation de publier un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles on sera arrivé sur tous les points de fait et de droit pertinents. C'est à cette obligation que la Nouvelle-Zélande estime que les États-Unis ont manqué.

17. La référence aux articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes dans leur totalité, contenue dans la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande, est donc parfaitement conforme aux allégations effectives de la Nouvelle-Zélande en l'espèce.

Caractère "évolutif" des allégations

18. Parmi leurs allégations concernant le caractère défectueux de la demande, les États-Unis évoquent le caractère "évolutif" des allégations des plaignants. Pourtant, comme on l'a montré dans la présente communication, les allégations de la Nouvelle-Zélande en l'espèce ont été énoncées dans des termes très précis. L'Organe d'appel l'a bien précisé, il existe une différence importante entre les *allégations* indiquées dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, qui détermine le mandat du Groupe spécial au titre de l'article 7 du Mémorandum d'accord, et les *arguments* étayant ces allégations, qui sont exposés et progressivement précisés dans les premières communications écrites, dans les communications présentées à titre de réfutation et dans les première et deuxième réunions du Groupe spécial avec les parties.[18] C'est ainsi qu'à propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a déclaré: "ce qu'il faut indiquer avec suffisamment de clarté, ce sont les allégations, et non des arguments détaillés".[19] Les États-Unis n'établissent pas la distinction voulue entre les allégations indiquées dans la demande d'établissement du Groupe spécial et les arguments étayant ces allégations. Les *arguments* continueront, certes, d'évoluer tout au long du déroulement de l'affaire; en revanche, les *allégations* de la Nouvelle-Zélande ont été clairement exposées dans la demande d'établissement d'un groupe spécial et n'ont pas changé.

[17] Demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphe 3, et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 129.

[18] *Inde – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*, WT/DS50/AB/R, 19 décembre 1997, paragraphe 88.

[19] Paragraphe 123.

La pratique des États-Unis

19. La pratique des États-Unis éclaire la manière dont ce pays conçoit le degré de précisions requis à ses yeux dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial dans lesquelles il est allégué que des dispositions contenant des obligations multiples ont été violées. Ainsi, dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial dans l'affaire *Canada – Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers*, les États-Unis se sont contentés d'énumérer un certain nombre de dispositions, relevant de plusieurs Accords de l'OMC, dont ils alléguaient qu'elles avaient été violées par le Canada.[20] Or, leurs allégations dans cette affaire ne se rapportaient qu'à quelques-unes des obligations contenues dans quelques-unes de ces dispositions. Parmi les dispositions énumérées figurait notamment l'"article 9" de l'Accord sur l'agriculture. Cet article se compose de quatre paragraphes, dont plusieurs contiennent des obligations multiples. Les États-Unis ont uniquement saisi le Groupe spécial de violations des paragraphes 1 a) et 1 c) de cet article.[21] De même, dans l'affaire *Mexique – Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose en provenance des États-Unis*, le Mexique invoquait l'insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les États-Unis pour des motifs tout à fait similaires à ceux que les États-Unis invoquent aujourd'hui.[22] En l'espèce, les États-Unis faisaient valoir que la demande dépassait les normes minimales de l'article 6.[23]

3. Les États-Unis n'ont pas soulevé les questions en temps voulu

20. Par ailleurs, les États-Unis auraient pu en plusieurs occasions élever des objections à la demande d'établissement d'un groupe spécial, mais ils s'en sont abstenus. La demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande leur a été soumise le 14 octobre 1999. Elle a été examinée aux réunions du 27 octobre et du 3 novembre 1999 de l'ORD, puis à celle du 19 novembre 1999.[24] Au cours de ces réunions, la Nouvelle-Zélande a fait état de sa demande d'établissement d'un groupe spécial et a réaffirmé ce qu'elle avait déjà dit:

> "La Nouvelle-Zélande considérait que la mesure de sauvegarde en question était incompatible avec les obligations découlant des articles 2, 3, 4, 5, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes et des articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994."[25]

La Nouvelle-Zélande avait précisé à ces deux réunions qu'elle demandait l'établissement d'un groupe spécial doté d'un mandat type, ce dont l'ORD était convenu en fait à la réunion du 19 novembre 1999. Selon l'article 7:1 du Mémorandum d'accord, le mandat type d'un groupe spécial fait mention de la demande écrite du plaignant qui définit les paramètres du différend qui va être soumis au groupe spécial.

21. Les États-Unis n'ont élevé aucune objection, pas plus qu'aucun autre Membre de l'OMC, face à la demande d'établissement d'un groupe spécial exprimée par la Nouvelle-Zélande à ces réunions de l'ORD. Au contraire, les États-Unis ont répondu à cette demande en indiquant qu'ils pensaient que leurs mesures étaient conformes à toutes les dispositions pertinentes de l'Accord sur les sauvegardes. C'est le contraire de ce qui s'est passé à propos de la demande d'établissement d'un groupe spécial dans l'affaire *États-Unis – Imposition de droits compensateurs sur certains produits en plomb et en*

---

[20] WT/DS103/4, 3 février 1998. Voir également les demandes des États-Unis dans l'affaire *Canada - Durée de la protection conférée par un brevet* (WT/DS170/2, 15 juillet 1999) et *Corée – Mesures affectant les marchés publics* (WT/DS163/4, 11 mai 1999).

[21] Rapport du Groupe spécial, WT/DS103/R, 17 mai 1999, paragraphe 3.6.

[22] WT/DS132/R, 28 janvier 2000.

[23] Paragraphe 7.10.

[24] WT/DSB/M/70, 15 décembre 1999 et WT/DSB/M/71, 11 janvier 2000.

[25] WT/DSB/M/70, page 8 et WT/DSB/M/71, page 14 du texte anglais.

acier au carbone laminés à chaud présentée par les Communautés européennes et examinée à la réunion de l'ORD du 17 février 1999, au cours de laquelle les États-Unis ont expressément soulevé des exceptions de procédure.[26]

22. Les États-Unis n'ont pas non plus élevé d'objection à la demande de la Nouvelle-Zélande au cours de la réunion d'organisation du groupe spécial du 28 mars 2000. Ils se sont en fait abstenus d'élever des objections à la demande d'établissement d'un groupe spécial jusqu'au 5 mai 2000, soit une semaine avant la date prévue pour la présentation de leur première communication, et près de sept mois après la réception de la demande d'établissement d'un groupe spécial.

23. Comme l'Organe d'appel l'a dit à propos de l'affaire *États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"*[27], le Membre défendeur doit:

> "porter au moment opportun et rapidement à l'attention du Membre plaignant, et de l'ORD ou 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. Les règles de procédure du mécanisme de règlement des différends de l'OMC ont pour objet de promouvoir non pas la mise au point de techniques en matière de contentieux mais simplement le règlement équitable, rapide et efficace des différends commerciaux".[28]

Il appartient aux groupes spéciaux d'éviter que des techniques en matière de contentieux entravent le règlement équitable, rapide et efficace des différends commerciaux.

4. Il n'est pas porté gravement préjudice aux intérêts des États-Unis

24. De l'avis de la Nouvelle-Zélande, les États-Unis n'ont pas vraiment démontré que les insuffisances alléguées de la demande d'établissement d'un groupe spécial lui avaient causé un préjudice. Les États-Unis connaissaient dans le détail le fondement juridique de la plainte dès la présentation de la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande.

25. À propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a déclaré:

> "il faut voir au cas par cas si la simple énumération des articles prétendument violés satisfait au critère de l'article 6:2. Pour répondre à cette question, nous nous demandons si le fait que la demande d'établissement du groupe spécial ne faisait qu'énumérer les dispositions prétendument violées a porté atteinte à la capacité du défendeur de se défendre, compte tenu du déroulement de la procédure du groupe spécial".[29]

26. Dans cette affaire, l'Organe d'appel a débouté l'appel de la Corée au sujet de la conformité de la demande d'établissement d'un groupe spécial des Communautés européennes avec le Mémorandum d'accord, au motif que la Corée n'avait pas démontré que la simple énumération des articles dont il était affirmé qu'ils avaient été violés avait affecté sa capacité de se défendre au cours de la procédure

[26] WT/DSB/M/55, 29 avril 1999.
[27] WT/DS108/AB/R, 24 février 2000.
[28] Paragraphe 166. À propos de l'affaire *Communautés européennes – Classement tarifaire de certains matériels informatiques* (WT/DS62/AB/R, 5 juin 1998), l'Organe d'appel a aussi fait état de ses préoccupations au sujet du risque que des batailles de procédures interminables se produisent dès le début de la procédure de groupe spécial si l'on exigeait une trop grande précision, par exemple, en l'espèce, pour la définition des produits en cause: paragraphe 71.
[29] Paragraphe 127.

du Groupe spécial. La Corée avait affirmé qu'elle avait subi un préjudice mais n'avait donné aucune précision à l'appui de ses dires.[30]

27. De même, dans l'affaire *Communautés européennes – Bananes*, l'Organe d'appel a considéré que les Communautés européennes n'avaient pas été induites en erreur quant aux allégations qui étaient en fait formulées à leur encontre en tant que défendeur sous prétexte que la demande d'établissement du groupe spécial contenait une simple énumération des articles pour lesquels une violation était alléguée.[31] De même, à propos de l'affaire *Communautés européennes – Classification tarifaire de certains matériels informatiques*, l'Organe d'appel a considéré que le prétendu manque de précision des termes techniques contenus dans la demande d'établissement d'un groupe spécial n'avait pas porté atteinte aux droits de se défendre du défendeur au cours de la procédure du groupe spécial.[32]

28. À propos de l'affaire *Communautés européennes – Bananes*, l'Organe d'appel a déclaré que, selon l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, les allégations doivent être indiquées de manière suffisante pour permettre à la partie défenderesse et aux éventuelles tierces parties "de connaître le fondement juridique de la plainte".[33] Par conséquent, il semble que pour pouvoir dire si une demande de groupe spécial répond aux prescriptions du Mémorandum d'accord il faut déterminer s'il a été porté gravement atteinte à la capacité du défendeur de se défendre, capacité qui dépend quant à elle en tout état de cause de la question de savoir si le défendeur connaissait le fondement juridique de la plainte.

29. Dans l'affaire qui nous intéresse, la Nouvelle-Zélande estime qu'il n'a pas été porté atteinte à la capacité de se défendre des États-Unis. Les États-Unis connaissaient toute l'étendue des allégations de la Nouvelle-Zélande dès la présentation de la demande d'établissement d'un groupe spécial. Ils ont également été informés de toute l'étendue de ces allégations au cours des consultations au titre et de l'Accord sur les sauvegardes et du Mémorandum d'accord. La demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande n'a fait que confirmer que les questions soulevées au cours des consultations étaient en cause. C'est ce que la Nouvelle-Zélande a reconfirmé dans sa première communication. Cette communication ne contenait rien de nouveau, et rien qui ait pu causer un préjudice.

30. Les États-Unis connaissaient notamment toute l'étendue des allégations de la Nouvelle-Zélande au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes, à la suite des trois séries de consultations qui avaient eu lieu sur la question. Deux séries de consultations concernant la mesure imposée par les États-Unis avaient été organisées au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, l'une le 28 avril 1999, l'autre le 14 juillet 1999. D'autres consultations avaient eu lieu au titre du Mémorandum d'accord, les 26 et 27 août 1999. Des questions écrites avaient été soumises aux États-Unis au cours de la première série de consultations au titre de l'article 12:3, et d'autres au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord.[34] L'Australie elle aussi a soumis des questions aux États-Unis au cours des consultations organisées au titre de l'Accord sur les sauvegardes et au titre du Mémorandum d'accord, auxquelles la Nouvelle-Zélande a participé en qualité d'observateur.[35]

31. Parmi les questions posées par la Nouvelle-Zélande aux États-Unis au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, le 28 avril 1999, figurent des questions concernant les obligations des États-Unis au titre des articles 2:1 (conditions requises pour qu'une

[30] Paragraphe 131.
[31] Paragraphes 140 et 141, et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 123.
[32] WT/DS62/AB/R, 5 juin 1998, paragraphe 70. Voir aussi *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 126.
[33] Paragraphe 143. Voir aussi *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 125.
[34] Les questions écrites soumises au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sont jointes en tant qu'Annexe 11 de la Nouvelle-Zélande. Les questions écrites soumises lors des consultations au titre du Mémorandum d'accord sont jointes en tant qu'Annexe 12 de la Nouvelle-Zélande.
[35] Les questions écrites soumises par l'Australie aux États-Unis au cours des consultations sont jointes à la première communication de l'Australie en tant que pièces n° 25 à 27.

mesure de sauvegarde soit valable), 4:1 c) (définition de la branche de production nationale), et 4:2 b) (défaut de prise en compte d'autres facteurs et critère de la "cause substantielle" appliqué par les États-Unis) de l'Accord sur les sauvegardes.[36] En outre, parmi les questions posées par la Nouvelle-Zélande aux États-Unis au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord, qui ont été amplement examinées avec les États-Unis, figuraient des questions concernant les obligations des États-Unis au titre des articles ci-après de l'Accord sur les sauvegardes: article 2:2 (non-application de la mesure aux parties à l'Accord de libre-échange), 3:1 (manquement aux règles relatives à la transparence concernant la mesure effectivement imposée), 4:1 b) (imminence évidente de la menace de dommage grave), et 4:2 c) (défaut de publication de la justification du caractère pertinent des facteurs examinés).[37] Les réponses des États-Unis à ces questions renvoyaient souvent à des pages précises du rapport de l'ITC concernant les points à l'examen, ce qui montre que les États-Unis savaient parfaitement à quelles obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes les allégations de la Nouvelle-Zélande se rapportaient.

32. De plus, les questions posées par l'Australie au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes du 4 mai 1999, auxquelles la Nouvelle-Zélande a participé en qualité d'observateur, recouvraient, outre les dispositions susmentionnées, l'article 4:1 a) (dégradation générale notable) et 4:2 a) (évaluation des facteurs permettant d'établir l'existence d'un dommage grave).[38] Les questions soumises aux États-Unis par l'Australie au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord, qui ont été amplement débattues, y compris avec la Nouvelle-Zélande, recouvraient aussi les obligations des États-Unis au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes.[39] Là encore, les réponses des États-Unis à ces questions, orales ou écrites, montraient qu'ils savaient parfaitement quelles étaient les obligations dont les plaignants alléguaient qu'elles avaient été violées.

33. L'importance des consultations a été reconnue par l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Inde - Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*. L'Organe d'appel a déclaré en effet:

> "Car les allégations qui sont formulées et les faits qui sont établis pendant les consultations influent beaucoup sur la teneur et la portée de la procédure de groupe spécial ultérieure."[40]

34. En conclusion, la Nouvelle-Zélande ne voit donc pas en quoi un prétendu défaut de précision des allégations indiquées dans la demande d'établissement d'un groupe spécial a pu affecter le droit des États-Unis de se défendre. Les États-Unis connaissent depuis un certain temps dans le détail les allégations juridiques avancées par la Nouvelle-Zélande.

---

[36] Questions n° 2 à 5 de la Nouvelle-Zélande (jointes en tant qu'Annexe 11 de la Nouvelle-Zélande).

[37] Questions n° 2, 3, 12, 13, 27 et 28 de la Nouvelle-Zélande (jointes en tant qu'Annexe 12 de la Nouvelle-Zélande). En outre, les questions n° 8, 10, 14, 15 et 16 touchaient à des questions déjà soulevées au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes qui avaient eu lieu précédemment. Les autres questions se rapportaient pour la plupart aux dispositions citées dans la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande à propos desquelles les États-Unis ne disent pas avoir subi de préjudice.

[38] Questions n° 6, 9, 11, 13 et 23 de l'Australie. Voir aussi les questions n° 1, 2, 7, 8, 10 à 12, 17 à 19 et 27, à propos des autres paragraphes des articles 2 à 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Les questions présentées par l'Australie au cours des consultations au titre de l'article 12:3 du 4 mai 1999 sont jointes à la première communication écrite de l'Australie en tant que pièce n° 25.

[39] Voir en particulier les questions n° 1, 5, 7, 13 à 15, 18 à 20 et 31. Les questions soumises par l'Australie au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord sont jointes à la première communication écrite de l'Australie en tant que pièce n° 27.

[40] WT/DS50/AB/R, 19 décembre 1997, paragraphe 94.

3. Le Groupe spécial a déjà remédié à tout préjudice éventuel

35. Les États-Unis n'ont pas démontré que les insuffisances alléguées de la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande étaient telles que l'on pouvait considérer que la demande n'était pas valide et ne pouvait donc pas constituer la base du mandat du Groupe spécial. En outre, en faisant valoir qu'il pourrait être remédié au préjudice qu'ils auraient pu subir en prorogeant le délai de présentation de leur première communication, les États-Unis ont reconnu qu'une telle prorogation suffirait pour réparer cet éventuel préjudice. À supposer que le Groupe spécial admette les insuffisances alléguées de la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande, il est donc manifeste qu'elles ne justifient pas l'adoption d'une décision selon laquelle la procédure du groupe spécial n'est pas fondée en droit et ne saurait suivre son cours.

36. L'article 12:1 du Mémorandum d'accord prescrit aux groupes spéciaux de suivre les procédures de travail énoncées à l'Appendice 3 du Mémorandum d'accord. Mais il les autorise par ailleurs à ne pas les suivre après avoir consulté les parties au différend. Il laisse ainsi aux groupes spéciaux "une marge discrétionnaire pour s'occuper, toujours dans le respect des droits de la défense, des situations particulières qui peuvent se poser dans un cas particulier et qui n'ont pas été expressément prévues".[41] Dans la présente affaire, le Groupe spécial a prorogé le délai prévu pour la réception de la première communication des États-Unis en dépit des objections des plaignants[42], usant de la marge discrétionnaire qui lui est laissée, après avoir consulté les parties. La Nouvelle-Zélande estime que le Groupe spécial a donc remédié à tout préjudice éventuel que les États-Unis prétendaient avoir subi. Il n'y a donc aucun motif de rendre une décision allant dans le sens de celle que demandent les États-Unis, à savoir que la présente procédure de groupe spécial n'est pas fondée en droit et ne saurait suivre son cours.

C. Exclusion de la loi des États-Unis du champ du mandat du Groupe spécial

37. Les États-Unis font valoir que la Nouvelle-Zélande allègue dans sa première communication que la Loi sur les sauvegardes des États-Unis est incompatible à première vue avec les obligations des États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes.[43] Les États-Unis estiment que la compatibilité de la loi des États-Unis ne relève pas du mandat du Groupe spécial et demandent que le Groupe spécial décide en conséquence qu'elle déborde le cadre du présent différend.[44]

38. La Nouvelle-Zélande ne voit pas sur quoi est fondée l'allégation des États-Unis sur ce point. Elle ne demande nullement au Groupe spécial de se prononcer sur la compatibilité de la loi des États-Unis avec l'Accord sur les sauvegardes.

39. La Nouvelle-Zélande fait valoir que les États-Unis appliquent à tort un critère de la "cause substantielle" qui ne figure pas dans l'Accord sur les sauvegardes.[45] L'application de ce critère par l'ITC est incompatible avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Comme il est dit clairement dans la première communication de la Nouvelle-Zélande, c'est la constatation de l'ITC fondée sur ce critère qui n'est pas conforme aux règles de l'Accord sur les sauvegardes. De l'avis de la Nouvelle-Zélande, il est bien dans le mandat du Groupe spécial d'examiner la compatibilité de cette

---

[41] *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés* (*Hormones*), WT/DS26/AB/R, 16 janvier 1998, page 68, note 138. Voir également *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés* (*Hormones*), plainte déposée par le Canada, rapport du Groupe spécial (WT/DS48/R/CAN, 18 août 1997), paragraphe 8.18 et plainte des États-Unis, rapport du Groupe spécial (WT/DS26/R/USA, 18 août 1997), paragraphe 8.14. L'approche du groupe spécial a été jugée "raisonnable" par l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Communautés européennes – Hormones* (paragraphe 152).

[42] Lettre adressée aux parties par le Secrétaire du Groupe spécial, 10 mai 2000, dernier paragraphe.

[43] Demande de décisions préliminaires, paragraphe 16.

[44] Demande de décisions préliminaires, paragraphe 20.

[45] Première communication de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.73 à 7.76.

constatation, ainsi que du critère de la cause substantielle utilisé par l'ITC, avec l'Accord sur les sauvegardes.

40. Conformément à l'article 7 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, le Groupe spécial doit examiner "la question portée devant l'ORD". À propos de l'affaire *Guatemala - Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*, la "question" soumise à un groupe spécial se compose de deux éléments: *les mesures spécifiques* en cause et le *fondement juridique de la plainte*.[46]

41. La mesure précise en cause dans la présente affaire est celle qui est indiquée dans la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande, à savoir la mesure de sauvegarde définitive imposée en vertu de la "Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau" et du "Mémorandum du 7 juillet 1999 – Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet de la viande d'agneau".[47]

42. D'après les documents dont il est fait mention dans le mandat du Groupe spécial, il est clair que l'objet du présent différend est l'imposition d'une mesure de sauvegarde définitive sur les importations de viande d'agneau et la procédure de droit interne des États-Unis qui a conduit à l'imposition de la mesure, y compris l'enquête de l'ITC, les constatations et conclusions de l'ITC, et la procédure qui débouche sur la détermination finale du Président des États-Unis. Ces éléments, ainsi que les allégations concernant leur compatibilité avec l'Accord sur les sauvegardes, sont la "question portée devant l'ORD". Telle est la base du mandat du Groupe spécial.

43. Parmi les constatations et conclusions de l'ITC que recouvre le mandat du Groupe spécial figurent celles qui ont trait au critère de la cause substantielle. Comme la Nouvelle-Zélande l'a relevé dans sa première communication, le recours aux critères de la cause substantielle par l'ITC est fondé sur l'article 202 B) 1) B de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur.[48] Il s'agit là simplement de l'énoncé d'un fait. Il n'est pas nécessaire que le Groupe spécial constate que la loi des États-Unis relève de son mandat. En fait, la Nouvelle-Zélande ne lui a jamais rien demandé de tel. Ce qui est certain, en revanche, c'est que la question de la compatibilité avec l'Accord sur les sauvegardes du critère de la cause substantielle utilisé par l'ITC relève tout à fait du mandat du Groupe spécial.

D. Renseignements commerciaux confidentiels

44. Contrairement à ce que les États-Unis ont donné à entendre, la Nouvelle-Zélande n'a pas demandé de renseignements commerciaux confidentiels qui avaient été soumis à l'ITC mais qui ne lui avaient jamais été dévoilés. La position de la Nouvelle-Zélande au sujet des renseignements commerciaux confidentiels est exposée dans les paragraphes 7.22 à 7.25 de la première communication de la Nouvelle-Zélande. N'ayant pas divulgué les renseignements sur lesquels les autorités compétentes nationales se sont fondées, les États-Unis ne peuvent pas les invoquer pour étayer les conclusions de l'ITC et de l'Administration des États-Unis établissant qu'ils ont respecté leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes ou du GATT de 1994.

[46] WT/DS60/AB/R, 2 novembre 1998, paragraphe 72.
[47] Première communication de la Nouvelle-Zélande, pièce n° 5 de la Nouvelle-Zélande.
[48] Première communication de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.73.

E. Conclusion

45. La Nouvelle-Zélande a démontré que les allégations avancées par les États-Unis dans leur demande de décisions préliminaires étaient dénuées de fondement. La demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande est tout à fait suffisante pour satisfaire aux prescriptions du Mémorandum d'accord. De plus, la demande des États-Unis tendant à ce que le Groupe spécial rende une décision indiquant que la Loi sur les sauvegardes doit être exclue du champ du mandat du Groupe spécial ne repose sur rien. Enfin, la Nouvelle-Zélande a réitéré sa position au sujet des renseignements commerciaux confidentiels.

ANNEXE 2-4

DÉCLARATION ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE CONCERNANT
LES DEMANDES DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES

(25 mai 2000)

Monsieur le Président, Messieurs les membres du Groupe spécial, Mesdames et Messieurs les représentants des États-Unis et de notre coplaignant l'Australie, Mesdames et Messieurs les membres du Secrétariat.

1. La Nouvelle-Zélande a exposé en détail ses vues au sujet des demandes des États-Unis dans une communication écrite qui a été transmise au Groupe spécial la semaine dernière. Je ne les répéterai donc pas intégralement dans cette déclaration, et je me contenterai de rappeler l'essentiel de notre position à propos de chacune des demandes des États-Unis.

La demande satisfait au critère requis en l'espèce

2. La Nouvelle-Zélande ne peut pas admettre que sa demande d'établissement d'un groupe spécial en l'espèce ne satisfaisait pas aux critères énoncés à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, ni que cette demande ait causé un préjudice aux États-Unis. Le retard mis par les États-Unis à présenter cette demande, donne à penser que le préjudice éventuel qu'ils ont subi était dû à ce retard. En outre, même à supposer que les États-Unis aient subi un préjudice comme ils le prétendent, le problème a été réglé puisque le Groupe spécial a décidé de proroger le délai de présentation de leur première communication écrite. Enfin, la présentation des objections des États-Unis à l'égard de la demande d'établissement d'un groupe spécial à une date aussi tardive montre bien que l'on se trouve ici devant une manœuvre procédurière à but tactique, qui avait pour seul objet de mettre la Nouvelle-Zélande en désavantage pour la préparation de cette audience du Groupe spécial.

3. La décision prise par l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, dont au reste les États-Unis ont déformé les constatations, montre clairement que ce qui compte pour déterminer si une demande d'établissement de groupe spécial est suffisante ce sont les circonstances propres à chaque cas, et que ce qu'il faut indiquer avec suffisamment de clarté ce sont les *allégations* du plaignant et non des arguments détaillés.[1]

4. Les circonstances propres à la présente affaire sont les suivantes: la Nouvelle-Zélande s'élevait contre la violation par les États-Unis des obligations qui leur incombent au titre de tous les alinéas des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Donner plus de précisions signifiait que la Nouvelle-Zélande aurait dû présenter ses arguments dans le détail, ce dont il est admis que les Membres ne sont pas censés faire. En outre, il aurait été superflu de préciser dans la demande qu'il y avait eu violation de chacun des alinéas des articles 2 et 4. Quant à l'article 3, il contient une seule obligation expresse, qui concerne la publication d'un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles sont arrivées les autorités compétentes sur tous les points de fait et de droit pertinents, et c'est là celle que la Nouvelle-Zélande reproche aux États-Unis d'avoir violé.

5. Comme nous l'avons fait observer, la pratique même des États-Unis montre que l'énumération, dans une demande d'établissement de groupe spécial, des dispositions des Accords de l'OMC dont il est allégué qu'ils ont été violés, peut être suffisante. En fait, la Nouvelle-Zélande a fait

[1] Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers (WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999), paragraphe 123.

plus que ce que les États-Unis avaient fait dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*[2] et l'affaire *Mexique – Sirop de maïs à haute teneur en fructose*.[3]

Aucun préjudice n'a été causé aux États-Unis

6. Même si la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande était insuffisante, les États-Unis n'ont pas démontré qu'il avait été porté atteinte à leur capacité de se défendre au cours de la procédure du Groupe spécial. En fait, ils savaient dans le détail quel était le fondement juridique de la plainte dès la présentation de la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande.[4]

7. Les États-Unis allèguent que la simple énumération, dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes leur a causé un préjudice. Ils prétendent qu'ils ne pouvaient pas savoir, parmi les obligations multiples que contiennent ces dispositions, sur lesquelles porteraient les allégations de la Nouvelle-Zélande.[5] Or, je vois mal comment lorsque, comme dans le cas présent, une partie avance des allégations au titre de chacun des multiples alinéas des articles 2 et 4, et de la seule obligation expresse de l'article 3 on peut dire qu'un préjudice a été causé de ce fait.

8. On pourrait concevoir qu'une partie subisse un préjudice pour préparer ses moyens de défense dans le cas inverse, c'est-à-dire si les États-Unis disaient avoir déduit de la demande d'établissement d'un groupe spécial que seuls ces alinéas seraient invoqués pour s'apercevoir ensuite que des allégations additionnelles étaient présentées dans la première communication. En pareil cas, les États-Unis seraient parfaitement en droit de prétendre que les allégations additionnelles contenues dans la communication portent atteinte à leur capacité de se défendre et qu'elles ne doivent pas être prises en compte par le Groupe spécial.

9. Mais tel n'était pas le cas en l'espèce. La demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande, qui contenait l'énumération des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes dans leur totalité, signifiait que toutes les obligations des États-Unis au regard de ces dispositions allaient être en cause. Et c'est exactement ce qui s'est produit. Le temps passé par les États-Unis pour préparer leurs moyens de défense à propos de l'une quelconque de ces obligations semblerait donc bien employé. Où se trouve le désavantage?

10. Par ailleurs, les États-Unis avaient été informés de toute la portée des allégations des plaignants avant la demande d'établissement d'un groupe spécial, au cours des consultations organisées et au titre de l'Accord sur les sauvegardes et au titre du Mémorandum d'accord. La demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande ne faisait en fait que confirmer que les questions qui avaient été soulevées au cours des consultations étaient en cause. Les États-Unis ont participé au débat sur ces questions au cours des consultations et ont même présenté des réponses écrites aux questions soulevées par les plaignants au sujet des points dont ils allèguent aujourd'hui ne

[2] Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les États-Unis, *Canada – Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers* (WT/DS103/4, 3 février 1998).

[3] Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les États-Unis, *Mexique – Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose en provenance des États-Unis* (WT/DS132/2, 14 octobre 1998).

[4] Dans leur communication en tant que tierce partie, les Communautés européennes ont précisé qu'elles convenaient avec la Nouvelle-Zélande que, dans les circonstances de la cause, les États-Unis étaient informés du fondement juridique exact de la plainte, conformément aux prescriptions du paragraphe 12 du Mémorandum d'accord.

[5] Lettre des États-Unis au Président datée du 5 mai 2000, paragraphe 9.

pas avoir eu connaissance auparavant.[6] Les débats, comme les réponses écrites, montrent clairement que les États-Unis connaissaient le fondement des allégations exposées par la Nouvelle-Zélande dans sa première communication écrite.

Tierces parties

11. De même, il n'a pas été démontré qu'il avait été porté préjudice aux intérêts des tierces parties. Les Communautés européennes, dans leur communication en qualité de tierces parties, indiquent qu'elles ont été désavantagées par la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande car elles ne connaissaient pas le fondement juridique exact des allégations au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes.[7] Mais elles n'ont présenté aucun élément de preuve de ce désavantage. Leur allégation est donc fondée exactement sur les mêmes éléments que celle de la Corée dans l'affaire *Corée – Certains produits laitiers*, laquelle a été rejetée par l'Organe d'appel qui a considéré que la Corée n'avait donné "aucune précision à l'appui de ses dires" au sujet de la violation alléguée.[8]

12. Comme on l'a déjà dit à propos des allégations des États-Unis, les Communautés européennes connaissaient dans le détail le fondement juridique des allégations de la Nouvelle-Zélande dès la présentation de la demande d'établissement d'un groupe spécial. Les articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes sont énumérés dans la demande de la Nouvelle-Zélande et nos allégations concernent tous les alinéas de ces articles. Les Communautés européennes ne peuvent donc pas avoir subi un préjudice du fait de la demande.

Il a déjà été remédié à tout préjudice éventuel

13. En fait, même si les États-Unis avaient subi un préjudice en ce sens qu'il avait été porté atteinte à leur capacité de se défendre au cours de la procédure du groupe spécial parce que la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande contenait une simple énumération des dispositions dont il était allégué qu'elles avaient été violées, la prorogation par le Groupe spécial du délai de réception de la première communication écrite des États-Unis a permis de remédier à ce préjudice.

Les objections n'ont pas été invoquées en temps voulu

14. Pour toutes les raisons qui précèdent, la demande des États-Unis est dénuée de fondement. Mais j'aimerais attirer l'attention du Groupe spécial sur une autre question. Les États-Unis ont délibérément attendu une date tardive pour soulever des exceptions de procédure à l'égard de la demande d'établissement du Groupe spécial. Ils connaissaient le contenu de la demande depuis octobre de l'année dernière et n'ont fait état de difficultés ni devant l'ORD, ni à la réunion d'organisation du Groupe spécial ni, à aucun autre moment, auprès de la Nouvelle-Zélande. Nous estimons que cette attitude est incompatible avec la décision rendue par l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Sociétés de ventes à l'étranger* selon laquelle les manquements allégués aux règles de procédure doivent être portés à l'attention du plaignant et de l'ORD ou du Groupe spécial à un stade précoce de la procédure afin de promouvoir le règlement équitable, prompt et efficace du différend.[9]

---

[6] Lettre de la Mission permanente des États-Unis à la Mission permanente de l'OMC en date du 23 juillet 1999, jointe en tant qu'annexe 11 de la Nouvelle-Zélande à la réponse de la Nouvelle-Zélande à la demande de décisions préliminaires des États-Unis.

[7] Paragraphe 11.

[8] *Corée – Certains produits laitiers*, paragraphe 131.

[9] États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger" (WT/DS108/AB/R, 24 février 2000), paragraphe 166.

La chose revêt une importance encore plus grande lorsque le différend porte sur des mesures prises au titre de l'Accord sur les sauvegardes.

15. Les États-Unis n'auraient pas subi de préjudice s'ils avaient soulevé des exceptions de procédure à l'égard de la demande à un stade beaucoup plus précoce. En revanche, le fait que cette exception a été invoquée à un stade tardif désavantageait fortement la Nouvelle-Zélande. Pour promouvoir le règlement prompt et efficace du différend, la Nouvelle-Zélande avait déjà accepté une modification du calendrier du Groupe spécial qui lui laissait moins de dix jours ouvrables entre la réception de la première communication écrite des États-Unis et la présentation de son cas au cours de la présente audience. Le temps déjà réduit qu'elle avait eu pour se préparer à cette audience, l'a été encore plus puisqu'il lui a fallu rédiger une communication additionnelle en peu de temps afin de répondre à la demande de décisions préliminaires des États-Unis et que le délai de présentation de la première communication des États-Unis a été prorogé.

16. La Nouvelle-Zélande a donc été désavantagée lorsqu'elle a présenté son allégation au cours de la procédure du Groupe spécial. Les États-Unis en revanche n'ont subi aucun préjudice. Comme l'Organe d'appel l'a dit à propos de l'affaire *Sociétés de ventes à l'étranger*, les manœuvres procédurières ne devraient pas empêcher le règlement équitable, prompt et efficace des différends commerciaux. En conséquence, de l'avis de la Nouvelle-Zélande, le Groupe spécial devrait rejeter la demande présentée par les États-Unis sollicitant une décision concluant à l'insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial en l'espèce.

Exclusion de la loi des États-Unis du champ du mandat du Groupe spécial

17. Comme nous l'avons indiqué dans notre communication écrite à propos de cette question, la Nouvelle-Zélande ne voit pas sur quoi les États-Unis se fondent pour demander que le Groupe spécial rende une décision établissant que la Loi sur les sauvegardes des États-Unis déborde le cadre du présent différend.[10] En fait, la Nouvelle-Zélande n'a jamais demandé que le Groupe spécial rende une constatation au sujet de la compatibilité de cette loi avec l'Accord sur les sauvegardes. Ce qu'elle demande au Groupe spécial de constater c'est que le critère de la "cause substantielle" appliqué par l'ITC au cours de l'enquête en matière de sauvegarde n'est pas justifié au regard de l'Accord sur les sauvegardes, et est donc contraire aux obligations contractées par les États-Unis dans le cadre de l'OMC.

18. D'après les documents auxquels il est fait référence dans le mandat du Groupe spécial, il est clair que l'objet du présent différend est l'imposition d'une mesure de sauvegarde sur les importations de viande d'agneau et la procédure de droit interne qui a conduit à l'imposition de la mesure. Cette procédure englobe l'enquête menée par l'ITC et ses constatations et conclusions, et la procédure qui débouche sur la détermination finale du Président des États-Unis. Ces constatations et conclusions quant à elles englobent celles qui touchent au critère de la cause substantielle utilisé par l'ITC.

Renseignements confidentiels

19. La Nouvelle-Zélande a précisé dans la communication écrite qu'elle a présentée en réponse à la demande de décisions préliminaires des États-Unis que, contrairement à ce que les États-Unis donnaient à entendre, elle ne leur avait pas demandé en fait de divulguer de renseignements commerciaux confidentiels.[11] Notre position au sujet des renseignements confidentiels est exposée dans notre première communication écrite.[12] Cette position est que les États-Unis ne peuvent pas

[10] Réponse de la Nouvelle-Zélande à la demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphe 38.
[11] Paragraphe 44.
[12] Paragraphes 7.22-7.25.

s'appuyer sur des renseignements que l'ITC n'a pas divulgués pour étayer les conclusions de l'ITC afin de démontrer que les obligations des États-Unis au regard de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 ont été respectées. Ils ne peuvent pas non plus s'appuyer sur des renseignements que l'Administration américaine n'a pas divulgués afin de démontrer que la mesure est conforme à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

Conclusion

20. En conclusion, les allégations présentées par les États-Unis dans leur demande de décisions préliminaires devraient être rejetées.

ANNEXE 2-5

PREMIÈRE DÉCLARATION ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(25 mai 2000)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs membres du Groupe spécial, représentants des États-Unis, de l'Australie en qualité de coplaignant, et membres du Secrétariat:

1. La présente affaire porte sur l'interprétation de dispositions importantes de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994. Ce qui est en cause, c'est le droit pour les Membres à ce que des mesures de sauvegarde ne leur soient appliquées que dans le strict respect des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. En l'espèce, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde qui n'est pas conforme à ces obligations. C'est pourquoi la Nouvelle-Zélande a porté cette question à la connaissance du Groupe spécial.

2. Dans mon exposé ce matin, je ne m'étendrai pas sur ce qui a été dit dans la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande. En revanche, je ferai un bref résumé des points essentiels de l'argumentation de la Nouvelle-Zélande avant de traiter plus particulièrement les questions-clés qu'il appartient au Groupe spécial de trancher. Ce faisant, je formulerai quelques observations sur les arguments soulevés par les États-Unis dans leur première communication écrite. Cela étant, je voudrais commencer par certaines observations de caractère général sur la démarche adoptée par les États-Unis pour répondre à l'allégation de la Nouvelle-Zélande.

3. Dans la présente affaire, les questions essentielles sont celles de savoir si les institutions compétentes des États-Unis ont mené l'enquête et établi les déterminations qui sont requises par l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994 avant d'appliquer la mesure en cause, et s'ils ont appliqué cette mesure conformément aux dispositions pertinentes de ces accords. L'enquête et le rapport de l'ITC sont bien évidemment au centre du débat.

4. Dans leur première communication écrite, les États-Unis passent tout simplement à côté de la question. Ils réfutent des arguments que la Nouvelle-Zélande n'a pas fait valoir, et ne réfutent pas ceux qu'elle a avancés. Ils considèrent que la Nouvelle-Zélande cherche à défendre à nouveau le dossier qui a été soumis à l'ITC, et, de ce fait, donnent une interprétation erronée de ses arguments. En particulier, selon les États-Unis, la Nouvelle-Zélande "vise, à tort, à inciter le Groupe spécial à donner une interprétation *de novo* personnelle du dossier"[1], en contradiction avec le critère d'examen pertinent.

5. Ce n'est bien entendu pas la position de la Nouvelle-Zélande. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a souligné que l'ITC n'avait ni établi les déterminations, ni présenté l'analyse ou le raisonnement que requiert l'Accord sur les sauvegardes. Ce n'est pas là présenter les faits sous un jour nouveau; c'est affirmer, en s'appuyant sur des références au rapport de la Commission, que les obligations spécifiques de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 n'ont pas été respectées.

6. En outre, compte tenu des allégations qu'ils formulent au sujet de l'allégation de la Nouvelle-Zélande, la propre réponse des États-Unis est curieuse. Dans leur première communication écrite, les États-Unis décrivent le rapport qu'ils auraient souhaité voir écrit par l'ITC, et non pas celui qu'elle a effectivement écrit. Ils comblent des lacunes du rapport et s'efforcent d'attribuer à la Commission des arguments et des conclusions qui ne se trouvent tout simplement pas dans le rapport.

[1] Paragraphe 44.

Ce faisant, ils déforment les constatations de l'ITC. À cet égard, la Nouvelle-Zélande suggère respectueusement que le Groupe spécial examine attentivement la façon dont les États-Unis, dans leur première communication écrite, fondent prétendument leurs arguments sur le rapport de l'ITC.

7. Deux exemples illustreront cette affirmation, l'un qui a trait à la menace de dommage grave et l'autre, au lien de causalité. Premièrement, au paragraphe 78, les États-Unis indiquent que "[l]'essentiel de la détermination de l'existence d'une menace établie par l'ITC repose sur des éléments de preuve du dossier qui étayent quatre constatations principales". Ces "constatations" sont ensuite énumérées aux paragraphes 79 à 82. Les membres du Groupe spécial ont peut-être pensé, comme nous l'avons fait, que cette référence à des "constatations" renvoyait à des "constatations" établies par l'ITC. Le premier indice donnant à penser qu'il n'en est rien vient du fait qu'aucune référence relative à ces "constatations" n'est mentionnée en note de bas de page. Et, poursuivant nos recherches, nous avons découvert qu'aucune de ces prétendues "constatations" n'était en fait une "constatation" de la Commission. Il s'agit de "constatations" remaniées par les États-Unis dans leur première communication écrite aux fins de la présente affaire, une tentative d'accomplir le travail que la Commission n'a pas fait.

8. Deuxièmement, au paragraphe 110 de leur première communication écrite, les États-Unis affirment que "[l]'ITC n'a pas constaté qu'un accroissement des importations était l'une des différentes causes à l'origine de la baisse des prix et de la diminution des volumes de ventes dans la branche de production nationale". Il y a cette fois une note de bas de page. Elle renvoie le lecteur à la page I-26 du rapport de l'ITC. Là, la seule affirmation de la Commission à laquelle il est concevable que les États-Unis puissent faire référence est la suivante: "nous constatons que l'accroissement des importations est une cause importante, *et une cause qui ne l'est pas moins qu'aucune autre cause*, de la menace de dommage grave pour la branche de production nationale de viande d'agneau". (pas d'italique dans l'original) Ainsi, la référence contredit en fait la déclaration figurant dans le texte. Et, effectivement, dans le texte qui précède la page I-26, on trouve répertoriés tous les facteurs autres que l'accroissement des importations dont la Commission a estimé qu'ils causaient une menace de dommage grave, mais qui étaient d'une importance égale ou inférieure à cet accroissement.

9. Ainsi, on voit bien, M. le Président, qu'une lecture attentive du véritable rapport de l'ITC montre que la Commission n'a pas fait ce que les États-Unis prétendent maintenant qu'elle a fait.

10. La façon cavalière dont les États-Unis traitent les faits et le rapport de l'ITC va de pair avec la manière dont ils traitent la loi. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a souligné qu'au vu de la nature exceptionnelle de la mesure de sauvegarde, il fallait interpréter l'Accord sur les sauvegardes de manière stricte[2], point sur lequel les CE ont exprimé leur accord dans leur communication en qualité de tierce partie.[3] Les États-Unis ne l'ont pas contesté dans leur première communication écrite et admettraient apparemment qu'il soit légitime d'interpréter strictement l'Accord sur les sauvegardes.

11. Cependant, dans la pratique, les États-Unis s'écartent fondamentalement de la méthode d'interprétation correcte des obligations en matière de sauvegarde dans le cadre des accords de l'OMC. Les interprétations nouvelles, extravagantes et verbeuses des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes que les États-Unis proposent dans leur argumentation convertiraient les mesures d'urgence en action de routine. Ils transformeraient des mesures conçues pour accorder un répit provisoire dans des circonstances exceptionnelles en mesures qui protégeraient une branche de production nationale des effets de facteurs intérieurs ou des fluctuations qui se produisent couramment sur certains marchés.

[2] Paragraphe 7.19.
[3] Paragraphe 3.

12. En bref, M. le Président, les arguments des États-Unis en l'espèce, développés pour justifier un processus intérieur auquel ils semblent particulièrement attachés, font fi de l'objet et du but même des règles relatives aux mesures d'urgence de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

Résumé de l'argumentation de la Nouvelle-Zélande

13. Comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande dans sa première communication écrite, la régression prolongée de la branche de production de viande d'agneau des États-Unis, qui a été causée par des facteurs intérieurs, a été utilisée par l'ITC pour justifier l'imposition d'une mesure de sauvegarde sur les importations de viande d'agneau. En bref, ces importations devaient servir de bouc émissaire pour les problèmes auxquels se trouvait confrontée la branche de production de viande d'agneau des États-Unis. Ce faisant, les États-Unis ont fait abstraction du fait que l'accroissement des importations répondait à une demande dans le pays qui n'était pas satisfaite par la production nationale pour les mêmes raisons qui causaient sa régression. Les importations répondaient à des circonstances qui se produisaient dans la branche de production de viande d'agneau des États-Unis, elles n'étaient pas la cause de ces circonstances.

14. Sachant qu'ils ne pouvaient pas justifier leur position sur la base du véritable rapport de l'ITC, les États-Unis ont cherché, dans leur première communication écrite, à se concentrer sur un petit créneau de la période visée par l'enquête retenue par l'ITC, principalement une période de 15 mois en 1997-1998. Cependant, comme la Nouvelle-Zélande le soulignera ultérieurement dans la présente déclaration, non seulement les États-Unis font une description de ce qui s'est passé durant cette période qui est de nature à induire en erreur, mais ils cherchent aussi à justifier la décision de la Commission en s'appuyant sur un raisonnement qui n'est pas celui de l'ITC. En outre, en s'efforçant d'utiliser cette nouvelle base pour confirmer la détermination établie par la Commission, les États-Unis font une application erronée de la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures*.[4]

15. M. le Président, les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 de cinq façons fondamentales différentes.

> *Premièrement*, les États-Unis n'ont pas mis en évidence une "évolution imprévue des circonstances" ayant provoqué un accroissement des importations, nonobstant le fait qu'en vertu de l'article XIX du GATT de 1994, cette "évolution imprévue des circonstances" est une condition préalable à l'adoption d'une mesure de sauvegarde.
>
> *Deuxièmement*, les États-Unis ont défini leur "branche de production nationale" aux fins de l'enquête en matière de sauvegarde d'une façon qui n'a aucun fondement dans l'article 2:1 et l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.
>
> *Troisièmement*, les États-Unis sont parvenus à la conclusion qu'il existait une "menace de dommage grave" sans respecter l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes d'établir "l'imminence évidente" du dommage grave.
>
> *Quatrièmement*, les États-Unis n'ont pas constaté que la menace de dommage grave alléguée était causée par un accroissement des importations car ils ont appliqué un critère de détermination du lien de causalité qui ne peut pas être justifié au regard de l'article 2:1 et de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.

[4] Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures (WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999).

Cinquièmement, en adoptant la mesure de sauvegarde effective appliquée à l'égard de la Nouvelle-Zélande, les États-Unis n'ont pas satisfait à l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes de n'appliquer ce type de mesure "que dans la mesure nécessaire" pour prévenir un dommage grave et pour faciliter l'ajustement, et ils n'ont pas non plus présenté de justification à leur mesure.

Enfin, la Nouvelle-Zélande a également allégué que les États-Unis ne respectaient pas leurs obligations dans le cadre des articles 2:2 et 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes et des articles Ier et II du GATT. De surcroît, compte tenu des renseignements à présent divulgués par les États-Unis dans leur première communication écrite, la Nouvelle-Zélande fera également valoir qu'ils manquent aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

16. M. le Président, je voudrais maintenant analyser chacun de ces arguments plus en détail. Cependant, à titre préliminaire, je voudrais souligner que les obligations qui découlent de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 sont des obligations qu'un Membre doit respecter pour déterminer s'il convient de prendre une mesure de sauvegarde ou lorsqu'il adopte cette mesure. Les États-Unis ne peuvent pas maintenant, dans le cadre de la présente procédure, se substituer à l'ITC et corriger les défauts que comporte le raisonnement ou l'analyse de la Commission.

Évolution imprévue des circonstances

17. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a souligné que nulle part dans le rapport de l'ITC, on ne trouve une référence quelconque à une "évolution imprévue des circonstances" ayant entraîné un accroissement des importations, sans même parler d'une éventuelle tentative de mettre en évidence ce qu'a pu être cette évolution.[5] Pourtant, l'existence d'une telle "évolution imprévue des circonstances" est une condition préalable énoncée à l'article XIX du GATT de 1994. Ce n'est pas un problème, disent les États-Unis dans leur première communication écrite, cette évolution imprévue des circonstances est apparemment implicite dans le rapport de l'ITC[6], même si la Commission n'emploie nulle part l'expression "évolution imprévue des circonstances".

18. Or, les "changements notables, inattendus", désignés par les États-Unis comme constituant une "évolution imprévue des circonstances", se révèlent n'être rien d'autre qu'un accroissement des importations. Ainsi les États-Unis s'efforcent d'établir que la condition nécessaire relative à l'"évolution imprévue des circonstances", exigée par l'article XIX du GATT, est remplie en montrant qu'il y a eu un accroissement des importations, condition prescrite par l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

19. Si cet argument était correct, l'Organe d'appel n'aurait alors pas eu besoin de conclure, tant dans l'affaire *Argentine – Chaussures* que dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*[7], que la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances" de l'article XIX du GATT est une obligation à laquelle les Membres restent soumis. Il aurait suffit de montrer que les importations s'étaient accrues. En effet, ayant échoué, en qualité de tierce partie dans les affaires *Argentine – Chaussures* et *Corée - Produits laitiers*, à supprimer la nécessité d'une "évolution imprévue des circonstances" des obligations auxquelles ils sont soumis dans le cadre de l'OMC, les États-Unis s'efforcent de réaliser ce même objectif au moyen d'un argument différent dans la présente affaire.

[5] Paragraphe 7.31.
[6] Paragraphe 60.
[7] Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers (WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999).

20. En outre, comme les CE l'ont souligné dans leur communication en qualité de tierce partie[8], l'argument des États-Unis est absurde. L'article XIX du GATT prévoit que, pour qu'une mesure de sauvegarde soit appliquée, il faut que l'accroissement des importations d'un produit ait lieu "par suite" de l'"évolution imprévue des circonstances". Les États-Unis font donc valoir que l'accroissement des importations de viande d'agneau s'est produit par suite d'un accroissement des importations de viande d'agneau, ce qui est tout simplement une tautologie. Et, comme les CE l'ont également fait observer, les États-Unis ne peuvent conférer la moindre respectabilité à cet argument en évoquant l'évolution de la part relative des produits, avec le passage des produits congelés aux produits réfrigérés.

21. De fait, même s'il ne s'agissait pas d'une tautologie, les importations de viande d'agneau réfrigérée ne pourraient constituer une "évolution imprévue des circonstances". Ces importations étaient présentes sur le marché des États-Unis au moins depuis 1990. Elles faisaient suite à l'évolution des circonstances sur le marché des États-Unis et ne constituaient pas une "évolution imprévue des circonstances". Les importations de viande d'agneau réfrigérée se sont accrues pour répondre à la demande intérieure insatisfaite et, comme l'ITC elle-même l'a reconnu, pour répondre à de nouvelles demandes. La branche de production nationale des États-Unis était incapable de satisfaire cette demande en raison d'une contraction de la production intérieure d'agneaux. Ainsi, même si les importations de viande d'agneau réfrigérée pouvaient en principe être considérées comme une "évolution imprévue des circonstances", elles étaient en fait prévisibles et prévues.

22. En tout état de cause, les arguments des États-Unis sur cette question ne sont rien d'autre qu'une rationalisation *ex post facto*. Il s'agit d'une tentative pour trouver dans le rapport de l'ITC une quelconque évolution des circonstances qui puisse être qualifiée d'"imprévue" pour justifier la conformité à l'article XIX du GATT de 1994. Mais pour ce faire, les États-Unis sont obligés de faire une présentation erronée des conclusions de la Commission.

23. Les États-Unis soutiennent que l'ITC a conclu que les produits importés et les produits d'origine nationale sont devenus plus similaires durant la période visée par l'enquête, du fait que les importations de viande d'agneau fraîche et réfrigérée se sont accrues et que la dimension des produits importés a augmenté.[9] Les États-Unis insistent particulièrement sur le fait que la Commission aurait tenu compte de l'augmentation de la part des produits réfrigérés importés.[10] Effectivement, comme l'ITC l'a clairement montré dans son analyse de la mesure corrective, "[l]es conditions de la concurrence tant sur le marché intérieur que sur le marché mondial de la viande d'agneau ont changé sur *plusieurs* plans importants au cours des dernières années".[11] (pas d'italique dans l'original) Ces "plusieurs plans importants" comprenaient non seulement la proportion croissante de produits réfrigérés, mais aussi le fait que la consommation de viande d'agneau représente une portion minime de la consommation de protéines aux États-Unis, le "changement notable" provoqué par l'abrogation de la Loi sur la laine, et la chute considérable du prix des peaux qui s'est produite vers le milieu de 1998.[12] Ce qu'ont fait les États-Unis dans leur première communication écrite, c'est mettre l'accent sur l'un de ces facteurs, et alléguer qu'il s'agit d'une évolution des circonstances que l'ITC a considérée comme imprévue.

24. Mais les États-Unis ont attribué à ce facteur précis un poids que l'ITC ne lui a pas accordé. La Commission n'a pas analysé de changement "soudain" et "inattendu" de la concurrence provenant de la viande d'agneau importée. Le rapport de l'ITC de 1995 cité par les États-Unis souligne le fait que la viande d'agneau réfrigérée représentait 31 pour cent de toutes les importations de viande

[8] Paragraphe 22.
[9] Rapport de l'ITC, I-22.
[10] Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 56 et 57.
[11] Rapport de l'ITC, I-32.
[12] Rapport de l'ITC, I-30.

d'agneau en 1990.[13] Dans le cas des produits néo-zélandais, cette proportion était la même en 1997.[14] L'accroissement des exportations de produits réfrigérés ne peut donc pas avoir constitué une évolution des circonstances soudaine et inattendue.

25. De fait, l'ITC n'aurait pas pu considérer qu'un passage des produits congelés aux produits réfrigérés constituait une évolution imprévue des circonstances. Lorsqu'elle a établi sa détermination selon laquelle la viande d'agneau importée et la viande d'agneau d'origine nationale étaient des produits similaires, elle a relevé que la viande d'agneau pénétrait de plus en plus sur le marché des États-Unis sous la forme de produits réfrigérés et frais.[15] Ce faisant, elle a conclu que la viande d'agneau congelée et la viande d'agneau réfrigérée étaient "similaires" par rapport à la viande d'agneau d'origine nationale. Il serait incongru de conclure que le passage d'un produit similaire à un autre comportait un aspect "soudain", "inattendu", ou "imprévu".

26. Ainsi, pour s'efforcer de développer des arguments soutenant que l'accroissement des importations s'est produit par suite d'une évolution imprévue des circonstances, les États-Unis ont fait abstraction de ce que l'ITC a véritablement constaté et ont cherché à s'appuyer ce qu'elle n'a pas constaté. Ils cherchent à élaborer une argumentation à partir de choses que l'ITC a dites lorsqu'elle évaluait le lien de causalité et le produit similaire, et lorsqu'elle examinait la détermination de la mesure corrective. Mais le fait est qu'à aucun moment la Commission ne s'est posé la question de savoir si cet accroissement des importations a fait suite à une "évolution imprévue des circonstances" et il est à présent trop tard pour que les États-Unis élaborent pareille argumentation pour l'ITC.

Branche de production nationale

27. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a souligné que les États-Unis n'avaient pas appliqué les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes dans leur détermination de ce qui constituait la branche de production nationale dont il était allégué qu'elle était menacée d'un dommage grave.[16] Au lieu de déterminer quelle branche de production produisait un produit "similaire ou directement concurrent" par rapport à la viande d'agneau importée, comme le prescrivent les articles 2:1 et 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis ont appliqué un critère visant à déterminer ce qui constituait la catégorie abstraite de "l'ensemble des producteurs", sans se préoccuper de savoir si les membres de cette catégorie produisaient effectivement un "produit similaire ou directement concurrent".[17] Ce faisant, les États-Unis n'ont pas tenu compte des règles d'interprétation, à présent bien établies, applicables aux accords de l'OMC.

28. L'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités prescrit d'attribuer aux termes d'un traité leur sens ordinaire dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité dans son ensemble. La démarche des États-Unis consiste à interpréter les termes "l'ensemble des producteurs" isolés de leur contexte, sans tenir compte du fait que seuls les producteurs qui produisent un "produit similaire ou directement concurrent" peuvent être inclus dans la catégorie de "l'ensemble des producteurs".

29. L'approche adoptée par les États-Unis ne tient pas non plus compte du fait que l'expression "l'ensemble des" définit la sphère des producteurs dans un secteur; ce n'est pas une expression qui définit l'étendue du secteur lui-même. Elle a pour objet de faire en sorte qu'une enquête en matière de sauvegarde ne soit pas limitée à certains membres d'un secteur. Il faut au contraire viser le secteur

[13] USITC, Lamb Meat: Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries, Inv. n° 332-357, août 1995, tableau 2-14.
[14] Rapport de l'ITC, I-32.
[15] Rapport de l'ITC, I-11.
[16] Paragraphe 7.41.
[17] Rapport de l'ITC, I-12 à I-14.

dans son ensemble. L'expression "l'ensemble des" n'a pas été conçue pour être utilisée dans le but d'étendre la participation à un secteur au-delà de ceux qui produisent des "produits similaires ou directement concurrents".

30. La détermination de la "branche de production nationale" établie par l'ITC était fondée sur son opinion selon laquelle il existait une "chaîne continue de production" depuis la matière première jusqu'au produit transformé et un "intérêt économique substantiel" entre les éleveurs et les transformateurs. Les États-Unis cherchent à justifier cette démarche au motif qu'il s'agit de l'"approche traditionnellement adoptée par l'ITC".[18] Mais le fait que cette démarche soit habituelle n'est pas pertinent. La Nouvelle-Zélande n'accusait pas l'ITC d'incohérence; elle demandait au contraire, et continue de demander, comment il est possible de justifier une telle démarche au regard de l'Accord sur les sauvegardes.

31. Les États-Unis cherchent à mettre à part les affaires mentionnées par la Nouvelle-Zélande dans lesquelles les théories relatives à l'"intégration verticale" et aux "chaînes continues de production" ont été rejetées. Ils font valoir que les faits étaient différents ou bien que le rapport du groupe spécial n'a pas été adopté.[19] Mais ils ne peuvent trouver aucune affaire dans laquelle leurs théories relatives à l'"intégration verticale" ou à la "chaîne continue de production" ont été appliquées. Et c'est précisément ce qu'elles demeurent: des théories qui n'ont pas été appliquées.

32. D'ailleurs, il n'aurait pas été possible de les appliquer. Les États-Unis avaient raison de se montrer si hésitants à affirmer que leur analyse, bien que n'étant pas forcément requise par l'Accord sur les sauvegardes, était néanmoins "autorisée" par celui-ci.[20] Les théories des États-Unis ne pourraient être "autorisées" par l'Accord sur les sauvegardes que si l'on faisait abstraction du libellé concret des articles 2:1 et 4:1 c).

Menace de dommage grave

33. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a démontré que l'ITC n'avait pas déterminé "l'imminence évidente" d'une "dégradation générale notable" constituant un dommage grave.[21] Sa détermination concluant à l'existence d'une menace de dommage grave n'était donc pas conforme aux dispositions de l'article 2:1 et de l'article 4:1 a) et 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes. L'ITC avait mentionné divers facteurs mais ne les avait pas "évalués", contrairement à ce que prescrit l'article 4:2 a), ni n'avait "justifié le caractère pertinent des facteurs exprimés", contrairement à ce que prescrit l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes. De plus, elle n'a effectué aucune analyse prospective qui pourrait servir de base pour déterminer que ce qui se produirait à l'avenir pourrait être considéré comme une menace.

34. Les États-Unis ont dénoncé l'analyse de la Nouvelle-Zélande, soutenant qu'elle constituait une tentative de réévaluation des éléments de preuve portés à la connaissance de l'ITC.[22] Mais les États-Unis se trompent. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande ne revenait pas sur ces éléments de preuve. Elle soulignait que l'ITC n'avait pas analysé les facteurs pertinents, contrairement à ce qu'elle était tenue de faire en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, et qu'elle n'avait pas non plus présenté de conclusions motivées fondées sur des éléments de preuve objectifs.

35. Cependant, la façon d'aborder la question de la menace de dommage grave que les États-Unis ont eux-mêmes adoptée n'est pas du tout claire. Au lieu de traiter séparément les questions de la

[18] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 62.
[19] Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 72 à 76.
[20] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 70.
[21] Page 53.
[22] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 139.

menace de dommage grave et du lien de causalité, ils en ont fait un amalgame. Bien que, poussés par un certain sentiment de culpabilité, ils indiquent que l'article 4:2 b) "donne certainement à penser que la démonstration de l'existence d'un lien de causalité peut constituer une conclusion distincte de l'établissement de l'existence d'une menace de dommage grave"[23], leur objectif est évident. En amalgamant les deux questions, les États-Unis peuvent utiliser des considérations relatives au lien de causalité pour appuyer leurs arguments concernant la menace, et utiliser des considérations relatives à la menace pour sembler justifier leur argumentation concernant le lien de causalité. S'ils avaient traité les deux questions séparément, il serait apparu clairement que l'ITC, dans un cas comme dans l'autre, n'avait pas rempli le critère.

36. Dans leur première communication écrite, les États-Unis font valoir qu'il existait une menace de dommage grave pour leur branche de production nationale en raison d'un accroissement des importations qui s'était produit dans un créneau de la période visée par l'enquête[24], ce qu'ils qualifient de "poussée" des importations "à la fin de la période visée par l'enquête" qui, selon les prévisions, devait continuer en 1999.[25] L'analyse des États-Unis est donc principalement axée sur l'accroissement des importations qui s'est produit en 1997-1998. En mettant l'accent sur la période la plus récente, ils cherchent à s'appuyer sur la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.[26]

37. Mais les États-Unis ne retiennent qu'une partie de ce qu'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, se référant à "l'avertissement donné par l'Organe d'appel […], à savoir qu'une analyse du dommage doit examiner l'évolution soudaine et récente des circonstances".[27] En fait, ce qu'a dit l'Organe d'appel, c'est que l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT exigent tous deux 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"".[28]

38. Lorsqu'on examine effectivement les constatations de l'ITC, il est clair que les conditions énoncées dans le cadre de l'affaire *Argentine – Chaussures* n'ont pas été remplies. Là encore, les États-Unis font dire à la Commission ce qu'elle n'a pas dit dans son rapport. L'ITC n'a pas constaté que les importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande *ont connu une poussée* à la fin de la période visée par l'enquête. La part de marché des importations en termes de quantité a augmenté, passant de 11,2 pour cent en 1993 à 23,3 pour cent dans la période intermédiaire de 1998.[29] Cette augmentation de part de marché s'est produite, pour 45 pour cent, entre 1993 et 1996, et, pour 55 pour cent, entre 1997 et la période intermédiaire de 1998.[30] Il ne s'agit ni d'une "poussée" comme l'allèguent les États-Unis, ni de quelque chose d'assez "soudain" ou d'assez "brutal" pour remplir les conditions énoncées dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.

39. De même, les États-Unis essayent d'attribuer à l'ITC l'opinion selon laquelle une évolution de la part relative des produits, avec un passage des produits congelés aux produits réfrigérés, a provoqué une chute des prix intérieurs.[31] Mais la Commission n'a pas dit cela. Elle a simplement relevé que "l'accroissement des importations a provoqué une chute des prix à court terme".[32] Elle ne fait aucune référence à l'incidence de différentes parts relatives de produits. En outre, il est inexact d'indiquer,

[23] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 147.
[24] Paragraphe 83.
[25] Paragraphe 79.
[26] Paragraphes 78 et 83.
[27] Paragraphe 83.
[28] Argentine – Chaussures, paragraphe 131.
[29] Rapport de l'ITC, tableau 32, II-50.
[30] Rapport de l'ITC, tableau 32, II-50.
[31] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 81.
[32] Rapport de l'ITC, I-24.

comme le font les États-Unis[33], que l'ITC a constaté que l'évolution des prix de la viande d'agneau se poursuivrait à l'avenir. La Commission n'a effectué aucune analyse prospective de ce que l'évolution des indicateurs économiques pourrait montrer à l'avenir.

40. Les États-Unis cherchent à établir une liaison entre le créneau dans lequel s'est produit l'accroissement des importations et une chute des prix intérieurs survenue en 1997-1998.[34] Mais ce faisant, ils ne tiennent pas compte du fait que, selon l'ITC, les prix intérieurs, qui avaient commencé à chuter au milieu de 1997, avaient amorcé un redressement à la date de juillet 1998.[35] Ce que les États-Unis demandent au Groupe spécial d'admettre, c'est qu'une telle baisse des prix sur une seule saison constitue une base suffisante pour justifier l'application d'une mesure de sauvegarde aux importations. Par ailleurs, si l'on devait adopter l'interprétation que font les États-Unis de l'affaire *Argentine - Chaussures*, ne se préoccupant que de l'évolution *la plus* récente des circonstances, on ciblerait dans le cas présent les trois derniers mois, quand les prix intérieurs avaient augmenté.

41. Dans leur première communication écrite, les États-Unis produisent aussi une nouvelle théorie. Faisant appel à la conclusion de l'ITC selon laquelle la demande s'était stabilisée à compter de 1996, ils allèguent à présent que face à une telle demande, une augmentation de l'offre provoquée par l'accroissement des importations aura un effet négatif sur les prix.[36] Il s'agit là aussi d'une théorie qui ne se trouve pas dans le rapport de l'ITC. En outre, elle fait abstraction de plusieurs facteurs, qui se trouvent tous dans le rapport.

42. Même lorsque la demande s'est stabilisée, une augmentation de l'offre ne signifie pas forcément qu'il y aura une baisse des prix. Les activités de promotion ou de développement du marché affecteront les prix. L'ITC elle-même a reconnu que le fait que la branche de production des États-Unis n'a pas mis en œuvre un programme de commercialisation efficace pour soutenir la demande aurait pu avoir un impact important sur le secteur, et par conséquent sur les prix.[37] Les prix peuvent aussi baisser en raison des prix concurrents des autres viandes. La viande d'agneau est en concurrence sur le marché avec d'autres viandes, notamment la viande de porc. De fait, les prix des viandes de bœuf et de porc ont chuté pratiquement sur la même période que les prix de la viande d'agneau.

43. L'hypothèse avancée par les États-Unis dans leur première communication écrite selon laquelle une augmentation des importations durant une période de stabilisation de la demande provoquerait une baisse des prix part également du principe que les prix intérieurs de la viande d'agneau chuteraient parce que le produit importé serait vendu à des prix défiant toute concurrence. Les États-Unis allèguent qu'il y a eu une sous-cotation des prix de certaines découpes importées apparemment tout au long de la période visée par l'enquête, mais n'ont pas divulgué les données sur lesquelles ils s'appuient.[38] Comme le montre la figure 5 dans la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, les prix des produits importés ont suivi les prix intérieurs, ils ne les ont pas dirigés et ils n'ont pas chuté au même degré que les prix intérieurs sur 1997 et 1998.

44. En bref, la nouvelle théorie des États-Unis selon laquelle l'accroissement des importations sur un marché où la demande des consommateurs s'est stabilisée entraînerait une menace de dommage grave ne résiste tout simplement pas à l'analyse. Le caractère fallacieux de la position qu'adoptent maintenant les États-Unis dans leur première communication écrite réside dans le fait qu'on peut tirer

[33] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 81.
[34] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 81.
[35] Rapport de l'ITC, I-20; II-55. À la page I-18 de son rapport, l'ITC indique cependant que la chute des prix intérieurs a commencé à la fin de 1997 et s'est poursuivie en 1998.
[36] Paragraphe 81.
[37] Rapport de l'ITC, I-26.
[38] Paragraphe 87.

des conclusions sur l'impact des importations en prenant une photographie instantanée d'une brève période de temps. Ce n'est que lorsque les indicateurs à court terme sont clairs qu'il est possible de tirer de telles conclusions. Or, comme on l'a déjà souligné, ces indicateurs ne sont pas décisifs en l'espèce. C'est pourquoi l'ITC a cherché à obtenir un tableau plus large de la situation. Ce que font les États-Unis, c'est chercher à fonder une mesure de sauvegarde sur une conclusion qu'ils ont tirée d'un phénomène qui n'est rien de plus qu'une fluctuation habituelle du commerce des produits agricoles.

45. La réalité, c'est que ni l'ITC, ni les États-Unis, dans leur rôle de réviseur du rapport de la Commission, n'ont examiné l'évolution des indicateurs économiques qui aurait pu démontrer "l'imminence évidente" d'une dégradation générale notable. Les États-Unis n'ont effectué aucune analyse prospective de l'évolution probable des indicateurs économiques de la santé de la branche de production nationale. La seule analyse prospective concerne l'accroissement des importations. Et il ne s'agit de rien de plus qu'une hypothèse, fondée sur un amalgame que font les États-Unis des questions relatives au lien de causalité et à la menace, selon laquelle si les importations s'accroissent, les indicateurs de la branche de production nationale se détérioreront. C'est le type même de conjecture que proscrit l'Accord sur les sauvegardes.

46. En ne retenant qu'un aspect de la décision de l'Organe d'appel dans le cadre de l'affaire *Argentine – Chaussures*, celui qui concerne la nécessité d'examiner une période récente, les États-Unis n'ont pas tenu compte du point essentiel de cette décision. Ils ont identifié un accroissement des importations suffisamment récent, mais aucun de leurs arguments ne démontre qu'il est assez soudain, assez brutal ou assez important pour satisfaire au critère établi dans le cadre de l'affaire *Argentine – Chaussures.*

Lien de causalité

47. Comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande dans sa première communication écrite, l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes prévoit qu'une mesure de sauvegarde ne peut être imposée que lorsque c'est un accroissement des importations qui cause la menace de dommage grave.[39] L'Accord ne nuance aucunement cette notion de "cause". De fait, il prévoit qu'un dommage causé par des facteurs autres qu'un accroissement des importations ne peut pas être imputé à cet accroissement. Par conséquent, un Membre ne peut pas appliquer une mesure de sauvegarde à une menace de dommage grave qui est causée à la fois par un accroissement des importations et par d'autres facteurs. Une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée que si la menace de dommage grave est causée par un accroissement des importations.

48. La détermination de l'ITC, selon laquelle il existait un lien de causalité, est donc viciée car elle était fondée non pas sur une constatation établissant que la menace de dommage grave alléguée était causée par un accroissement des importations, mais sur une constatation selon laquelle l'accroissement des importations était une "cause substantielle" de cette menace alléguée. Or, nulle part dans l'Accord sur les sauvegardes, le terme "cause" n'est nuancé par le terme "substantiel" et pareille interprétation n'est justifiée ni par cet accord, ni par le GATT de 1994.

49. Les États-Unis font apparemment valoir que le critère de la "cause substantielle" est justifié parce qu'il se trouve dans une loi des États-Unis et qu'il y figure depuis "plus de 25 ans".[40] Aucune de ces considérations n'est pertinente. Peu importe que le critère appliqué par l'ITC soit fondé sur une loi ou élaboré par la Commission de son propre chef. Pour un groupe spécial de l'OMC, la question est tout simplement de savoir si ce critère est conforme aux règles de l'OMC. Le fait que le critère a été appliqué par l'ITC depuis plus de 25 ans n'est pas non plus pertinent. La longévité ne saurait être un moyen de défendre l'incompatibilité avec les règles de l'OMC.

[39] Paragraphe 7.70.
[40] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 112.

50. Les États-Unis soutiennent que le libellé de l'article 2:1 relatif au lien de causalité laisse ouvert le "*degré* que doit atteindre la cause" pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être imposée.[41] Ainsi persuadés du caractère ouvert du critère relatif au lien de causalité, les États-Unis peuvent affirmer qu'un critère qui impute aux importations une cause "qui est importante et ne l'est pas moins qu'aucune autre cause" est conforme aux termes de l'Accord sur les sauvegardes. Les États-Unis critiquent l'argumentation de la Nouvelle-Zélande qui fait valoir que ce critère est moins strict que celui de l'OMC, et affirment comme une vérité indiscutable que "la loi des États-Unis consacre en fait un critère *plus strict*" que celui qui est prévu dans l'Accord sur les sauvegardes.[42]

51. Et pourtant, la description que font les États-Unis eux-mêmes du critère appliqué par l'ITC démontre qu'il ne peut pas être conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Comme les États-Unis l'admettent eux-mêmes, une mesure de sauvegarde peut être appliquée même lorsque l'accroissement des importations n'est, par exemple, qu'une parmi trois causes d'égale importance d'une menace de dommage grave. En pareilles circonstances, l'accroissement des importations serait une cause "importante" et "qui ne l'est pas moins qu'aucune autre cause". Pourtant, il demeurerait une cause minoritaire de la menace de dommage grave.

52. Une telle situation ne peut pas être considérée comme conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Il serait certainement vrai de dire que dans ces conditions, l'accroissement des importations était une "cause substantielle" de la menace de dommage grave, mais il serait impropre de dire que la "cause" de la menace de dommage grave était l'accroissement des importations. La première phrase de l'article 4:2 b) prescrit aux autorités compétentes d'établir "l'existence *du* lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage ou la menace de dommage grave", et non pas l'existence d'*un* lien entre l'accroissement des importations et le dommage grave ou la menace, erreur que commettent les États-Unis en citant la disposition au paragraphe 77 de leur première communication écrite.

53. M. le Président, l'exemple que j'ai donné des causes multiples n'est pas une illustration conjecturale. Il correspond précisément à ce qui s'est produit en l'espèce. Lorsqu'elle s'est efforcée d'établir le lien de causalité, l'ITC a examiné d'autres facteurs.[43] Elle a constaté que l'abrogation de la Loi sur la laine était une cause moins importante que l'accroissement des importations. Elle a conclu que la concurrence des autres viandes n'était pas une cause plus importante. Elle a également conclu que la concentration dans le segment des conditionneurs de la branche de production n'était pas une cause plus importante. Mais l'ITC n'a en aucun cas conclu que ces facteurs ne constituaient pas des causes de dommage; il ne s'agissait simplement pas de causes qui étaient plus importantes que l'accroissement des importations.

54. En outre, en ce qui concerne le fait que la branche de production n'a pas élaboré ni mis en œuvre un dispositif de commercialisation efficace, l'ITC a constaté qu'un tel programme aurait pu avoir une incidence importante sur la branche de production, mais qu'il ne s'agissait pas d'une cause de la menace de dommage grave plus importante que l'accroissement des importations.[44] Dans la présente affaire, l'ITC n'a pas conclu qu'il s'agissait d'un facteur moins important, mais simplement que l'accroissement des importations n'était pas moins important. En effet, ils étaient d'égale importance.

55. Ainsi, contrairement à ce qu'allèguent les États-Unis, l'ITC a constaté que l'accroissement des importations était l'un des facteurs qui causaient une menace de dommage grave. Collectivement, il est bien possible que ces autres facteurs aient été plus importants que l'accroissement des

[41] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 114.
[42] Paragraphe 120.
[43] Rapport de l'ITC, I-24 et I-25.
[44] Rapport de l'ITC, I-26.

importations. Pris séparément, ils ne l'étaient pas, ce qui était suffisant pour remplir le critère de la "cause substantielle".

56. Les États-Unis font aussi une interprétation erronée de la deuxième phrase de l'article 4:2 b) qui prévoit que le dommage causé par d'autres facteurs ne doit pas être imputé à un accroissement des importations. Selon les États-Unis, cela veut dire que, puisque le dommage peut être causé par divers facteurs, "[l'application du] critère de la "cause substantielle" ou [d']un critère de causalité similaire" est obligatoire.[45] Il s'agit là véritablement d'une méthode d'interprétation de la deuxième phrase de l'article 4:2 b) totalement fantaisiste. Une disposition qui est conçue pour empêcher qu'un dommage imputable à d'autres facteurs soit imputé à un accroissement des importations est interprétée comme justifiant une constatation de l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations alors qu'une part importante de ce dommage n'est en fait pas causée par cet accroissement.

57. Au cours de leur analyse, présentant un certain nombre de contradictions, de la deuxième phrase de l'article 4:2 b), les États-Unis soulèvent un point important. Cette disposition, disent-ils, "prescrit [...] que les Membres ne doivent pas blâmer l'accroissement des importations pour un dommage causé par d'autres facteurs".[46] Précisément. Mais, bien entendu, admettre ce point revient forcément à reconnaître qu'une détermination établissant qu'une menace de dommage grave a été causée par un accroissement des importations, alors qu'en fait ce dommage n'est pas intégralement causé par cet accroissement, accomplit précisément ce que les États-Unis disent qu'il n'est pas possible de faire. À savoir, cette détermination blâme l'accroissement des importations pour un dommage causé par d'autres facteurs.

58. Là encore, les États-Unis n'appliquent pas la méthode d'interprétation correcte des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Ils cherchent à attribuer au langage de l'article 2:1 une signification qui n'est pas conforme au sens ordinaire des termes dans leur contexte. En vertu de l'article 2:1, l'accroissement des importations doit "causer" le dommage. L'article ne dit pas qu'il suffit que cet accroissement constitue une cause – importante, certes – contribuant simplement au dommage. C'est pourtant le sens que les États-Unis souhaitent attribuer à la notion de causalité dans l'Accord sur les sauvegardes.

59. Les États-Unis reprochent aussi à la Nouvelle-Zélande d'avoir laissé entendre que l'ITC aurait pu envisager d'utiliser l'analyse économétrique pour déterminer si la menace de dommage grave alléguée était causée par un accroissement des importations.[47] Les États-Unis soutiennent que la Commission ne procède pas à des analyses économétriques; en revanche, elle "évalue [...] les éléments de preuve objectifs et factuels relatifs à chacun des facteurs pertinents et établit ses constatations et conclusions à partir de cette évaluation".[48]

60. Cependant, dans leur critique de la position de la Nouvelle-Zélande, les États-Unis passent à côté du point essentiel. À savoir que pour déterminer l'existence d'un lien de causalité, l'ITC devait trouver une méthode qui lui permette d'établir une distinction entre le dommage causé par des facteurs intérieurs et le dommage causé par l'accroissement des importations. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a fait observer que la méthode employée par l'ITC ne lui permet pas de distinguer entre des circonstances dans lesquelles la production intérieure baisse en raison de facteurs intérieurs et des circonstances dans lesquelles elle baisse en raison d'un accroissement des importations. Les États-Unis nient que cela puisse être fait par une analyse

[45] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 118.
[46] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 119.
[47] Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 131 à 133.
[48] Paragraphe 133.

économétrique, mais même s'ils récusent cette forme d'analyse, l'analyse économique peut fournir des indications sur ces questions.

61. Pour illustrer ce point, la Nouvelle-Zélande a joint à la présente déclaration une analyse économique du rapport entre les importations et la régression de la branche de production de viande d'agneau des États-Unis au cours de la période visée par l'enquête de l'ITC.[49] Cette analyse montre, premièrement, qu'il est possible d'effectuer ce type d'analyse, et deuxièmement, que si elle avait été faite par la Commission au cours de son enquête, elle serait parvenue à une conclusion différente. Mais l'ITC ne l'a pas fait. Au lieu de cela, son analyse a porté essentiellement sur des facteurs, qui, à ses yeux, amenaient à conclure qu'il existait une menace de dommage grave, puis, presque par intuition, elle a constaté l'existence d'un lien de causalité. L'ITC n'a mentionné aucune méthodologie, ni même aucune méthode, ayant permis de parvenir à cette conclusion. Elle n'a pas démontré l'existence du "lien de causalité" entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave, sur la base d'éléments de preuve objectifs, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.

Application de la mesure de sauvegarde

62. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande montre que les États-Unis ont manqué à l'obligation qui leur incombe, en vertu de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, de n'appliquer une mesure de sauvegarde que "dans la mesure nécessaire" pour prévenir un dommage grave et pour faciliter l'ajustement.[50] La Nouvelle-Zélande a fait observer que l'obligation de ne rien faire de plus que le nécessaire était une obligation d'appliquer la mesure la moins restrictive pour le commerce qui préviendrait un dommage grave et faciliterait l'ajustement. C'est ce que n'ont pas fait les États-Unis.

63. Dans leur première communication écrite, les États-Unis contestent cette interprétation de la notion de "caractère nécessaire" figurant à l'article 5:1. Ils se proposent de distinguer le terme "nécessaire" de l'expression "que dans la mesure nécessaire", ce qui revient à établir une distinction là où il n'y a aucune différence.[51] Ils qualifient le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" de "critère pratiquement impossible à appliquer" et qui diffère de la manière dont l'article 5:1 a été interprété jusqu'à présent.[52] Cependant, les États-Unis n'expliquent pas comment ce critère est différent de celui qui était exposé par le Groupe spécial dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, auquel ils font référence.[53]

64. Les États-Unis s'embarquent ensuite dans une analyse des erreurs de la Nouvelle-Zélande. Finalement, quelque sept pages et 25 paragraphes plus tard, ils exposent leur propre conception des obligations d'un Membre au titre de l'article 5:1. Ce que nous constatons, dans le cadre de l'"examen à plusieurs étapes" des États-Unis, c'est qu'il doit y avoir une évaluation du point de savoir si la mesure est "plus restrictive qu'il n'est nécessaire" pour prévenir un dommage grave et pour faciliter l'ajustement.[54] Dans le contexte dans lequel les États-Unis emploient le terme "restrictive", il ne peut avoir d'autre sens que "restrictive pour le commerce".

65. Au temps pour nous, M. le Président. Le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" concerne en fait le caractère "pas plus restrictif pour le commerce qu'il n'est nécessaire".

[49] Jointe en tant qu'annexe 13.
[50] Paragraphes 7.97 à 7.111.
[51] Paragraphes 183 à 185.
[52] Paragraphe 182.
[53] Paragraphe 190.
[54] Paragraphe 210.

66. Au-delà de cette diversion passablement inutile dans le domaine de la sémantique, les États-Unis affirment également qu'il ne leur est pas interdit d'imposer une mesure de sauvegarde allant plus loin que la prévention de la menace qui ouvre droit à imposer la mesure. Selon les États-Unis, un Membre peut imposer une mesure de sauvegarde qui rendra sa compétitivité à la branche de production en question.[55]

67. Les arguments des États-Unis sur ce point traduisent là encore la confusion qu'ils opèrent quant aux rapports entre la menace et le lien de causalité et à ce qui peut faire l'objet d'une mesure de sauvegarde. Si la compétitivité d'une branche de production est menacée en raison d'une menace de dommage grave causée par un accroissement des importations, alors une mesure de sauvegarde qui prévient la menace de dommage grave préviendra la menace pesant sur sa compétitivité. Cependant, si la menace pour la compétitivité de la branche est causée par des facteurs autres qu'un accroissement des importations, alors une mesure qui ne prévient que la menace provenant d'un accroissement des importations ne résoudra pas le problème. Elle ne préviendra pas la menace pour la compétitivité causée par d'autres facteurs.

68. Ainsi, l'allégation des États-Unis selon laquelle ils sont en droit d'adopter une mesure qui rendra à la branche de production sa compétitivité n'emporterait la conviction que s'ils avaient à juste titre exclu la menace de dommage causée par d'autres facteurs de leur détermination de l'existence d'une menace de dommage grave. Ils ne l'ont pas fait en l'espèce, et ne peuvent donc pas faire porter aux importations le fardeau de la prévention d'une menace pour leur branche de production nationale qui n'était pas causée par les importations. Car c'est bien là ce qu'ils visent en alléguant qu'ils peuvent rétablir la compétitivité de la branche.

69. Par ailleurs, les États-Unis font une présentation erronée des arguments de la Nouvelle-Zélande relatifs à la nature des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. La Nouvelle-Zélande n'a pas fait valoir que les États-Unis devaient accepter la recommandation de la majorité de l'ITC quant à la mesure corrective. Elle a soutenu que les États-Unis devaient appliquer une mesure corrective qui n'est pas plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement. L'administration des États-Unis est libre de choisir une mesure corrective qui préviendra le dommage grave et facilitera l'ajustement, pourvu que cette mesure ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour atteindre cet objectif. Ainsi, à supposer que les conditions appropriées aient été remplies, l'application d'une mesure de sauvegarde moins restrictive pour le commerce que celle qu'avait proposée la majorité de la Commission, mais qui aurait pareillement prévenu le dommage grave et facilité l'ajustement, aurait été compatible avec les obligations qui découlent pour les États-Unis de l'article 5:1.

70. Il y a, M. le Président, un dernier argument que la Nouvelle-Zélande souhaite faire valoir en ce qui concerne la mesure effectivement appliquée par les États-Unis. Dans leur première communication écrite, les États-Unis se sont efforcés de démontrer qu'ils avaient élaboré une mesure qui ne remédierait à la menace de dommage que dans la mesure nécessaire pour prévenir cette menace, en se référant à un "modèle économique" qu'ils avaient conçu.[56] Les renseignements concernant ce modèle économique n'ont jamais été divulgués à la Nouvelle-Zélande. Par conséquent, il est interdit aux États-Unis de faire appel à cette modélisation alléguée pour justifier leur mesure.

Arguments additionnels

71. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a fait observer que les États-Unis n'avaient pas publié leurs constatations et conclusions motivées relatives à la nécessité de

[55] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 177.
[56] Paragraphe 216.

la mesure de sauvegarde retenue, contrairement à l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.[57] La Nouvelle-Zélande réitère ces arguments. De même, elle affirme de nouveau que l'exclusion de certains pays par les États-Unis du champ d'application de leur mesure de sauvegarde constitue une violation de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article premier du GATT.[58] Je ne développerai pas ces questions dans la présente déclaration, mais la Nouvelle-Zélande présentera des détails supplémentaires dans sa communication écrite finale.

72. Cela étant, la Nouvelle-Zélande souhaite à présent faire valoir un point additionnel. Au cours des consultations qui se sont déroulées conformément à l'article 4 du Mémorandum d'accord, il a été demandé aux États-Unis s'ils avaient procédé à une analyse supplémentaire à la suite du rapport de l'ITC qui formait la base de la détermination finale du Président. Lorsqu'ils ont répondu, les États-Unis ont indiqué ce qui suit: "Il n'existe rien qui ne soit en votre possession", et, ultérieurement: "Le rapport de l'ITC constitue la somme totale des renseignements dont nous disposons."[59] Compte tenu de cette réponse, la Nouvelle-Zélande a décidé de ne pas inclure dans sa première communication écrite d'argument concernant la violation de l'article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes par les États-Unis.

73. Néanmoins, dans leur première communication écrite, les États-Unis ont fait référence au modèle qu'ils avaient élaboré "pour tester diverses combinaisons de droits dans la limite du contingent de droits et hors contingent en vue de déterminer la combinaison de variables qui permettrait de remédier au dommage sans aller au-delà de ce qui était nécessaire".[60] Manifestement, si cette modélisation a été effectuée après la remise du rapport de l'ITC, alors la réponse donnée à la Nouvelle-Zélande lors des consultations était inexacte.

74. Dans ces conditions, la Nouvelle-Zélande ne peut que conclure que les États-Unis n'ont pas divulgué au Comité des sauvegardes "tous les renseignements pertinents", contrairement à ce qu'exige l'article 12:2 de l'Accord, et qu'ils manquent donc aux obligations qui découlent pour eux de cette disposition.

Conclusion

75. Voilà qui conclut, M. le Président, la présentation orale de la Nouvelle-Zélande. Nous fournirons des détails additionnels dans notre communication présentée à titre de réfutation et nous sommes prêts à répondre à toutes questions que pourrait avoir le Groupe spécial.

[57] Paragraphes 7.110 et 7.111.
[58] Paragraphes 7.112 à 7.114.
[59] Consultations au titre du Mémorandum d'accord entre les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, tenues à Genève le 26 août 1999 (session de l'après-midi).
[60] Paragraphe 216.

ANNEXE 2-6

RÉPONSE ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE AUX OBSERVATIONS DES ÉTATS-UNIS AU SUJET DE LA PIÈCE N° 13 DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(26 mai 2000)

Monsieur le Président, Messieurs les membres du Groupe spécial, les États-Unis ont présenté des observations au sujet de l'annexe 13 de la Nouvelle-Zélande, qui était jointe à notre déclaration orale. Je voudrais faire un certain nombre de remarques pour répondre à ces observations.

1. La Nouvelle-Zélande tient à souligner que, conformément au paragraphe 14 des procédures de travail du Groupe spécial, un Membre peut présenter des pièces justificatives jusqu'à la fin de la première réunion de fond. En joignant cette annexe à sa déclaration, la Nouvelle-Zélande n'a fait qu'user de ce droit.

2. La Nouvelle-Zélande a préparé cette annexe pour répondre à l'affirmation contenue au paragraphe 130 de la première communication écrite des États-Unis selon laquelle l'ITC a "procédé à l'analyse qui s'imposait en déterminant que la viande d'agneau était importée en quantités tellement accrues qu'elle menaçait de causer un dommage grave". La Nouvelle-Zélande n'a pas réussi à déceler l'analyse à laquelle l'ITC avait procédé pour arriver à cette conclusion.

3. Conformément aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, l'ITC était tenue, en vertu de l'article 4:2 b), d'établir "le lien de causalité" entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave. Comme l'a fait valoir la Nouvelle-Zélande, le lien de causalité doit être démontré, et non fondé sur des supputations.

4. À propos de l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a estimé que les conclusions des autorités compétentes devaient se fonder sur une analyse motivée. Afin de déterminer si une analyse économique pouvait servir de base à une conclusion motivée concernant le lien entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave pour la branche de production nationale, la Nouvelle-Zélande a fait procéder à l'étude présentée dans l'annexe en question.

5. Si la Nouvelle-Zélande a joint cette étude à sa déclaration, ce n'est pas pour inciter le Groupe spécial à procéder à un examen *de novo*. C'est pour donner un exemple d'analyse motivée de la question dont l'ITC était saisie. L'étude montre que la question qui était soumise à l'ITC pouvait être réglée en procédant à une analyse motivée, et ne pouvait pas être laissée à l'intuition.

6. Les renseignements sur lesquels l'étude est fondée sont tirés de sources de données primaires citées dans le rapport de l'ITC. Il s'agit donc de renseignements qui étaient à la disposition des fonctionnaires de l'ITC. La totalité de ces renseignements sont enregistrés sur disquettes et peuvent être fournis au Groupe spécial et aux parties.

7. Les États-Unis invoquent les difficultés auxquelles ils se sont heurtés pour présenter à leur tour des documents pertinents. Nous leur rappelons une fois encore le paragraphe 14 des procédures de travail du Groupe spécial. Les États-Unis ont tout droit de joindre à leur communication finale toutes les pièces justificatives qu'ils pourraient souhaiter présenter à titre de réfutation.

ANNEXE 2-7

DÉCLARATION DE CLÔTURE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(26 mai 2000)

Monsieur le Président, Messieurs les membres du Groupe spécial,

1. Dans ma déclaration de clôture, je voudrais résumer en quelques mots ce qui paraît être l'essence de la présente affaire aux yeux de la Nouvelle-Zélande. Comme vous l'avez dit hier matin, Monsieur le Président, au cours de l'examen des demandes préliminaires, la question-clé dans cette affaire est de savoir si les États-Unis se sont conformés à leurs obligations au regard de l'OMC lorsqu'ils ont imposé la mesure de sauvegarde qui frappe les importations de viande d'agneau.

2. Dans leur déclaration d'hier, les États-Unis ont exposé assez en détail leur point de vue que l'Accord sur les sauvegardes contient un élément fondamental des règles commerciales multilatérales qui prévaut depuis plus de 50 ans. Ils ont souligné que les Membres doivent pouvoir prendre des mesures temporaires pour prévenir ou réparer un dommage grave ou une menace de dommage grave pour leur branche de production nationale dans des cas d'urgence.

3. La Nouvelle-Zélande approuve sans réserve cette position. Cependant, lorsqu'ils usent du droit d'imposer des mesures de sauvegarde, les Membres doivent aussi prendre en compte les droits des autres Membres. L'Accord sur les sauvegardes tente de définir des règles permettant d'assurer l'équilibre des droits entre les Membres qui imposent des mesures de sauvegarde et ceux auxquels elles sont imposées. Il établit des prescriptions claires que les Membres *doivent* suivre lorsqu'ils imposent une mesure de sauvegarde. La question-clé dans cette affaire consiste donc tout simplement à déterminer si les États-Unis ont respecté ces prescriptions lorsqu'ils ont imposé la mesure de sauvegarde en cause.

4. Hier, les États-Unis ont dit une fois de plus ce qu'ils prétendent que l'ITC a fait. Je tiens à formuler deux observations au sujet de ce qui a été dit. La première est que dans leur déclaration orale, comme dans leur première communication écrite, les États-Unis ont attribué à l'ITC des conclusions et une analyse qui ne se trouvent pas dans le rapport de l'ITC.

5. La seconde est que, bien que les États-Unis aient continué d'*affirmer*, dans leur déclaration orale, qu'ils avaient respecté toutes les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes, ils n'ont toujours pas cherché à montrer *en quoi* les mesures qu'ils ont adoptées sont conformes à ces prescriptions.

6. Comme je l'ai dit hier dans ma déclaration, et comme la Nouvelle-Zélande l'a déjà indiqué clairement dans sa première communication écrite, un examen attentif du rapport de l'ITC montre qu'en fait les États-Unis n'ont pas honoré les obligations qui leur incombent au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Ils n'ont pas réfuté les arguments avancés par la Nouvelle-Zélande au sujet des questions-clés que sont, entre autres, l'évolution imprévue des circonstances, la branche de production nationale, la menace de dommage grave, le lien de causalité et le caractère nécessaire de la mesure imposée, pas plus dans leur première communication que dans leur déclaration d'hier.

ANNEXE 2-8

RÉPONSES DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE AUX QUESTIONS
DU GROUPE SPÉCIAL

(22 juin 2000)

La disposition de l'article XIX:1 du GATT de 1994 concernant l'"évolution imprévue des circonstances" a-t-elle été observée?

1. Vous semblez faire valoir (en vous référant aux rapports de l'Organe d'appel dans les affaires Corée – Produits laitiers et Argentine – Chaussures) que comme l'évolution des circonstances après la négociation d'une concession commerciale pouvait être prévue il n'était pas justifié d'appliquer la mesure de sauvegarde à la viande d'agneau importée aux États-Unis. Comment un Membre qui a appliqué une mesure pourrait-il prouver qu'il ne pouvait pas prévoir ou qu'il n'avait pas prévu une certaine évolution des circonstances qui intervient après avoir négocié une concession?

Réponse 1

La Nouvelle-Zélande fait valoir que les États-Unis ne pouvaient prendre la mesure qui a été imposée sur les importations de viande d'agneau que si celle-ci était destinée à faire face à une évolution des circonstances postérieure aux engagements assumés en vertu du GATT de 1994 qui était inattendue ou imprévue.[1]

Un Membre n'a pas à démontrer dans une affaire donnée qu'il ne pouvait pas prévoir ou qu'il n'avait pas prévu une certaine évolution des circonstances survenue après qu'il a assumé des engagements en vertu du GATT de 1994. Il n'est pas dit que l'évolution des circonstances doit être "imprédictible", ou qu'elle "ne peut pas être prévue ou envisagée".[2] Le Membre considéré doit plutôt démontrer, en fait, de manière objective, l'existence de circonstances ou d'événements qui étaient imprévus ou inattendus au moment où il a assumé des engagements en vertu du GATT de 1994, y compris des concessions tarifaires. C'est l'évolution des circonstances qui a conduit à l'accroissement des importations qui doit être imprévue ou inattendue, et elle doit être démontrée.

La démonstration de l'existence de l'"évolution imprévue des circonstances" signifie que les autorités compétentes doivent procéder à un examen objectif des faits, événements et circonstances qui ont 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, et déterminent s'il s'agissait de faits, événements et circonstances inattendus que le Membre ne pouvait pas prévoir lorsqu'il a assumé l'engagement en matière de commerce considéré.

Selon les circonstances de la cause, un Membre pourrait démontrer l'existence de cette évolution imprévue ou inattendue des circonstances s'il y avait eu par exemple un détournement des courants d'échange résultant de l'effondrement d'un autre marché, ou une réévaluation monétaire massive qui aurait stimulé les importations dans un pays, ces importations étant relativement meilleur marché. L'important est de procéder à un examen objectif des circonstances qui ont conduit à

[1] L'Organe d'appel a indiqué qu'il devait être démontré, en fait, qu'un Membre importateur a assumé des engagements en vertu du GATT de 1994, y compris des concessions tarifaires (*Argentine – Chaussures*, paragraphe 91, *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84). L'évolution des circonstances imprévue doit être *postérieure aux engagements* assumés en vertu du GATT de 1994, et non à la *négociation d'une concession*.

[2] Argentine – Chaussures, paragraphe 91; Corée – Produits laitiers, paragraphe 84.

l'importation du produit en cause et de démontrer l'existence de cette évolution imprévue ou inattendue des circonstances.

2. Vous semblez faire valoir que l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX est une "condition préalable" (Nouvelle-Zélande) ou une "obligation juridique" (Australie). Dans les affaires Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers et Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures, l'Organe d'appel a déclaré explicitement que l'"évolution imprévue des circonstances" ne constitue pas une "condition indépendante" pour l'application d'une mesure de sauvegarde, mais plutôt une "circonstance" dont l'existence "doit effectivement être démontrée". En faisant valoir qu'il s'agit d'une "condition préalable" ou "obligation juridique", ne faites-vous pas valoir en réalité que l'"évolution imprévue des circonstances" constitue une "condition"? Comment définiriez-vous la différence, à supposer qu'il y en ait une, entre une "condition juridique" et une "circonstance factuelle"?

Réponse 2

Le raisonnement de l'Organe d'appel dans les affaires *Argentine – Chaussures* et *Corée - Produits laitiers* au sujet de l'"évolution imprévue des circonstances" est fondé sur le sens ordinaire de la disposition convenue à l'article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes selon laquelle "une mesure de sauvegarde *doit être conforme* aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 *ainsi qu'*aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes".[3] En outre, l'Organe d'appel a estimé non seulement que l'article XIX continuait d'être pleinement en vigueur et de produire tous ses effets, mais qu'il "établit certaines conditions préalables à l'imposition de mesures de sauvegarde".[4]

L'Organe d'appel a ajouté qu'il ne pensait 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, mais plutôt que cette clause décrivait 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.[5] Les décisions de l'Organe d'appel montrent bien que ces circonstances *doivent* effectivement être démontrées. Si elles ne l'ont pas été, la mesure de sauvegarde n'a pas été appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX. La démonstration de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" est donc une condition préalable ou une obligation juridique nécessaire pour qu'une mesure puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX. C'est ce qu'a confirmé l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers*, lorsqu'il a expressément infirmé la conclusion du Groupe spécial selon laquelle l'article XIX du GATT ne contenait pas de "prescription".[6]

L'Organe d'appel a établi à juste titre une distinction entre une condition indépendante et une circonstance factuelle qui doit être démontrée. Une condition indépendante est une clause à laquelle il faut se conformer pour qu'une mesure déterminée soit conforme aux règles. S'agissant de circonstance factuelle, c'est la démonstration de cette circonstance factuelle que prescrit l'Accord sur les sauvegardes. Les conditions indépendantes et la démonstration des circonstances factuelles en cas d'évolution imprévue des circonstances sont des obligations juridiques. On peut se demander s'il est possible d'appliquer une mesure de sauvegarde lorsque l'"évolution imprévue des circonstances" n'a pas été démontrée. Il va de soi que la réponse à cette question est négative. L'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" doit donc être *démontrée* pour que la mesure de sauvegarde soit appliquée en conformité avec les dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord

[3] Argentine – Chaussures, paragraphe 83; Corée – Produits laitiers, paragraphe 77.
[4] Argentine – Chaussures, paragraphe 83.
[5] Argentine – Chaussures, paragraphe 92; Corée – Produits laitiers, paragraphe 85.
[6] Paragraphe 90.

sur les sauvegardes. Comme la Nouvelle-Zélande l'a fait observer dans sa première communication et dans sa déclaration orale, l'ITC n'a pas, en l'espèce, démontré l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances".[7]

3. Vous semblez également faire valoir qu'il doit y avoir une "constatation" explicite de l'"évolution imprévue des circonstances", expressément, dans un rapport d'enquête. Si telle est votre thèse, sur quel texte conventionnel fondez-vous cette affirmation, à la lumière en particulier des considérations de l'Organe d'appel cité? Si l'"existence" de l'"évolution imprévue des circonstances" peut être discernée d'après le rapport d'une autorité compétente, même si ces termes précis ne figurent pas dans le rapport en question, pourquoi ne serait-il pas satisfait à cet élément de l'article XIX?

Réponse 3

La Nouvelle-Zélande estime que, conformément aux décisions de l'Organe d'appel, l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" doit effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes. La décision rendue par l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Argentine - Chaussures*[8] montre bien que les autorités doivent démontrer l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances". De plus, en vertu de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, les autorités compétentes doivent publier un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles sont arrivées sur "tous les points de fait et de droit pertinents". La prescription concernant l'évolution imprévue des circonstances est un "point de fait et de droit pertinent". Pour se conformer aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et suivre la décision de l'Organe d'appel, les autorités compétentes doivent donc montrer l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" et exposer les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles sont arrivées au sujet de l'"évolution imprévue des circonstances".

4. Vous semblez focaliser votre argumentation concernant l'évolution des circonstances sur l'affirmation suivant laquelle les importations doivent s'être accrues, en tant que telles, par suite de l'"évolution imprévue des circonstances" et doivent à leur tour causer ou menacer de causer un dommage grave pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée. Le libellé pertinent de l'article XIX:1 du GATT de 1994 semble toutefois plus large, dans le sens qu'il fait référence aux importations "en quantités tellement accrues et à des conditions telles" par suite en partie de l'évolution imprévue des circonstances. Dans les affaires Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers et Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures, l'Organe d'appel a également fait référence aux importations à la fois "en quantités tellement accrues" et "à des conditions telles" lorsqu'il a examiné la question de l'évolution imprévue des circonstances. Le texte de l'article XIX:1 pourrait donc donner à entendre que, dans un cas particulier, la clause de l'"évolution imprévue des circonstances" pourrait se rapporter aux "conditions" dans lesquelles les produits importés en quantités accrues soutiennent la concurrence sur le marché du pays importateur, plutôt qu'à ces quantités exclusivement. Dans ce cas, le changement "imprévu" des conditions de concurrence (plutôt que quelque autre facteur imprévu entraînant un accroissement des importations en soi) pourrait être à l'origine du dommage grave que l'accroissement des importations cause ou menace de causer. Veuillez commenter.

[7] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.29 et 7.31 et déclaration orale faite par la Nouvelle-Zélande à la première audition du Groupe spécial, paragraphe 17.

[8] Paragraphe 98. L'Organe d'appel a indiqué qu'il n'était pas nécessaire en l'espèce qu'il se prononce sur "la question de savoir si les autorités argentines ont, dans leur enquête, démontré" l'existence d'une évolution imprévue des circonstances.

Réponse 4

> L'article XIX:1 a) du GATT de 1994 stipule notamment:
>
> "Si, 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, 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, ..."

Dans les affaires *Argentine – Chaussures* et *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a estimé que la première clause de l'article XIX:1 a), à savoir la clause relative à l'"évolution imprévue des circonstances", était une clause subordonnée qui est grammaticalement liée au syntagme verbal "est importé" figurant dans la deuxième clause de ce paragraphe.[9] L'Organe d'appel a expressément déclaré en outre qu'il fallait que l'évolution des circonstances qui a *conduit* à ce qu'un produit soit importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles ait été "inattendue".[10] L'emploi de la conjonction "et" signifie que l'accroissement en quantité des importations *et* les conditions dans lesquelles elles se font doivent "faire suite" à quelque chose d'inattendu. Pour correspondre aux constatations de l'Organe d'appel et au sens ordinaire de la clause, l'évolution imprévue des circonstances doit donc se rapporter à l'importation du produit en termes de quantité *et* de conditions, et doit constituer les événements ou circonstances inattendus qui ont donné lieu à l'importation en question.

Il y a une succession logique d'événements entre l'évolution imprévue des circonstances et l'importation du produit 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. Ni l'accroissement des importations ni les conditions auxquelles elles sont effectuées ne peuvent à eux seuls constituer l'évolution imprévue des circonstances au sens de l'article XIX, puisque l'accroissement des importations et les conditions auxquelles elles sont effectuées doivent *faire suite* à l'évolution imprévue des circonstances. Réduire de la sorte la succession d'événements entre l'évolution imprévue des circonstances et le dommage grave subi par la branche de production nationale serait ignorer les constatations de l'Organe d'appel qui a estimé qu'il existe un *lien logique* entre les circonstances décrites dans la première clause (l'évolution imprévue des circonstances) et les conditions énoncées dans la deuxième.[11] Cela équivaudrait aussi à rayer de l'article XIX du GATT de 1994 la clause relative à l'"évolution imprévue des circonstances". Ce serait en outre aller à l'encontre de la position de l'Organe d'appel qui a considéré que "celui qui interprète un traité doit lire toutes les dispositions applicables du traité de façon à donner un sens à *toutes*, harmonieusement".[12]

La définition de la "branche de production nationale" qui a été utilisée dans l'enquête de l'ITC est-elle compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et avec le GATT de 1994?

5. L'ITC a dit qu'il y avait une certaine intégration verticale et des participations croisées entre les entreprises des segments de l'élevage, de l'engraissage, du conditionnement et du dépeçage dans la branche de production. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne contestent pas ce fait lui-même, mais soutiennent qu'il y a peu d'exemples de cet ordre dans la branche de production aux États-Unis. Dans la pratique de l'OMC en matière de règlement des différends (par exemple, CE – Bananes III) les entreprises intégrées verticalement ont été considérées

[9] Argentine – Chaussures, paragraphe 92; Corée – Produits laitiers, paragraphe 85.
[10] Argentine – Chaussures, paragraphe 91; Corée – Produits laitiers, paragraphe 84.
[11] Argentine – Chaussures, paragraphe 92; Corée – Produits laitiers, paragraphe 85.
[12] Argentine – Chaussures, paragraphe 81.

comme des fournisseurs potentiels de services de distribution similaires. Selon le même raisonnement, tout éleveur ou engraisseur d'agneaux vivants pouvait en même temps exercer, potentiellement ou effectivement, les activités de conditionnement ou de dépeçage. Sur quelle base ces producteurs potentiels de viande d'agneau pouvaient-ils être exclus de la branche de production nationale qui produisait des produits similaires ou directement concurrents?

Réponse 5

La Nouvelle-Zélande conteste l'allégation des États-Unis selon laquelle "il existe une forte intégration entre les entreprises à différents stades de cette chaîne continue de production".[13] La Nouvelle-Zélande estime que cette affirmation ne correspond ni aux éléments de preuve recueillis par l'ITC, ni au rapport de l'ITC.

Le rapport de l'ITC donne l'exemple de quelques entreprises présentées comme des engraisseurs, qui étaient aussi des éleveurs[14], et de quelques entreprises, présentées comme des conditionneurs, qui procèdent à des activités de découpe.[15] La plupart des cas d'intégration enregistrés effectivement par l'ITC concernent donc en majeure partie des éleveurs et des engraisseurs d'une part et des conditionneurs et des dépeceurs d'autre part: autrement dit, il y avait intégration entre les producteurs d'agneaux vivants d'une part et les producteurs de viande d'agneau d'autre part.

L'ITC relève également dans son rapport qu'"il existe un certain nombre d'éleveurs qui procèdent à l'engraissage et à l'abattage des agneaux".[16] Cela n'est guère surprenant. Sur les 74 000 éleveurs d'agneaux des États-Unis, dont beaucoup sont, comme l'ITC l'a constaté, des agriculteurs à temps partiel ou des agriculteurs amateurs qui ne possèdent que quelques animaux[17], il n'y aurait rien d'étonnant à ce que certains engraissent et abattent les animaux pour leur propre usage. Le rapport de l'ITC ne contient pas en revanche de preuve de l'existence d'entreprises qui élèvent des agneaux vivants et exercent en même temps des activités de conditionnement.

Le seul cas d'intégration verticale et de participation croisée entre entreprises cité par l'ITC est celui de Transhumance, société de conditionnement de viande d'agneau nationale, qui possède aussi des opérations de dépeçage et d'engraissage.[18] Transhumance s'est opposée énergiquement à la requête déposée devant l'ITC. Lorsqu'on sait le nombre total de producteurs de la branche de production des États-Unis, cette forme d'intégration verticale est de toute évidence rare. Cette constatation ne concorde pas avec l'allégation des États-Unis relative à une "forte intégration" ni avec l'affirmation que "la branche de production est si fortement intégrée qu'il est impossible de ne tenir compte que d'un secteur du processus de production".[19]

Même à supposer que le Groupe spécial accepte l'allégation des États-Unis au sujet de l'intégration verticale, l'affaire *Bananes III* n'enlève rien à l'argument de la Nouvelle-Zélande selon lequel les conditionneurs et les dépeceurs peuvent être considérés comme les "producteurs du produit similaire ou directement concurrent" au sens de l'Accord sur les sauvegardes. Dans l'affaire en question, le Groupe spécial a considéré que, lorsque les distributeurs de services font partie de sociétés intégrées verticalement, et fournissent des services à ces sociétés, ils ont la *capacité* et la

[13] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 69.
[14] Rapport de l'ITC, II-13.
[15] Rapport de l'ITC, II-15.
[16] Rapport de l'ITC, I-13 et I-14.
[17] Rapport de l'ITC, II-12.
[18] Rapport de l'ITC, I-14.
[19] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 73.

possibilité de s'implanter sur le marché pour distribuer des services similaires à d'autres sociétés.[20] Appliquée à des producteurs de produits, cette thèse signifie tout simplement que le producteur d'un produit brut qui fait partie d'une société intégrée verticalement qui produit aussi un produit fini, et auquel le producteur fournit le produit brut, a la capacité et la possibilité de pénétrer aussi sur le marché pour fournir le produit brut en question à d'autres sociétés.

La branche de production nationale à prendre en compte aux fins d'une enquête en matière de sauvegardes est celle qui regroupe les producteurs *réels* de produits similaires ou directement concurrents, non des producteurs potentiels futurs de ces produits. En conséquence, la Nouvelle-Zélande estime que les éleveurs et les engraisseurs devraient être exclus de la définition de la branche de production nationale qui produit des produits similaires ou directement concurrents, car ils ne sont pas des producteurs réels de viande d'agneau.

6. Supposons une situation du marché où virtuellement toute la valeur du produit final est ajoutée par des matières premières et des biens intermédiaires et où le segment de la branche de production qui produit le produit final est fortement concentré et a une puissance sur le marché qui lui permet de "répercuter" virtuellement tout le dommage causé par les importations de produits finals similaires ou directement concurrents sur les producteurs de ces matières premières ou de ces biens intermédiaires. Dans une telle situation, pourquoi tous ces producteurs ne seraient-ils pas inclus dans la branche de production nationale? Selon vous, en l'absence de dommage grave subi par la branche de production qui produit le produit final par cet effet de "répercussion", deviendrait-il pratiquement impossible d'imposer des mesures de sauvegarde à des produits finals similaires ou directement concurrents d'origine étrangère? Comment l'Australie ou la Nouvelle-Zélande traiteraient-elles cette situation dans le cadre de leurs propres procédures nationales en matière de sauvegardes? Veuillez répondre de façon détaillée.

Réponse 6

L'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes définit expressément la branche de production nationale aux fins d'une enquête en matière de sauvegardes comme étant "l'ensemble des producteurs des produits similaires ou directement concurrents". Pour définir ce qu'est la branche de production aux fins d'une enquête en matière de sauvegardes, il faut donc déterminer si la branche de production produit un "produit" qui est "similaire ou directement concurrent" par rapport au produit importé. Tout élargissement de la définition destiné à englober les producteurs de matières premières et de biens intermédiaires avec les producteurs du produit "similaire ou directement concurrent" exigerait une nouvelle rédaction des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, qui sont sans équivoque. Cela reviendrait en effet à substituer la conception de l'équité qu'aurait un Membre à ce que dit en réalité l'Accord sur les sauvegardes.[21]

Par conséquent, si les producteurs d'un produit fini sont les seuls producteurs du "produit similaire ou directement concurrent", il faut qu'un dommage grave soit causé à *ces* producteurs par suite d'un accroissement des importations, pour justifier une mesure de sauvegarde. S'il ne peut pas être démontré que les producteurs du produit final ont subi un dommage grave, aucune mesure de sauvegarde ne peut être imposée. Si le seul dommage grave qui peut être démontré a été subi par les producteurs d'autres produits entrant dans le processus de production, et non par les producteurs du produit final, il n'y a pas de dommage grave répondant aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.

[20] Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes, WT/DS27/R, 22 mai 1997, paragraphe 7.320.

[21] Groupe spécial États-Unis – Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin, Rapport adopté le 28 avril 1992, SCM/71, IBDD, S39/490, paragraphe 3.19.

Selon les procédures nationales de la Nouvelle-Zélande en matière de sauvegardes, une mesure de sauvegarde ne peut être imposée que lorsqu'il est établi qu'il y a dommage grave ou menace de dommage grave pour la branche de production qui produit les produits similaires ou directement concurrents. En outre, pour déterminer quels sont les produits similaires et directement concurrents, les autorités néo-zélandaises analysent le problème sous l'angle de la concurrence et examinent si les produits se font directement concurrence sur un marché donné. Les procédures néo-zélandaises ne permettent pas de prendre en compte un éventuel effet de "répercussion" sur les producteurs d'autres produits qui entrent dans le processus de production. Au fil des années, un certain nombre de producteurs de produits de base néo-zélandais ont présenté des demandes de mesures correctives commerciales, alléguant qu'ils avaient subi un dommage par suite d'importations de produits transformés. Ces demandes ont été systématiquement rejetées au motif que les producteurs de produits de base ne sont pas des producteurs de produits similaires par rapport au produit transformé importé.[22] Face à la demande récente d'ouverture d'une enquête sur les importations de viande de porc par exemple, les autorités néo-zélandaises ont estimé que les éleveurs de porcs ne faisaient pas partie de la branche de production nationale de la viande de porc, et les plaignants ont été invités à présenter une nouvelle demande d'ouverture d'une enquête en se fondant sur une définition plus étroite de la branche de production.

L'ITC a-t-elle démontré qu'il y avait une "menace de dommage grave" due à un "accroissement des importations"?

7. Pourriez-vous préciser comment une analyse prospective des facteurs de dommage devrait être menée afin d'évaluer si une "menace de dommage grave" existe? Dans quelles conditions considéreriez-vous des projections de l'évolution des facteurs de dommage dans un avenir proche comme une base suffisante pour analyser la menace? Quels sont selon vous les défauts de la méthode suivie par les États-Unis pour établir ces projections en l'espèce? Considéreriez-vous que certains facteurs de dommage sont plus importants que d'autres pour l'analyse de la "menace" de dommage? Dans l'affirmative, lesquels? Comment cette analyse "prospective" de l'évolution future des divers facteurs de dommage pourrait-elle être autre chose que "des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités"?

Réponse 7

Selon l'Accord sur les sauvegardes, l'expression "menace de dommage grave" s'entend de l'"imminence évidente" d'une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale et la détermination de l'existence de cette menace doit "se fonder sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités". Toute détermination de l'existence d'une menace doit être étayée par "des éléments de preuve spécifiques et une analyse adéquate".[23] Pour établir l'"imminence évidente" d'un événement ou la possibilité qu'il se produise à bref délai, il y a lieu de disposer d'une évaluation objective de ce qui a des chances de se produire dans l'avenir. Cette évaluation doit être fondée sur des faits et analyser l'évolution probable des facteurs pertinents qui influent sur la situation de la branche de production. Diverses méthodes peuvent être utilisées pour procéder à cette analyse prospective ou à une analyse de l'évolution future des circonstances. La Nouvelle-Zélande ne dit pas qu'il faut adopter une méthode particulière. Mais l'analyse doit être fondée sur les éléments de preuve factuels pertinents et étudier la situation future probable de la branche de production nationale en fonction des facteurs de dommage pertinents. Il ne suffit pas, lorsqu'on étudie la situation future probable de la branche de production, de se concentrer

[22] C'est le cas par exemple des producteurs de tomates, d'abricots et de raisins, qui ont déposé des plaintes en matière de dumping à propos de l'importation de tomates en boîtes, d'abricots en boîtes et de vins en gros.

[23] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, WT/DS121/R, 25 juin 1999, paragraphe 8.285.

sur un accroissement des importations. C'est l'existence d'une menace de *dommage grave* qui doit être démontrée, non l'existence de la menace d'un *accroissement des importations*. Pour évaluer l'évolution possible des facteurs de dommage dans l'avenir, les autorités compétentes néo-zélandaises examineraient les tendances de l'offre et de la demande d'un produit sur le marché national. Elles examineraient les éléments de preuve factuels de la situation de la branche de production nationale sur une période antérieure pour extrapoler la manière probable dont elle évoluerait dans l'avenir. Elles tiendraient particulièrement compte des tendances des prix intérieurs et des prix à l'importation du produit et, à partir des tendances enregistrées antérieurement et de tout élément de preuve concernant les prix des contrats à terme, tenteraient de déterminer la manière probable dont les prix évolueraient dans l'avenir. L'analyse de cette évolution serait fondée sur des données recouvrant au moins les trois années précédentes. Les autorités compétentes néo-zélandaises considèrent que cet élément est particulièrement important pour les produits saisonniers ou agricoles, en raison des fluctuations saisonnières auxquelles ces marchés sont sujets. Dans de tels cas, une analyse des tendances des prix fondée sur des données concernant une seule campagne ne pourrait pas servir de base à une détermination objective "fondée sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités".

Pour déterminer s'il y a eu menace de dommage grave, il ne suffit pas, comme l'ont fait les États-Unis, d'examiner si une augmentation est prévue dans des importations à l'avenir, pour supposer ensuite que cela aura un effet préjudiciable sur la situation de la branche de production nationale. Cette formule revient au même qu'une constatation relative à l'existence d'un dommage grave qui serait fondée sur une menace d'accroissement des importations, approche que le Groupe spécial chargé de l'affaire *Argentine – Chaussures*[24] a rejetée.

8. Veuillez clarifier l'argumentation reflétée au paragraphe 13 de la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande et au paragraphe 37 de la déclaration orale de l'Australie (ainsi que les arguments similaires dans vos premières communications écrites). En particulier, vous semblez faire valoir à la fois que la branche de production aux États-Unis connaît une régression prolongée à cause du recul de la consommation, du fait que la demande de viande d'agneau s'est contractée en fonction de l'évolution des goûts des consommateurs (c'est-à-dire que l'offre aux États-Unis était notablement supérieure à la demande) et que les importations se sont accrues pour répondre à une demande qui n'était pas satisfaite par l'offre intérieure (c'est-à-dire que l'offre aux États-Unis était notablement inférieure à la demande). Cette interprétation de votre argumentation est-elle correcte? Veuillez donner des explications.

Réponse 8

La régression prolongée qu'ont connue le secteur des agneaux vivants et de la viande d'agneau aux États-Unis est due à une combinaison de facteurs de la demande et de l'offre intérieures. Sur une période donnée, ce sont les facteurs de l'offre ou les facteurs de la demande qui ont une influence dominante. Du milieu des années 70 à la fin de 1993 on a enregistré une contraction notable du prix réel de la viande d'agneau, ce qui signifie que pendant cette période l'offre était supérieure à la demande. Il est plus que probable que ce mouvement était dû à la baisse de compétitivité au niveau des prix de la viande d'agneau par rapport à d'autres viandes, alliée à l'évolution des goûts des consommateurs c'est-à-dire leur désaffection pour la viande rouge. La chute du prix réel de la viande d'agneau enregistrée pendant cette période n'a fait que renforcer l'importance des subventions accordées aux éleveurs d'agneaux au titre de la Loi sur la laine.

De 1993 à 1997, la baisse de consommation de viande d'agneau s'est poursuivie. Or, en même temps, le prix réel des agneaux vivants et de la viande d'agneau a notablement augmenté. Cela montre à l'évidence que la demande était supérieure à l'offre pendant cette période puisque les

[24] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, WT/DS121/R, 25 juin 1999, paragraphe 8.284.

acheteurs étaient prêts à payer plus cher un produit pour lequel il y avait pénurie. Dans ces conditions, le fléchissement de la production a créé une demande latente, c'est-à-dire une demande des consommateurs qui aurait normalement été satisfaite s'il n'y avait pas eu insuffisance de l'offre. Il est plus que probable que la chute notable de la production nationale enregistrée pendant cette période était due à la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine, puisque les prix de la viande d'agneau avaient augmenté. L'insuffisance de l'offre, qui s'est traduite par une hausse des prix, a suscité un accroissement des importations. En 1997, les importations avaient augmenté de 47,5 pour cent par rapport à 1993, même si les prix des agneaux vivants et de la viande d'agneau en termes réels étaient notablement plus élevés qu'en 1993.[25]

Pendant la période intermédiaire de 1998, les importations ont encore augmenté de 19,5 pour cent. Cette augmentation était imputable en totalité à une reprise de la consommation de viande d'agneau.[26] En d'autres termes, il existait sur le marché des États-Unis une demande latente qui a absorbé l'augmentation des importations et des expéditions sur le marché intérieur pendant la période intermédiaire de 1998.[27] Les prix de la viande d'agneau ont baissé en 1998 par rapport à 1997, mais il est plus que probable que ce mouvement était dû à la baisse des prix des viandes concurrentes, la viande de porc en particulier, enregistrée pendant la même période.

9. Quels renseignements spécifiques dans le rapport de l'ITC montrent que l'effet de la suppression des subventions en vertu de la Loi sur la laine se ressentait encore après 1996?

Réponse 9

À la page I-24 du rapport de l'ITC il est dit: "Nous pensons également qu'il est utopique de considérer que les effets de la suppression des versements au titre de la Loi sur la laine ont complètement cessé de se faire sentir en 1997". Rien n'indique comment l'ITC est arrivée à cette conclusion.

Le montant total des subventions versées aux producteurs d'agneaux vivants au titre de la Loi sur la laine a atteint 125 millions de dollars et 69 millions de dollars en 1994.[28] Le Département de l'agriculture des États-Unis a estimé que les producteurs de laine auraient reçu un montant supplémentaire de 60 millions de dollars EU si les subventions n'avaient pas été progressivement supprimées.[29] La part de l'ensemble des recettes provenant des ventes nettes de laine et des subventions à la production de laine obtenues par les éleveurs, qui était de 25,4 pour cent en 1993, est tombée à 21,1 pour cent en 1995 et 12,2 pour cent en 1996. Elle a encore fléchi pour n'être plus que de 5,5 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998.[30] Étant donné que des subventions au titre de la Loi sur la laine ont été versées pendant 40 ans et que les versements n'ont pris fin qu'en 1996, il n'est pas réaliste de considérer qu'une branche de production puisse s'adapter rapidement à une contraction des recettes de 20 pour cent.

C'est ce que confirment le rapport de l'ITC et les débats des commissaires de l'ITC au sujet de la mesure corrective au cours desquels il a été dit que la cessation des subventions au titre de la Loi sur la laine modifiait considérablement les conditions du marché dans lesquelles la branche de production nationale devait opérer.[31] Les commissaires ont conclu qu'à la suite de cette modification,

[25] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, figure 2, page 11 et figure 5, page 39.
[26] Rapport de l'ITC, II-17, tableau 5.
[27] Les expéditions sur le marché intérieur ont légèrement augmenté pendant la période intermédiaire de 1998: rapport de l'ITC, II-17, tableau 5.
[28] Rapport de l'ITC, II-78, tableau 45.
[29] Rapport de l'ITC, II-78.
[30] Rapport de l'ITC, II-26, tableau 12.
[31] Rapport de l'ITC, I-30.

la branche produisant des agneaux vivants devrait continuer de s'adapter *à l'avenir* à un marché intérieur privé des subventions au titre de la Loi sur la laine.[32]

10. Les États-Unis ont fait valoir que même si la définition de la branche de production nationale s'entendait seulement des conditionneurs, des conditionneurs/dépeceurs et des dépeceurs, l'enquête aurait conduit à une détermination de la nécessité d'une mesure de sauvegarde pour prévenir une "menace de dommage grave" et faciliter l'ajustement. Quels éléments spécifiques du rapport de l'ITC vous amènent à penser que cette déclaration est infondée?

Réponse 10

Outre les importations, l'article 4.2 a) de l'Accord sur les sauvegardes énumère les facteurs suivants comme étant les facteurs que les autorités chargées de l'enquête doivent prendre en compte pour déterminer si l'accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave à une branche de production nationale: variations du niveau des ventes, production, productivité, utilisation de la capacité, profits et pertes et emploi.

L'ITC a constaté que la production des conditionneurs a fluctué pendant la période visée par l'enquête, alors que celle des dépeceurs a eu tendance à augmenter.[33] Plus précisément, en 1997, la production des conditionneurs avait augmenté de 11,5 pour cent par rapport à 1995.[34] La production de viande d'agneau a diminué de 2 pour cent dans la période intermédiaire de 1998.[35] Par conséquent, en année complète, la production en 1998 était encore nettement plus élevée qu'en 1995.

En ce qui concerne la capacité, l'ITC a constaté dans son rapport que les principales entreprises de conditionnement des États-Unis ont augmenté leur capacité entre 1995 et la période intermédiaire de 1998.[36] En particulier, la capacité a augmenté de 15 pour cent entre 1995 et 1997 puis de 14 pour cent dans la période intermédiaire de 1998, après avoir diminué entre 1993 et 1995. Cette expansion donne à penser que les entreprises en question sont rentables. Cela ne concorde pas avec l'affirmation selon laquelle la branche de production est menacée d'un dommage grave.

Étant donné qu'en 1998 la production était encore beaucoup plus élevée qu'en 1995, la diminution de l'utilisation de la capacité dans le secteur du conditionnement qui a été observée par l'ITC[37] doit être due uniquement à l'accroissement de la capacité. Elle s'est probablement produite dans les plus grandes entreprises qui cherchaient à accroître leur part du marché de l'abattage des agneaux, qui était en recul.

En ce qui concerne la rentabilité, l'ITC a déclaré que le chiffre d'affaires net et les revenus d'exploitation des conditionneurs et des dépeceurs avaient sensiblement diminué.[38] Aucune donnée sur la situation financière des conditionneurs, des conditionneurs/dépeceurs et de l'unique dépeceur n'est divulguée par les États-Unis. Il semble clair cependant qu'étant donné l'augmentation de la capacité des entreprises de conditionnement aux États-Unis, la baisse des revenus d'exploitation ne pouvait pas être causée par les importations, mais devait être due plutôt aux actions des entreprises elles-mêmes, qui ont augmenté leur capacité.

[32] Rapport de l'ITC, I-32.
[33] Rapport de l'ITC, I-18, note de bas de page 78.
[34] Rapport de l'ITC, II-22, tableau 8.
[35] Rapport de l'ITC, II-21.
[36] Rapport de l'ITC, II-22, tableau 8.
[37] Rapport de l'ITC, I-20.
[38] Rapport de l'ITC, I-19.

Les stocks des conditionneurs ont diminué dans la période intermédiaire de 1998 par rapport à l'année précédente.[39] Cela semble indiquer que leur capacité de vendre s'est améliorée pendant cette période. S'agissant de l'emploi dans les entreprises de conditionnement, le rapport de l'ITC dit seulement que leurs coûts salariaux directs et leurs autres coûts sont restés relativement constants pendant la période visée par l'enquête.[40] En ce qui concerne la productivité, l'ITC a déclaré que les données sur les coûts salariaux directs des conditionneurs et des dépeceurs indiquaient qu'elle était restée relativement constante pendant la période visée par l'enquête.[41] Aucun autre renseignement n'est communiqué. Les données sur les stocks, l'emploi et la productivité ne permettent donc pas de conclure que les conditionneurs et les dépeceurs étaient menacés d'un dommage grave.

Les renseignements spécifiques concernant les dépeceurs sont confidentiels et n'ont pas été divulgués. Toutefois, le fait que l'ITC avait obtenu des données financières d'un seul dépeceur spécialisé[42] donne à penser qu'elle n'avait pas de base solide pour déterminer si les dépeceurs étaient confrontés à une menace de dommage grave.

Il s'ensuit que les renseignements contenus dans le rapport de l'ITC ne permettent pas de conclure à l'imminence évidente d'une dégradation générale notable de la situation des conditionneurs, des conditionneurs/dépeceurs et des dépeceurs. Les éléments de preuve figurant dans le rapport de l'ITC indiquent plutôt qu'il n'y avait pas de dégradation générale notable imminente de la situation des producteurs de viande d'agneau.

11. Sur quelle(s) déclaration(s) du rapport de l'ITC vous fondez-vous pour affirmer que l'ITC a fait une "constatation" suivant laquelle il n'y avait pas de dommage grave?

Réponse 11

À la page I-16 de son rapport, l'ITC indique les critères réglementaires qui servent à déterminer "si la branche de production nationale *soit* subit un dommage grave *soit* est menacée de subir un dommage grave" (pas d'italique dans l'original). Elle constate ensuite que "la branche de production nationale est menacée de subir un dommage grave dont l'imminence est évidente".[43] Plus loin, dans leurs conclusions au sujet de la mesure corrective à imposer, les Commissaires déclarent qu'ils "ont tenu compte du fait que la branche de production de la viande d'agneau aux États-Unis ne subit pas actuellement de dommage grave mais est plutôt menacée d'un dommage grave".[44] Ils disent aussi ailleurs qu'ils ont "constaté l'existence d'une menace de dommage grave ... et non d'un dommage grave actuel".[45] La Nouvelle-Zélande conclut de ces affirmations que l'ITC a fait une constatation suivant laquelle il n'y avait pas de dommage grave.

12. Sur quels éléments de preuve précis et détaillés, versés au dossier, présentés dans le rapport de l'ITC, la Nouvelle-Zélande se fonde-t-elle pour dire (déclaration orale, paragraphe 38) que l'accroissement des importations enregistré en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 n'a été ni assez "soudain" ni assez "brutal" pour répondre au critère défini par l'Organe d'appel à propos de l'affaire Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures?

[39] Rapport de l'ITC, II-22.
[40] Rapport de l'ITC, II-27.
[41] Rapport de l'ITC, I-20.
[42] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.9.
[43] Rapport de l'ITC, I-16.
[44] Rapport de l'ITC, II-29.
[45] Rapport de l'ITC, I-33, note de bas de page 166.

Réponse 12

Pour évaluer le caractère soudain et brusque de l'accroissement des importations, il est intéressant d'examiner le taux d'accroissement des importations au cours d'une année donnée par rapport à l'année précédente. Il ressort du tableau 5 du rapport de l'ITC[46] que l'accroissement des importations a commencé en 1995, avec une hausse de 11,9 pour cent. Il a été en augmentation de 17,1 pour cent en 1996, de 19,2 pour cent en 1997 et de 19,5 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998. L'accroissement des importations était donc bien engagé en 1997 et le taux d'accroissement de 1997 et de la période intermédiaire de 1998 a été analogue à celui de 1996. En outre, l'accroissement des importations enregistré pendant la période intermédiaire de 1998 était entièrement imputable à l'augmentation de la consommation enregistrée cette année-là.[47] Cela montre que les importations progressent face à une augmentation de la demande.

La part de marché des importations est un autre indicateur intéressant de l'importance relative des importations sur un marché. Il ressort du tableau contenu dans le rapport de l'ITC[48] que la part de marché des importations en volume est passée de 11,2 pour cent en 1993 à 23,3 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998. Quarante-cinq pour cent de cette augmentation a été enregistrée entre 1993 et 1996 et 55 pour cent entre 1997 et la période intermédiaire de 1998.

Les éléments de preuve dont disposait l'ITC font donc apparaître clairement que l'accroissement des importations entre 1997 et la période intermédiaire de 1998, considéré dans l'absolu ou par rapport à l'ensemble du marché, n'a été ni "soudain" ni "brusque" et ne correspond donc pas au critère défini par l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Argentine – Chaussures*.

La constatation de l'ITC suivant laquelle l'accroissement des importations était une "cause substantielle" de menace de dommage grave est-elle conforme à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994?

13. Nous prenons note des arguments suivants de la Nouvelle-Zélande: i) s'il y avait trois causes égales de menace de dommage grave parmi lesquelles figuraient les importations, celles-ci seraient une cause "minoritaire" de la menace de dommage grave (paragraphe 51 de la déclaration orale de Nouvelle-Zélande) et ii) une détermination selon laquelle une menace de dommage a été causée par l'accroissement des importations alors qu'en réalité tout ce dommage n'a pas été causé par l'accroissement des importations équivaut à imputer à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs (paragraphe 57 de la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande). Ces arguments semblent signifier que, de l'avis de la Nouvelle-Zélande, ce n'est que si les importations sont la seule cause de dommage grave qu'une mesure de sauvegarde serait justifiée. Si telle est votre position, comment la concilier avec ce qui est dit à l'article 4:2 b), à savoir que des facteurs autres que l'accroissement des importations causent un dommage "en même temps"? Si cette interprétation est erronée, veuillez donner des explications.

Réponse 13

La position de la Nouvelle-Zélande est que, selon l'article 2:1, une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée que dans les cas où *l'accroissement des importations* cause ou menace de causer un "dommage grave". Lorsqu'on détermine si l'accroissement des importations a causé ou menacé de causer un dommage grave, l'article 4:2 b) stipule que "lorsque des facteurs autres que l'accroissement des importations causent un dommage à la branche de production nationale en même temps, ce

[46] Rapport de l'ITC, II-17.
[47] Rapport de l'ITC, II-17, tableau 5.
[48] Rapport de l'ITC, II-50.

dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations". Selon la jurisprudence constante de l'OMC, il faut donner à ces dispositions leur sens ordinaire compte tenu de leur contexte.[49] Lorsqu'il s'agit d'évaluer si un "dommage grave" a été causé ou menaçait d'être causé par l'accroissement des importations, on ne peut pas, si le dommage a été causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations, l'imputer à l'accroissement des importations. En d'autres termes, une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée que lorsque l'accroissement des importations en lui-même cause ou menace de causer un degré de dommage "grave", indépendamment du dommage qui pourrait être causé par d'autres facteurs ou imputé à d'autres facteurs.

Le dommage grave ou la menace de dommage grave peut être imputable à divers facteurs, dont l'accroissement des importations. Si, lorsqu'on fait abstraction du dommage causé par les facteurs autres que l'accroissement des importations, le "dommage grave" ou la menace de dommage grave, demeure, ce dommage grave ou cette menace de dommage grave peut être imputé aux importations. En ce sens, l'accroissement des importations doit être *la* cause ou l'unique cause du "dommage grave" ou de la menace de dommage grave. Si, par contre, lorsqu'on fait abstraction du dommage imputable à d'autres facteurs, il ne subsiste pas de "dommage grave" ou de menace de dommage grave, il n'y a pas de "dommage grave" ou de menace de dommage grave à imputer à l'accroissement des importations.

14. Dans l'hypothèse où l'accroissement des importations a été l'une des trois causes égales de dommage grave, selon vous cela signifierait-il par définition qu'une mesure de sauvegarde ne pourrait pas être appliquée? Qu'en serait-il s'il pouvait être montré que la part du dommage imputable à l'accroissement des importations en soi pouvait être qualifiée de "dommage grave" (c'est-à-dire que le dommage total subi par la branche de production dépassait de loin le seuil du "dommage grave", de sorte que le tiers de ce niveau de dommage était encore "grave")?

Réponse 14

De l'avis de la Nouvelle-Zélande, une mesure de sauvegarde pourrait être appliquée dans l'hypothèse où l'accroissement des importations serait l'une des trois causes égales de dommage grave si la situation de la branche de production nationale subissait ou était menacée de subir une dégradation générale notable due à l'accroissement des importations en soi, et que le dommage causé par d'autres facteurs ne soit pas imputé à l'accroissement des importations.

La mesure imposée par le Président des États-Unis, qui est différente de la recommandation de l'ITC, est-elle compatible avec les obligations des États-Unis par rapport à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994?

15. Vous semblez considérer que l'article 5:1 impose, lorsqu'une mesure doit être appliquée, que seule celle-ci soit la mesure la moins restrictive pour le commerce nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. Est-ce là une interprétation correcte de votre thèse? Sinon, veuillez donner des explications. Comment selon vous la charge de la preuve devrait-elle être répartie dans le cadre de l'article 5:1?

Réponse 15

Appliquer une mesure plus restrictive pour le commerce que nécessaire pour atteindre les objectifs requis, à savoir prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement, ce n'est pas n'appliquer une mesure "que dans la mesure nécessaire" pour atteindre ces objectifs. En ce sens, il faut donc une mesure qui soit, *parmi les mesures qui permettront d'atteindre ces objectifs*, la moins restrictive pour le commerce. La recommandation adoptée par les autorités compétentes d'un Membre, après

[49] *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, WT/DS8/AB/R, 4 octobre 1996, page 14.

instruction complète des faits peut être considérée comme une mesure qui permettrait d'atteindre les objectifs visés qui sont de prévenir un dommage grave et de faciliter l'ajustement. Dans ces conditions, imposer une mesure plus restrictive que celle que prévoit une telle recommandation, ce ne serait pas n'appliquer la mesure "que dans la mesure nécessaire" au sens de l'article 5:1.

L'Organe d'appel a considéré que c'était aux Membres qui invoquent une incompatibilité avec les obligations découlant des Accords de l'OMC de fournir des éléments de preuve et des arguments suffisants pour que l'on puisse établir une présomption d'incompatibilité.[50] Une fois cette présomption établie, il appartient au Membre incriminé de fournir des éléments de preuve et des arguments pour la réfuter. Dans la présente affaire, la Nouvelle-Zélande a établi la présomption que la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis n'était pas, parmi les mesures qui auraient permis d'atteindre les objectifs visés qui sont de prévenir le dommage grave et de faciliter l'ajustement, la mesure la moins restrictive, et que la mesure dans laquelle elle a été appliquée était plus importante que nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement. En conséquence, c'est aux États-Unis qu'il appartient maintenant de réfuter la présomption qu'ils n'ont pas appliqué la mesure "que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement", comme le veut l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

16. Compte tenu du nombre infini de mesures de sauvegarde potentielles qui pourraient être appliquées, comment un Membre pourrait-il déterminer de manière définitive que la mesure qu'il a choisi d'appliquer était effectivement <u>la mesure</u> la moins restrictive pour le commerce nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement?

<u>Réponse 16</u>

La position de la Nouvelle-Zélande est que, *parmi les mesures qui permettront d'atteindre l'objectif visé, qui est de prévenir un dommage grave et de faciliter l'ajustement*, c'est la moins restrictive pour le commerce qu'un Membre doit imposer. Il peut y avoir plusieurs mesures de ce genre et il se peut, dans certains cas que plus d'une d'entre elles soit, autant que les autres, la moins restrictive pour le commerce. De toute manière, la recommandation émise par les autorités compétentes d'un Membre, informées de tous les faits de la cause, doit être considérée comme une mesure qui permettra d'atteindre les objectifs visés, à savoir empêcher le dommage grave et faciliter l'ajustement. En conséquence, lorsqu'une telle recommandation a été émise, le Membre ne doit pas imposer une mesure plus restrictive pour le commerce que celle qui contient ladite recommandation, sans quoi il est évident que l'étendue de la mesure appliquée irait au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs d'une mesure de sauvegarde. Il ne serait pas nécessaire pour autant que le Membre détermine de manière définitive que la mesure qu'il a choisi d'appliquer était, parmi un nombre infini de mesures potentielles qui auraient pu être appliquées, *la mesure* la moins restrictive pour le commerce. Il lui faudrait simplement démontrer que la mesure n'était pas plus restrictive pour le commerce que d'autres mesures possibles qui permettraient d'atteindre les objectifs souhaités.

17. Sur quelle base, précisément, faites-vous valoir que la mesure appliquée par les États-Unis est plus restrictive que la mesure recommandée par l'ITC, compte tenu du fait que la mesure recommandée était d'une durée de quatre ans alors que la mesure appliquée est d'une durée de trois ans seulement?

[50] États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde, WT/DS33/AB/R, 25 avril 1997, page 14.

Réponse 17

La Nouvelle-Zélande estime que la durée initiale de la mesure est sans objet pour évaluer le caractère restrictif pour le commerce des mesures recommandées par l'ITC et imposées par les États-Unis. En vertu de l'Accord sur les sauvegardes et de la législation des États-Unis, une mesure de sauvegarde peut être appliquée pour une durée maximale de huit ans. Par conséquent, le fait qu'une mesure est imposée initialement pour trois ou quatre ans ne peut pas permettre de se faire une idée exacte de son caractère restrictif pour le commerce. Trois degrés de restriction doivent être évalués pour comparer la mesure recommandée par l'ITC et la mesure effectivement adoptée par les États-Unis: le niveau du contingent, les droits applicables dans le cadre du contingent et les droits hors contingent. Les deux mesures fixent le contingent à un niveau à peu près équivalent.[51] La mesure recommandée par l'ITC ne prévoyait pas l'application, dans les limites du contingent, d'un droit supérieur au droit consolidé normal de 0,8 cent par kg.[52] En conséquence, dans le cadre de cette mesure, les coûts liés au contingent ne seraient pas plus élevés qu'en l'absence de mesure de sauvegarde et, les seuls coûts additionnels seraient, chaque année, les coûts hors contingent. En particulier, le seul coût pouvant être imputé à la quatrième année d'application de la mesure, pendant laquelle la mesure de sauvegarde effectivement imposée par les États-Unis pour trois ans ne serait plus en application[53], correspond au droit hors contingent. L'ITC a recommandé pour cette année-là un taux de droit de 10 pour cent, supérieur de 1 pour cent au taux applicable dans les limites du contingent pendant la première année d'application de la mesure effectivement imposée par les États-Unis.

Les États-Unis ont prétendu que, pendant les trois premières années d'application de chaque mesure, le taux de droit hors contingent de 20 pour cent recommandé par l'ITC a le même effet restrictif sur les échanges que le taux hors contingent de 40 pour cent imposé par les États-Unis parce que l'un et l'autre étaient destinés à empêcher les importations.[54] Cela est manifestement faux. Un taux de 20 pour cent est inférieur, par essence, à un taux de 40 pour cent. De plus, selon les principes économiques fondamentaux, les importations soumises au taux hors contingent restent rentables tant que la différence en pourcentage entre le prix de gros de l'agneau aux États-Unis et le prix mondial est supérieure au taux hors contingent. Il est évident que cela a plus de chance de se produire si le taux hors contingent est de 20 pour cent, que s'il est de 40 pour cent. Le taux hors contingent imposé par les États-Unis est donc plus restrictif pour le commerce que le taux hors contingent recommandé par l'ITC.

La comparaison des coûts résultant de chaque mesure dans les limites du contingent montre aussi que la mesure effectivement imposée par les États-Unis est beaucoup plus restrictive pour le commerce que celle qui était recommandée par l'ITC. Dans le cadre de la mesure recommandée par l'ITC, les coûts estimatifs pour la Nouvelle-Zélande, dans les limites du contingent, seraient de 116 000 dollars EU dans la première année, tandis que, dans le cadre de la mesure effectivement imposée, ils s'élèveraient à 7 125 000 dollars EU.[55] La différence entre ces montants est de 7 010 000 dollars EU. Dans la deuxième année, ces coûts seraient, respectivement, de 121 000 dollars EU et de 4 878 000 dollars EU, soit une différence de 4 757 000 dollars EU. Dans la troisième année, ils s'élèveraient, respectivement, à 106 000 dollars EU et à 2 503 000 dollars EU, soit une différence de 2 397 000 dollars EU. Au total, pendant les trois premières années d'application, la différence entre les coûts dans les limites du contingent résultant pour la Nouvelle-Zélande de la mesure imposée par les États-Unis et de la mesure recommandée par l'ITC serait de 14 164 000 dollars EU.

[51] Chaque mesure prévoit une légère augmentation du contingent après la première année.
[52] Ce droit doit être ramené à 0,7 cent par kg en 2001.
[53] À supposer qu'elle ne soit pas prorogée.
[54] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 202.
[55] Ces prix ont été calculés sur la base d'un prix c.a.f. constant de 1998.

Le niveau du contingent imposé par les États-Unis est analogue à celui qui était recommandé par l'ITC. Le fait que la mesure imposée par les États-Unis a une durée initiale plus courte n'est pas pertinent pour déterminer son effet restrictif sur le commerce car elle peut être prorogée et sa durée maximale peut être de huit ans. Les coûts hors contingent résultant pour la Nouvelle-Zélande de la mesure effectivement imposée sont beaucoup plus élevés que ceux résultant de la mesure recommandée par l'ITC. De plus, la différence entre les coûts en résultant dans les limites du contingent sera d'environ 14,2 millions de dollars EU. C'est sur cette base que la Nouvelle-Zélande affirme que la mesure imposée par les États-Unis est plus restrictive que la mesure recommandée par l'ITC.

18. L'article 5:1 dispose qu'"un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ... un dommage grave et faciliter l'ajustement". Pour satisfaire à cette condition, un Membre qui impose une mesure de sauvegarde doit-il appliquer, par exemple i) une mesure "efficace", ii) la mesure la moins restrictive pour le commerce, iii) une mesure "proportionnée" ou autre chose?

Réponse 18

Les mots "que dans la mesure nécessaire" figurant à l'article 5:1 indiquent à l'évidence que la mesure qui peut être imposée a des limites. S'agissant d'un accord qui traite de restrictions au commerce dans le but légitime de prévenir un dommage grave, ces limites doivent porter sur le degré de restriction de la mesure à l'égard du commerce. Une mesure plus restrictive pour le commerce que nécessaire pour atteindre l'objectif visé est une mesure qui ne serait pas appliquée "que dans la mesure nécessaire", comme le veut l'article 5:1. En outre, il est clair que l'expression "nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement" signifie que la mesure doit atteindre les buts recherchés, à savoir prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement. Le membre de phrase "que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement" signifie donc qu'il doit y avoir une certaine proportionnalité entre la fin recherchée et les moyens employés. En ce sens, que le critère énoncé à l'article 5:1 soit défini par les mots "la moins restrictive pour le commerce" ou "pas plus restrictive qu'il n'est requis"[56] ou en termes plus généraux comme une prescription relative à la proportionnalité, le résultat est le même.

En tout état de cause, la Nouvelle-Zélande ne pense pas qu'une mesure "efficace" par elle-même, réponde au critère énoncé à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. La mesure doit permettre d'atteindre le double objectif de prévenir un dommage ou de le réparer et de faciliter l'ajustement. En ce sens, elle doit être "efficace". Mais une mesure efficace ne se réduirait pas nécessairement à une mesure qui ne serait appliquée "que dans la mesure nécessaire" pour atteindre ces objectifs. En d'autres termes, une mesure pourrait être "efficace" et aller également au-delà des limites prévues à l'article 5:1.

L'exclusion du Canada, du Mexique et d'Israël de la mesure de sauvegarde est-elle compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994?

19. À la lumière de la note interprétative relative à l'Annexe 1A instituant l'OMC, quel est le rapport entre l'article 2:2 et la dernière phrase de la note de bas de page 1 relative à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, d'une part, et l'article XXIV:8 b) du GATT de 1994, d'autre part?

[56] Selon la formule utilisée par les États-Unis dans leur première communication écrite - paragraphe 210.

Réponse 19

L'article XXIV:8 n'englobe pas les mesures de sauvegarde parmi les exceptions expresses, énumérées à l'article XXIV, à la règle qui veut que toutes les réglementations commerciales restrictives soient éliminées des zones de libre-échange. L'article 2:2 prévoit que des mesures de sauvegarde doivent être appliquées à un produit importé quelle qu'en soit la provenance. La note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce donne la primauté, en cas de conflit entre les dispositions du GATT de 1994 et un accord de l'OMC comme l'Accord sur les sauvegardes, aux dispositions du second. En revanche, la dernière phrase de la note de bas de page 1 de l'Accord sur les sauvegardes précise que cet accord ne préjuge pas l'interprétation du rapport entre l'article XIX et le paragraphe 8 de l'article XXIV du GATT de 1994.

La Nouvelle-Zélande estime que, conformément aux constatations de l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Argentine – Chaussures*, il doit y avoir un parallèle entre la détermination de l'existence d'un dommage dans une enquête en matière de sauvegardes et l'application de la mesure corrective pertinente.[57] De l'avis de la Nouvelle-Zélande, rien dans l'Accord sur les sauvegardes ni dans le GATT de 1994 n'étaie l'allégation des États-Unis selon laquelle il y a lieu de faire une distinction entre l'affaire *Argentine – Chaussures* et la présente affaire pour la simple raison que la quantité des importations en jeu est différente. Les conclusions de l'Organe d'appel sont fondées sur le principe juridique et non sur la quantité des importations en jeu.

En outre, l'objectif, tant de l'Accord sur les sauvegardes que de l'article XIX du GATT de 1994, est de prévoir une mesure corrective temporaire pour faire face aux importations en tant que "mesure d'urgence" dans certaines circonstances rigoureusement définies. Suivant cette définition, la Nouvelle-Zélande estime que l'imposition de mesures de sauvegarde ne devrait être autorisée que pour introduire une mesure corrective temporaire face aux importations *dont il est constaté qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave*. En conséquence, les importations en provenance des pays qui appartiennent à une zone de libre-échange qui ne sont pas visées par une mesure corrective en matière de sauvegardes ne devaient pas non plus être visées par l'enquête en matière de sauvegardes destinée à établir l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité.

C'est exactement ce que font l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre de l'Accord de rapprochement économique australo-néo-zélandais: elles excluent de toute la procédure en matière de sauvegardes, y compris les déterminations relatives à l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité, les importations de leurs cosignataires. Il n'y a pas de règle prévoyant l'établissement d'une détermination séparée concernant l'existence d'un lien de causalité ou d'une "contribution importante". Toutes les importations de cette catégorie sont exclues tout naturellement de l'ensemble de la procédure en matière de sauvegardes. En revanche, dans le cadre de l'ALENA, les États-Unis englobent les importations en provenance des États membres de l'Accord de libre-échange dans la détermination relative à l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité. Ces importations sont ensuite exclues de la mesure de sauvegarde éventuelle imposée à moins qu'un critère de causalité distinct ne permette d'établir qu'elles ont représenté, à titre individuel, une "part substantielle" des importations totales qui ont "contribué dans des proportions importantes" au dommage dont il a été constaté qu'il avait été causé par l'ensemble des importations.

Rien dans l'article XXIV du GATT ne justifie l'approche des États-Unis. Cette approche n'est pas non plus étayée par des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes ou de l'article XIX du GATT. La Nouvelle-Zélande estime que ces dispositions, prises globalement, établissent un régime de sauvegarde définitif dans le cadre de l'OMC. L'approche relative à une "contribution importante" n'est étayée par aucune de ces dispositions et n'est donc pas compatible avec ce régime.

[57] Paragraphe 113.

ANNEXE 2-9

DEUXIÈME COMMUNICATION DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(29 juin 2000)

TABLE DES MATIÈRES

Page

I. INTRODUCTION A-272
II. ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES A-273
III. BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE A-280
IV. MENACE DE DOMMAGE GRAVE A-283
V. LIEN DE CAUSALITÉ A-289
VI. NÉCESSITÉ A-296
VII. TRAITEMENT NPF A-299
VIII. CONCLUSION A-300

ANNEXES DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

14. Déposition de M. Kirk Halpern, compte rendu de l'audition concernant le dommage, page 276.

15. Déposition de M. John Cassidy, compte rendu de l'audition concernant le dommage, pages 223 à 225; Déposition de M. Brian Comfort, compte-rendu de l'audition concernant le dommage, pages 215 et 236.

16. Déposition de M. Daniel Sumner, compte rendu de l'audition concernant la mesure corrective, pages 177 et 178

17. Déclaration du Commissaire Crawford, compte rendu de l'audition concernant la mesure corrective, page 200.

18. Déposition de M. Daniel Sumner, compte rendu de l'audition concernant la mesure corrective, page 114.

19. "USDA – Glickman announces $4 million to promote US Lamb", dépêche de Reuters, 12 mai 2000; "USDA to buy $15 million lamb", Dow Jones Commodities Service, 14 février 2000; Département de l'agriculture des États-Unis", Domestic Lamb Industry Adjustment Assistance", décembre 1999.

20. Mme Barshefsky, Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales, compte-rendu de la réunion de la Commission de l'agriculture de la Chambre des représentants, 23 juin 1999.

I. INTRODUCTION

1.1 Dans son argumentation écrite et orale, la Nouvelle-Zélande a démontré en quoi les actions des États-Unis associées à l'imposition d'une mesure de sauvegarde à l'encontre des importations de viande d'agneau ne sont pas conformes aux obligations qu'ils ont contractées au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994: ils n'ont pas démontré qu'une évolution imprévue de circonstances avait entraîné un accroissement des importations; ils n'ont pas identifié convenablement la branche de production nationale prétendument menacée d'un dommage grave; ils n'ont pas démontré qu'une menace de dommage grave était due à l'accroissement des importations; ils n'ont pas pu démontrer que la mesure imposée n'a été appliquée que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement; enfin, la mesure n'a pas été appliquée à tous les produits importés quelle qu'en soit la provenance.

1.2 Dans leur première communication écrite et dans leur déclaration orale devant le Groupe spécial, les États-Unis ont répondu en essayant de remanier le rapport de l'ITC pour démontrer qu'il est conforme à leurs obligations au regard de l'OMC. Néanmoins, si l'on compare attentivement ce que l'ITC a dit et ce que les États-Unis prétendent maintenant qu'elle a dit, on voit que la description du rapport de l'ITC faite par les États-Unis ne résiste pas à l'analyse. Les États-Unis attribuent à l'ITC des conclusions qu'elle n'a pas formulées et assemblent une série d'observations disparates faites par l'ITC pour dire qu'elles constituent ensemble une conclusion. Ils cherchent ainsi à réécrire le rapport de l'ITC, en suggérant qu'il contient des conclusions qui n'y figurent pas et qu'il omet des déclarations qui y figurent. Cette tentative de faire fi du rapport effectif de l'ITC en faveur d'un nouveau rapport préparé par les États-Unis pour réfuter les allégations formulées à leur encontre dans la présente affaire est inadmissible. L'Accord sur les sauvegardes exige que l'autorité chargée de l'enquête "évalue" et "démontre" et présente des conclusions et une analyse motivées. Les tentatives faites par les États-Unis pour démontrer après coup ce qui aurait dû l'être par l'ITC ne satisfont pas à ces prescriptions.

1.3 Les États-Unis voudraient aussi que le Groupe spécial leur laisse une grande latitude pour interpréter leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Dans leur déclaration orale à la première audition devant le Groupe spécial, ils ont affirmé qu'il ne fallait pas limiter indûment la capacité des Membres de prendre des mesures de sauvegarde.[1] Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, ils affirment en outre que le Groupe spécial ne devrait pas interpréter les obligations en matière de sauvegardes de façon "étroite" ou "stricte".[2] Les États-Unis pensent manifestement que leur capacité de prendre des mesures de sauvegarde ne devrait pas être soumise à un examen approfondi.

1.4 Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a fait observer que les mesures de sauvegarde sont des mesures exceptionnelles et que, comme l'a déclaré l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, "en interprétant les conditions préalables régissant l'adoption de telles mesures, il faut prendre en considération leur caractère exceptionnel".[3] Cette approche ne suppose pas que les dispositions des accords de l'OMC en matière de sauvegardes sont définies comme des exceptions. Elle reconnaît que les Membres doivent s'acquitter rigoureusement de leurs obligations lorsqu'ils prennent des mesures impliquant la suspension temporaire d'obligations découlant d'un traité qui prive d'autres Membres d'avantages négociés. En somme, la latitude que les États-Unis réclament en l'espèce pour interpréter leurs obligations ne repose sur rien. L'Accord sur les sauvegardes devrait plutôt être interprété suivant le

[1] Déclaration orale des États-Unis à la première audition du Groupe spécial, paragraphe 3.
[2] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 119 et 120.
[3] WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 94. Voir les paragraphes 7.16 et 7.18 de la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande.

sens ordinaire donné à ses termes dans leur contexte, et cette interprétation ne devrait pas être élargie pour faire une place à l'interprétation qui en a été donnée par un Membre.

1.5 Dans cette deuxième communication écrite, la Nouvelle-Zélande reprend les arguments qu'elle a présentés dans ses communications antérieures, écrites et orales, pour montrer que les réfutations tentées par les États-Unis sont infondées. La Nouvelle-Zélande montre que l'ITC n'a pas démontré l'existence d'une évolution imprévue des circonstances et que la définition de la "branche de production nationale" prétendument menacée d'un dommage grave n'a aucun fondement au regard des règles de l'OMC. Elle démontre que l'ITC a déterminé que la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave sur la seule base de l'hypothèse que, si les importations augmentent, la branche de production nationale en pâtira, et non sur la base d'une analyse objective motivée. De plus, les États-Unis n'ont pas démontré qu'une menace de dommage grave pour la branche de production nationale était due aux importations et ils ont attribué le dommage causé par d'autres facteurs à l'accroissement des importations. Enfin, les États-Unis n'ont pas appliqué la mesure corrective seulement dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement, et ils ne l'ont pas appliquée à toutes les importations qui ont prétendument contribué à la menace de dommage grave pesant sur la branche de production nationale.

II. ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES

2.1 Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a fait observer que l'ITC n'avait pas identifié l'"évolution imprévue des circonstances", au sens de l'article XIX du GATT, à laquelle répondait la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis.[4] De plus, comme l'a indiqué clairement la Nouvelle-Zélande, il n'y avait pas eu d'évolution imprévue des circonstances puisque la régression du secteur de la viande d'agneau aux États-Unis était connue, prévue et prévisible.[5] Dans leur première communication écrite, les États-Unis ont voulu remédier à cette carence du rapport de l'ITC en évoquant le "changement important et inattendu" que constituait, selon eux, l'accroissement des importations, en particulier des importations de produits réfrigérés.[6] Toutefois, comme l'a dit la Nouvelle-Zélande dans sa déclaration orale à la première audition devant le Groupe spécial, cet accroissement ne constituait pas une "évolution imprévue des circonstances", au sens de l'article XIX du GATT, que les États-Unis peuvent invoquer en l'espèce.[7] De plus, il appartient à l'ITC, au moment de l'enquête, et non aux États-Unis *a posteriori*, de démontrer qu'il y a eu une évolution imprévue des circonstances.

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

> "Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante à assumés en vertu du présent Accord, un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave ..."

Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a dit que, bien que, en faisant référence à l'"évolution imprévue des circonstances", la clause introductive de l'article XIX:1 a) n'établisse pas des conditions indépendantes pour l'application d'une mesure de sauvegarde, cette clause décrivait

[4] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.31.
[5] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.33 à 7.35.
[6] Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 49 et 59.
[7] Déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphes 20 à 25.

"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".[8]

2.3 En énonçant le critère de cette façon, l'Organe d'appel a indiqué clairement que, bien que l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" ne soit pas une "condition" au sens des dispositions de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes relatives à l'accroissement des importations, au lien de causalité et au dommage grave, c'était néanmoins un élément dont il fallait démontrer l'existence. L'Organe d'appel n'a pas dit qu'une "évolution imprévue des circonstances" devait simplement exister; il a dit qu'elle devait être "démontrée" et qu'il appartenait aux autorités compétentes de faire cette démonstration. Il a indiqué en outre que, comme il avait déterminé, pour d'autres raisons, que la mesure de sauvegarde imposée par l'Argentine n'était pas fondée en droit, "[il] n'estim[ait] pas qu'il soit nécessaire de compléter l'analyse ... en [se] 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" ... ".[9] La question était de savoir si les autorités argentines chargées de l'enquête avaient démontré l'existence d'une évolution imprévue des circonstances; ce n'était pas de savoir si le gouvernement argentin agissant *a postériori*, au cours d'une procédure à l'OMC, avait pu le démontrer.

2.4 Le fait que les autorités compétentes elles-mêmes doivent démontrer l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" découle aussi de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes. La démonstration de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" fait clairement partie de "tous les points de fait et de droit pertinents" sur lesquels l'autorité compétente doit présenter un rapport, conformément à l'article 3:1.

2.5 Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis soutiennent que les autorités compétentes n'ont pas à constater l'existence d'une évolution imprévue des circonstances au cours de leur enquête, en prétendant qu'aucune disposition des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes n'établit un critère sur lequel les autorités pourraient se fonder pour déterminer si les négociateurs avaient pu prévoir l'évolution ultérieure des circonstances.[10] Ils soutiennent que les autorités compétentes devaient par conséquent effectuer des enquêtes supplémentaires pour déterminer s'il y avait eu une évolution imprévue des circonstances et si cette évolution avait été prévue.[11]

2.6 Toutefois, cette suggestion est une répétition à peine déguisée de l'argument, rejeté dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, selon lequel l'Accord sur les sauvegardes n'impose pas aux Membres l'obligation de constater l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. Cette obligation est énoncée à l'article XIX du GATT, et non dans l'Accord sur les sauvegardes, et, de ce fait, il n'est pas étonnant que les critères régissant son application ne figurent pas aux articles 2, 3 ou 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Par ailleurs, les Membres sont tenus de respecter les termes des accords de l'OMC et ils ne doivent pas seulement s'acquitter de leurs obligations dans les cas où des critères d'application précis sont énoncés dans les accords.

2.7 De plus, la distinction entre une condition juridique et une circonstance factuelle, sur laquelle les États-Unis insistent tant, n'entraîne pas la conséquence qu'ils suggèrent. Il y a évidemment une différence entre une condition juridique qui doit être remplie et une circonstance factuelle dont l'existence doit être démontrée, mais l'une et l'autre constituent une prescription juridique qu'il faut respecter. Le non-respect d'une prescription juridique régissant l'application d'une mesure de sauvegarde signifie que la mesure ne peut pas être appliquée.

---

[8] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 92.
[9] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 98 (pas d'italique dans l'original).
[10] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 14.
[11] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, note de bas de page 11.

2.8 Dans leur première communication écrite, les États-Unis semblent suggérer que le rapport de l'ITC fait implicitement la démonstration de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances".[12] Ils fondent leur argument sur des choses dites dans différents contextes, qu'ils essaient d'assembler pour dire qu'elles démontrent implicitement l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances". L'ITC a analysé l'évolution des conditions de concurrence en examinant le lien de causalité[13]; elle a analysé l'évolution des conditions du marché en examinant la mesure corrective[14] et elle a analysé l'accroissement des importations de produits réfrigérés en examinant si la viande d'agneau importée et la viande d'agneau d'origine nationale étaient des produits similaires.[15] Ces références semblent destinées à prouver que l'ITC a démontré, par déduction, que l'"évolution imprévue des circonstances" aurait entraîné un accroissement des importations. Mais cette déduction est inventée de toutes pièces. Elle n'a rien à voir avec ce que l'ITC a effectivement dit dans son rapport.

2.9 Même si les États-Unis pouvaient, aussi tardivement, remédier à une lacune du rapport de l'ITC, ils ne l'ont pas fait dans leur première communication écrite ni dans leur déclaration orale devant le Groupe spécial. Leur argument consiste à dire en gros, qu'il y a eu un accroissement des importations. Or, la prescription relative à l'"accroissement des importations" est une condition de l'application d'une mesure de sauvegarde qui est énoncée à l'article 2:1 de l'Accord et qui est distincte de l'"évolution imprévue des circonstances". C'est précisément le sens de la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, qui établissait que l'évolution imprévue des circonstances était un élément dont il fallait démontrer l'existence.[16] Il ne suffit pas de montrer que les conditions de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes sont remplies. Il faut aussi *démontrer* que l'accroissement des importations s'est produit *par suite de* l'évolution imprévue des circonstances. C'est précisément la question que l'Organe d'appel a estimé ne pas devoir examiner dans l'affaire *Argentine – Chaussures* parce qu'il était parvenu à une décision pour d'autres raisons. Si ces autres raisons n'avaient pas existé, l'Organe d'appel aurait dû examiner la question de savoir si les autorités argentines compétentes avaient démontré que les importations s'étaient accrues par suite de l'évolution imprévue des circonstances.

2.10 L'autre argument implicite des États-Unis ne résiste pas non plus à l'analyse. Dans leur première communication écrite, ils laissent entendre que ce n'était pas seulement l'accroissement des importations qui constituait une "évolution imprévue des circonstances", et que la modification de la part relative des produits congelés au profit des produits réfrigérés constituait aussi une évolution imprévue des conditions de concurrence ou des conditions du marché.[17] Mais cet argument est entaché du même vice que le précédent. Il repose sur une interprétation erronée de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. Cette disposition indique clairement que l'accroissement des importations et la modification des conditions dans lesquelles elles sont effectuées doivent résulter de l'"évolution imprévue des circonstances". Il faut donc démontrer que l'accroissement des importations *et* les conditions d'importation sont le résultat d'un événement inattendu.

2.11 Admettre que l'accroissement des importations ou la modification des conditions d'importation constitue une "évolution imprévue des circonstances" reviendrait à admettre que l'accroissement des importations et les conditions dans lesquelles elles sont effectuées doivent résulter de l'accroissement des importations et des conditions dans lesquelles elles sont effectuées. Cela reviendrait à dire qu'elles doivent "résulter" d'elles-mêmes. Une telle approche viderait de son sens la

[12] Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 49 à 60.
[13] Rapport de l'ITC, I-22.
[14] Rapport de l'ITC, I-30.
[15] Rapport de l'ITC, I-11.
[16] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 92.
[17] Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 50 à 59.

prescription exigeant que l'existence d'une évolution imprévue des circonstances soit démontrée. Elle aurait pour effet d'exclure du droit ce que l'Organe d'appel a précisément considéré comme un élément du droit dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.

2.12 Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis ont essayé de dire que la Nouvelle-Zélande avançait un argument selon lequel la locution "par suite de", employée à l'article XIX du GATT de 1994, avait le même sens que le verbe "causer" employé plus loin dans cet article et à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.[18] Ce n'est pas ce que dit la Nouvelle-Zélande. Elle dit au contraire que, pour respecter la prescription exigeant qu'une évolution imprévue des circonstances soit démontrée, les États-Unis doivent indiquer les circonstances dont l'évolution imprévue a entraîné l'importation des produits en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'elle cause ou menace de causer un dommage grave. Comme les États-Unis semblent eux-mêmes le reconnaître, le "résultat", c'est-à-dire l'accroissement des importations à des conditions telles qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave, doit "généralement découler" d'une évolution imprévue des circonstances.[19] Mais il n'est pas nécessaire que cette évolution en soit la cause. En somme, les États-Unis déforment la position de la Nouvelle-Zélande en disant qu'elle impose un double critère de causalité.

2.13 Comme l'a affirmé l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'interprétation classique de l'expression "évolution imprévue des circonstances" reste celle qui a été donnée par le groupe de travail du GATT dans l'affaire *Chapeaux de feutre*:

> "une évolution postérieure à la négociation et dont il ne serait pas raisonnable de prétendre que les négociateurs du pays qui a octroyé la concession auraient pu et auraient dû la prévoir à l'époque."[20]

Dans cette affaire, c'était "la mesure dans laquelle le changement de mode a modifié la situation de la concurrence" qui était la circonstance dont l'évolution était imprévue.[21]

2.14 Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis ont cherché à minimiser l'importance du critère énoncé dans l'affaire *Chapeaux de feutre* au point de le réduire à néant.[22] Leur argument consiste essentiellement à dire que, s'il y a un accroissement des importations, cela suffit en soi pour constituer une évolution imprévue des circonstances. Ils vont même jusqu'à affirmer que l'on présume que l'accroissement ultérieur des importations n'était pas prévu.[23] Ils disent ce qui suit: "Comme on ne peut pas présumer que les Membres mettent sciemment en péril leurs industries en accordant des concessions tarifaires, on doit présumer que les circonstances ultérieures qui mettent en danger leurs producteurs sont de celles qui étaient "imprévues" au moment où les concessions ont été négociées".[24] De plus, au vu des pièces jointes aux réponses des États-Unis, il semble que c'est une

[18] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 5.

[19] Dans leurs réponses au Groupe spécial, les États-Unis disent que: "l'expression "si, par suite de" donne à penser que les rédacteurs de l'article XIX cherchaient à décrire une situation dans laquelle un résultat particulier ("par suite de") faisait généralement suite à des évènements antérieurs"; Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 3.

[20] 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 ("Chapeaux de feutre"), GATT/CP/106, adopté le 22 octobre 1951, paragraphe 9. Voir *Argentine – Chaussures*, paragraphe 96.

[21] Chapeaux de feutre, paragraphe 12.

[22] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 23 à 25.

[23] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 26.

[24] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 8.

position arrêtée de longue date.[25] Les États-Unis citent eux-mêmes les remarques faites par le président de la Commission douanière devant la Commission des finances du Sénat, en juin 1948, selon lesquelles, si des produits sont importés en quantités telles accrues et à des conditions telles qu'ils causent ou menacent de causer un dommage grave, la situation "doit, à la lumière de l'objectif du programme d'accords commerciaux et de la clause de sauvegarde elle-même, être considérée comme le résultat de l'évolution imprévue des circonstances".[26]

2.15 Nonobstant la prétendue paternité de la clause de sauvegarde revendiquée par les États-Unis, les arguments qu'ils avancent démontrent, d'une part, que l'on ne peut pas se fier à l'historique d'une négociation fait par une partie et, d'autre part, que les États-Unis veulent résolument vider de sa substance la notion d'évolution imprévue des circonstances. Leurs arguments ne sont guère plus qu'une tentative pour exclure de leurs obligations en matière de sauvegardes toute prescription exigeant que soit démontrée l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances".

2.16 Conformément à l'article XIX du GATT, il faut qu'un événement inattendu ou imprévu ait provoqué un accroissement des importations dans des quantités et à des conditions telles qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave. Les États-Unis doivent démontrer qu'un événement inattendu ou imprévu s'est produit. Or, ils ne l'ont pas fait. D'ailleurs, comme l'a indiqué la Nouvelle-Zélande, l'évolution des circonstances qui a entraîné un accroissement des importations était la conséquence directe des actions du gouvernement des États-Unis et, partant, elle ne pouvait pas être imprévue. C'est pourquoi les États-Unis se sont repliés sur l'argument selon lequel l'évolution des circonstances qui était imprévue était l'accroissement des importations en soi. Toutefois, comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande, cette démarche vide aussi de sa substance la prescription relative à l'évolution imprévue des circonstances.

2.17 L'argument des États-Unis selon lequel l'évolution imprévue des circonstances consistait en l'accroissement des importations n'est guère plus plausible quand il est formulé en termes de modification des conditions de concurrence. Les États-Unis prétendent que les caractéristiques de la concurrence se sont "brusquement modifiées" après 1995[27], de façon "soudaine" et "inattendue"[28], et que cela constituait une "évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX du GATT de 1994.[29] Ils fondent leur argumentation sur le fait que l'ITC a prétendument estimé que le produit importé et le produit d'origine nationale étaient devenus plus similaires et, partant, plus directement concurrents depuis 1995, par suite de la modification de la part relative des produits liée au remplacement des produits congelés par les produits frais ou réfrigérés, et du fait de la dimension plus important du produit importé.

2.18 Toutefois, les éléments de preuve figurant dans le rapport de l'ITC ne corroborent pas cette allégation. L'ITC a essayé d'examiner les conditions de concurrence entre le produit importé et le produit d'origine nationale en comparant les ventes de huit morceaux différents.[30] Sur les huit morceaux choisis, trois ne pouvaient pas être comparés parce que les ventes étaient insuffisantes tant pour le produit d'origine nationale que pour le produit importé et, dans deux cas (deux produits congelés), les ventes du produit national étaient trop faibles. Les ventes n'étaient suffisantes que pour trois produits, dont deux étaient considérés comme des produits d'origine nationale et un comme un

[25] Voir, en particulier, la pièce n° 25 des États-Unis jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.
[26] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 21.
[27] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 54.
[28] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 56.
[29] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 60.
[30] Rapport de l'ITC, II-74 à II-76.

produit importé. Sur la base des éléments de preuve dont elle disposait[31], l'ITC a constaté qu'il n'y avait pas de chevauchement important entre les ventes des morceaux importés et des morceaux d'origine nationale, et partant qu'il y avait peu de concurrence directe entre eux. De plus, d'après les réponses aux questions posées aux importateurs sur les changements importants intervenus au cours des cinq années précédentes dans les types de morceaux, il y avait eu une augmentation de la part des produits importés qui n'étaient pas produits par la branche de production nationale.[32] Cela concorde avec la constatation de l'ITC selon laquelle il y avait des "*différences* entre les produits de sources différentes"[33], plutôt qu'une concurrence directe.

2.19 De même, l'allégation des États-Unis selon laquelle il y avait une concurrence plus directe du fait de la dimension plus importante du produit importé ne résiste pas à un examen attentif. L'ITC a constaté que le poids carcasse moyen du produit américain était de 67 livres, contre 35 livres pour les agneaux de boucherie néo-zélandais.[34] Elle a constaté en outre que le carré d'agneau néo-zélandais pesait généralement entre 14 et 16 onces.[35] Le poids du carré d'agneau américain est de l'ordre de 24 à 28 onces.[36] Le seul véritable élément de preuve dont disposait l'ITC indiquant que la dimension du produit importé avait augmenté est le fait que le poids carcasse moyen du produit australien était passé de 40 livres en 1993 à 42 livres en 1996 et 1997.[37] Cela est loin d'être suffisant pour conclure que le produit importé est devenu plus comparable, par sa dimension, au produit d'origine nationale. D'ailleurs, les États-Unis semblent maintenant l'admettre dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, où il n'est pas fait mention de la dimension plus importante du produit importé.[38]

2.20 Il n'y a pas non plus d'élément de preuve démontrant de façon convaincante que le remplacement des produits congelés par des produits frais et réfrigérés a fait que le produit importé concurrençait plus directement le produit d'origine nationale. L'ITC a constaté que la viande d'agneau d'origine nationale et importée était destinée aux mêmes usages, citant des éléments prouvant que la viande d'agneau fraîche, réfrigérée et congelée est utilisée de la même façon.[39] Si tel est le cas, la modification de la part relative des produits ne peut pas avoir eu d'effet sur la concurrence entre les produits sur le marché.

2.21 Même si cela n'était pas le cas, il est évident que l'augmentation de la part des produits frais et réfrigérés ne signifiait pas qu'ils concurrençaient le produit national. L'ITC a constaté qu'une grande partie des produits importés répondaient à une nouvelle demande.[40] Depuis 1994, la viande d'agneau fraîche et réfrigérée originaire de Nouvelle-Zélande sert à approvisionner une grande chaîne de restaurants américains et des magasins-entrepôts, qui préféraient l'agneau néo-zélandais en raison de la dimension réduite des morceaux, du goût, de la plus faible teneur en matière grasse et de la consistance. Ces établissements n'achetaient pas de viande d'agneau avant 1994. La croissance des importations de produits frais et réfrigérés a été due, pour l'essentiel, à l'augmentation naturelle du nombre de points de vente de ces acheteurs américains.[41] Par conséquent, la viande d'agneau importée fraîche et réfrigérée répondant à cette nouvelle demande n'est pas en concurrence directe

[31] Déposition de M. Kirk Halpern à l'audition concernant le dommage, jointe en tant qu'annexe 14 de la Nouvelle-Zélande.
[32] Rapport de l'ITC, II-65.
[33] Rapport de l'ITC, I-23 (non souligné dans l'original).
[34] Rapport de l'ITC, II-8.
[35] Rapport de l'ITC, II-75.
[36] Rapport de l'ITC, II-74.
[37] Rapport de l'ITC, II-37.
[38] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 9 à 13.
[39] Rapport de l'ITC, I-11.
[40] Rapport de l'ITC, I-32.
[41] Déposition de MM. John Cassidy et Brian Comfort à l'audition concernant le dommage, jointe en tant qu'annexe 15 de la Nouvelle-Zélande.

avec le produit d'origine nationale. Le produit importé ne peut donc pas "se substituer" au produit d'origine nationale, comme le prétendent les États-Unis.[42]

2.22 De plus, l'augmentation des importations de produits frais et réfrigérés ne peut pas constituer une évolution "imprévue" au sens de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. De la viande d'agneau fraîche et réfrigérée est importée de Nouvelle-Zélande depuis 1986.[43] Les produits frais et réfrigérés représentaient 31 pour cent des importations de viande d'agneau en 1990.[44] En 1997, la viande congelée représentait encore la majeure partie des importations de viande d'agneau.[45] Cette année-là, la viande d'agneau fraîche et réfrigérée importée de Nouvelle-Zélande ne représentait que 30 pour cent des importations totales de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande.[46] Étant donné que les produits frais et réfrigérés étaient plus chers et, partant, devaient rapporter plus aux exportateurs, l'augmentation de la part de ces produits aurait dû être à la fois attendue et prévue en 1995. D'ailleurs, dans son rapport de 1995, l'ITC avait évoqué la levée le 1er juillet 1995 des restrictions à l'importation, dans la Communauté européenne, de viande d'agneau réfrigérée en provenance de Nouvelle-Zélande, en examinant la part de la "viande de mouton réfrigérée de valeur" dans les importations totales en provenance de Nouvelle-Zélande.[47] Il est donc évident qu'une augmentation probable des importations de viande d'agneau réfrigérée de valeur aux États-Unis pouvait être attendue et prévue au début de 1995.

2.23 Les États-Unis n'ont donc pas démontré que le produit importé et le produit d'origine nationale étaient en concurrence plus directe depuis le 1er janvier 1995, date à laquelle ils ont contracté des obligations au titre du GATT de 1994. Même s'ils l'avaient fait, ils n'ont pas démontré que cela aurait constitué une "évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.

2.24 Ainsi, même s'il était possible de le faire rétroactivement, les États-Unis ne se sont pas acquittés de l'obligation de démontrer l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances". Dans sa première communication écrite[48] et dans sa déclaration orale à la première audition devant le Groupe spécial[49], la Nouvelle-Zélande a montré qu'en l'espèce l'accroissement des importations résultait de la baisse de la production intérieure, qui était elle-même due, dans une large mesure, à la suppression de la subvention versée aux producteurs en vertu de la Loi sur la laine. Une telle conséquence était évidemment prévisible. Les États-Unis n'ont même pas cherché à le réfuter. Ils n'ont pas cherché à démontrer que la baisse de la production intérieure n'était pas prévue ou prévisible, ce qu'ils n'auraient pas pu faire, cette baisse étant la conséquence de leurs propres actions. La baisse de la production intérieure qui en a résulté a entraîné un accroissement des importations afin de répondre à la demande non satisfaite. Comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande, les États-Unis ont tenté, en l'espèce, de répercuter sur les importations, au moyen d'une mesure de sauvegarde, les charges résultant de leurs propres actions sur leur marché intérieur.

---

[42] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 12. Les États-Unis prétendent dans ce paragraphe, que la Nouvelle-Zélande a admis que les produits importés s'étaient substitués à la viande d'agneau d'origine nationale mais cela est faux. La Nouvelle-Zélande ne l'a jamais admis.

[43] Rapport de l'ITC, II-20.

[44] USITC, Lamb meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. n° 332-357, août 1995, publication de l'ITC n° 2915, tableau 2-14, joint à la première communication écrite des États-Unis en tant que pièce n° 10.

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

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

[47] USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. n° 332-357, août 1995, publication de l'ITC n° 2915, page 4-20.

[48] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.33 à 7.35.

[49] Déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphe 21.

III. BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE

3.1 Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a fait observer que l'ITC avait déterminé ce qui constituait la branche de production nationale prétendument menacée d'un dommage grave sur la base d'un critère qui ne trouve aucune justification dans l'Accord sur les sauvegardes.[50] Au lieu de déterminer la branche de production nationale en considérant les producteurs de "produits similaires ou directement concurrents", l'ITC a voulu élargir la catégorie des producteurs en y incluant ceux qui ne produisaient pas des "produits similaires ou directement concurrents". Les États-Unis prétendent que cette approche est conforme à l'Accord sur les sauvegardes parce que l'expression "l'ensemble des producteurs", figurant à l'article 4:1 c), devait être interprétée comme englobant les "producteurs" qui font partie d'une "chaîne de production continue" allant du produit brut au produit transformé, dans le cadre de laquelle il y a une "concordance substantielle des intérêts économiques" des producteurs du produit brut et des producteurs du produit transformé.[51] Mais cette approche ignore le contexte dans lequel l'expression "l'ensemble des producteurs" est employée à l'article 4:1 c) et elle n'a aucun fondement dans l'Accord sur les sauvegardes, ni dans le GATT de 1994.

3.2 Dans leur première communication écrite, les États-Unis ne prétendent pas que les agneaux vivants et la viande d'agneau sont "similaires ou directement concurrents". Ils disent simplement que la question est "inappropriée".[52] Ils essaient de défendre la position adoptée par l'ITC en faisant valoir qu'il y a une intégration entre les producteurs d'agneaux vivants et les producteurs de viande d'agneau. Ils affirment qu'en l'espèce, l'intégration des entreprises aux différents stades de la chaîne de production continue est très poussée. D'après eux, cette "intégration verticale" justifie l'inclusion dans la branche de production nationale des entreprises qui ne produisent pas des produits similaires ou directement concurrents, aux fins de l'enquête menée par l'ITC. Pour étayer leur argument, ils invoquent une affaire qui n'est pas pertinente et ils essaient de présenter comme différentes, ou tout simplement d'ignorer, des affaires qui sont tout à fait pertinentes.[53]

3.3 La décision du Groupe spécial du GATT dans l'affaire *Nouvelle-Zélande – Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande*[54], sur laquelle les États-Unis se fondent, n'est tout simplement pas pertinente en l'espèce. Dans cette affaire, le Groupe spécial avait rejeté l'idée que l'on pouvait faire une distinction entre différents producteurs du même produit. Ce n'est pas ce dont il est question ici. En effet, il s'agit de savoir si les producteurs de produits différents – qui ne sont pas similaires ou directement concurrents – peuvent être inclus dans la définition de la branche de production nationale. L'affaire précitée serait pertinente si l'argument était que les producteurs de certains types de viande d'agneau auraient dû être exclus de la définition de la branche de production nationale. Mais ce n'est pas ce qu'a dit la Nouvelle-Zélande.

3.4 De même, les États-Unis essaient de présenter comme différentes les affaires *Canada - Institution de droits compensateurs à l'importation de viande de bœuf destinée à la transformation en provenance de la CEE*[55] et *États-Unis - Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin*[56], mais cela n'est pas convaincant. Le fait que la décision du Groupe spécial dans l'affaire *Canada - Viande de bœuf destinée à la transformation* n'a jamais été adoptée n'est pas

[50] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.40 et 7.41.

[51] Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 62, 63 et 68. En répondant aux questions du Groupe spécial sur ce point, les États-Unis ont cité trois dictionnaires différents à l'appui de leur allégation concernant le "sens ordinaire" des mots "produit" et "production": Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 30. Cela montre que le "sens ordinaire" de ces mots est fabriqué par les États-Unis aux fins de l'interprétation de l'article 4:1 c).

[52] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 61.

[53] Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 71 à 76.

[54] IBDD, S32/57, rapport adopté le 18 juillet 1985.

[55] SCM/85, 13 octobre 1987.

[56] Rapport adopté par le Comité SMC le 28 avril 1992, SCM/71, IBDD, S39/490.

pertinent. La Nouvelle-Zélande n'a pas dit que cette affaire faisait autorité. Elle l'a citée pour montrer qu'il existait une forme de raisonnement constante en vertu de laquelle les groupes spéciaux du GATT avaient toujours rejeté l'idée qu'un produit similaire ou directement concurrent devrait être défini sur la base d'une notion d'intégration verticale de la branche de production. Ce raisonnement est illustré aussi par la décision rendue dans l'affaire *Canada – Restrictions à l'importation de crème glacée et de yogourt*[57], que les États-Unis préfèrent ignorer.

3.5 Dans l'affaire *États-Unis – Vin et produits du raisin*, le Groupe spécial a reconnu que la transformation des produits agricoles primaires est souvent un processus économique distinct, quel que soit le mode de propriété, de sorte que c'est en fait une branche distincte de celle qui produit les produits primaires.[58] Il a dit aussi que l'interdépendance économique de ces branches distinctes n'est pas un facteur pertinent pour définir la branche de production.[59] Dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, le Groupe spécial a déclaré que le seul cas où la propriété commune influe sur la définition de la branche de production est celui où il en résulte une intégration si complète des processus de production qu'il est impossible de les analyser séparément.[60] Comme l'ITC l'a elle-même reconnu, ce type d'intégration n'existe en l'espèce qu'entre les éleveurs et les engraisseurs et entre les conditionneurs et les dépeceurs.[61] Par conséquent, l'approche adoptée par les États-Unis pour déterminer la branche de production nationale n'a aucun fondement dans la jurisprudence de l'OMC ou du GATT.

3.6 En tout état de cause, même si elle était fondée en droit, la thèse de l'"intégration verticale" soutenue par les États-Unis ne résiste pas à l'examen des faits. Aux États-Unis, l'intégration verticale observée à l'intérieur des secteurs, c'est-à-dire entre les éleveurs et les engraisseurs, producteurs d'agneaux vivants, et entre les conditionneurs et les dépeceurs, producteurs de viande d'agneau, ne se produit pas de la même façon entre ces secteurs. Une seule entreprise, Transhumance, qui s'est fermement opposée à la demande adressée à l'ITC, opère à la fois dans le secteur de l'agneau vivant et dans celui de la viande d'agneau. Mais, même dans ce cas, on pourrait identifier des opérations commerciales distinctes qui pourraient être traitées comme des branches distinctes aux fins d'une enquête sur l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave. Par conséquent, la réalité de l'"intégration verticale" corrobore en fait l'affirmation de la Nouvelle-Zélande, et non celle des États-Unis, concernant la branche de production nationale appropriée.

3.7 De plus, la thèse de la "chaîne de production continue" avancée par les États-Unis présente les moutons vivants comme un simple intrant dans un processus de production, ce qui est totalement faux. Les agneaux vivants sont un produit distinct. Ils sont vendus pour la reproduction et ils fournissent de la laine.[62] Ce ne sont pas seulement des intrants dans le processus de production de viande d'agneau. Que les États-Unis n'exportent pas d'agneaux vivants, comme l'ont affirmé leurs représentants à l'audition, ne change rien au fait que les agneaux vivants sont un produit distinct de la viande d'agneau.

---

[57] Rapport adopté le 5 décembre 1989, IBDD S36/71.

[58] États-Unis – Vin et produits du raisin, paragraphes 4.3 et 4.5.

[59] États-Unis – Vin et produits du raisin, paragraphe 4.5

[60] Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation, paragraphe 5.14.

[61] Rapport de l'ITC, II-29 et II-33. En répondant à une question posée par le Groupe spécial, à l'audition du 26 mai 2000, sur le point de savoir si la branche de production américaine est si fortement intégrée qu'il est impossible d'en dissocier les segments, les États-Unis ont répondu simplement que, comme les agneaux sont généralement élevés pour la viande, tous les segments ont tendance à progresser ou à régresser en même temps. Cela ne signifie pas qu'il est impossible de faire une distinction entre les secteurs.

[62] L'ITC a elle-même reconnu que la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine avait une incidence considérable sur les producteurs d'agneaux vivants, ce qui montre que ces derniers sont aussi beaucoup utilisés pour la production de laine: rapport de l'ITC, I-30.

3.8 Hormis son incompatibilité avec la situation réelle des branches de production d'agneaux vivants et de viande d'agneau, et avec le libellé effectif de l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, l'argument des États-Unis selon lequel les producteurs d'intrants devraient être considérés comme faisant partie de la branche de production nationale aux fins d'une détermination au titre de l'Accord a aussi des implications systémiques importantes. Il donne la possibilité de considérer que tous les producteurs d'intrants, quelle que soit leur importance, font partie de la branche de production nationale. Une telle approche viderait de leur sens les disciplines en matière de sauvegardes.

3.9 Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis ont essayé de minimiser les conséquences de leurs arguments en disant que l'ITC n'inclut les producteurs d'un produit brut dans la catégorie des producteurs du produit transformé final que dans le cas des produits agricoles.[63] Autrement dit, les États-Unis affirment que, dans leur pratique en matière de sauvegardes, il existe deux définitions des producteurs de produits similaires ou directement concurrents. L'une s'applique aux produits agricoles et l'autre aux produits manufacturés. Mais rien dans l'Accord sur les sauvegardes ou dans le GATT de 1994 ne justifie une telle distinction. La seule distinction entre les produits agricoles et les autres produits établie aux fins de l'imposition de mesures de sauvegarde dans le système de l'OMC, figure à l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture, qui énonce une clause de sauvegarde spéciale pour certains produits agricoles. Les négociateurs de l'Accord sur les sauvegardes savaient pertinemment qu'ils pouvaient faire une distinction entre les produits agricoles et les autres produits, s'ils le souhaitaient. Ils ne l'ont pas fait aux fins de la définition de la branche de production nationale au sens de l'article 4:1 c) de l'Accord. Par conséquent, cette nouvelle position des États-Unis ne fait que montrer combien leur pratique en matière de sauvegardes s'écarte de leurs obligations au titre des Accords de l'OMC.

3.10 La notion de "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents" énoncée à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes était censée avoir un effet limitatif. En fait, cet article comporte la première référence à la branche de production nationale qu'il définit clairement en précisant que c'est la branche qui produit "des produits similaires ou directement concurrents". La primauté de l'article 2:1 à cet égard est mise en évidence par l'article 4:1 c), qui explique, dans sa première clause, qu'une branche de production nationale s'entend "de l'ensemble des producteurs *des* produits similaires ou directement concurrents ...". L'article défini "des" ne peut renvoyer qu'aux produits similaires ou directement concurrents visés à l'article 2:1.

3.11 Le libellé de l'article 4:1 c) montre aussi clairement que l'expression "l'ensemble des producteurs" donne une indication quantitative de la catégorie de producteurs. Elle ne permet pas d'inclure dans cette catégorie les producteurs qui ne produisent pas de produits similaires ou directement concurrents, comme le prétendent les États-Unis. Cela est confirmé par la seconde clause de l'article 4:1 c) qui fait référence, en lieu et place de "l'ensemble des producteurs", à "ceux dont les productions additionnées de produits similaires ou directement concurrents constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits". Ce sont deux façons alternatives de s'assurer qu'une plainte concernant un dommage grave ou une menace de dommage grave émane d'une catégorie représentative de la branche de production nationale, et non de quelques producteurs isolés au sein de cette branche.[64] Aucune des deux formules n'élargit le sens du terme "producteur" pour inclure plus que les producteurs de produits similaires ou directement concurrents, comme les États-Unis cherchent à le faire.

3.12 En somme, l'approche adoptée par les États-Unis pour déterminer en l'espèce la branche de production nationale est défectueuse simplement parce qu'ils ne font pas ce qu'exige l'Accord sur les

[63] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 28.

[64] Les États-Unis partagent expressément cette opinion au paragraphe 41 de leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

sauvegardes, à savoir déterminer ce qui constitue un producteur en examinant ce qu'il produit. Les États-Unis prétendent qu'en l'espèce cela constituerait une "définition artificielle" de la branche de production nationale.[65] Mais ce sont les États-Unis, et non la Nouvelle-Zélande, qui avancent une définition artificielle, parce qu'ils soutiennent que les producteurs d'un produit qui *n*'est *pas* similaire à un produit importé ou directement concurrent de ce produit devraient quand même être inclus dans la branche de production composée de producteurs d'un produit qui *est* similaire ou directement concurrent. En prétendant cela, les États-Unis essaient de réécrire les dispositions explicites de l'Accord sur les sauvegardes.

3.13 Enfin, les États-Unis essaient d'annuler l'effet de la détermination erronée de la branche de production nationale établie par l'ITC en prétendant que, au vu des faits, elle n'a pas d'importance. Ils affirment que même si la branche de production nationale était limitée aux conditionneurs et aux dépeceurs – c'est-à-dire à ceux qui produisent effectivement, en l'espèce, un produit similaire ou directement concurrent – cette branche serait menacée d'un dommage grave causé par l'accroissement des importations.[66] Toutefois, comme la Nouvelle-Zélande le démontrera dans la section suivante, même si une telle allégation faite aussi tardivement était recevable, l'allégation selon laquelle une branche de production nationale composée de conditionneurs et de dépeceurs est menacée d'un dommage grave est totalement dénuée de fondement.

IV. MENACE DE DOMMAGE GRAVE

4.1 Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a souligné que l'ITC n'avait pas démontré qu'il existait une menace de dommage grave parce qu'elle n'avait pas démontré l'"imminence évidente" d'un dommage grave.[67] Tant dans leur première communication écrite que dans leur déclaration devant le Groupe spécial, les États-Unis ont cherché à obscurcir la question en prétendant que les facteurs causatifs tendent à démontrer l'existence d'une menace et que les facteurs relatifs à la menace prouvent le lien de causalité. Les États-Unis cherchent aussi à dissuader le Groupe spécial d'examiner de près le raisonnement de l'ITC en prétendant de façon spécieuse que cela constituerait un examen *de novo*.[68] Il n'en reste pas moins que l'ITC n'a pas déterminé qu'il existait une menace de dommage grave en se fondant sur des faits et non sur des "allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités".[69] Dans la présente affaire, ni l'ITC ni les États-Unis n'ont expliqué en quoi la poursuite d'un processus économique déjà ancien, qui ne cause pas de dommage grave au moment présent peut subitement causer une menace de dommage grave dans l'avenir.

4.2 Pour déterminer s'il existait une menace de dommage grave, il ne suffit pas d'examiner, comme l'ont fait les États-Unis, si une augmentation des importations est prévue et de supposer ensuite que cela aura un effet préjudiciable sur la situation de la branche de production nationale. Ce qu'il faut démontrer, c'est qu'il existe une menace de dommage grave, et non une menace d'accroissement des importations. Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, le Groupe spécial a expressément rejeté la possibilité de constater l'existence d'une menace de dommage grave sur la seule base d'une menace d'accroissement des importations.[70]

4.3 Comme l'a affirmé la Nouvelle-Zélande dans sa première communication écrite, l'ITC n'a pas suivi une méthode qui lui aurait permis de déterminer si une dégradation générale notable était imminente de façon évidente.[71] L'Organe d'appel a indiqué que, pour déterminer s'il y avait une

[65] Déclaration orale des États-Unis à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphe 15.
[66] Déclaration orale des États-Unis à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphe 16.
[67] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.56 et 7.69.
[68] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 92.
[69] Voir l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes.
[70] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, WT/DS121/R, 25 juin 1999, paragraphe 8.284.
[71] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.56 à 7.70.

dégradation générale notable, l'autorité compétente devait examiner la situation de la branche de production.[72] Par conséquent, pour déterminer si une détérioration générale notable de la situation de la branche de production nationale était imminente de façon évidente, l'autorité compétente devrait examiner comment la situation globale de la branche de production est susceptible d'évoluer dans l'avenir, par rapport à sa situation passée.

4.4 Ainsi, la notion de dommage grave ou de menace de dommage grave est une notion relative. Elle désigne une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale par rapport à une situation passée. Dans le cas d'une menace de dommage grave, l'autorité chargée de l'enquête doit comparer la situation générale de la branche de production nationale dans le passé et sa situation probable dans l'avenir, sur la base des tendances antérieures. Pour établir une détermination qui ne soit pas fondée sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités, elle devrait donc examiner les éléments de preuve factuels relatifs à la situation passée de la branche de production nationale et déterminer, par extrapolation, son évolution probable dans l'avenir.

4.5 L'ITC n'a pas établi l'existence d'une "menace" sur la base d'une analyse sérieuse de la situation passée ou future. Elle a considéré qu'une dégradation antérieure se poursuivait, mais ne constituait pas un dommage grave, et a conclu, comme l'ont souligné les États-Unis dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, que la branche de production était "sur le point de connaître une dégradation générale notable" de sa situation.[73] Mais cette affirmation n'était fondée que sur des données relatives à la période allant de 1997 à septembre 1998, qui, vu la nature des marchés agricoles, ne pouvaient que mesurer une fluctuation, ce qui était le cas. Les prix ont augmenté à partir de la fin de 1998 et, comme l'indiquent maintenant les renseignements communiqués par les États-Unis, cette hausse s'est poursuivie jusqu'en 1999.[74] La situation de la branche de production n'était manifestement pas "sur le point" de se dégrader. La conclusion de l'ITC, selon laquelle la branche de production était confrontée à une dégradation générale notable, ou une telle dégradation était "imminente" de façon évidente, n'était donc pas motivée.

4.6 En soutenant qu'il y avait une menace de dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale, les États-Unis prétendent que les prix sont le principal indicateur de la situation financière de la branche de production et que, si la demande est stable, l'accroissement des importations entraîne une baisse des prix.[75] Toutefois, leur conclusion selon laquelle une menace de dommage grave pesait sur la branche de production nationale à cause de l'accroissement des importations, conclusion basée sur la période allant de 1997 à septembre 1998, ne reflétait pas la situation de l'ensemble de la branche de production pendant une période représentative. Elle n'était pas fondée sur une analyse des éléments de preuve factuels dont disposait l'ITC.

4.7 L'ITC s'est livrée à des conjectures, et non à une analyse éclairée et motivée. Cela va à l'encontre de la décision rendue par le Groupe spécial dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, selon laquelle "une détermination de l'existence d'une menace doit être étayée par des éléments de preuve spécifiques et une analyse adéquate".[76] Les États-Unis ont essayé de justifier l'utilisation d'une brève période de fluctuation des prix pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave en invoquant la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.[77] Or, dans cette affaire, il était question de la détermination d'un dommage grave effectif. Une telle détermination a un aspect factuel. Soit une branche de production est dans un état de dégradation générale notable soit elle ne l'est pas. Si elle est dans un tel état, un dommage grave s'est produit et il importe peu

[72] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 139.
[73] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 43.
[74] Pièce n° 42 des États-Unis, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.
[75] Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 81 et 86.
[76] Rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, paragraphe 8.285.
[77] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 93.

qu'elle ne soit dans cet état que depuis peu. Une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave est différente. C'est une analyse de ce qui pourrait arriver dans l'avenir basée sur les tendances antérieures. Une évaluation fiable de ce qui arrivera dans l'avenir ne peut pas être fondée sur l'analyse de conditions à court terme. En se basant sur la variation des prix pendant une seule campagne, les États-Unis ne pouvaient pas déduire raisonnablement que les prix allaient chuter dans l'avenir.

4.8 À cet égard, il faut examiner ce que l'ITC a fait pour déterminer qu'il existait une menace de dommage grave. Cet examen n'est pas un examen *de novo*, comme le prétendent les États-Unis. Les États-Unis ne peuvent pas empêcher le Groupe spécial d'examiner attentivement les actions de l'ITC, ni alléguer qu'il s'agit d'un examen *de novo* pour le dissuader d'examiner convenablement l'affaire. Conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord, le Groupe spécial a pour fonction de procéder à une évaluation objective des faits de la cause et de la conformité des actions des États-Unis avec leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Pour cela, il doit déterminer si les autorités compétentes des États-Unis ont établi les déterminations appropriées et ont étayé ces déterminations au moyen d'une analyse de tous les points de fait et de droit pertinents. De plus, contrairement à ce que prétendent les États-Unis dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, la Nouvelle-Zélande a bien dit, dans sa première communication, que l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes s'appliquait aux obligations des États-Unis concernant leur détermination de l'existence d'une menace de dommage grave.[78]

4.9 Si, comme le disent les États-Unis, les prix étaient le principal indicateur de la santé de la branche de production nationale, l'ITC aurait dû examiner leur évolution possible dans l'avenir sur la base d'une analyse des tendances observées. Or, l'ITC n'a pas analysé les prix. D'après des données que lui avait communiquées le Département de l'agriculture, l'on s'attendait à ce que les prix intérieurs augmentent en 1999.[79] En fait, ils ont légèrement augmenté dans les trois derniers mois de la période intermédiaire de 1998[80], au moment où les importations progressaient. Ce fait corrobore l'idée que l'accroissement des importations avait et aurait probablement peu d'effet direct sur les prix intérieurs.

4.10 La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave établie par les États-Unis est fondée sur un certain nombre de suppositions. Elle part du principe que l'accroissement des importations a eu un effet négatif sur les prix intérieurs. Cette hypothèse semble reposer sur l'allégation selon laquelle le prix de la viande d'agneau importée était inférieur de 20 pour cent à celui de la viande d'agneau d'origine nationale pendant la période visée par l'enquête.[81] Les faits montrent que cette affirmation est tout à fait fallacieuse. L'examen attentif des comparaisons entre produits sur lesquelles elle se révèle qu'en fait, il y a eu peu de comparaison directe entre les produits considérés. De plus, les données communiquées récemment par les États-Unis, dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial n'indiquent aucune tendance constante à une augmentation plus rapide de la part des produits importés par rapport à celle du produit national équivalent, ce qui devrait être le cas si la thèse de la "substitution" soutenue par les États-Unis avait une quelconque validité.[82]

4.11 Les données communiquées par les États-Unis montrent que la différence de prix entre le produit importé et le produit d'origine nationale a varié tout au long de la période visée par l'enquête. Les écarts enregistrés dans la dernière année étaient souvent moins importants que dans les années

[78] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.9 et 7.54.

[79] Déposition de M. Daniel Sumner à l'audition concernant la mesure corrective, jointe en tant qu'annexe 16 de la Nouvelle-Zélande.

[80] Rapport de l'ITC, II-55, figure 3.

[81] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 87.

[82] Pièce n° 41 des États-Unis, tableaux 39 et 40, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

précédentes.[83] Dans un cas où une comparaison directe a été effectuée pour l'épaule carrée fraîche et réfrigérée (morceau de grande dimension, en particulier pour les producteurs américains de viande d'agneau), le produit importé était presque toujours plus cher que le produit d'origine nationale.[84] Globalement, l'écart dû au prix de vente prétendument inférieur a eu tendance à *diminuer* pendant la période visée par l'enquête et, en tout état de cause, il a existé *pendant toute* cette période. Par conséquent, les allégations des États-Unis faisant état d'un prix de vente plus bas ne peuvent pas expliquer la baisse du prix intérieur de la viande d'agneau. En fait, la persistance d'un prix plus bas dénoterait plus une différenciation des produits qu'une sous-cotation du prix. De plus, comme l'a dit la Nouvelle-Zélande dans sa première communication écrite, les prix des produits importés n'ont pas baissé autant que les prix des produits d'origine nationale en 1997 et 1998.[85] Ce n'est donc pas l'accroissement des importations qui a entraîné la baisse des prix intérieurs en 1997 et dans la période intermédiaire de 1998.

4.12 Les États-Unis supposent en outre que l'évolution des prix des viandes concurrentes n'a pas eu et n'aurait pas d'effet sur les prix. Or, la hausse ou la baisse du prix d'un produit dépend toujours, du moins en partie, du prix des produits directement concurrents. La baisse du prix de la viande d'agneau sur le marché intérieur a coïncidé avec la baisse du prix des viandes concurrentes, en particulier le porc.[86] Prétendre que les prix intérieurs de la viande d'agneau sont déterminés par les importations, c'est ignorer le facteur pertinent essentiel qu'est le prix des viandes concurrentes. À cet égard, l'affirmation des États-Unis, dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial[87], selon laquelle "en ce qui concerne la concurrence des autres produits carnés, l'ITC n'a relevé aucun élément prouvant qu'ils se substituaient à la viande d'agneau" est tout simplement fausse.

4.13 La question de la concurrence des autres viandes était manifestement au centre des délibérations des membres de l'ITC, dont l'un a dit que "à l'évidence, [la viande d'agneau importée] était concurrencée principalement par les autres sources de protéines, surtout les autres viandes".[88] L'affirmation des États-Unis ne concorde pas non plus avec les constatations effectives de l'ITC, selon lesquelles les consommateurs de viande d'agneau sont sensibles au prix.[89] L'ITC a aussi estimé qu'il était "plausible" que certains acheteurs de viande d'agneau se soient tournés vers d'autres viandes.[90] L'affirmation des États-Unis selon laquelle la concurrence des autres viandes n'avait pas d'influence est donc dénuée de fondement.

4.14 En outre, les États-Unis ne tiennent pas compte de la fluctuation des prix agricoles et de la situation dans le reste du secteur agricole américain en 1997 et 1998. L'enquête de l'ITC s'est déroulée dans un contexte marqué par l'effondrement des prix de tous les produits agricoles. Pendant l'audition devant l'ITC, quelqu'un a déclaré qu'il n'y avait plus aucune activité rentable aujourd'hui et que, quand les prix des porcs et des bœufs baissent, ceux des agneaux vivants baissent aussi.[91] Toutefois, les États-Unis ignorent l'incidence du prix des viandes concurrentes sur le prix de la viande d'agneau.

---

[83] Pièce n° 41 des États-Unis, tableaux 39 à 42, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

[84] Pièce n° 41 des États-Unis, tableau 43, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

[85] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, page 61, figure 5. Au paragraphe 45 de leur première communication écrite, les États-Unis s'interrogent sur la source de la figure 5 (et de la figure 6). Le *Red Meat Yearbook*, qui est la source de ces figures, est cité comme source des données présentées dans le tableau 37 du rapport de l'ITC et dans les tableaux D1 et D2 de l'Appendice D du rapport.

[86] Rapport de l'ITC, II-70, figure 17.

[87] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 70.

[88] Déclaration du Commissaire Crawford à l'audition concernant la mesure corrective, pièce jointe en tant qu'annexe 17 de la Nouvelle-Zélande.

[89] Rapport de l'ITC, I-31.

[90] Rapport de l'ITC, II-80.

[91] Déposition de M. Daniel Sumner à l'audition concernant la mesure corrective, citant un représentant des éleveurs américains, jointe en tant qu'annexe 18 de la Nouvelle-Zélande.

4.15 La troisième hypothèse erronée des États-Unis est que, comme la consommation s'est stabilisée à partir de 1996, l'accroissement des importations a fait baisser les prix. Il est déplacé de considérer la stabilisation de la consommation entre 1996 et 1998 comme un signe de la santé de la branche de production. Les États-Unis ne tiennent pas compte du fait que, pendant cette période, la consommation a diminué par rapport aux années précédentes et que la consommation totale de viande d'agneau était plus importante au début de la période visée par l'enquête.[92] La stabilisation intervenue entre 1996 et 1998 était due au ralentissement de la baisse de la production de viande d'agneau dans le pays. La diminution des expéditions sur le marché intérieur en 1997 a été la plus faible enregistrée en quatre ans, depuis 1993, et, dans la période intermédiaire de 1998, les expéditions ont augmenté.[93] Bien que la consommation de viande d'agneau se soit stabilisée à partir de 1996 et ait même augmenté dans la période intermédiaire de 1998, elle était encore bien inférieure à son niveau de 1993.

4.16 Les États-Unis ne tiennent pas compte non plus de la nature de la demande et de l'offre sur le marché américain de la viande d'agneau. En 1996 et au début de 1997, le prix de la viande d'agneau était à un niveau jamais atteint dans les années précédentes. Cela tenait à ce que l'offre était inférieure à la demande. Face à la baisse de la production intérieure entre 1993 et 1996, due à la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine, les principaux acheteurs n'avaient guère d'autre solution que de se tourner vers les importations pour maintenir leurs ventes. Si les importations ont augmenté pendant cette période, leur augmentation a été moins importante que la baisse de la production intérieure.[94] Dans ces conditions, les produits importés ne peuvent pas se substituer aux produits d'origine nationale. En fait, l'accroissement des importations dans la période intermédiaire de 1998 a permis une augmentation de la consommation, répondant à la fois à la demande non satisfaite et à une nouvelle demande qui ne se portait pas auparavant sur la viande d'agneau.

4.17 La situation de la branche de production nationale en 1998 a été influencée par l'offre et la demande sur le marché de la viande d'agneau. L'abrogation de la Loi sur la laine a eu, comme prévu, un effet considérable sur la branche de production, qui persiste encore aujourd'hui. Confrontés à une diminution de 20 pour cent de leurs revenus, les éleveurs et les engraisseurs ont majoré les prix jusqu'au milieu de 1997. Mais, quand les consommateurs de viande d'agneau ont dû choisir entre cette viande chère et les viandes concurrentes dont le prix était en baisse sensible, il s'est produit une correction naturelle des prix. En examinant seulement ce qui s'était passé depuis 1997, les États-Unis n'ont pas tenu compte de la situation générale de la branche de production nationale. Ils ne se sont donc pas fondés sur une analyse motivée pour déterminer qu'une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale était imminente de façon évidente.

4.18 En outre, les États-Unis n'ont pas analysé l'évolution probable de la situation de la branche de production nationale par rapport à sa situation antérieure. Il n'y avait aucune base ou analyse factuelle permettant de déterminer comment les prix évolueraient dans l'avenir. S'ils avaient fait une analyse adéquate, les États-Unis n'auraient pas pu conclure que la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave qui était imminent de façon évidente.

4.19 Tant dans leur première communication écrite que dans leur déclaration orale à la première audition devant le Groupe spécial, les États-Unis n'ont pas expliqué en quoi le raisonnement de l'ITC est conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Ils avancent maintenant un nouvel argument selon lequel, même si la branche de production nationale était limitée aux conditionneurs et aux dépeceurs, l'existence d'une menace de dommage grave serait établie.[95] Néanmoins, même si cela était vrai, ce ne serait pas pertinent. L'ITC n'a fait aucune constatation de ce genre. Les États-Unis ne

[92] Rapport de l'ITC, II-17, tableau 5.
[93] Rapport de l'ITC, II-17, tableau 5.
[94] Rapport de l'ITC, II-21, tableau 7.
[95] Déclaration orale des États-Unis à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphe 16.

peuvent pas en faire une à sa place maintenant. Si l'autorité compétente n'a pas fait les constatations requises par l'Accord sur les sauvegardes, la mesure adoptée par les États-Unis n'est pas acceptable. De plus, même si cette nouvelle allégation des États-Unis était recevable, les éléments de preuve factuels ne corroborent pas un tel argument.

4.20 L'ITC a constaté que la production des conditionneurs a fluctué pendant la période visée par l'enquête, alors que celle des dépeceurs a eu tendance à augmenter.[96] Plus précisément, en 1997, la production des conditionneurs avait augmenté de 11,5 pour cent par rapport à 1995.[97] La production de viande d'agneau a diminué de 2 pour cent dans la période intermédiaire de 1998.[98] Par conséquent, en année complète, la production en 1998 était encore nettement plus élevée qu'en 1995. De plus, les données communiquées maintenant par les États-Unis montrent que la valeur unitaire des expéditions totales des conditionneurs a augmenté entre 1993 et 1997 et n'a diminué que dans la période intermédiaire de 1998.[99]

4.21 En ce qui concerne la capacité, l'ITC a constaté dans son rapport que les principales entreprises de conditionnement des États-Unis ont augmenté leur capacité entre 1995 et la période intermédiaire de 1998.[100] En particulier, la capacité a augmenté de 15 pour cent entre 1995 et 1997 puis de 14 pour cent dans la période intermédiaire de 1998, après avoir diminué entre 1993 et 1995. De même, dans le cas des dépeceurs, la production et la capacité ont l'une et l'autre augmenté depuis 1995, la seconde progressant plus vite que la première, et cette tendance s'est poursuivie en 1998.[101] Cette expansion donne à penser que les entreprises en question sont rentables. Cela ne concorde pas avec l'affirmation selon laquelle la branche de production est menacée d'un dommage grave.

4.22 Étant donné qu'en 1998 la production était encore beaucoup plus élevée qu'en 1995, la diminution de l'utilisation de la capacité dans le secteur du conditionnement qui a été observée par l'ITC[102] doit être due uniquement à l'accroissement de la capacité. Elle s'est probablement produite dans les plus grandes entreprises qui cherchaient à accroître leur part du marché de l'abattage des agneaux, qui était en recul.

4.23 En ce qui concerne la rentabilité, l'ITC a déclaré que le chiffre d'affaires net et les revenus d'exploitation des conditionneurs et des dépeceurs avaient sensiblement diminué.[103] Les données communiquées maintenant par les États-Unis indiquent que les coûts salariaux directs et les coûts de transformation des conditionneurs ont fortement augmenté dans la période intermédiaire de 1998, ce qui a manifestement contribué à la diminution des bénéfices pendant cette période.[104] Les éléments de preuve relatifs à la situation financière des conditionneurs/dépeceurs montrent que leurs bénéfices bruts ont augmenté de 53 pour cent pendant la même période.[105] Aucune donnée sur la situation financière du seul dépeceur qui a fourni des renseignements n'est divulguée par les États-Unis. Il semble clair que, d'après les renseignements communiqués, seuls les conditionneurs ont vu leur rentabilité diminuer quelque peu en 1998. Étant donné l'augmentation de la capacité des entreprises de conditionnement aux États-Unis, la baisse des revenus d'exploitation ne pouvait pas être causée par les importations, mais devait être due plutôt aux actions des entreprises elles-mêmes, qui ont augmenté leur capacité.

---

[96] Rapport de l'ITC, I-18, 78.
[97] Rapport de l'ITC, II-22, tableau 8.
[98] Rapport de l'ITC, II-21.
[99] Pièce n° 41 des États-Unis, tableau 9, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.
[100] Rapport de l'ITC, II-22, tableau 8.
[101] Pièce n° 41 des États-Unis, tableau 3, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.
[102] Rapport de l'ITC, I-20.
[103] Rapport de l'ITC, I-19.
[104] Pièce n° 41 des États-Unis, tableau 16, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.
[105] Pièce n° 41 des États-Unis, tableau 18, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

4.24 Les stocks des conditionneurs ont diminué dans la période intermédiaire de 1998 par rapport à l'année précédente.[106] Cela semble indiquer que leur capacité de vendre s'est améliorée pendant cette période. S'agissant de l'emploi dans les entreprises de conditionnement, le rapport de l'ITC dit seulement que leurs coûts salariaux directs et leurs autres coûts sont restés relativement constants pendant la période visée par l'enquête.[107] Toutefois, les renseignements communiqués maintenant indiquent clairement que les coûts salariaux directs et les autres coûts de transformation ont fortement augmenté dans la période intermédiaire de 1998.[108] En ce qui concerne la productivité, l'ITC a déclaré que les données sur les coûts salariaux directs des conditionneurs et des dépeceurs indiquaient qu'elle était restée relativement constante pendant la période visée par l'enquête.[109] Aucun autre renseignement n'est communiqué. Les données sur les stocks, l'emploi et la productivité ne permettent donc pas de conclure que les conditionneurs et les dépeceurs étaient menacés d'un dommage grave.

4.25 Les renseignements spécifiques concernant les dépeceurs sont confidentiels et n'ont pas été divulgués. Toutefois, le fait que l'ITC avait obtenu des données financières d'un seul dépeceur spécialisé[110] donne à penser qu'elle n'avait pas de base solide pour déterminer si les dépeceurs étaient confrontés à une menace de dommage grave. En fait, les renseignements communiqués sur la capacité et la valeur unitaire de la production des dépeceurs corroborent l'idée que ces derniers ne sont pas menacés d'une dégradation générale notable de leur situation.[111]

4.26 Il s'ensuit que les renseignements donnés dans le rapport de l'ITC ne permettent pas de conclure à l'imminence évidente d'une dégradation générale notable de la situation des conditionneurs, des conditionneurs/dépeceurs et des dépeceurs. Les éléments de preuve figurant dans le rapport de l'ITC indiquent plutôt qu'il n'y avait pas de dégradation générale notable imminente de la situation des producteurs de viande d'agneau. En somme, si la branche de production nationale avait été limitée aux conditionneurs et aux dépeceurs, il aurait été impossible de déterminer qu'il existait une menace de dommage grave.

4.27 En résumé, l'ITC n'a pas tenu compte des faits relatifs à la situation générale de la branche de production nationale, notamment la régression prolongée de cette branche, l'effet de la suppression des subventions accordées en vertu de la Loi sur la laine et le prix des viandes concurrentes. Elle a essayé de déterminer qu'il existait une menace de dégradation générale notable de la situation simplement en faisant valoir que les prix, qui étaient au plus haut au début de 1997, n'ont pas pu être maintenus. Ce n'était pas une conclusion motivée fondée sur des éléments de preuve objectifs. C'était une détermination fondée sur une conjecture, ce qui est contraire aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.

V. LIEN DE CAUSALITÉ

5.1 Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a démontré que les États-Unis ne s'étaient pas acquittés de leur obligation au titre des articles 2:1 et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes de démontrer le lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave.[112] De surcroît, l'ITC avait appliqué un critère de la "cause substantielle" qui n'avait

[106] Rapport de l'ITC, II-22.
[107] Rapport de l'ITC, II-27.
[108] Pièce n° 41 des États-Unis, tableau 16, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.
[109] Rapport de l'ITC, I-20.
[110] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.9.
[111] Pièce n° 41 des États-Unis, tableaux 3 et 4, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.
[112] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.77 à 7.93.

aucun fondement dans l'Accord sur les sauvegardes ni dans le GATT de 1994[113], et elle avait attribué à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs.[114] Bien que les États-Unis affirment qu'à leur avis le critère de la cause substantielle est conforme aux règles de l'OMC, ils essaient de défendre la détermination de l'ITC relative au lien de causalité en disant que l'ITC avait en fait constaté que l'accroissement des importations était effectivement la seule cause de la menace de dommage grave.[115] Pour cela, ils ont dû réécrire le rapport de l'ITC pour le rendre conforme à cette nouvelle interprétation.

5.2 L'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes stipule que l'accroissement des importations doit "causer ou menacer de causer" un dommage grave. Conformément à l'article 4:2 b), le lien de causalité entre les importations et le dommage grave ou la menace de dommage grave doit être démontré sur la base d'éléments de preuve objectifs. De plus, à la deuxième phrase de cet article, il est dit que le dommage causé par d'autres facteurs ne doit pas être imputé à l'accroissement des importations.

5.3 De l'avis de la Nouvelle-Zélande, ces dispositions signifient que le lien de causalité entre la menace de dommage grave et l'accroissement des importations doit être tel que la menace doit être *causée* par les importations. C'est ce "lien de causalité" qu'il faut démontrer conformément à l'article 4:2 b). De plus, quand un dommage grave ou une menace de dommage grave a des causes multiples, le dommage causé par d'autres facteurs ne peut pas être imputé à l'accroissement des importations. Le "dommage grave" ou la "menace de dommage grave" qui est constaté doit être dû ou imputé à l'accroissement des importations, et non à ces autres facteurs. Tel est le sens de la deuxième phrase de l'article 4:2 b).

5.4 C'est pour cette raison que, comme l'a fait valoir la Nouvelle-Zélande, le critère de la "cause substantielle" n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes. L'approche des États-Unis dans les cas où un dommage grave ou une menace de dommage grave a des causes multiples, consiste à examiner l'"importance relative" de ces causes en appliquant le critère de la "cause substantielle".[116] Les États-Unis concluent en l'espèce que, comme aucun facteur autre que l'accroissement des importations n'a été jugé important par l'ITC, le dommage grave ou la menace de dommage grave n'aurait pas pu être imputé à des facteurs autres que l'accroissement des importations.[117] Toutefois, cette approche n'est pas compatible avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier l'article 4:2 b).

5.5 L'article 4:2 b) prévoit la possibilité que des facteurs autres qu'un accroissement des importations nuisent à la situation d'une branche de production nationale. Quand c'est le cas, il exige que ce dommage ne soit pas imputé à un accroissement des importations. En appliquant le critère de la "cause substantielle", l'ITC a déterminé au contraire qu'aucun facteur "important" autre que l'accroissement des importations ne causait ou ne menaçait de causer un dommage grave. Les États-Unis prétendent, sur la base de cette détermination, qu'aucun dommage grave n'a été imputé à des facteurs autres que l'accroissement des importations. En adoptant cette approche, ils ne respectent pas les dispositions de l'article 4:2 b).

5.6 De surcroît, comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande dans sa déclaration orale à la première audition devant le Groupe spécial, le critère de la "cause substantielle" énoncé par l'ITC signifie que, si un dommage grave, ou une menace de dommage grave, est causé à égalité par trois facteurs, dont l'un est un accroissement des importations, cela suffirait en soi pour satisfaire au critère du lien de

[113] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.73 à 7.76.
[114] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.94 à 7.96.
[115] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 108.
[116] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 118.
[117] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 108.

causalité. Mais un tel résultat signifie que l'on impute à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs et que l'on considère comme la cause du "dommage grave" ou de la "menace de dommage grave" un facteur qui n'est peut-être en fait qu'une cause secondaire de ce dommage grave ou de cette menace de dommage grave. Cela est contraire à l'article 4:2 b), qui dispose que le dommage causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations ne doit pas être imputé aux importations. C'est seulement s'il subsiste un "dommage grave", ou une "menace de dommage grave" une fois que le dommage causé par les autres facteurs est exclu, que l'on peut dire que l'accroissement des importations a "causé" le dommage grave ou la menace de dommage grave.

5.7 Un dommage grave peut être dû à divers facteurs, parmi lesquels figure l'accroissement des importations. Si, une fois que le dommage causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations est exclu, il subsiste encore un dommage grave ou une menace de dommage grave, ce dommage ou cette menace peut être imputé à l'accroissement des importations. En ce sens, l'accroissement des importations doit être *la* cause ou la seule cause du "dommage grave" ou de la menace de dommage grave qui amène à demander l'application d'une mesure de sauvegarde. En revanche, si, une fois que le dommage imputable à d'autres facteurs est exclu, il ne subsiste pas de dommage grave ou de menace de dommage grave, aucun dommage grave ni aucune menace de dommage grave ne peuvent être imputés à l'accroissement des importations.

5.8 Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis essaient d'éluder les conséquences de cette analyse en recourant aux définitions du terme "cause" données dans les dictionnaires, pour montrer que ce terme *peut* signifier une cause parmi beaucoup d'autres, ce qui est le sens qu'ils voudraient lui assigner.[118] Ils justifient le recours au terme générique "cause" en disant que les articles 2:1 et 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes emploient tous les deux "le verbe "causer" sous une forme ou sous une autre".[119] L'objectif qu'ils visent en recourant à ces définitions est mis en lumière par une seule déclaration révélatrice. Ils affirment que "l'article 4:2 b) exige qu'une autorité compétente démontre simplement l'existence d'un lien entre l'accroissement des importations et le dommage constaté".[120] Ainsi, ils réduisent à un simple "lien" la notion de "cause" employée dans l'Accord sur les sauvegardes.

5.9 Hormis cette tentative d'exclure de leurs obligations en matière de sauvegardes les prescriptions concernant le lien de causalité et l'évolution imprévue des circonstances, le recours, par les États-Unis à la définition du terme "cause" n'est pas pertinent. L'article 2:1 emploie le terme "causer" qui donne à la notion générale de cause un sens et un contenu plus précis. Il est différent de causer quelque chose et d'en être une cause parmi beaucoup d'autres. De plus, dans la disposition essentielle de l'article 4:2 c), le terme "cause" est employé pour désigner "*le* lien de causalité", c'est-à-dire un lien de causalité unique, et non "*un* lien de causalité" existant parmi beaucoup d'autres. Ainsi, l'argument des États-Unis relatif au caractère indéfini de la notion de cause repose sur une prémisse erronée.

5.10 De plus, le recours, par les États-Unis, à l'historique des négociations ne prouve en rien ce qu'ils voudraient démontrer.[121] Cela montre plutôt que l'historique des négociations n'est d'aucun secours en l'espèce. À l'évidence, au cours des négociations, des avis très divers ont été exprimés sur le sens du mot cause et il n'y avait pas de consensus. Cela confirme l'importance de la règle d'interprétation cardinale selon laquelle l'intention des parties doit être établie à partir du texte lui-même, et non à partir des opinions souvent contradictoires exprimées au cours du processus de rédaction, qui a abouti à un accord sur le texte final.

[118] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 46.
[119] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 46.
[120] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 48.
[121] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 52 et 53.

5.11 Les États-Unis affirment aussi, dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, que la décision du Groupe spécial dans l'affaire *États-Unis – Impositions de droits antidumping sur les importations de saumons de l'Atlantique frais et réfrigérés en provenance de Norvège*[122] corrobore en quelque sorte leur opinion selon laquelle d'autres facteurs peuvent contribuer à un dommage grave ou à une menace de dommage grave.[123] Or, dans l'affaire *États-Unis – Saumons de l'Atlantique*, le Groupe spécial a constaté que l'ITC avait conclu qu'un "dommage grave" avait été causé par l'accroissement des importations. Comme l'ITC était arrivée à cette conclusion, elle n'était pas tenue, de l'avis du Groupe spécial, d'évaluer les autres facteurs qui auraient pu contribuer au dommage subi par la branche de production nationale en question.[124] Comme l'a fait observer le Groupe spécial, l'ITC était tenue

> "d'effectuer un examen suffisant pour s'assurer que, dans son analyse des éléments énoncés à l'article 3:2 et 3:3, 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".[125]

Dans la présente affaire, le problème est que l'ITC n'a pas procédé ainsi. La menace de dommage grave qu'elle a constatée avait plusieurs causes. L'ITC l'a quand même imputée entièrement à l'accroissement des importations.

5.12 Dans la présente affaire, l'ITC n'a pas exclu le dommage causé par d'autres facteurs de son analyse du lien de causalité. Elle n'a pas conclu qu'il existait une menace de "dommage grave" qui était imputable à l'accroissement des importations. Au lieu de cela, elle a conclu que l'accroissement des importations était une cause non moins importante que n'importe quelle autre cause de menace de dommage grave. Mais si elle avait éliminé le dommage causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations, elle aurait dû conclure que ce qui subsistait ne constituait pas une menace de "dommage grave". Il n'y avait en fait aucune menace de dommage grave à imputer à l'accroissement des importations.

5.13 De surcroît, dans leur première communication écrite et dans leur déclaration orale devant le Groupe spécial à la première audition, les États-Unis ont essayé de qualifier la détermination de l'ITC de détermination selon laquelle "l'accroissement des importations était la seule cause importante de la dégradation de la situation de la branche de production nationale en 1997 et dans la période intermédiaire de 1998 ...".[126] Mais cette affirmation ne repose sur rien de plus qu'une hypothèse, selon laquelle, comme une régression s'était produite, elle devait être causée par l'accroissement des importations. La thèse de la causalité soutenue par les États-Unis ignore les autres facteurs qui ont causé la régression de la branche de production nationale et les éléments de preuve montrant que l'accroissement des importations était une *conséquence* de la diminution de l'offre intérieure et non la *cause* de cette diminution.

5.14 L'ITC, tout comme les États-Unis dans la présente procédure, sous-estime l'effet sur la branche de production nationale de la suppression des subventions accordée au titre de la Loi sur la laine. Les États-Unis font valoir, sans fournir de preuve à l'appui de leurs dires, que la fin de ces

---

[122] ADP/87, 30 novembre 1992.
[123] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 54 et 55.
[124] États-Unis – Saumons de l'Atlantique, paragraphes 547 et 548.
[125] États-Unis – Saumons de l'Atlantique, paragraphe 554.
[126] Déclaration finale des États-Unis à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphe 13. Voir aussi la déclaration liminaire des États-Unis à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphe 17, et la première communication écrite des États-Unis, paragraphe 108.

versements a eu peu d'influence sur la situation après 1996 et que, de toute façon, la subvention n'était pas versée aux conditionneurs et aux dépeceurs.[127] Ce dernier argument est surprenant vu que les États-Unis prétendent que la branche de production est intégrée verticalement, ce qui signifie que le niveau des prix affecte de la même façon les éleveurs/engraisseurs et les conditionneurs/dépeceurs, et que leur situation financière varie de façon concomitante.[128] Il ne concorde pas non plus avec leur argument, selon lequel les opérations des conditionneurs et des dépeceurs seraient très influencées par l'offre et la qualité des agneaux vivants fournis par les éleveurs et les engraisseurs.[129] Dans ces conditions, on s'attendrait à ce qu'un dommage subi par une partie de la branche de production se répercute sur l'autre partie et à ce que la diminution de l'offre d'agneau vivant entraîne une diminution de la production de viande d'agneau.

5.15 En essayant de minimiser l'importance de la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine, les États-Unis ignorent le point essentiel de l'argumentation de la Nouvelle-Zélande, à savoir que l'accroissement des importations est la *conséquence*, et non la cause, du recul de la branche de production. La suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine a eu un effet négatif sur les éleveurs et les engraisseurs et sur la production d'agneaux vivants. Les subventions accordées aux producteurs d'agneaux vivants s'élevaient à 125 millions de dollars en 1993 et à 69 millions de dollars en 1994.[130] Le Département de l'agriculture a estimé que les producteurs de laine auraient reçu un montant supplémentaire de 60 millions de dollars si les subventions pour la laine n'avaient pas été supprimées.[131] La part des recettes nettes totales des éleveurs provenant de la laine et des subventions pour la laine est passée de 25,4 pour cent en 1993 à 21,1 pour cent en 1995 et à 12,2 pour cent en 1996. Elle n'était plus que de 5,5 pour cent dans la période intérimaire de 1998.[132] Du fait de cette diminution de 20 pour cent des recettes, le nombre de producteurs d'agneaux vivants a diminué, ce qui a entraîné un fléchissement de l'offre d'agneaux vivants et partant de viande d'agneau. La contraction de l'offre, qui s'est poursuivie au-delà de 1996, a empêché de répondre pleinement à la demande intérieure, de sorte que les importations ont augmenté pour répondre à la demande non satisfaite. Ni l'ITC ni les États-Unis n'ont répondu à cet argument ou contredit ce qui en découle manifestement: l'accroissement des importations était une conséquence, et non une cause de la régression de la branche de production nationale.

5.16 En essayant de donner un aperçu de la situation en 1997 et dans la période intermédiaire de 1998 sans tenir compte de la situation de la branche de production dans les années précédentes, les États-Unis ignorent les conclusions mêmes de l'ITC. Lorsqu'ils ont examiné la mesure corrective à appliquer, les membres de l'ITC ont considéré que la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine modifiait *considérablement* les conditions du marché dans lesquelles la branche de production nationale devait opérer.[133] Ils ont conclu que, par suite de ce changement, la branche produisant des agneaux vivants devrait continuer à s'adapter à un marché intérieur privé des subventions au titre de la Loi sur la laine.[134]

5.17 Les États-Unis essaient aussi d'escamoter les conclusions de l'ITC fondées sur les éléments de preuve relatifs à la concurrence des autres viandes. Ils font observer que la consommation de viande d'agneau par habitant était relativement stable depuis 1995.[135] Or, la consommation par habitant de viande d'agneau était de l'ordre de onze livres entre 1995 et 1997, alors que celle de viande rouge était

[127] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 90.
[128] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 67.
[129] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 65, citant le rapport de l'ITC, I-13.
[130] Rapport de l'ITC, II-78, tableau 45.
[131] Rapport de l'ITC, II-78.
[132] Rapport de l'ITC, II-26, tableau 12.
[133] Rapport de l'ITC, I-30.
[134] Rapport de l'ITC, I-32.
[135] Première communication des États-Unis, paragraphe 91.

de 120 livres en moyenne.[136] Dans la période intérimaire de 1998, la consommation effective de viande de porc était 60 fois plus élevée que celle de viande d'agneau et la consommation de viande de bœuf était 85 fois plus élevée.[137] Étant donné la disparité de taille entre le marché de la viande d'agneau et le marché des viandes concurrentes, il est évident que ce dernier influe sur le marché de la viande d'agneau.

5.18 En fait, l'ITC a constaté que la demande finale de viande d'agneau était déterminée, entre autres, par "les prix de la viande d'agneau et des produits de substitution".[138] En comparant le prix de détail de la viande d'agneau à celui des viandes concurrentes, on constate qu'il a toujours été plus élevé et que les prix des viandes concurrentes ont chuté à partir du milieu de 1997, en même temps que celui de la viande d'agneau.[139] Le rapport de l'ITC contient des éléments de preuve indiquant que la baisse des prix des produits de substitution potentiels a pu entraîner le remplacement partiel de la viande d'agneau par ces autres produits.[140] L'ITC a conclu que le consommateur final de viande d'agneau était assez sensible aux prix.[141]

5.19 Bien que l'ITC ait conclu que le prix des viandes concurrentes n'était pas une "cause plus importante" de la menace de dommage grave que l'accroissement des importations, les éléments de preuve présentés dans son rapport montrent que la concurrence des autres viandes avait une grande influence sur la situation de la branche de production nationale. Il existait un lien de causalité entre les difficultés de la branche de production nationale et les prix des viandes concurrentes.

5.20 Les autres causes de la menace de dommage grave ont été traitées de la même façon par l'ITC. Par exemple, l'ITC a examiné si la concentration dans le segment du conditionnement et l'incapacité de la branche d'élaborer et d'appliquer un programme de commercialisation efficace étaient des "causes plus importantes" que l'accroissement des importations. Bien qu'elle ait constaté que ce n'était pas des causes "plus importantes", elle a clairement identifié ces facteurs comme des causes.[142] Il semble en fait que l'on peut déduire du rapport de l'ITC qu'elle considérait même ce dernier facteur comme une cause aussi importante que l'accroissement des importations. Bien qu'elle ait conclu que la concentration dans le segment du conditionnement était une cause moins importante de la menace de dommage grave, elle s'est abstenue de dire la même chose à propos de l'incapacité d'élaborer et d'appliquer un programme de commercialisation efficace. Tout en constatant que ce facteur n'était pas une cause "plus importante" que l'accroissement des importations, l'ITC a noté qu'il avait probablement "un effet important sur la branche de production".[143]

5.21 En utilisant le critère de la "cause substantielle" dans l'examen du lien de causalité, l'ITC a ignoré les autres facteurs qui pouvaient causer un dommage grave en considérant que, pris individuellement, ils ne constituaient pas une cause de dommage grave plus importante que l'accroissement des importations. Ayant déterminé que les autres facteurs pris individuellement, notamment l'effet de la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine, la compétitivité des prix des autres viandes et l'incapacité d'élaborer et d'appliquer un programme de commercialisation efficace pour la viande d'agneau, n'étaient pas des causes plus importantes de la menace de dommage grave que l'accroissement des importations, l'ITC a supposé que le dommage grave ou la menace de

[136] Rapport de l'ITC, II-69, tableau 36.
[137] Rapport de l'ITC, II-71, tableau 37.
[138] Rapport de l'ITC, II-66.
[139] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, figure 4, extraite du rapport de l'ITC, II-70, figure 17.
[140] Rapport de l'ITC, II-69.
[141] Rapport de l'ITC, I-31. La consommation apparente est restée stable, puis elle a augmenté à la fin de la période visée par l'enquête, au moment où les prix baissaient.
[142] Rapport de l'ITC, I-25 et I-26.
[143] Rapport de l'ITC, I-26.

dommage grave était entièrement causé par l'accroissement des importations. Elle n'a pas cherché à ne pas imputer à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs, en application de l'article 4:2 b). L'ITC et les États-Unis ont donc supposé à tort que le "dommage grave" ou la menace de dommage grave était entièrement causé par l'accroissement des importations.

5.22 Dans leur déclaration orale devant le Groupe spécial, les États-Unis ont essayé une nouvelle tactique et ont commencé à réinterpréter le rapport de l'ITC pour démontrer que celle-ci avait en fait considéré l'accroissement des importations comme la seule cause d'une menace de dommage grave. Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis ont continué à réinterpréter le rapport. D'après leur nouvelle interprétation, l'ITC aurait examiné toutes les autres causes possibles d'une menace de dommage grave pour les rejeter et elle se serait ainsi conformée à l'article 4:2 b) en n'imputant pas à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs. D'après eux, le fait que l'ITC avait employé des termes conformes à ce que prévoyait la loi ne devrait pas faire oublier qu'elle avait fait en substance ce que prescrit l'Accord sur les sauvegardes.

5.23 Un tel argument ne serait plausible que si l'on ignorait complètement les termes effectivement employés par l'ITC; en fait, il faut considérer qu'ils signifient exactement le contraire de ce que l'ITC a dit. Comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande dans sa déclaration orale devant le Groupe spécial, l'ITC a constaté que la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine, la concurrence des autres viandes, l'absence de programme de commercialisation efficace et la concentration dans le segment du conditionnement étaient des causes.[144] Il est trop tard maintenant pour affirmer que l'ITC ne voulait pas dire ce qu'elle a dit.

5.24 L'opinion des États-Unis ne cadre pas non plus avec le programme d'aide à l'ajustement recommandé par l'ITC et avec celui qui a été mis en œuvre par le Président. Ces deux programmes comprenaient des éléments visant à remédier aux autres causes des difficultés rencontrées par la branche de production nationale, notamment l'absence de promotion et de marketing et l'insuffisance de la demande de viande d'agneau par rapport aux autres viandes, dont les États-Unis prétendent maintenant que ce *n*'était *pas* des facteurs affectant la branche de production nationale.[145] Le fait que les États-Unis essaient maintenant de dire, dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, que c'est la "teneur du rapport de l'ITC dans son ensemble", et non les termes effectivement employés, qui devrait être déterminante[146], ne fait pas oublier que le programme d'aide à l'ajustement a été mis en œuvre pour essayer de résoudre un problème que l'ITC n'avait pas considéré comme une "cause plus importante" de la menace de dommage grave que l'accroissement des importations.[147]

5.25 Si l'ITC avait effectivement considéré que tous ces facteurs n'étaient pas des causes d'une menace de dommage grave, comme le prétendent maintenant les États-Unis, sur quelle base subsistait-il une menace de dommage grave au sens de l'article 4:1 b)?

5.26 Tout au long de leur argumentation, les États-Unis essaient d'empêcher que l'on donne un contenu à l'obligation de s'assurer qu'une menace de dommage grave est causée par un accroissement des importations. Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, ils contestent l'idée de "précision dans l'évaluation des causes".[148] Pourtant, comme l'a indiqué la Nouvelle-Zélande dans sa

[144] Déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphes 53 et 54.

[145] Département de l'agriculture des États-Unis, "Domestic Adjustment Assistance Package", décembre 1999, et articles de presse traitant de cette question, joints en tant qu'annexe 19 de la Nouvelle-Zélande.

[146] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 86.

[147] Rapport de l'ITC, I-26.

[148] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 90.

déclaration orale devant le Groupe spécial et dans l'analyse économique jointe à cette déclaration[149], une évaluation et une analyse adéquates *sont* possibles. Pour cela, il faut procéder à une analyse économique simple pour établir une distinction entre le dommage causé par des facteurs internes et le dommage causé par l'accroissement des importations. L'ITC n'a pas effectué ce genre d'analyse et, de ce fait, elle n'a pas démontré le lien de causalité existant entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave alléguée.

5.27 En conséquence, les États-Unis n'ont pas déterminé, conformément à l'Accord sur les sauvegardes, qu'une menace de dommage grave était causée par l'accroissement des importations.

VI. NÉCESSITÉ

6.1 Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a souligné que la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis n'était pas appliquée dans la mesure "nécessaire" pour prévenir un dommage grave ou pour faciliter l'ajustement, contrairement aux obligations énoncées à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.[150] De plus, les États-Unis n'ont pas publié des constatations ou des conclusions motivées sur l'affaire, en violation de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.[151]

6.2 La Nouvelle-Zélande a fait valoir, dans sa première communication écrite, que l'obligation au titre de l'article 5:1 de n'appliquer une mesure "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement" signifie qu'il faut choisir la mesure la moins restrictive pour le commerce qui permettra d'atteindre ces objectifs.[152] Les États-Unis ont objecté, dans leur première communication écrite, qu'un critère de la "mesure la moins restrictive pour le commerce" n'avait aucun fondement dans le contexte de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.[153] Ce n'est pas ce qu'a dit la Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales, Mme Charlene Barshefsky, devant une Commission du Congrès, en juin 1999, quand elle a déclaré que, pour déterminer la mesure de sauvegarde à appliquer aux importations de viande d'agneau, les États-Unis "examinaient la mesure corrective qui serait selon eux la plus appropriée et la moins restrictive pour le commerce".[154] Les États-Unis admettent cependant que, pour déterminer si une mesure est conforme à l'article 5:1, il faut examiner si "globalement, elle est plus restrictive qu'il n'est requis pour empêcher un dommage grave de se produire et pour aider la branche de production à opérer un ajustement à la concurrence des importations".[155]

6.3 La Nouvelle-Zélande estime que, dans le contexte de l'article 5:1, il revient au même de dire qu'une mesure doit être "la moins restrictive pour le commerce" ou ne doit pas être "plus restrictive pour le commerce que nécessaire". La prescription de l'article 5:1 selon laquelle une mesure ne doit être appliquée que dans la mesure nécessaire pour atteindre les objectifs de cette disposition exige une certaine proportionnalité entre la fin et les moyens. La mesure doit être appliquée d'une manière qui permet d'atteindre les objectifs visés, c'est-à-dire prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement, mais la clause limitative exigeant qu'elle ne soit appliquée que "dans la mesure nécessaire" doit avoir un contenu concret. Dans le contexte d'un accord qui traite de restrictions au

[149] Jointe à la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial, en tant qu'annexe 13 de la Nouvelle-Zélande.
[150] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.97 à 7.109.
[151] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.110 et 7.111.
[152] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.98 à 7.101.
[153] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 191.
[154] Compte-rendu de la réunion de la Commission de l'agriculture de la Chambre des représentants, 23 juin 1999, joint en tant qu'annexe 20 de la Nouvelle-Zélande.
[155] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 210.

commerce destinées à prévenir un dommage, ce contenu ne peut être trouvé que par référence au degré de restriction des échanges résultant de la mesure.

6.4 Autrement dit, l'article 5:1 exige une certaine proportionnalité entre la fin, qui est de prévenir un dommage grave et de faciliter l'ajustement, et les moyens restrictifs pour le commerce qui sont employés pour y parvenir. Il fixe une limite à l'effet restrictif sur le commerce de la mesure pouvant être adoptée. Une mesure qui est plus restrictive pour le commerce que cela est nécessaire pour atteindre l'objectif visé, qui est de prévenir un dommage grave et de faciliter l'ajustement, ne serait certainement pas appliquée que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave ou faciliter l'ajustement. En ce sens, il faut choisir la mesure la moins restrictive pour le commerce parmi les mesures permettant d'atteindre cet objectif.

6.5 Ainsi, que l'article 5:1 prescrive le choix de la mesure "la moins restrictive pour le commerce" ou d'une mesure "qui ne soit pas plus restrictive pour le commerce que nécessaire", ou qu'il prescrive plus généralement une certaine proportionnalité, le résultat est le même. En l'espèce, la mesure choisie par les États-Unis ne satisfaisait à aucune de ces conditions.

6.6 Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis essaient d'échapper à l'obligation de démontrer que la mesure qu'ils ont choisie satisfait aux prescriptions de l'article 5:1, en affirmant qu'il incombe à la Nouvelle-Zélande d'établir *prima facie* que l'article 5:1 a été respecté.[156] Or, la Nouvelle-Zélande s'est acquittée de cette charge. Elle a démontré que la mesure corrective choisie par les États-Unis est plus restrictive pour le commerce que cela est nécessaire pour atteindre l'objectif visé qui est de prévenir un dommage grave car les États-Unis avaient à leur disposition l'autre solution moins restrictive pour le commerce proposée par la majorité des membres de l'ITC. Mais les États-Unis essaient d'éluder les conséquences de cet argument en affirmant que l'on ne peut pas présumer que la mesure corrective proposée par l'ITC "serait suffisante pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement".[157] D'après eux, "il ne fallait pas présumer que [la recommandation majoritaire] était adéquate".[158]

6.7 Par cet argument habile, les États-Unis voudraient enfermer la Nouvelle-Zélande et le Groupe spécial dans un dilemme. D'une part, ils affirment que le Groupe spécial ne peut pas effectuer un examen *de novo* de l'enquête menée par l'ITC. Et de l'autre, ils disent que le Groupe spécial ne peut pas présumer que l'ITC s'est acquittée de son obligation de proposer une mesure corrective qui serait efficace pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement. Donc, la Nouvelle-Zélande ne s'est pas acquittée de l'obligation de prouver que les États-Unis avaient manqué à leurs obligations au titre de l'article 5:1, et elle ne peut pas s'acquitter de cette obligation car ce serait inviter le Groupe spécial à entreprendre un examen *de novo*.

6.8 De l'avis de la Nouvelle-Zélande, le Groupe spécial devrait rejeter ce sophisme. L'ITC a recommandé à la majorité une mesure corrective pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement. Conformément à la loi des États-Unis, la constatation de l'ITC relative à la mesure corrective doit être traitée comme telle par le Président.[159] Le gouvernement des États-Unis a adopté une mesure corrective différente. Le Groupe spécial est en droit de comparer ces deux mesures. Les États-Unis doivent donc convaincre le Groupe spécial que la mesure corrective choisie par l'ITC ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 5:1 pour éviter qu'il fasse une comparaison entre la mesure corrective adoptée par le gouvernement et celle qui était recommandée par l'ITC afin de déterminer si les dispositions de l'article 5:1 ont été respectées.

---

[156] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 162.
[157] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 111.
[158] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 111.
[159] Rapport de l'ITC, I-29.

6.9 Les États-Unis essaient en outre de dire qu'en fait la mesure adoptée par les États-Unis n'était pas plus restrictive pour le commerce que celle qui était proposée par l'ITC.[160] Mais une analyse attentive montre que cela est manifestement faux. Trois degrés de restriction doivent être évalués pour comparer la mesure recommandée par l'ITC et la mesure effectivement adoptée par les États-Unis[161]: le niveau du contingent, les droits applicables dans le cadre du contingent et les droits hors contingent. Les deux mesures fixent le contingent à un niveau et à peu près équivalent.[162] La mesure recommandée par l'ITC ne prévoyait pas l'application, dans les limites du contingent, d'un droit supérieur au droit consolidé normal de 0,8 cent par kg.[163] En conséquence, dans le cadre de cette mesure, les coûts liés au contingent ne seraient pas plus élevés qu'en l'absence de mesure de sauvegarde et, les seuls coûts additionnels seraient, chaque année, les coûts hors contingent. En particulier, le seul coût pouvant être imputé à la quatrième année d'application de la mesure, pendant laquelle la mesure de sauvegarde effectivement imposée par les États-Unis pour trois ans ne serait plus en application[164], correspond au droit hors contingent. L'ITC a recommandé pour cette année-là un taux de droit de 10 pour cent, supérieur de 1 pour cent au taux applicable dans les limites du contingent pendant la première année d'application de la mesure effectivement imposée par les États-Unis.

6.10 Les États-Unis ont prétendu que, pendant les trois premières années d'application de chaque mesure, le taux de droit hors contingent de 20 pour cent recommandé par l'ITC a le même effet restrictif sur les échanges que le taux hors contingent de 40 pour cent imposé par les États-Unis parce que l'un et l'autre étaient destinés à empêcher les importations.[165] Cela est manifestement faux. Un taux de 20 pour cent est inférieur, par essence, à un taux de 40 pour cent. De plus, selon les principes économiques fondamentaux, les importations soumises au taux hors contingent restent rentables tant que la différence en pourcentage entre le prix de gros de l'agneau aux États-Unis et le prix mondial est supérieure au taux hors contingent. Il est évident que cela a plus de chance de se produire si le taux hors contingent est de 20 pour cent, que s'il est de 40 pour cent. Le taux hors contingent imposé par les États-Unis est donc plus restrictif pour le commerce que le taux hors contingent recommandé par l'ITC.

6.11 La comparaison des coûts résultant de chaque mesure dans les limites du contingent montre aussi que la mesure effectivement imposée par les États-Unis est beaucoup plus restrictive pour le commerce que celle qui était recommandée par l'ITC. Dans le cadre de la mesure recommandée par l'ITC, les coûts estimatifs pour la Nouvelle-Zélande, dans les limites du contingent, seraient de 116 000 dollars dans la première année, tandis que, dans le cadre de la mesure effectivement imposée, ils s'élèveraient à 7 125 000 dollars.[166] La différence entre ces montants est de 7 010 000 dollars. Dans la deuxième année, ces coûts seraient, respectivement, de 121 000 dollars et de 4 878 000 dollars, soit une différence de 4 757 000 dollars. Dans la troisième année, ils s'élèveraient, respectivement, à 106 000 dollars et à 2 503 000 dollars, soit une différence de 2 397 000 dollars. Au total, pendant les trois premières années d'application, la différence entre les coûts dans les limites du contingent résultant, pour la Nouvelle-Zélande de la mesure imposée par les États-Unis et de la mesure recommandée par l'ITC serait de 14 164 000 dollars.

---

[160] Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 193 à 198, 201 et 202.

[161] Pour évaluer l'effet restrictif relatif des mesures, leur durée initiale n'est pas pertinente car tant l'Accord sur les sauvegardes que la législation des États-Unis autorisent la prorogation d'une mesure pour une durée maximale de huit ans.

[162] Chaque mesure prévoit une légère augmentation du contingent après la première année.

[163] Ce droit doit être ramené à 0,7 cent par kg en 2001.

[164] À supposer qu'elle ne soit pas prorogée.

[165] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 202.

[166] Ces coûts estimatifs correspondent au montant des droits à acquitter dans les limites du contingent calculé en prix c.a.f. constant de 1998.

6.12 Le niveau du contingent imposé par les États-Unis est analogue à celui qui était recommandé par l'ITC. Le fait que la mesure imposée par les États-Unis a une durée initiale plus courte n'est pas pertinent pour déterminer son effet restrictif sur le commerce car elle peut être prorogée et sa durée maximale peut être de huit ans. Les coûts hors contingent résultant pour la Nouvelle-Zélande de la mesure effectivement imposée sont beaucoup plus élevés que ceux résultant de la mesure recommandée par l'ITC. De plus, la différence entre les coûts en résultant dans les limites du contingent sera d'environ 14,2 millions de dollars. C'est sur cette base que la Nouvelle-Zélande affirme que la mesure imposée par les États-Unis est plus restrictive que la mesure recommandée par l'ITC.

6.13 Pour défendre la mesure corrective qu'ils ont choisie, les États-Unis insistent beaucoup sur la nécessité de faciliter l'ajustement. Ainsi, dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, ils prétendent que la mesure corrective proposée par certains membres de la Commission n'assurait pas une protection suffisante pour faciliter l'ajustement.[167] Dans leur première communication écrite, ils ont répondu aux plaintes de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande concernant la mesure corrective en prétendant que les plaignants voulaient "maintenir la branche de production de viande d'agneau dans l'état de détérioration constaté par l'ITC".[168] Par comparaison, la mesure corrective vise à rétablir la rentabilité de la branche de production.[169]

6.14 L'accent mis sur la nécessité de faciliter l'ajustement plutôt que celle de prévenir un dommage grave est révélateur. Il indique que les problèmes de la branche de production nationale sont des problèmes d'ajustement dus à des facteurs internes, et non la conséquence d'une menace due aux importations. Ainsi, le contrôle des importations est le moyen choisi pour essayer de régler des problèmes d'ajustement internes.

6.15 En somme, dans la présente affaire, les États-Unis ont manqué à leur obligation de choisir une mesure corrective proportionnelle à la menace alléguée qui a été constatée, c'est-à-dire une mesure qui "n'est appliquée que dans la mesure nécessaire pour *prévenir* un dommage grave et faciliter l'ajustement". Au lieu de cela, ils ont essayé de trouver une mesure qui rétablira la rentabilité de la branche de production, quelle que soit la nature de la menace. Ils cherchent à améliorer la situation d'une branche de production dont on a constaté qu'elle n'avait subi aucun dommage grave. C'est pour cette raison que la mesure corrective ne vise pas seulement à maintenir les importations au niveau de 1998, qui est le niveau allégué de la menace. Son objectif est plutôt de permettre à la branche de production de combler les pertes subies par suite de la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine, et ce aux dépens des importations de viande d'agneau. En fait, les États-Unis ont remplacé en l'espèce une subvention pour la laine par un droit de douane sur les importations de viande d'agneau.

VII. TRAITEMENT NPF

7.1 Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a fait valoir que la prise en compte, par les États-Unis, des importations en provenance de certains pays pour établir leur détermination concernant le dommage, et l'exclusion de ces mêmes importations du champ d'application de la mesure de sauvegarde étaient contraires à leur obligation d'appliquer une mesure de sauvegarde aux produits importés quelle qu'en soit la provenance, conformément à l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes.[170] En conséquence, les États-Unis ont manqué aussi à leurs obligations au regard du GATT de 1994.[171] Les États-Unis ont répondu qu'il était parfaitement justifié de ne pas

[167] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 126.
[168] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 176.
[169] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 134.
[170] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.113.
[171] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.114.

appliquer la mesure aux membres d'une zone de libre-échange et qu'en fait ils n'avaient pas pris en compte les importations en provenance du Mexique, du Canada et d'Israël pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave.[172]

7.2 La Nouvelle-Zélande ne conteste pas le fait qu'un membre d'une zone de libre-échange a le droit d'exclure ses partenaires du champ d'application d'une mesure de sauvegarde. C'est d'ailleurs ce qu'elle fait dans le cadre de son Accord de rapprochement économique avec l'Australie. Ce qu'elle conteste, c'est l'*inclusion* des produits provenant d'un partenaire pour établir la détermination concernant le dommage et leur *exclusion* du champ d'application de la mesure. Les États-Unis prétendent que l'ITC n'a pas agi ainsi. Mais, en disant cela, ils citent le fait que l'ITC a exclu les importations en provenance du Canada et d'Israël de l'analyse du lien de causalité, et ils oublient de dire que ces importations ont été prises en compte par l'ITC pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave.

7.3 En somme, en l'espèce, l'ITC a fait précisément ce que l'Organe d'appel a recommandé de ne pas faire dans l'affaire *Argentine – Chaussures*. Comme l'ont souligné les Communautés européennes dans leur déclaration orale devant le Groupe spécial, le "principe du parallélisme" énoncé dans cette affaire s'applique également en l'espèce. Les importations qui sont prises en compte dans une enquête en matière de sauvegardes pour déterminer l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave doivent aussi être soumises à la mesure de sauvegarde qui est finalement adoptée. En n'agissant pas ainsi, les États-Unis ont manqué à leurs obligations au titre de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article premier du GATT de 1994.

VIII. CONCLUSION

8.1 La Nouvelle-Zélande a démontré que les actions des États-Unis associées à l'imposition de la mesure de sauvegarde à l'encontre des importations de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande n'étaient pas conformes aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994. La tentative des États-Unis de démontrer que l'ITC avait bien fondé sa détermination sur l'existence d'une évolution imprévue des circonstances revient en fait à exclure la notion d'évolution imprévue des circonstances de leurs obligations en matière de sauvegardes. Leur définition de la "branche de production nationale" n'a aucun fondement dans le droit de l'OMC et leur tentative pour démontrer que l'ITC a établi une détermination motivée, selon laquelle la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave, n'est rien de plus qu'une supposition, consistant à dire que si les importations augmentent, la branche de production nationale en pâtira. Les États-Unis n'ont pas démontré qu'une quelconque menace pour la branche de production nationale était causée par les importations. De plus, ils ont imputé le dommage causé par d'autres facteurs à l'accroissement des importations, ignorant l'obligation de ne pas le faire imposée par l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Enfin, les États-Unis n'ont pas appliqué la mesure corrective que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement et ils ne l'ont pas appliquée à toutes les importations ayant prétendument contribué à la menace de dommage grave pesant sur la branche de production nationale.

8.2 La Nouvelle-Zélande voudrait évoquer un autre point. Outre les arguments qu'ils ont avancés pour tenter de défendre les actions de l'ITC, les États-Unis ont prétendu, dans leur déclaration orale devant le Groupe spécial, que, si les Membres n'avaient pas l'assurance de pouvoir prendre une mesure temporaire pour aider leurs industries quand une forte poussée des importations cause ou menace de causer à celles-ci un dommage grave, ils recourraient à des mesures dites de la "zone grise", comme les arrangements d'autolimitation.[173]

---

[172] Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 247 et 254 à 257.
[173] Déclaration orale des États-Unis à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphes 3 et 4.

8.3 Mais le véritable enjeu dans cette affaire comme dans les autres différends portés devant l'OMC, c'est que tous les Membres devraient avoir l'assurance que les droits et les obligations énoncés dans l'Accord sur l'OMC seront effectivement respectés, notamment au moyen des mécanismes mis en place pour obliger ceux qui ne les respectent pas à rendre compte de leur conduite. Il ne faut donc pas prêter attention à la menace brandie par les États-Unis qui prétendent que les Membres recourront à des mesures de la "zone grise" illicites si on les empêche d'appliquer des mesures de sauvegarde contraires à leurs obligations au regard de l'OMC. La tâche du Groupe spécial est claire. Il doit appliquer les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes conformément aux principes bien établis régissant l'interprétation des Accords de l'OMC. La flexibilité laissée aux Membres pour imposer des mesures de sauvegarde se limite à ce qui est permis par les Accords. Les Membres n'ont pas le droit d'en donner une interprétation qui ne tient aucun compte des termes effectivement employés, afin de valider une conception des sauvegardes admise de longue date dans leurs lois et leurs pratiques. L'intégrité fondamentale du système de sauvegardes établi dans le cadre de l'OMC dépend du respect par les Membres des obligations qu'ils ont assumées au titre de l'Accord sur les sauvegardes.

8.4 Compte tenu de ce qui précède, les États-Unis ont manqué de façon flagrante à leurs obligations au regard de l'OMC. C'est pourquoi la Nouvelle-Zélande demande de nouveau au Groupe spécial de recommander que les États-Unis mettent le traitement qu'ils appliquent aux importations de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande en conformité avec leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

ANNEXE 2-10

DÉCLARATION ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE À LA DEUXIÈME AUDITION DEVANT LE GROUPE SPÉCIAL

(26 juillet 2000)

1. Dans la présente déclaration, la Nouvelle-Zélande ne va pas répéter ce qu'elle a déjà dit dans ses précédentes communications écrites et orales présentées au Groupe spécial. Elle va plutôt récapituler les principales questions soumises au Groupe spécial et indiquer les points sur lesquels portent, à son avis, les divergences avec les États-Unis. Elle espère ainsi pouvoir centrer le débat sur les points litigieux afin d'aider le Groupe spécial dans ses délibérations.

2. Avant d'aborder les questions de fond, je voudrais faire plusieurs observations préliminaires. La première concerne la charge de la preuve. Dans la présente affaire, les États-Unis ont prétendu à plusieurs reprises que la Nouvelle-Zélande ne s'était pas acquittée de la charge de la preuve. Nous ne pensons pas qu'il y ait, en droit, un désaccord sur la question de la charge de la preuve. Le principe fondamental énoncé dans l'affaire *Chemises de laine*[1] s'applique en l'espèce. Il incombe aux plaignants d'établir *prima facie* le bien-fondé de leur plainte. Après cela, il appartient au défendeur de réfuter leurs arguments.

3. Nous ne pensons pas non plus qu'il y ait, dans la présente affaire, un désaccord de fond sur la question de l'exécution de la charge de la preuve. La Nouvelle-Zélande a établi *prima facie* que les États-Unis ont manqué à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994. Il incombe aux États-Unis de réfuter cette thèse. La Nouvelle-Zélande estime donc que le Groupe spécial n'a aucune question à résoudre concernant la charge de la preuve.

4. Ma deuxième observation préliminaire a trait à l'interprétation de l'Accord sur les sauvegardes. Dans la présente affaire, le Groupe spécial doit examiner une question fondamentale, qui est de savoir si l'Accord sur les sauvegardes doit être interprété conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités – c'est-à-dire suivant le sens ordinaire attribué à ses termes dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. Ou bien, ses dispositions devraient-elles être interprétées d'une façon qui ignore les termes de l'Accord mais qui concorde avec la pratique suivie par un Membre? Cette question est omniprésente dans cette affaire, concernant bon nombre des points de désaccord entre la Nouvelle-Zélande et les États-Unis.

5. Les États-Unis cherchent en l'espèce à restreindre l'interprétation de l'Accord sur les sauvegardes en invoquant la pratique ultérieure et l'historique de la négociation dans des cas où le sens ordinaire des mots est clair. Mais comme l'a dit la Cour internationale de justice, "Si les mots pertinents, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, ont un sens dans leur contexte, l'examen doit s'arrêter là".[2] Les États-Unis incitent aussi le Groupe spécial à ignorer les décisions de l'Organe d'appel et la jurisprudence antérieure du GATT. Comme l'expliquera la Nouvelle-Zélande dans la présente déclaration, rien de tout cela n'est justifié.

---

[1] *États-Unis - Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses de laine, tissés en provenance d'Inde* (WT/DS33/AB/R, 25 avril 1997), pages 14 à 16.

[2] Avis consultatif, en date du 3 mars 1950, sur la *compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies* [1950], C.I.J., Recueil, page 8. Cité dans le *rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-huitième session*, Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II, page 241, joint à la deuxième communication écrite des États-Unis en tant que pièce n° 43 des États-Unis.

6. En l'espèce, l'obligation incombant au Groupe spécial d'interpréter les termes de l'Accord sur les sauvegardes conformément aux règles fondamentales d'interprétation énoncées dans la Convention de Vienne n'est restreinte que par ce qu'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures*[3], quand il a fait observer qu'une mesure de sauvegarde est une mesure "exceptionnelle". Puis il a ajouté: "Et, en interprétant les conditions préalables régissant l'adoption de telles mesures, il faut prendre en considération leur caractère exceptionnel."[4] C'est cette décision de l'Organe d'appel qui doit guider l'interprétation de l'Accord sur les sauvegardes, et non les allégations des États-Unis, qui tendent à ignorer à la fois le sens ordinaire des mots et l'objet et le but de l'Accord.

7. Ma troisième observation préliminaire concerne le critère auquel un Membre doit satisfaire pour appliquer une mesure de sauvegarde et le critère régissant l'examen par un groupe spécial d'une mesure de sauvegarde prise par un Membre. Dans leur deuxième communication écrite, les États-Unis prétendent qu'ils ont démontré que les constatations et les conclusions économiques de l'ITC étaient "rigoureusement motivées et amplement explicitées".[5] Le critère d'examen que doit appliquer le Groupe spécial est celui qu'a défini le Groupe spécial dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*:

> "une évaluation objective comporte un examen qui permette de savoir si [l'autorité compétente] avait examiné tous les faits en sa possession ... (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 [du Membre]".[6]

L'ITC n'a pas appliqué ce critère. Elle n'a pas examiné tous les faits en sa possession et elle n'a pas fourni une explication suffisante et motivée concernant la manière dont les faits dans leur ensemble étayaient la détermination établie. Les États-Unis ont tenté de formuler des conclusions motivées à la place de l'ITC et d'insinuer qu'une analyse avait été effectuée bien qu'elle ne l'ait pas été. Cela ne change rien au fait que, dans la présente affaire, l'ITC n'a pas fait ce qu'une autorité compétente doit faire, comme l'a dit le Groupe spécial dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*.

8. Dans toute cette affaire, les États-Unis ont essayé d'empêcher l'examen adéquat des actions de l'ITC en alléguant qu'il s'agissait d'un examen *de novo*. Dans leur deuxième communication écrite, ils vont jusqu'à prétendre que "le fait qu'un autre enquêteur arrive à une conclusion différente ne signifie pas que l'autorité compétente d'un pays a violé l'Accord sur les sauvegardes".[7] En faisant cette déclaration, qui exprime une notion analogue à celle qui est énoncée à l'article 17.6 de l'Accord antidumping, les États-Unis semblent vouloir introduire dans l'Accord sur les sauvegardes un critère d'examen qui est propre à l'Accord antidumping et qui n'a pas été repris dans l'Accord sur les sauvegardes. Comme l'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Produits en acier*, le critère énoncé à l'article 17.6 ne s'applique qu'aux différends relevant de l'Accord antidumping et non aux différends relevant d'autres accords visés.[8]

---

[3] *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures* (WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999), paragraphe 94.

[4] Paragraphe 94.

[5] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 1.

[6] *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers* (WT/DS98/R, 21 juin 1999), paragraphe 7.30.

[7] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 31.

[8] *États-Unis – Imposition de droits compensateurs sur certains produits en acier au carbone, plomb et bismuth laminés à chaud originaires du Royaume-Uni* (WT/DS138/AB/R, 10 mai 2000), paragraphe 50.

9. Dans tout différend portant sur des mesures prises au titre de l'Accord sur les sauvegardes, un groupe spécial doit s'assurer que l'autorité compétente a examiné tous les faits en sa possession, a effectué une analyse suffisante et a présenté des conclusions motivées concernant la manière dont les faits dans leur ensemble étayaient la détermination établie. Un groupe spécial doit pouvoir entreprendre une enquête qui lui permettra de déterminer si cela a été fait. Il ne peut pas être entravé par une allégation d'examen *de novo* ou par des allégations spécieuses concernant le critère d'examen applicable dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes.

10. Ma dernière observation préliminaire est que ce qui est en cause dans cette affaire, c'est essentiellement le fait que les États-Unis ont tenté de faire supporter à d'autres le déclin économique de leurs branches de production d'agneaux et de viande d'agneau. Comme l'a reconnu l'ITC, ces branches de production connaissaient une régression prolongée due à des facteurs internes.[9] Elles ont été affectées en outre par la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine, qui constituaient une source de revenu importante pour les producteurs d'agneaux vivants. Cette perte a obligé de nombreux producteurs à cesser leur activité, ce qui s'est traduit par une baisse de la production, dont les effets se sont faits sentir en aval. Cette baisse a entraîné la réduction de l'approvisionnement des producteurs de viande d'agneau, ce qui s'est évidemment répercuté sur leurs revenus. De plus, pour répondre à la demande intérieure non satisfaite, il a fallu importer de la viande d'agneau, ce qui s'est traduit par un accroissement de ces importations.

11. La question fondamentale en l'espèce concerne l'utilisation appropriée des mesures de sauvegarde. Un Membre peut-il répercuter sur les importations des charges supportées par une branche de production nationale en raison de facteurs propres à son marché intérieur? En particulier, un Membre peut-il faire supporter aux importations les charges résultant, pour les producteurs d'agneaux vivants, de la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine? Ou, comme nous l'avons dit dans notre deuxième communication écrite, les États-Unis peuvent-ils remplacer leurs subventions à la production de laine par une taxe à l'importation de viande d'agneau?[10] En ce sens, comme nous l'avons dit, ce qui est en cause dans cette affaire, c'est l'intégrité du régime de sauvegardes établi dans le cadre des Accords de l'OMC.[11]

Évolution imprévue des circonstances

12. On a beaucoup parlé, dans cette affaire, de la question de l'"évolution imprévue des circonstances", ce qui a pour effet de compliquer inutilement une question pourtant fort simple. L'article XIX du GATT introduit le droit d'un Membre de prendre des mesures de sauvegarde de la façon suivante: "Si, 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 ..." puis il ajoute, un produit est importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave, une mesure de sauvegarde peut être prise. Bien que l'Accord sur les sauvegardes ne fasse pas référence à l'"évolution imprévue des circonstances", l'Organe d'appel a déclaré, dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, que l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" était une "*circonstance* 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".[12] L'Organe d'appel a ainsi indiqué clairement qu'il appartenait aux autorités compétentes du Membre de faire cette démonstration.[13]

[9] Rapport de l'ITC, I-17.
[10] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 6.15.
[11] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 8.3.
[12] Paragraphe 92 (italique dans l'original).
[13] Paragraphe 98.

13. Comme l'atteste leur deuxième communication écrite, l'approche des États-Unis à cet égard consiste à nier qu'il soit nécessaire de "constater" l'existence de circonstances imprévues.[14] Ce faisant, ils semblent présenter tout au plus l'argument plutôt futile selon lequel il y a une différence entre le fait de "constater" l'existence d'une évolution imprévue des circonstances et le fait de la "démontrer", comme l'Organe d'appel a recommandé de le faire. Le sens de cet argument nous échappe. Pour sa part, la Nouvelle-Zélande ne voit rien à redire à la proposition de l'Organe d'appel selon laquelle l'existence d'une évolution imprévue des circonstances doit être "démontrée". Les arguments des États-Unis concernant le terme "constater" n'ont simplement aucun fondement.

14. Pour démontrer l'existence d'une évolution imprévue des circonstances, il n'est pas nécessaire de montrer, selon les termes de l'Organe d'appel, que l'évolution des circonstances était "imprévisible" ou "ne pouvait pas être prévue ou envisagée".[15] Un Membre n'a pas à prouver que, subjectivement, il n'avait pas pu prévoir une évolution intervenue après qu'il eut assumé des obligations au titre du GATT de 1994. Il doit plutôt démontrer, selon l'Organe d'appel, que l'accroissement des importations et les conditions dans lesquelles elles sont effectuées sont la conséquence d'une évolution imprévue des circonstances. Autrement dit, il faut démontrer *objectivement* que l'évolution des circonstances était imprévue ou inattendue. Contrairement à l'allégation des États-Unis selon laquelle il n'est pas nécessaire de faire une "constatation", cela signifie qu'il est nécessaire de démontrer qu'il existe une évolution imprévue des circonstances.

15. Les arguments des États-Unis dissimulent aussi une atteinte plus profonde à la prescription concernant "l'évolution imprévue des circonstances". Pour porter atteinte à cette prescription, les États-Unis jugent nécessaire de se référer à ce qu'ils appellent la "pratique ultérieure", pour aider à l'interpréter.[16] Or, l'examen de la pratique ultérieure qu'ils invoquent révèle que c'est une pratique antérieure à la conclusion des Accords de l'OMC, et non une pratique ultérieure. Celle-ci n'est donc pas utilisée de la façon dont la pratique ultérieure est censée être utilisée, c'est-à-dire, comme l'a expliqué la Commission du droit international, comme une preuve *objective* de l'*accord* des parties sur le sens du traité.[17] Bien que les États-Unis aient cité cette déclaration de la Commission du droit international dans leur deuxième communication écrite, ils ont oublié de mentionner l'analyse faite ensuite par la CDI, où il est question du recours à la pratique ultérieure pour résoudre des ambiguïtés ou confirmer le sens des termes.[18] La CDI n'a jamais prescrit le recours à la pratique ultérieure pour contredire le sens ordinaire des mots.

16. En tout état de cause, même considérée en elle-même, la "pratique ultérieure" évoquée par les États-Unis ne démontre pas ce qu'ils allèguent. La pratique ultérieure alléguée montre seulement qu'en notifiant une mesure de sauvegarde, la Nouvelle-Zélande n'avait pas fait référence à l'évolution imprévue des circonstances.[19] Et, en tout état de cause, dans la note du Secrétariat de 1973 citée par les États-Unis dans leur deuxième communication écrite, le Secrétariat du GATT conclut effectivement qu'une évolution imprévue des circonstances *doit* être démontrée.[20]

---

[14] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 3 et 4.

[15] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 91.

[16] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 5 à 10.

[17] *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-huitième session*, Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II, page 241, joint à la deuxième communication écrite des États-Unis en tant que pièce n° 43 des États-Unis.

[18] *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-huitième session*, Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II, page 242, joint en tant qu'annexe 21 de la Nouvelle-Zélande.

[19] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 8 et 9.

[20] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 6.

17. En fait, les arguments des États-Unis relatifs à la "pratique ultérieure" ne sont rien de plus qu'une tentative pour contredire la décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures*. Les États-Unis continuent en somme à livrer un combat qu'ils ont perdu devant l'Organe d'appel.

18. Deux exemples illustrent bien cela. Premièrement, les États-Unis se réfèrent à une déclaration faite par un négociateur américain lors de la négociation de la Charte de l'OIT et du GATT de 1947, qui avait dit que "en conséquence, la référence à "l'évolution imprévue des circonstances" dans le GATT était dépourvue de sens s'agissant des obligations des États-Unis".[21] Deuxièmement, les États-Unis résument leur analyse de la prescription relative à l'évolution imprévue des circonstances en disant qu'"il n'y a aucune raison de conclure que l'article XIX devrait être interprété aujourd'hui d'une manière qui obligerait à constater l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" comme condition préalable à l'imposition d'une mesure de sauvegarde".[22]

19. De l'avis de la Nouvelle-Zélande, ces deux déclarations des États-Unis résument bien le problème qui se pose au Groupe spécial eu égard à la question de l'évolution imprévue des circonstances. Le Groupe spécial devrait-il faire ce que l'Organe d'appel a stipulé en exigeant qu'une évolution imprévue des circonstances soit démontrée en l'espèce, ou bien devrait-il faire ce que souhaitent les États-Unis en faisant en sorte que la prescription relative à l'évolution imprévue des circonstances soit "dénuée de sens en ce concerne les obligations des États-Unis"? De l'avis de la Nouvelle-Zélande, la réponse est évidente.

20. Comme position de repli, les États-Unis prétendent aussi qu'une "évolution imprévue des circonstances" peut être trouvée si l'on lit attentivement le rapport de l'ITC, et qu'il n'est pas important que l'ITC n'ait pas démontré son existence.[23] À leur avis, dans la mesure où il y a une évolution imprévue des circonstances, l'article XIX a été respecté. Mais ce n'est pas ce qu'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*. Il n'a pas dit que, si un groupe spécial peut déceler des circonstances imprévues à partir des faits soumis à l'autorité compétente du Membre qui prend une mesure de sauvegarde, l'article XIX a été respecté, quelle que soit la conclusion ou la décision de l'autorité compétente. L'Organe d'appel a dit que l'existence de circonstances imprévues doit être *démontrée* et il a indiqué clairement qu'il appartenait à l'autorité compétente de le faire.[24]

21. Les États-Unis vont même jusqu'à dire que l'ITC a fait des "constatations qui n'ont pas été incontestées" au sujet de l'existence d'une évolution imprévue des circonstances, rendant ainsi inutiles leurs arguments antérieurs selon lesquels il n'y avait aucune obligation juridique d'établir de telles constatations.[25] Mais, bien entendu, ces constatations alléguées ne sont rien de plus que des constatations concernant l'existence d'un accroissement des importations, dont les États-Unis prétendent en l'espèce qu'il s'agit de "constatations incontestées" au sujet de "l'évolution imprévue des circonstances". Comme l'a fait valoir la Nouvelle-Zélande dans ses précédentes communications, la constatation d'un accroissement des importations est une prescription distincte de l'obligation de démontrer une évolution imprévue des circonstances.[26]

---

[21] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 10.

[22] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 13.

[23] Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 50 à 60 et deuxième communication écrite, paragraphes 14 à 19.

[24] *Argentine – Chaussures*, paragraphes 92 et 98.

[25] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 16.

[26] Déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphes 19 et 20, et deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.11.

22. Les États-Unis soutiennent en outre que leurs allégations au sujet de la prétendue évolution imprévue des circonstances ne sont pas contestées par la Nouvelle-Zélande.[27] Bien entendu, la Nouvelle-Zélande ne conteste pas qu'il y a eu un accroissement des importations pendant la période visée par l'enquête. Mais il est tout simplement absurde d'affirmer l'existence d'un facteur qui, en droit, ne peut pas constituer une évolution imprévue des circonstances et de dire ensuite que l'existence d'une évolution imprévue des circonstances n'est pas contestée parce que l'existence de ce facteur n'a pas été niée. Pour les raisons exposées dans sa déclaration orale à la première audition devant le Groupe spécial et dans sa deuxième communication écrite, la Nouvelle-Zélande conteste la thèse des États-Unis selon laquelle la prétendue évolution imprévue des circonstances peut constituer une évolution imprévue des circonstances au sens de l'article XIX du GATT.[28] Ainsi, en alléguant que des faits n'ont pas été contestés, les États-Unis ne prouvent rien du tout.

23. À cet égard, deux questions se posent au Groupe spécial. Les États-Unis peuvent-ils remédier, devant ce Groupe spécial, au fait que l'autorité compétente n'a pas démontré l'existence d'une évolution imprévue des circonstances en réécrivant le rapport de l'ITC? Et, dans l'affirmative, la constatation d'un accroissement des importations peut-elle se substituer à la constatation d'une évolution imprévue des circonstances? Comme l'a démontré la Nouvelle-Zélande, la réponse à ces deux questions est "non".

Branche de production nationale

24. Dans la présente affaire, la question qui se pose à propos de la "branche de production nationale" est très simple. Les États-Unis devraient-ils être tenus d'appliquer les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes pour définir la branche de production nationale, ou bien devraient-ils être autorisés à adopter une définition de leur cru, dont ils admettent eux-mêmes qu'ils ne l'utilisent que dans le cas des produits agricoles?[29] Les États-Unis voudraient que le Groupe spécial donne une lecture de l'Accord sur les sauvegardes qui y introduirait les expressions "chaîne de production continue" et "concordance d'intérêts économiques". Mais cela ne repose sur aucune base juridique. L'approche que les États-Unis voudraient appliquer pour déterminer la branche de production nationale a toujours été rejetée par les groupes spéciaux du GATT. De plus, si l'on se référait comme le font les États-Unis à l'historique de la négociation, on constaterait que l'idée d'inclure les producteurs en amont et en aval dans la définition de la "branche de production nationale" aux fins de l'Accord sur les sauvegardes a également été rejetée.[30]

25. Une fois encore, les États-Unis essaient de défendre leur position au moyen d'affirmations illogiques et d'arguments dénués de pertinence. Ils disent que la Nouvelle-Zélande ne conteste pas la base factuelle de leurs arguments relatifs à la "chaîne de production continue" et à l'"intégration verticale".[31] Mais qu'y a-t-il à contester quand il n'y a tout simplement aucune base juridique permettant d'affirmer que ces arguments sont pertinents? Comme la Nouvelle-Zélande l'a dit à plusieurs reprises, les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes définissent la branche de production nationale par référence aux producteurs de produits similaires ou directement concurrents.[32] Les éleveurs et les engraisseurs produisent des agneaux vivants, les conditionneurs et les dépeceurs de la viande d'agneau. Les agneaux vivants et la viande d'agneau ne sont pas des produits similaires ou directement concurrents. Les États-Unis n'essaient même pas de nier ce fait.

[27] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 14 à 18.

[28] Déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphes 19 et 20, et deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.11.

[29] Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 28.

[30] *Groupe de négociation sur les sauvegardes, Récapitulation des propositions, Note du Secrétariat,* MTN.GNG/NG9/W/21 (31 octobre 1988), partie C, paragraphe 19.

[31] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 22.

[32] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.41, et deuxième communication écrite, paragraphes 3.1 à 3.12.

Ils n'essaient pas non plus de démontrer que leur approche de la détermination de la branche de production nationale dans le cas des produits est conforme aux dispositions de l'Accord. En fait, leur principal argument est qu'une telle interprétation peut être "autorisée" par l'Accord.[33] Mais ils n'essaient pas d'aligner cette approche sur les dispositions effectives de l'Accord.

26. De surcroît, dans leur deuxième communication écrite, les États-Unis exagèrent les points que la Nouvelle-Zélande ne conteste pas. Ils disent, par exemple, que la Nouvelle-Zélande ne prétend qu'il n'y a pas d'"intégration verticale" entre les quatre segments de la branche de production.[34] Or, leur argument relatif à l'intégration verticale indique qu'il y a des relations entre les éleveurs et les engraisseurs et entre les conditionneurs et les dépeceurs. Mais, sauf dans quelques cas isolés, il n'indique aucune intégration entre les producteurs d'agneaux vivants, c'est-à-dire les éleveurs et les engraisseurs, et les producteurs de viande d'agneau, c'est-à-dire les conditionneurs et les dépeceurs - les deux secteurs entre lesquels l'ITC a établi à tort un lien.

27. En somme, il n'y a rien dans l'Accord sur les sauvegardes qui permette de défendre l'approche de la détermination de la branche de production nationale adoptée en l'espèce par les États-Unis.

Menace de dommage grave

28. Il est important de se rappeler ce qui est en cause dans cette affaire, c'est une menace de dommage grave et non un dommage grave effectif. L'erreur de l'ITC est qu'elle a examiné la question de l'existence d'un dommage grave et, comme elle n'a constaté aucun dommage grave effectif, elle a supposé qu'il devait exister une menace de dommage grave. Elle a ainsi ignoré l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, qui dispose que la détermination d'une menace de dommage doit reposer sur l'*imminence évidente* d'un dommage grave et doit être fondée sur des faits et non sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités.

29. L'argument des États-Unis relatif à la menace de dommage grave consiste essentiellement à dire qu'une augmentation des importations à un moment où la branche de production nationale était en régression signifiait qu'il existait une menace de dommage grave. En somme, tant la détermination de la menace de dommage que la détermination du lien de causalité établies par l'ITC étaient fondées sur une hypothèse au sujet du lien de causalité.

30. Cela est illustré de plusieurs façons. En cherchant à défendre les conclusions de l'ITC concernant la menace, les États-Unis centrent leur analyse sur 1997 et sur la période intermédiaire de 1998, ce que l'ITC n'a pas fait. Pourtant, durant cette période, il n'y a pas eu de fait marquant concernant la branche de production nationale. Ce qui retient avant tout leur attention pendant cette période, c'est l'accroissement des importations (bien qu'il n'ait pas été aussi important qu'ils le prétendent, comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande)[35] et la baisse des prix. Cette augmentation des importations sert de base à l'argument des États-Unis selon lequel il existait une menace de dommage grave. Mais cela revient évidemment à supposer ce qu'il fallait démontrer, tant pour la détermination du dommage grave que pour la détermination du lien de causalité – à savoir qu'il y avait un rapport entre les importations et la baisse des prix intérieurs, qu'un accroissement des importations causerait un dommage grave et que ce dommage était imminent de façon évidente.

31. L'amalgame de la menace et de la causalité fait par les États-Unis est flagrant aussi dans leur analyse de l'annexe 13 jointe à la première déclaration orale de la Nouvelle-Zélande. Dans cette annexe, il est démontré que, contrairement aux allégations des États-Unis, une analyse économique

[33] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 70.
[34] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 23.
[35] Déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphe 38.

pouvait être utilisée pour faire une distinction entre le dommage causé par des facteurs internes et le dommage causé par l'accroissement des importations. Les États-Unis prétendent que cette annexe "ne permet pas de contester la détermination de l'ITC concernant l'existence d'une menace de dommage".[36] Mais évidemment, elle n'a pas été présentée pour contester cette détermination. Les États-Unis pensent qu'elle l'a été parce qu'ils ne font pas de distinction entre le lien de causalité et la menace. De plus, établissant un lien entre l'analyse faite dans l'annexe 13 et leurs arguments concernant la menace de dommage grave, ils admettent implicitement que, si l'hypothèse de l'ITC sur le lien de causalité ne tient pas, sa conclusion concernant la menace s'effondre également. Autrement dit, la détermination de l'ITC concernant la menace ne repose sur rien de plus qu'une hypothèse au sujet du lien de causalité.

32. J'aimerais faire à ce stade une observation supplémentaire. Les États-Unis contestent la façon dont la Nouvelle-Zélande a décrit les faits dans l'annexe 13 et ailleurs, disant que ce n'était rien de plus qu'une fluctuation normale dans le commerce des produits agricoles, et ils allèguent que la Nouvelle-Zélande cherche à priver de la possibilité de recourir à des mesures de sauvegarde dans le cas des produits agricoles.[37] Cela est évidemment faux. Mais il faut examiner les implications de cette allégation. Si une période de un an est suffisante pour déterminer une tendance sur laquelle fonder la détermination d'une menace de dommage, une branche de production où une vigoureuse hausse des prix a été enregistrée pendant cinq ans pourrait obtenir l'imposition d'une mesure de sauvegarde simplement parce que les prix ont momentanément baissé durant la sixième année. Cela ne peut pas être le but des disciplines en matière de sauvegardes dans le cadre de l'OMC.

33. En examinant les arguments particuliers avancés au sujet de la menace de dommage, le Groupe spécial se trouve face à deux versions très différentes de ce qui s'est passé en l'espèce. D'une part, il y a celles des États-Unis, qui font état d'une "poussée" des importations en 1997 et dans la période intermédiaire de 1998 parallèlement à la baisse des prix intérieurs de la viande d'agneau. D'après eux, la consommation de viande d'agneau était stable en 1997 et dans la période intermédiaire de 1998 et, du fait de l'augmentation de la part des produits frais et réfrigérés et de leurs dimensions plus importantes, la viande d'agneau importée a concurrencé de plus en plus la production nationale. Selon cette thèse, la poursuite des importations à des prix plus bas que les prix intérieurs entraînerait une nouvelle baisse des prix. Sur cette base, les États-Unis affirment qu'ils peuvent justifier la détermination de l'ITC concernant la menace de dommage.

34. D'autre part, la Nouvelle-Zélande a démontré que ce qui s'était passé en fait était très différent. La suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine a entraîné la contraction de l'offre de viande d'agneau et la hausse des prix intérieurs; la diminution de l'offre a encouragé les importations qui ont servi en grande partie à répondre à une nouvelle demande ou à une demande latente. Il y avait peu de concurrence directe entre le produit d'origine nationale et le produit importé. Les prix intérieurs ont baissé en 1997 et dans la période intermédiaire de 1998 par suite de la baisse des prix des viandes concurrentes; ils ont remonté dans les trois derniers mois de la période visée par l'enquête, à un moment où les importations ont augmenté; la consommation s'est accrue simultanément, absorbant les importations supplémentaires.

35. Comment deux versions des faits, fondées l'une et l'autre sur la même enquête d'autorité compétente, peuvent-elles être aussi différentes? Comme nous l'avons suggéré précédemment, la réponse se trouve dans le rapport même de l'ITC. Elle se trouve aussi dans une comparaison entre ce que l'ITC a effectivement constaté et ce que les États-Unis prétendent maintenant qu'elle a constaté en essayant de réinterpréter le rapport. La Nouvelle-Zélande a déjà fait état des contradictions entre la

[36] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 45.
[37] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 58.

description du rapport de l'ITC faite par les États-Unis et ce qui est effectivement dit dans ce rapport.[38] De plus, le rapport de l'ITC comporte lui-même des incohérences internes.

36. Par exemple, l'ITC a trouvé des éléments indiquant que la dimension du produit importé était plus importante.[39] Mais elle a aussi trouvé des éléments indiquant qu'il y avait des différences entre le produit importé et le produit d'origine nationale[40], notamment des différences importantes dans les dimensions.[41] Qu'est-ce qui est exact? Les faits exposés dans le rapport de l'ITC montrent que c'est le second point. De même, l'ITC a déclaré qu'en 1997 les produits importés se sont substitués au produit d'origine nationale.[42] Elle a dit par ailleurs que les importations répondaient en grande partie à une nouvelle demande.[43] Les éléments de preuve dont disposait l'ITC indiquent clairement que c'est la seconde affirmation qui est exacte. Prenons un autre exemple. L'ITC a affirmé que la consommation de viande d'agneau était stable après 1996.[44] Mais elle a affirmé aussi que le marché était assez sensible au prix.[45] La baisse du prix des viandes concurrentes au moment où le prix de l'agneau a baissé corrobore la seconde affirmation. L'ITC a dit en outre que les prix sont restés "bas" jusqu'à la fin de la période visée par l'enquête.[46] Pourtant, les données qu'elle a recueillies montrent que, durant la période intermédiaire de 1998, les prix étaient plus élevés qu'au début de la période visée par l'enquête.[47] Enfin, l'ITC a déclaré que les prix à l'importation de plusieurs des produits visés par l'enquête étaient inférieurs de 20 pour cent ou plus au niveau atteint pendant les trimestres comparables de 1996 et au début de 1997[48], ce qui a été utilisé par les États-Unis pour justifier leur allégation selon laquelle le prix de vente du produit importé était inférieur de 20 pour cent à celui du produit d'origine nationale.[49] Toutefois, les éléments de preuve effectifs indiquent qu'une comparaison valable n'est possible que pour trois des huit produits visés et que, dans un cas, le prix du produit américain était en fait supérieur à celui du produit importé.[50]

37. Face à de telles divergences, tant dans le rapport de l'ITC qu'entre ce que l'ITC a effectivement constaté et ce que les États-Unis prétendent qu'elle a constaté, il appartient au Groupe spécial de déterminer si l'autorité compétente est arrivée à des conclusions motivées, fondées sur les éléments de preuve dont elle disposait. Comme les États-Unis l'admettent eux-mêmes dans leur deuxième communication écrite, le Groupe spécial doit examiner si la détermination de l'ITC telle qu'elle a été établie à l'époque *était adéquate*.[51] Le Groupe spécial devrait examiner l'analyse

[38] Déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphes 6 à 9.

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

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

[41] Rapport de l'ITC, II-8. Voir aussi II-37, où il est démontré que l'augmentation de la dimension du produit importé d'Australie relevée par l'ITC n'est qu'une augmentation de 2 livres du poids carcasse moyen sur une période de trois ans.

[42] Rapport de l'ITC, I-24.

[43] Rapport de l'ITC, I-32. En outre, le tableau 5, II-17, montre que, dans la période intermédiaire de 1998, l'accroissement des importations s'est accompagné d'une légère augmentation des expéditions intérieures, ce qui donne à penser que les produits importés ne se sont pas substitués au produit d'origine nationale.

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

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

[46] Rapport de l'ITC, I-20.

[47] Rapport de l'ITC, II-55. L'ITC a noté en outre que, pendant la période intermédiaire de 1998, les prix étaient supérieurs à leur niveau moyen pendant toute la période visée par l'enquête.

[48] Rapport de l'ITC, I-20. La note de bas de page relative à cette déclaration fait référence à des produits congelés et aux carcasses, pour lesquels les ventes intérieures sont très limitées.

[49] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 87.

[50] Pièce n° 41 des États-Unis, tableaux 38 à 43, jointe aux réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial.

[51] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 48.

effectuée par l'autorité compétente sur la base des déterminations qu'elle a établies et des éléments de preuve qu'elle a recueillis ou qu'elle aurait dû recueillir.

38. Un tel examen montrera que, si une courte période d'à peine plus de un an a été utilisée pour déterminer qu'une menace de dommage grave était imminente de façon évidente, l'existence d'une menace n'a pas pu être convenablement analysée. La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave repose sur une prévision des tendances futures fondée sur une analyse des tendances passées. Il faut *analyser* les tendances passées, et pas simplement une "image instantanée" de ce qui s'est produit à un moment donné. Les États-Unis essaient de justifier leur approche en se basant sur le fait que, dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a mis l'accent sur le choix de la période la plus récente.[52] Mais ce qui était en cause dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, c'était un dommage grave effectif, et il est justifié de se référer à la période la plus récente quand l'enquête vise à déterminer si la branche de production en question subit un dommage effectif. Mais comment pourrait-on prévoir ce qui se passera dans l'avenir sur la seule base d'une courte période antérieure? L'analyse des tendances pendant une période représentative *constitue* une base pour déterminer ce qui se passera dans l'avenir. Ce n'est pas le cas de l'examen d'un fait de courte durée.

39. De plus, même pendant cette courte période non représentative sur laquelle les États-Unis concentrent maintenant leur attention, il ne s'est rien produit de plus que pendant la période plus longue visée par l'enquête. Pendant cette période plus longue, les prix ont monté et baissé, tout comme ils ont monté au début de 1997 et ont baissé ensuite dans le courant de l'année. Pendant la période visée par l'enquête, les importations ont augmenté, et elles ont augmenté aussi en 1997 et 1998. Les États-Unis supposent que l'accroissement des importations était lié à la baisse des prix. Leur détermination concernant la menace de dommage est donc fondée sur une hypothèse concernant le lien de causalité, c'est-à-dire sur l'hypothèse que si les importations continuaient d'augmenter, il y aurait un dommage grave. Comme l'a dit la Nouvelle-Zélande, une détermination en matière de sauvegardes doit être fondée sur une menace de dommage grave, et non sur une menace d'accroissement des importations.[53]

40. L'approche des États-Unis montre précisément pourquoi il est erroné de fonder des prévisions sur des faits de courte durée plutôt que sur des tendances longues. Supposer qu'il existe un rapport entre la baisse des prix en 1997 et l'accroissement des importations, c'est ignorer qu'avant 1997 la production intérieure avait diminué parce que les éleveurs cessaient leur activité qui n'était plus rentable par suite de la suppression de la subvention pour la laine. Les importations ont augmenté pour répondre à la demande intérieure non satisfaite qui en a résulté. Dans le même temps, les éleveurs qui restaient en activité avaient besoin que les prix augmentent pour compenser les pertes subies par suite de la suppression de la subvention au titre de la Loi sur la laine. Mais, au milieu de 1997, les prix des viandes concurrentes ont baissé; une correction était donc nécessaire et, en conséquence, le prix de l'agneau a baissé.

41. Ainsi, en se concentrant exclusivement sur la période allant du milieu de 1997 à la période intermédiaire de 1998, les États-Unis peuvent faire des hypothèses injustifiées et peuvent tirer des conclusions sur le lien de causalité et la menace qui ne sont ni motivées ni fondées sur une analyse. L'approche préconisée par les États-Unis, consistant à déterminer l'existence d'une menace sur la base d'une "image instantanée" de la situation, est en totale contradiction avec la prescription de l'Accord sur les sauvegardes selon laquelle cette détermination ne doit pas être fondée sur des conjectures ou de lointaines possibilités.

[52] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 32.
[53] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.2

42. Le nouvel argument des États-Unis selon lequel la détermination d'une menace peut être établie sur la seule base des conditionneurs et des dépeceurs ne peut pas être retenu non plus.[54] Les États-Unis ne peuvent pas justifier une décision de leur autorité compétente sur une base qui n'a même pas été prise en considération par ladite autorité. Ils ne peuvent pas non plus défendre une décision de l'autorité compétente sur la base d'allégations qui contredisent les faits qu'elle a constatés. Comme l'a démontré la Nouvelle-Zélande dans sa deuxième communication écrite, les faits en possession de l'ITC montraient que, loin d'être confrontés à l'imminence évidente d'une menace de dommage grave, les conditionneurs et les dépeceurs ont vu la situation économique s'améliorer pendant la période visée par l'enquête.[55] Cette tentative plutôt désespérée faite par les États-Unis pour défendre la décision de l'ITC concernant la menace de dommage grave est tout simplement dénuée de fondement.

43. Par conséquent, en ce qui concerne la menace de dommage grave, le Groupe spécial doit déterminer si l'autorité compétente d'un Membre est tenue de fonder une détermination concluant à l'existence d'une menace de dommage grave sur des faits et une constatation motivée de l'imminence évidente d'une dégradation générale notable de la situation, comme l'exige l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, ou bien si elle a le droit de fonder cette détermination sur une "image instantanée" des faits et de conclure, sur la base d'une hypothèse concernant le lien de causalité, qu'un dommage grave menace d'être causé. Là encore, la Nouvelle-Zélande estime que la réponse est évidente.

Lien de causalité

44. Comme la question de "l'évolution imprévue des circonstances", celle du lien de causalité est de plus en plus obscure. Les termes de l'Accord sur les sauvegardes concernant la causalité sont pourtant clairs. Ils s'articulent autour de deux propositions. Premièrement, une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée que si la menace alléguée de dommage grave a été causée par les importations.[56] Deuxièmement, si des facteurs autres qu'un accroissement des importations causent un dommage à la branche de production en question, ce dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations.[57] Le corollaire de ces deux propositions est simple. Si, une fois que la menace de dommage due à ces autres facteurs est exclue, il n'y a pas de menace de dommage grave, aucune menace de dommage grave ne peut être imputée aux importations. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de prendre une mesure de sauvegarde.

45. Les États-Unis cherchent à éluder les conséquences de ces propositions de plusieurs façons. Par exemple, ils se lancent dans une digression sur la notion de "cause unique".[58] Mais leur argument sur ce point n'est tout simplement pas pertinent. Un dommage ou une menace de dommage peut évidemment avoir des causes multiples. L'article 4:2 b) le reconnaît lui-même. Mais cela ne justifie pas que l'on impute à l'accroissement des importations le dommage ou la menace de dommage causé par d'autres facteurs. L'article 4:2 b) le proscrit expressément. Une autorité compétente ne peut pas imputer un dommage grave à un accroissement des importations si l'accroissement des importations cause seulement un dommage, mais, conjugué à d'autres facteurs, cause un dommage grave.

46. De même, la thèse des États-Unis selon laquelle il est interdit d'"isoler les effets des importations", dans la mesure où elle a un sens, semble suggérer qu'il est admissible d'imputer à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs.[59] Mais cela est manifestement faux.

---

[54] Déclaration orale des États-Unis à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphe 16.
[55] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 4.20 à 4.26.
[56] Accord sur les sauvegardes, article 2:1.
[57] Accord sur les sauvegardes, article 4:2 b).
[58] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 63 à 86.
[59] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 87 à 89.

47. Dans leur deuxième communication écrite, les États-Unis ont essayé de défendre leur position en faisant abondamment référence à l'historique de la négociation de l'Accord sur les sauvegardes.[60] Mais c'est une étrange façon d'utiliser l'historique de la négociation. L'article 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités permet de recourir à l'historique de la négociation comme moyen complémentaire d'interprétation en vue de confirmer le sens résultant de l'application de la règle d'interprétation fondamentale énoncée à l'article 31, ou lorsque le sens est ambigu. Comme l'a dit la Cour internationale de justice: "il n'y a pas lieu de recourir aux travaux préparatoires si le texte d'une convention est en lui-même suffisamment clair".[61] Les États-Unis n'ont pas prétendu qu'il y avait une ambiguïté; partant, s'ils recourent à l'historique de la négociation, ce doit être pour confirmer un sens établi. Mais ce n'est pas du tout ce qu'ils font. Ils essaient plutôt d'utiliser l'historique de la négociation pour contredire le sens ordinaire des termes de l'Accord sur les sauvegardes. C'est précisément ce que l'article 32 de la Convention de Vienne ne permet pas de faire.

48. En tout état de cause, en évoquant l'historique de la négociation de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis ont tout au plus réussi à montrer que les négociateurs avaient des avis divergents sur le sens des mots qu'ils employaient. Cela n'a rien d'étonnant et c'est précisément pour cette raison que l'interprète d'un traité est tenu, conformément à la Convention de Vienne, de rechercher l'intention des parties dans les mots finalement employés dans le traité, et non dans l'expression de motifs et d'intentions différents au cours des négociations. Les arguments invoqués par les États-Unis en l'espèce prouvent la sagesse de cette règle. De plus, leur référence à l'historique de la négociation à propos du critère de causalité est assez paradoxale, car la seule chose qui ressort clairement de cet historique et du texte final convenu est que, après avoir été discuté et examiné, le critère de la "cause substantielle" préconisé par les États-Unis en l'espèce a été rejeté par le Groupe de négociation sur les sauvegardes.[62]

49. Tout au long de leur argumentation sur la "cause unique" et sur l'"isolement des importations", et en recourant à l'historique de la négociation, les États-Unis laissent un point complètement obscur. Quel est le sens de la deuxième phrase de l'article 4:2 b)? Dans leur première communication écrite, ils ont presque admis que cette phrase veut dire précisément ce qu'elle dit - c'est-à-dire suivant son sens ordinaire. D'après eux, elle "dispose que les Membres ne doivent pas attribuer à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs".[63] Dans leur deuxième communication écrite, les États-Unis penchent encore pour cette approche, déclarant que cette disposition "oblige les Membres à faire en sorte d'établir une distinction entre les différentes causes du dommage au lieu de supposer simplement que l'accroissement des importations est responsable de la totalité du dommage subi par la branche de production".[64] Nous partageons cette opinion.

50. Mais, comme s'ils s'étaient rendu compte des implications de cette déclaration, les États-Unis reformulent ensuite leur position d'une manière qui n'a aucun rapport avec ce qu'ils venaient d'affirmer et qui semble même le contredire. Ils ajoutent: "Autrement dit, la deuxième phrase demande aux Membres de ne pas passer hâtivement de l'établissement du "lien de causalité" entre l'accroissement des importations et le dommage grave à la conclusion que ces importations sont la seule cause du dommage subi par la branche de production".[65] Or, si l'accroissement des importations

---

[60] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 64 à 80.

[61] Avis consultatif du 28 mai 1948 sur les *Conditions de l'admission d'un État comme membre des Nations Unies* [1948], C.I.J., Recueil, page 63. Cité dans le *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-huitième session*, Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II, page 242, joint en tant qu'annexe 21 de la Nouvelle-Zélande.

[62] Comme cela est indiqué dans le document du *Groupe de négociation sur les sauvegardes, Projet de texte*, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3, 31 octobre 1990.

[63] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 119.

[64] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 79.

[65] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 79.

a causé en soi un dommage grave, il n'est pas important de savoir s'il y a encore d'autres causes. Cela étant, l'avertissement que les États-Unis introduisent dans la deuxième phrase de l'article 4:2 b), selon lequel il ne faut pas passer hâtivement d'une conclusion établissant la cause à une conclusion établissant que c'est la cause unique, est tout simplement dénué de sens. Et, si la deuxième phrase ne veut pas dire autre chose, les États-Unis l'ont effectivement exclue de l'Accord sur les sauvegardes.

51. Au bout du compte, les États-Unis ne peuvent pas éluder le sens simple, ordinaire et littéral de la deuxième phrase de l'article 4:2 b). En déterminant si la menace de dommage grave qu'ils ont constatée était imputable à l'accroissement des importations, ils ne pouvaient pas imputer à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs. Or c'est précisément ce qu'a fait l'ITC. Elle a déterminé que la branche de production nationale était menacée d'un dommage causé par plusieurs facteurs qui, pris ensemble, constituaient, à son avis, une menace de dommage grave. Et, comme aucun des facteurs causant la menace de dommage n'était plus important que l'accroissement des importations, l'ITC a imputé la totalité du dommage grave à l'accroissement des importations. Ainsi, la détermination du lien de causalité a été faite en imputant à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs – ce qui est précisément ce qu'interdit la deuxième phrase de l'article 4:2 b).

52. Je vais maintenant parler très brièvement de l'annexe 13 de la Nouvelle-Zélande.[66] Les États-Unis ont formulé plusieurs objections à sa recevabilité. Ils prétendent qu'elle incite à effectuer un examen *de novo*.[67] Ils prétendent aussi qu'elle ne serait recevable que si elle avait été soumise au départ à l'ITC.[68] Mais ces arguments passent à côté de la question. L'annexe 13 n'a pas été présentée pour démontrer comment l'ITC aurait dû trancher l'affaire. Elle n'a pas été présentée non plus pour inciter le Groupe spécial à engager un examen *de novo*. Elle a été présentée en réponse à l'allégation des États-Unis selon laquelle le lien de causalité ne pouvait pas être démontré avec précision - autrement dit que cela ne pourrait être qu'une réponse cursive aux circonstances de la part des commissaires expérimentés de l'ITC.

53. L'annexe 13 de la Nouvelle-Zélande montre qu'il *est* possible de déterminer si un dommage ou une menace de dommage est causé par un accroissement des importations ou par des facteurs internes sur la base d'une analyse objective – c'est-à-dire qu'il est possible de démontrer le lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave sur la base d'éléments de preuve objectifs, comme le prescrit l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Cette annexe montre également qu'il est possible de déterminer si des facteurs autres que l'accroissement des importations causent la menace de dommage grave en question. Dans les objections qu'ils ont soulevées contre l'annexe 13, les États-Unis ne contestent pas ce point.

54. De plus, aucun des arguments invoqués par les États-Unis contre l'annexe 13 de la Nouvelle-Zélande ne remet en cause le point essentiel, qui est que, pour prétendre qu'un dommage grave menaçant les producteurs de viande d'agneau était causé par les importations, il aurait fallu démontrer que les prix intérieurs sur le marché américain étaient en baisse et que cette baisse était provoquée par le prix plus bas des produits importés. Cela n'a pas été, et n'aurait pas pu être, démontré par l'ITC.

55. De plus, la conclusion fondamentale de l'annexe 13 n'aurait pas été différente s'il y avait eu une ventilation entre la viande d'agneau congelée et la viande d'agneau réfrigérée, comme le prétendent les États-Unis.[69] Le prix de la viande d'agneau congelée a sensiblement augmenté pendant

[66] Jointe à la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial.
[67] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 79.
[68] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 46, 51 et 52.
[69] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 53 à 56.

la période 1993-1998.[70] Par conséquent, l'augmentation du prix global des produits importés n'était pas due seulement à l'augmentation de la proportion de viande d'agneau réfrigérée, comme les États-Unis voudraient le faire croire au Groupe spécial.[71]

56. Donc, en ce qui concerne le lien de causalité, le Groupe spécial doit déterminer s'il faut donner un contenu à la deuxième phrase de l'article 4:2 b), qui exige que le dommage causé par d'autres facteurs ne soit pas imputé à l'accroissement des importations. La Nouvelle-Zélande a démontré non seulement que le sens ordinaire de cette phrase constitue ce contenu, mais aussi que les distinctions exigées en application de cette disposition peuvent être établies. Par contre, les États-Unis voudraient avoir la liberté d'imputer à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs et de refuser ainsi de donner un contenu à l'article 4:2 b). Une telle approche ne peut être justifiée au regard de l'Accord sur les sauvegardes.

Nécessité

57. En ce qui concerne l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, la question essentielle est la suivante: quelle est la nature de l'obligation incombant à un Membre lorsqu'il applique une mesure de sauvegarde? L'article 5:1 dispose que la mesure ne doit être appliquée "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". La Nouvelle-Zélande a fait valoir que cela signifie que, en choisissant une mesure corrective, un Membre doit choisir une mesure proportionnée à l'objectif visé; cette mesure doit être celle des mesures les moins restrictives pour le commerce qui permet d'atteindre les objectifs consistant à prévenir un dommage grave et à faciliter l'ajustement. Et, comme la pluralité des commissaires de l'ITC ont proposé une mesure corrective qui est moins restrictive pour le commerce que celle qui a été appliquée par l'Administration des États-Unis, il incombe aux États-Unis d'expliquer en quoi ils n'ont pas violé l'article 5:1.

58. Les États-Unis continuent de contester l'emploi de l'expression "la moins restrictive pour le commerce".[72] Apparemment, leurs représentants dans cette affaire n'ont pas eu l'occasion de s'entretenir avec la Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales qui, comme nous l'avons indiqué dans notre deuxième communication écrite, admet que l'objectif est de choisir la mesure de sauvegarde qui est la moins restrictive pour le commerce.[73]

59. Les arguments des États-Unis fondés sur les dispositions interprétatives de la Convention de Vienne ne leur sont d'aucun secours. Ils prétendent que ces termes sont repris d'autres textes[74], et ignorent que la fonction de l'interprétation est de donner un sens aux termes du traité. C'est précisément sur ce point que l'argumentation des États-Unis est défaillante. Ils contestent l'interprétation de l'article 5:1 donnée par la Nouvelle-Zélande mais n'offrent aucune autre interprétation de cette disposition. Quelle obligation, d'après eux, l'article 5:1 impose-t-il à un Membre qui prend une mesure de sauvegarde?

60. Les États-Unis donnent presque leur avis sur l'article 5:1 quand ils disent que cette disposition "exige que l'on examine si la mesure qu'un Membre a décidé d'appliquer est adaptée au regard des constatations particulières concernant le dommage et le lien de causalité faites par les autorités compétentes".[75] Mais cela ne répond pas à la question centrale. Comment détermine-t-on si une

[70] Communication présentée avant l'audition concernant le dommage par la Société australienne de la viande et du bétail, pièces n° 8 et 12, jointes à la première communication écrite de l'Australie en tant que pièce n° 28 de l'Australie.
[71] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 55.
[72] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 98 à 101.
[73] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 6.2.
[74] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 100.
[75] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 110.

mesure est "adaptée"? Au lieu d'éclairer ce point, les États-Unis ne font que revenir à la discussion sur le sens de l'expression "que dans la mesure nécessaire".

61. La façon dont les États-Unis critiquent le point de vue de la Nouvelle-Zélande dans leur deuxième communication écrite donne une idée de leur véritable approche.[76] En décrivant l'approche de la Nouvelle-Zélande, ils disent que "ce degré de perfection scientifique est tout simplement inatteignable" et que "l'identification d'une mesure de sauvegarde appropriée est, par essence, une entreprise incertaine".[77] Dans ces deux énoncés, les États-Unis révèlent une approche que l'on retrouve dans leur argumentation sur d'autres aspects de l'affaire: aucune discipline ne peut être imposée aux Membres qui prennent des mesures de sauvegarde – cette question doit être entièrement laissée à l'appréciation subjective de chaque Membre. En fait, il ne faut donner aucun contenu à l'article 5:1.

62. À cet égard, les arguments des États-Unis relatifs à la charge de la preuve ne sont qu'un écran de fumée destiné à dissimuler le fait qu'ils veulent éviter de formuler un critère au titre de l'article 5:1 pour ne pas avoir à démontrer comment ils satisfont à ce critère. Ils postulent une charge dont il serait impossible de s'acquitter. Et ils le font évidemment pour empêcher toute comparaison entre la recommandation faite par la pluralité des membres de l'ITC et la mesure adoptée par l'Administration parce qu'ils ne peuvent pas démontrer que la mesure qu'ils ont choisie n'est appliquée que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement. Comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande à bien des égards, cette mesure va bien au-delà de ce qui est nécessaire pour prévenir une menace ou pour faciliter un ajustement.

63. À cette fin, les États-Unis font valoir, par exemple, qu'une mesure d'une durée de trois ans est par là même moins restrictive pour le commerce qu'une mesure d'une durée de quatre ans, *quel que soit son contenu*.[78] Cette affirmation est tout simplement absurde et n'a d'égal que celle selon laquelle un droit hors contingent de 40 pour cent équivaut à un droit hors contingent de 20 pour cent![79] Ce sont là des arguments désespérés. De plus, l'analyse de la pratique antérieure des États-Unis en matière de sauvegardes révèle que 80 pour cent de leurs mesures de sauvegarde avaient une durée de quatre ans ou plus.[80] Cela enlève toute valeur à leur argument selon lequel la probabilité d'une prorogation de la présente mesure de sauvegarde "relève au mieux de la conjecture".[81]

64. La Nouvelle-Zélande a clairement démontré que la mesure adoptée par les États-Unis ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 5:1. Premièrement, aucun dommage grave n'a été constaté pour les niveaux d'importation existants et pourtant, les taux de droits applicables dans les limites du contingent et hors contingent ont été fixés de manière à *ramener* les importations à un niveau inférieur à celui de 1998. La mesure appliquée a donc une portée plus vaste que ce qui était nécessaire pour prévenir une menace de dommage grave. Comme les États-Unis l'ont eux-mêmes affirmé, elle était destinée à *améliorer* la situation de la branche de production nationale.[82] Elle n'était pas destinée à *prévenir* un dommage grave pour cette branche de production. Deuxièmement, dans ses constatations concernant le lien de causalité, l'ITC a relevé d'autres facteurs causant un dommage et la mesure imposée répond à ces éléments de ses constatations. D'ailleurs, des mesures particulières ont été prises pour essayer de remédier à ces autres causes. Il est donc évident que la mesure de sauvegarde adoptée par les États-Unis va au-delà de ce qui est nécessaire pour prévenir le dommage grave ou

[76] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 102 à 110.
[77] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 105.
[78] Deuxième communication écrite des États-Unis, note de bas de page 90.
[79] Deuxième communication écrite des États-Unis, note de bas de page 90.
[80] *Guide des règles et pratiques du GATT* (1995), vol. I, pages 583 à 605 (Index analytique). L'examen de l'Index analytique révèle que la durée moyenne des mesures de sauvegarde prises par les États-Unis est de six ans.
[81] Deuxième communication écrite des États-Unis, note de bas de page 90.
[82] Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 175, 198 et 204.

faciliter l'ajustement résultant de la menace de dommage grave imputable à l'accroissement des importations.

Traitement NPF

65. La question relative à la violation par les États-Unis de l'article premier du GATT de 1994 et de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes est fort simple. L'ITC a pris en compte, pour déterminer la menace de dommage, les importations en provenance de certains pays comme le Canada, le Mexique et Israël, mais elle a exclu ces importations du champ d'application de la mesure de sauvegarde.

66. Dans leur première communication écrite, les États-Unis ont essayé de faire valoir que cela n'était pas le cas.[83] Dans leur deuxième communication écrite, ils semblent admettre que cela a été le cas et ils prétendent que l'ITC avait le droit et était même obligée d'agir ainsi.[84] Aucun de ces arguments ne peut être retenu. En fait, les États-Unis voudraient en l'espèce que le Groupe spécial interprète l'Accord sur les sauvegardes en y incluant une règle de causalité spéciale pour les zones de libre-échange. Mais le principe du "parallélisme" énoncé dans l'affaire *Argentine – Chaussures* s'oppose aux arguments qu'ils invoquent en l'espèce.[85] La Nouvelle-Zélande estime que ce principe s'applique manifestement.

Conclusion

67. Pour conclure, je voudrais faire les quelques remarques suivantes. Dans la présente affaire, le Groupe spécial est confronté à un choix difficile. Doit-il appliquer les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 conformément à leurs termes, ou bien doit-il réécrire les dispositions pertinentes de ces accords dans le sens indiqué par les États-Unis? La Nouvelle-Zélande estime qu'il aurait tort de suivre l'approche des États-Unis tant sur le plan des principes que sur celui de l'interprétation du droit.

68. Sur le plan des principes, les États-Unis proposent pour l'essentiel que la baisse du prix d'un produit agricole pendant à peine plus de un an soit un facteur suffisant pour imposer une mesure de sauvegarde. S'il en était ainsi, une grande partie du commerce agricole mondial pourrait être entravée à maintes reprises par des mesures de sauvegarde. Certes, le recours à des mesures de sauvegarde doit être possible pour les produits agricoles. Mais la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave qui déclenche l'imposition d'une mesure de sauvegarde ne peut pas être fondée sur une modification des conditions du marché qui n'est rien de plus qu'une variation des prix à laquelle il faut s'attendre dans le commerce des produits agricoles. L'Accord sur les sauvegardes ne peut pas être appliqué d'une manière qui effacerait toute distinction entre les mesures prises au titre de cet accord et les mesures prises au titre de la clause de sauvegarde spéciale de l'Accord sur l'agriculture.

69. Également sur le plan des principes, la prescription de l'Accord sur les sauvegardes relative au lien de causalité ne peut pas être appliquée de manière à ignorer toute distinction entre le dommage ou la menace de dommage causé par un accroissement des importations et le dommage ou la menace causé par des facteurs internes. Les Membres ne peuvent pas être autorisés à répercuter sur les importations le poids d'un déclin économique dû à des facteurs internes.

70. Sur le plan de l'interprétation des droits, les arguments des États-Unis ne peuvent pas être retenus comme nous l'avons démontré. Ils vident de sa substance la notion d'"évolution imprévue des circonstances"; ils réécrivent la définition de la branche de production nationale pour en exclure le

[83] Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 254 à 257.
[84] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 118 à 123.
[85] *Argentine – Chaussures*, paragraphe 113.

facteur déterminant que sont les "produits similaires ou directement concurrents" et le remplacer par les notions de "chaîne de production continue" et de "concordance d'intérêts économiques"; ils éliminent la prescription exigeant que la détermination d'une menace de dommage grave soit fondée sur des faits et non sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités; ils permettent d'imputer à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs et ils vident de sa substance quant à la procédure ou au fond la prescription selon laquelle une mesure ne doit être appliquée que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage et faciliter l'ajustement. Enfin, les États-Unis demandent au Groupe spécial d'établir une nouvelle règle pour l'application des mesures de sauvegarde aux zones de libre-échange.

71. La Nouvelle-Zélande considère que tous ces arguments doivent être rejetés.

72. Je voudrais enfin réaffirmer tous les arguments présentés par la Nouvelle-Zélande dans ses précédentes communications écrites et orales et demander respectueusement au Groupe spécial de constater que les États-Unis ont manqué à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 et de recommander qu'ils mettent leur traitement des importations de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande en conformité avec leurs obligations au titre de ces accords.

ANNEXE 3-1

LETTRE DES ÉTATS-UNIS DEMANDANT DES DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES

(5 mai 2000)

Conformément au paragraphe 13 des procédures de travail du Groupe spécial et après examen des communications présentées par l'Australie dans le cadre du présent différend, les États-Unis demandent par la présente des décisions préliminaires sur les questions ci-après.

A. Insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial

1. Les demandes d'établissement d'un groupe spécial de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande étaient insuffisantes en droit pour satisfaire à la prescription contenue à l'article 6.2 du *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* ("Mémorandum d'accord"), en vertu de laquelle la demande d'établissement d'un groupe spécial "indiquera les mesures spécifiques en cause et contiendra un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème". Les plaignants n'ont donné aucune indication du fondement juridique de leurs allégations. La demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Australie et le corrigendum y relatif, publiés sous la cote WT/DS178/4 et WT/DS178/4/Corr.1, contient à peine un paragraphe décrivant la mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau prise par les États-Unis, indique que des consultations ont eu lieu et précise que:

> l'Australie considère que cette mesure, et les mesures et décisions connexes prises par les États-Unis sont incompatibles avec les obligations découlant pour les États-Unis des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, et du GATT de 1994, en particulier avec les dispositions ci-après:
>
> articles 2, 3, 4, 5, 8, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes et articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994.

La demande d'établissement d'un groupe spécial émanant de la Nouvelle-Zélande, publiée sous la cote WT/DS177/4, contient elle aussi un paragraphe décrivant la mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau, dans lequel il précise que:

> la Nouvelle-Zélande considère que cette mesure est incompatible avec les obligations découlant pour les États-Unis d'Amérique des dispositions ci-après:
>
> articles 2, 3, 4, 5, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes et articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994,

et indique ensuite que des consultations ont eu lieu. Ces demandes d'établissement d'un groupe spécial ne contiennent pas d'autres renseignements permettant de se faire une idée plus précise des obligations exactes contenues dans les articles cités dont il est allégué qu'elles ont été violées.

2. À propos de l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, l'Organe d'appel a examiné une demande d'établissement de groupe spécial présentée par les CE qui était très semblable aux demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées dans le cadre du présent différend. Il a renvoyé à sa décision antérieure à propos de l'affaire *Communautés européennes – Bananes*, selon laquelle "il suffisait qu'une partie plaignante indique les dispositions dont il était allégué qu'elles avaient été violées sans présenter des arguments détaillés concernant la question de savoir quels aspects spécifiques des mesures en cause se

rapportaient à quelles dispositions spécifiques de ces accords" (*Bananes*, note de bas de page 13, paragraphe 141). Il a néanmoins précisé ensuite que, dans l'affaire *Communautés européennes – Bananes*, il avait, premièrement, redonné les raisons pour lesquelles la précision est nécessaire dans une demande d'établissement d'un groupe spécial, deuxièmement souligné que ce qu'il faut indiquer avec suffisamment de clarté ce sont les allégations, et non des arguments détaillés; et troisièmement, considéré que l'énumération des articles, dans cette affaire, satisfaisait aux prescriptions *minimales* du Mémorandum d'accord, et que les CE n'avaient pas été induites en erreur quant aux allégations qui étaient en fait formulées à leur encontre (*Corée – Produits laitiers*, paragraphe 123).

3. L'Organe d'appel a indiqué ensuite que "[l]'identification des dispositions d'un traité dont il est allégué qu'elles ont été violées par le défendeur est toujours nécessaire aussi bien pour définir le mandat d'un groupe spécial que pour informer le défendeur et les tierces parties des allégations formulées par le plaignant; cette identification est une condition minimale pour que le fondement juridique de la plainte soit énoncé". L'Organe d'appel a ajouté qu'il pouvait y avoir des situations dans lesquelles les circonstances sont telles que "la simple énumération des articles de l'accord ou des accords en cause" suffit pour satisfaire au critère de *clarté* dans l'énoncé du fondement juridique de la plainte, et qu'il pouvait y avoir des situations dans lesquelles la simple énumération des articles du traité *ne* satisferait *pas* au critère énoncé à l'article 6:2, "par exemple, lorsque les articles énumérés n'établissent pas une seule obligation distincte, mais des obligations multiples. Dans une telle situation, l'énumération des articles d'un accord peut, en soi, ne pas satisfaire aux critères de l'article 6.2" (*id.* paragraphe 124). L'Organe d'appel a considéré ensuite que la question devait être examinée au cas par cas, et qu'il fallait se demander "si le fait que la demande d'établissement du groupe spécial ne faisait qu'énumérer les dispositions prétendument violées a porté atteinte à la capacité du défendeur de se défendre, compte tenu du déroulement de la procédure du groupe spécial" (*id*., paragraphe 127).

4. L'Organe d'appel a examiné ensuite la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les CE dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*. Il a relevé que l'article XIX du GATT et les articles 2, 4, 5 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes ("l'Accord") – qui sont tous invoqués dans le présent différend – sont composés de nombreux paragraphes, dont la plupart énoncent au moins une obligation distincte (*id*., paragraphe 129). Il a considéré que le Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, en procédant à un examen "superficiel" du problème posé par l'article 6:2 du Mémorandum d'accord soulevé par les CE n'avait pas traité la question de manière satisfaisante (*id*., paragraphe 130). Il a estimé que la demande d'établissement d'un groupe spécial des CE – qui contenait exactement les mêmes éléments que les présentes demandes d'établissement d'un groupe spécial – aurait dû être plus détaillée. L'Organe d'appel a débouté la Corée de son appel uniquement parce qu'elle n'avait pas démontré que la simple énumération des articles avait affecté sa capacité de se défendre au cours de la procédure du Groupe spécial. La Corée avait affirmé qu'elle avait subi un préjudice, mais elle n'avait donné aucune précision à l'appui de ses dires (*id*., paragraphe 131). L'Organe d'appel a relevé qu'il y avait intérêt à régler ces questions par voie de décision préliminaire. C'est une telle décision préliminaire que demandent les États-Unis.

5. Chaque disposition légale citée dans la demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande comporte des obligations multiples, mais les obligations précises en cause ne sont indiquées dans aucune de ces demandes. Ni l'énumération des articles ni aucun autre élément contenu dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial ne précisent celle des obligations multiples qui pourrait être en jeu. Ces demandes sont donc insuffisantes au sens de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord.

6. Les États-Unis n'affirment pas avoir subi un préjudice important eu égard aux allégations avancées par les plaignants au titre des articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994 et des articles 5, 11 et 12 de l'Accord, puisqu'ils pouvaient prévoir quels étaient les alinéas qui allaient être en jeu dans cette procédure. En revanche, la simple énumération des articles 2, 3 et 4 de l'Accord, non accompagnée

d'une indication des allégations réelles, ne satisfait pas aux critères de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord et a causé un préjudice important aux États-Unis en compromettant leur capacité de répondre aux allégations des plaignants.

7. L'Australie et la Nouvelle-Zélande avancent dans leurs communications des allégations multiples au titre de chacun des articles de l'Accord cités, en particulier l'article 4, allégations dont les États-Unis n'avaient pas connaissance et ne pouvaient pas avoir connaissance en se fondant sur les demandes d'établissement d'un groupe spécial et le corrigendum. À propos par exemple des obligations énoncées à l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, on ne pouvait pas dire si l'Australie et/ou la Nouvelle-Zélande avançaient une allégation concernant la constatation des États-Unis au sujet de 1) la menace de dommage grave définie à l'article 4:1 b); 2) la branche de production nationale définie à l'article 4:1 c); 3) l'un des facteurs économiques à évaluer énoncés à l'article 4:2 a) ou l'ensemble de ces facteurs, sachant que chacun d'entre eux constitue une obligation indépendante; 4) le lien de causalité (article 4:2 b)); ou 5) l'analyse publiée de l'affaire prévue à l'article 4:2 c). Même les communications des plaignants ne permettent pas dans bien des cas de dire quelles sont les dispositions dont il est allégué qu'elles ont été violées, et pourquoi; c'est le cas par exemple pour la détermination relative à l'existence d'un dommage visée à l'article 3. Les États-Unis ne peuvent qu'en déduire que les allégations dans cette affaire continueront d'évoluer et qu'on ne pourra pas maîtriser cette évolution en s'appuyant sur le mandat en raison de l'imprécision des demandes d'établissement d'un groupe spécial.

8. Du fait de l'insuffisance des demandes d'établissement d'un groupe spécial, ce n'est que lorsque l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont présenté leur première communication écrite que les États-Unis ont pu se faire une idée de leurs allégations juridiques réelles. Or, si les deux plaignants ont eu plusieurs mois pour préparer leur argumentation juridique, les États-Unis n'ont eu que trois semaines pour y répondre. De plus, en dépit de tout le temps que l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont eu pour préparer leurs premières communications écrites, l'une et l'autre ont demandé et ont obtenu, pendant la période d'organisation de la présente procédure de groupe spécial, un *délai plus long* – de six jours – que celui qui avait été proposé dans le projet de calendrier, pour préparer leurs communications. Les États-Unis quant à eux n'ont eu qu'un jour supplémentaire pour donner leur réponse.

9. L'insuffisance des demandes d'établissement d'un groupe spécial a gravement gêné les États-Unis pour préparer leurs moyens de défense. Elle ne leur a pas permis de se faire une idée de la véritable nature des allégations avancées à l'encontre de la mesure qu'ils avaient adoptée et les a contraints de "deviner", parmi les nombreuses obligations contenues dans ces divers articles, celles qui pouvaient être en cause dans cette affaire. Cet état de fait a gravement limité leur capacité de commencer à préparer leurs moyens de défense. Le processus de règlement des différends est censé être un processus relativement rapide. Une condition essentielle de cette rapidité est que les allégations doivent être énoncées clairement au moment voulu. Le non-respect de cette disposition porte préjudice au défendeur et compromet l'équité de tout le processus. Il joue en fait au détriment du défendeur.

10. Le non-respect par les plaignants des dispositions de l'article 6:2 a aussi compromis la capacité des autres Membres de se faire une idée des questions en jeu dans cette affaire et de décider s'ils intervenaient en tant que tierces parties intéressées pour ce qui touche à leur intérêt dans ces questions. Ce n'est que lorsque le rapport du Groupe spécial aura été distribué que les autres Membres pourront se faire une idée de la véritable ampleur de l'affaire, et il sera alors trop tard pour qu'ils réservent leurs droits en tant que tierces parties. Le non-respect de l'obligation relative à la transparence et au respect de la légalité énoncé à l'article 6:2 réduit donc à néant des éléments capitaux du système de règlement des différends de l'OMC. La modification du calendrier de la présente procédure ne suffit pas pour réparer cette atteinte aux droits des tierces parties.

11. En conséquence, les États-Unis demandent au Groupe spécial de décider que les demandes d'établissement d'un groupe spécial ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 6:2. Sachant qu'une demande d'établissement de groupe spécial valable est un préalable juridique pour engager une procédure de groupe spécial au titre du Mémorandum d'accord dans la mesure où les demandes d'établissement du Groupe spécial ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 6:2, la présente procédure de groupe spécial n'est pas fondée en droit et ne saurait suivre son cours.

12. Comme l'Organe d'appel l'a indiqué (*Bananes*, note de bas de page 13, page 144; *Corée - Produits laitiers*, note de bas de page 81, paragraphe 130), les décisions préalables des groupes spéciaux sont un moyen de traiter les problèmes relatifs à l'article 6:2 sans qu'il y ait préjudice ou inéquité pour une partie ou une tierce partie. Les États-Unis demandent une décision préalable en l'espèce afin de prévenir un préjudice ou une inéquité de cette nature. Si le Groupe spécial décide que les demandes d'établissement d'un groupe spécial considérées ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 6:2, l'Australie et la Nouvelle-Zélande peuvent remédier à ce problème en demandant à nouveau l'établissement d'un groupe spécial sur la base de nouvelles demandes d'établissement d'un groupe spécial. Ainsi seraient garantis la notification, la transparence et le respect de la légalité prescrits par le Mémorandum d'accord et tous les Membres sauraient s'ils doivent réserver leurs droits en tant que tierces parties dans cette affaire. Cette mesure rapide de la part du Groupe spécial favoriserait par ailleurs le règlement du différend tout en allongeant la procédure au minimum. Dans l'affaire *Guatemala – Ciment*, le Mexique n'ayant pas respecté des modalités de procédure, l'Organe d'appel a considéré que le Groupe spécial n'aurait jamais dû, dans cette affaire, prendre en compte la plainte du Mexique. Après avoir été débouté par l'Organe d'appel, le Mexique a contesté la même mesure en présentant une demande d'établissement d'un groupe spécial modifiée, mais au prix d'un gaspillage de temps et de ressources important pour les parties et pour le système de règlement des différends de l'OMC. Il aurait mieux valu pour tous les intéressés que le Groupe spécial règle la question en l'espèce par voie de décision préliminaire.

13. Les États-Unis estiment que la meilleure solution serait de classer l'affaire mais à supposer que le Groupe spécial n'adopte pas cette solution, les États-Unis lui demandent de décider que les demandes d'établissement d'un groupe spécial ne sont pas conformes à l'article 6:2 en ce qui concerne les allégations avancées au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Si le Groupe spécial rend une décision en ce sens, comme ces allégations n'ont aucun fondement juridique au titre de l'article 6:2, elles ne pourront pas être prises en compte dans le cadre d'une procédure fondée sur les demandes d'établissement d'un groupe spécial en question. Il appartiendra alors à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande de décider si elles poursuivent la procédure de groupe spécial actuelle ou si elles relancent rapidement l'affaire en présentant une demande d'établissement de groupe spécial convenable sur le plan juridique.

14. Si le Groupe spécial décide de poursuivre et d'examiner les allégations présentées au titre des articles 2, 3 et/ou 4 de l'Accord sur les sauvegardes en dépit de l'insuffisance des demandes d'établissement d'un groupe spécial, les États-Unis demandent au Groupe spécial de proroger le délai qui leur est imparti pour répondre aux allégations et aux arguments correspondants énoncés dans la première communication écrite de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. La prorogation du délai ne corrigera pas les défauts de la demande d'établissement d'un groupe spécial, mais atténuera en partie le préjudice causé aux États-Unis par suite de l'insuffisance de la demande. Les États-Unis demandent au Groupe spécial de leur accorder au moins deux semaines de plus pour présenter leur première communication.

15. Les États-Unis demandent en outre que le Groupe spécial rende une décision préliminaire immédiate prolongeant le délai imparti aux États-Unis en attendant de rendre sa décision au sujet des demandes ci-dessus.

B. Exclusion de la loi des États-Unis du champ du mandat du Groupe spécial

16. Ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande n'allèguent dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial que la loi des États-Unis sur les sauvegardes est, à première vue, incompatible avec les obligations des États-Unis au regard de l'*Accord sur les sauvegardes*. En revanche la Nouvelle-Zélande, mais pas l'Australie, avance cette allégation dans sa première communication écrite (*Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande*, paragraphes 7.73–7.76).

17. Les États-Unis considèrent que la conformité de la loi des États-Unis ne relève pas du mandat du Groupe spécial, qui l'autorise simplement à:

> Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par la Nouvelle-Zélande dans le document WT/DS177/4 et par l'Australie dans le document WT/DS178/5 et Corr.l, la question portée devant l'ORD par la Nouvelle-Zélande et l'Australie dans ces documents; 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.

Dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial la mesure imposée par les États-Unis est définie comme suit:

18. L'Australie, dans les documents WT/DS178/5 et Corr. 1, parle de "la mesure de sauvegarde définitive imposée par les États-Unis à l'importation de viande d'agneau", renvoyant aux documents G/SG/N/10/USA/3-G/SG/N/11/USA/3 et G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1-G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1 et aux positions tarifaires pertinentes, et déclare:

> En vertu de la Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau et du Mémorandum du 7 juillet 1999 – Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet de la viande d'agneau émanant du Président des États-Unis, publiés au Federal Register, Volume 64, n° 131, pages 37389 à 37392, le 9 juillet 1999, et au Federal Register, Volume 64, n° 132, pages 37393 et 37394, le 12 juillet 1999, respectivement, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde définitive sous la forme d'un contingent tarifaire à l'importation de viande d'agneau, avec effet au 22 juillet 1999.[3]
>
> [3]Modifiée ultérieurement par la Proclamation n° 7214 du 30 juillet 1999 visant à assurer l'administration efficiente et équitable des mesures prises au sujet des importations de viande d'agneau et à répondre à d'autres objectifs, émanant du Président des États-Unis et publiée au Federal Register, Volume 64, n° 149, pages 42265 à 42267, le 4 août 1999.

Il n'est pas fait mention de la loi des États-Unis.

19. Dans le document WT/DS177/4, la Nouvelle-Zélande déclare:

> En vertu de la Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau et du Mémorandum du 7 juillet 1999 – Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet de la viande d'agneau émanant du Président des États-Unis, publiés au Federal Register, Volume 64 n° 131, pages 37389 à 37392, le 9 juillet 1999, et au

> Federal Register, Volume 64, n° 132, pages 37393 à 37394, le 12 juillet 1999, respectivement, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde définitive sous la forme d'un contingent tarifaire à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée[1], avec effet au 22 juillet 1999.[2]
>
> [1]Relevant des sous-positions 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 et 0204.43.20 du Tarif harmonisé des États-Unis.
>
> [2]Une partie de ces renseignements figure également dans la notification présentée par les États-Unis au Comité des sauvegardes au titre de l'article 12:1 c) (G/SG/N/10/USA/3, G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1, G/SG/N/11/USA/3 et G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1).

Il n'est pas non plus fait mention de la loi des États-Unis.

20. En conséquence, les États-Unis demandent que le Groupe spécial décide que la compatibilité de la loi des États-Unis eu égard aux obligations qui leur incombent au titre de l'Accord sur les sauvegardes ne relève pas du mandat du Groupe spécial et déborde donc le cadre du présent différend.

C. Renseignements commerciaux confidentiels

21. Les plaignants ont demandé aux États-Unis de communiquer des renseignements que la Commission du commerce international des États-Unis (ITC) a désignés comme des renseignements commerciaux confidentiels. Ces renseignements ont été fournis à la Commission par des producteurs étrangers et des producteurs nationaux auxquels il a été donné la ferme assurance qu'ils ne seraient pas divulgués. Il est interdit à la Commission de dévoiler ces renseignements sans l'assentiment des sociétés qui les ont fournis conformément à l'article 3:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Cet article, ainsi que l'article 202 a) 8) de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur des États-Unis (19 U.S.C. 2252 a) 8)) qui est le texte de la législation des États-Unis qui met en œuvre l'article 3:2 de l'Accord, interdisent à la Commission de divulguer les renseignements commerciaux confidentiels qui lui sont communiqués dans le cadre d'une enquête en matière de sauvegarde, sans l'autorisation des parties qui les ont fournis.

22. Nous pouvons imaginer que les plaignants demanderont au Groupe spécial de tenter d'obtenir ces renseignements des États-Unis. Dans ce cas, l'Australie et la Nouvelle-Zélande devraient être invitées à indiquer les renseignements commerciaux confidentiels qu'elles souhaitent obtenir et à préciser en quoi ces renseignements sont en rapport avec les allégations qu'elles ont dûment formulées dans le cadre du mandat du Groupe spécial. Munis de ces informations, les États-Unis pourront aider le Groupe spécial à élaborer des procédures afin de tenter de convaincre les entreprises qui ont fourni les renseignements commerciaux confidentiels à la Commission d'accepter d'en autoriser la divulgation. Les États-Unis, se fondant sur leur expérience, pensent qu'il est peu probable que les producteurs nationaux donnent leur assentiment tant qu'ils ne sauront pas quels sont les renseignements précis demandés, les personnes qui y auront accès et les procédures qui seront mises en place pour les protéger. Le Groupe spécial devrait savoir que la mesure de sauvegarde ne profite pas nécessairement aux acheteurs, qui risquent de penser qu'il n'est pas dans leur intérêt de répondre sans attendre ou de donner leur assentiment.

23. Enfin, en ce qui concerne les renseignements commerciaux confidentiels fournis à la Commission par les producteurs néo-zélandais et australiens, les États-Unis pensent que ce sont les plaignants qui sont le mieux placés pour obtenir d'eux l'assentiment requis. Nous supposons donc que si le Groupe spécial demande ces renseignements, l'Australie et la Nouvelle-Zélande aideront les États-Unis à obtenir l'assentiment des producteurs en question.

ANNEXE 3-2

PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DES ÉTATS-UNIS

(15 mai 2000)

TABLE DES MATIÈRES

Page

I. INTRODUCTION A-328

II. HISTORIQUE DE LA PROCÉDURE A-329

III. EXPOSÉ DES FAITS A-330

IV. NOTIFICATIONS ET CONSULTATIONS A-333

V. ARGUMENT JURIDIQUE A-334

A. CHARGE DE LA PREUVE DANS LES DIFFÉRENDS RELEVANT DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES A-334

B. CRITÈRE D'EXAMEN À APPLIQUER AU PRÉSENT DIFFÉREND A-335

C. LE RAPPORT DE L'ITC DÉMONTRE BIEN L'EXISTENCE D'UNE "ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES" A-337

D. ALLÉGATIONS DE L'AUSTRALIE ET DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE AU TITRE DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES A-340

1. L'ITC a constaté à juste titre que la branche de production nationale était constituée d'entreprises ayant des intérêts économiques mutuels dans une chaîne de production continue A-340

a) Les arguments des plaignants dénaturent la base sur laquelle l'ITC se fonde pour définir la branche de production nationale A-340

b) Une définition du terme "producteur" qui englobe toutes les entreprises ayant des intérêts économiques concordants dans une chaîne de production continue est conforme aux dispositions relatives aux mesures de sauvegarde A-343

2. La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave établie par l'ITC est pleinement compatible avec les prescriptions de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes A-346

a) Vu qu'ils ne prennent pas en considération les constatations établies par l'ITC, les plaignants n'établissent pas *prima facie* que la détermination de l'ITC était contraire à des prescriptions de l'OMC A-346

b) Le fait que les plaignants peuvent mettre en évidence d'autres facteurs qui ont eu à long terme une incidence défavorable sur la branche nationale est sans rapport avec la question de savoir si la branche de production est menacée d'un dommage grave dû à un accroissement des importations A-350

i) L'analyse à long terme, par la Nouvelle-Zélande, des effets des importations ne tient pas compte de l'évolution notable des tendances après 1996 ..... A-351

ii) *Dans les efforts qu'ils déploient pour attribuer les perturbations enregistrées dans la branche de production à l'arrêt des versements de soutien accordés au titre de la Loi sur la laine, les plaignants ne font aucun cas des constatations de l'ITC selon lesquelles la branche de production s'était largement remise de cet arrêt en 1997* *A-352*

3. Les termes employés par l'ITC pour exprimer ses conclusions sont pleinement conformes à l'Accord sur les sauvegardes A-354

a) La critique théorique formulée par la Nouvelle-Zélande à l'égard de la loi américaine ne fournit aucun élément sur lequel se fonder pour contester la détermination en cause dans la présente procédure A-354

b) L'ITC a satisfait aux prescriptions relatives au lien de causalité énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes A-356

4. Les autres méthodes proposées par les plaignants pour l'évaluation des données ne sont pas requises au titre de l'Accord sur les sauvegardes A-358

a) La détermination établie par l'ITC visait l'ensemble de la branche de production et incluait chaque segment A-358

b) L'ITC a correctement examiné chaque facteur requis par l'Accord et n'était pas tenue de procéder à une analyse économétrique A-360

c) L'ITC a correctement tiré des conclusions concernant l'avenir immédiat à partir des récentes tendances des indicateurs de la branche de production A-361

d) Les arguments des plaignants selon lesquels l'ITC aurait dû accorder davantage d'importance à certains éléments de preuve n'enlèvent rien à la pertinence de la détermination établie par l'ITC A-362

i) *L'ITC a défini d'une manière exacte et objective les éléments de preuve relatifs à la rentabilité* *A-362*

ii) *À juste titre, l'ITC n'a pas accordé de l'importance à la croissance de la capacité des conditionneurs et des dépeceurs de préférence à d'autres éléments de preuve relatifs à la situation de la branche* *A-363*

iii) *À juste titre, l'ITC n'a pas tenu compte de la pertinence des données relatives aux stocks lorsque le produit en cause n'est généralement pas stocké pendant de longues périodes* *A-363*

e) Les autres critiques formulées par l'Australie à l'encontre de la méthode appliquée par l'ITC pour se prononcer avancent des hypothèses erronées concernant la détermination de l'ITC et n'allèguent aucune violation de l'Accord A-364

5. L'ITC a fondé sa détermination sur des éléments de preuve objectifs conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes A-365

a) Pour évaluer les renseignements concernant les éleveurs et les engraisseurs, l'ITC a procédé à une évaluation objective en recourant à la fois à des données officielles et à des données fournies en réponse au questionnaire A-365

b) L'ITC a obtenu des éléments de preuve objectifs concernant les activités des engraisseurs, des engraisseurs/éleveurs et des conditionneurs et dépeceurs nationaux A-368

c) S'agissant des facteurs au sujet desquels il n'était pas aisé d'obtenir des renseignements objectifs, l'ITC a évalué avec objectivité le dossier en n'accordant pas d'importance à ces facteurs A-370

6. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas établi que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis était incompatible avec la prescription de l'article 5:1 ..... A-371

a) Introduction A-371

b) L'article 5:1 ne définit pas le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" A-373

c) L'Australie n'a pas établi *prima facie* que les États-Unis ne se sont pas conformés à l'article 5:1 ..... A-377

d) La mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis pour la viande d'agneau répond aux objectifs de l'article 5:1 ..... A-379

i) Indicateurs de dommage et de menace de dommage identifiés par l'ITC A-379

ii) Description de la mesure appliquée par les États-Unis A-380

iii) La mesure remédie au dommage et à la menace de dommage identifiés par l'ITC A-380

7. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas établi que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis était incompatible avec les prescriptions de l'article 3:1 ..... A-382

8. Les États-Unis ont à juste titre exclu de la mesure de sauvegarde les importations en provenance des pays en développement, du Canada, du Mexique et d'Israël A-385

a) Importations au titre de la CBERA et de l'ATPA A-385

b) Canada, Mexique et Israël A-386

9. Les États-Unis ont satisfait à leurs obligations au titre des articles 8 et 12 ..... A-388

a) Les États-Unis ont satisfait à leurs obligations au titre de l'article 8 ..... A-388

b) Les États-Unis ont satisfait aux prescriptions en matière de notification énoncées à l'article 12 ..... A-390

i) Les États-Unis ont notifié "tous les renseignements pertinents" au Comité des sauvegardes comme l'exige l'article 12:2 ..... A-390

ii) Les États-Unis ont mené des consultations conformément à l'article 12:3 ..... A-392

iii) Les États-Unis ont correctement notifié leurs "lois, réglementations et procédures administratives" au titre de l'article 12:6 ..... A-392

10. La mesure appliquée par les États-Unis n'est pas incompatible avec l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes A-393

11. Les États-Unis ont satisfait à leurs obligations au titre de l'article II du GATT de 1994 ..... A-394

VI. CONCLUSION A-394

I. INTRODUCTION

1. En octobre 1998, la branche de production de viande d'agneau des États-Unis a demandé à la Commission du commerce international des États-Unis ("ITC") d'examiner si une poussée des importations de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande avait entraîné une baisse des prix appliqués sur le marché national et une diminution des ventes et des bénéfices de la branche de production au point de compromettre gravement la santé financière de celle-ci. Les entreprises ont attiré l'attention sur un accroissement spectaculaire des importations de viande d'agneau, phénomène qui avait débuté en 1996 et avait continué à progresser en 1997 ainsi qu'au cours des neuf premiers mois de 1998. La branche de production alléguait que la poussée des importations avait causé un important dommage commercial aux producteurs américains de viande d'agneau et que ce dommage allait en s'aggravant.

2. L'ITC a dans les moindres délais ouvert une enquête pour déterminer si la branche de production nationale subissait un dommage grave ou était menacée d'un dommage grave comme elle le prétendait et, dans l'affirmative, pour déterminer si cette situation était imputable à l'accroissement des importations de viande d'agneau. Au cours de l'enquête, l'ITC a procédé à de nombreuses auditions et a demandé des avis écrits et des données commerciales aux producteurs de viande d'agneau américains, australiens et néo-zélandais, ainsi qu'aux importateurs et consommateurs américains.

3. En s'appuyant sur leur enquête, et ainsi qu'il est minutieusement décrit dans un long rapport qu'ils ont établi, les six commissaires de l'ITC ont conclu à l'unanimité que: 1) la branche de production de viande d'agneau des États-Unis était menacée d'un dommage grave imminent; et 2) la menace de dommage grave avait pour origine une poussée des importations fortement compétitives de viande d'agneau fraîche et réfrigérée en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Au cours de son enquête, l'ITC a examiné de près d'autres raisons susceptibles d'expliquer le brusque ralentissement des activités enregistré dans la branche de production, mais a conclu qu'aucune explication n'était plausible, à part l'important accroissement des expéditions de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande.

4. Conformément à la législation américaine, l'ITC a présenté des recommandations au Président des États-Unis afin de proposer une mesure corrective adéquate. Les six commissaires de l'ITC n'ont pas pu s'entendre sur la mesure à appliquer et ont finalement présenté trois recommandations différentes au Président. Toutefois, les recommandations avaient deux éléments en commun. Les commissaires proposaient tous que le Président impose, pour une durée de quatre ans, l'application d'une mesure de protection contre les importations, assortie d'une série de mesures financières et d'autres mesures d'aide à l'ajustement.

5. Au début de juillet 1999, après des délibérations approfondies, le Président a mis en œuvre une mesure de protection visant les indicateurs de dommage spécifiques signalés par l'ITC. Cette mesure – appliquée sous la forme d'un "contingent tarifaire" – avait pour objet de ramener la branche de production de viande d'agneau à un niveau minimal de rentabilité pendant une période temporaire et donc de lui permettre d'effectuer les investissements nécessaires et d'améliorer sa compétitivité.

6. La mesure de protection comportait une aide financière substantielle comme les commissaires de l'ITC l'avaient recommandé. Cela étant, la mesure de protection contre les importations imposée par le Président était limitée à une durée de trois ans et un jour au lieu des quatre ans proposés par l'ITC, ce qui traduisait la volonté de limiter dans la mesure du possible son incidence sur les échanges. À la demande de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, le Président: 1) a réparti le contingent tarifaire entre ces deux pays; 2) a retardé la mise en œuvre du contingent tarifaire pour qu'il ne vise pas les expéditions de viande d'agneau australienne ou néo-zélandaise en transit vers les États-Unis; et 3) a accepté de mettre en œuvre le contingent tarifaire dans le cadre d'un régime de licences d'exportation

qui permettait à ces Membres de quantifier et de contrôler leurs exportations à destination des États-Unis.

7. La mesure limitée de protection contre les importations appliquée pendant une courte période par les États-Unis à leur branche de production de viande d'agneau est tout simplement le type de mesure de "sauvegarde" prévue par l'article XIX du *GATT de 1994* ("*GATT de 1994*") et par l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes ("Accord sur les sauvegardes"). Ayant effectué une enquête approfondie, transparente et publique, ayant déterminé que l'accroissement des importations de viande d'agneau menaçait les producteurs américains d'un dommage grave et ayant largement justifié leurs constatations concernant tous les points de fait et de droit pertinents, les États-Unis étaient entièrement habilités à accorder à leur branche de production une brève période de protection contre la pression de la concurrence, suffisante pour l'aider à retrouver sa compétitivité.

8. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont soulevé de nombreuses objections pour contester l'enquête menée par l'ITC, la détermination par celle-ci de l'existence d'une menace de dommage grave et la nature de la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis, ainsi qu'une série de prétendus vices de procédure. Comme les États-Unis l'expliquent ci-après, chacune de ces nombreuses objections est dénuée de fondement.

II. HISTORIQUE DE LA PROCÉDURE

9. Le 16 et le 23 juillet 1999 respectivement, la Nouvelle-Zélande et l'Australie 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 du *GATT de 1994* et de l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes. La demande de consultations de la Nouvelle-Zélande alléguait que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis – figurant dans la Proclamation n° 7208 et accompagnée d'un mémorandum du Président – était contraire aux articles 2, 4, 5, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes, et aux articles I^{er} et XIX du *GATT de 1994*. L'Australie estimait que la mesure appliquée par les États-Unis était incompatible avec les articles 2, 3, 4, 5, 8, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes et avec les articles I^{er}, II et XIX du *GATT de 1994*.

10. Dans une lettre datée du 23 juillet 1999, l'Australie a affirmé avoir un intérêt commercial substantiel en ce qui concerne la viande d'agneau et a exprimé le désir d'être admise à participer aux consultations demandées par la Nouvelle-Zélande. De même, le 2 août 1999, la Nouvelle-Zélande a demandé à être admise à participer aux consultations menées avec l'Australie. Les États-Unis ont accédé aux deux demandes.

11. Des consultations se sont tenues à Genève le 26 août 1999 mais n'ont pas permis de régler le règlement.

12. Le 14 octobre 1999, la Nouvelle-Zélande a demandé l'établissement d'un groupe spécial, conformément à l'article 6 du Mémorandum d'accord et à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes, chargé d'examiner la mesure appliquée par les États-Unis et doté du mandat type énoncé à l'article 7 dudit Mémorandum d'accord. Pour recenser les allégations juridiques faisant l'objet du différend, la Nouvelle-Zélande s'est contentée d'énumérer les articles de l'Accord sur les sauvegardes et du *GATT de 1994* qu'elle avait indiqués dans sa demande de consultations sans donner aucune précision concernant les obligations juridiques spécifiques en cause.

13. Le 14 octobre 1999, l'Australie a également 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 et à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes. La demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Australie, tout comme celle de la Nouvelle-Zélande, énumérait les articles pertinents

de l'Accord sur les sauvegardes et du *GATT de 1994* sans indiquer les dispositions particulières en cause.

14. Le 19 novembre 1999, l'Organe de règlement des différends a établi un seul groupe spécial chargé d'examiner les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. L'Australie (au regard de la plainte de la Nouvelle-Zélande) et la Nouvelle-Zélande (au regard de la plainte de l'Australie) ont réservé leurs droits de tierces parties, comme l'ont fait le Canada, les Communautés européennes, l'Islande et le Japon.

III. EXPOSÉ DES FAITS

15. Suite à une requête déposée le 7 octobre 1998 par les représentants de la branche de production nationale de viande d'agneau, l'ITC, après avoir mené une enquête approfondie, a constaté que la branche en question était menacée d'un dommage grave en raison d'un accroissement des importations. L'ITC a rassemblé de nombreux renseignements au moyen de diverses méthodes, notamment: envoi d'un questionnaire à des producteurs, acheteurs et importateurs étrangers et nationaux; statistiques officielles; autres sources publiques; mémoires présentés par les parties, y compris les producteurs étrangers et nationaux; et auditions portant sur le dommage et la mesure corrective. En vertu d'une "ordonnance conservatoire" (disposition juridiquement contraignante limitant la divulgation des informations), tous les renseignements commerciaux confidentiels recueillis par l'ITC auprès des entités susmentionnées ont été communiqués aux représentants des parties intéressées intervenant dans la procédure.

16. Le 5 avril 1999, l'ITC a transmis au Président un rapport indiquant les constatations et les conclusions auxquelles elle était arrivée et recommandant au Président d'appliquer une mesure de protection à la branche de production nationale.

17. Dans son rapport, l'ITC explique longuement les constatations et les conclusions auxquelles elle est parvenue et décrit l'enquête qu'elle a menée. Les constatations susmentionnées traitent de chaque facteur énuméré à l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes et analysent d'autres facteurs qui affectent la branche de production nationale. L'exposé ci-après résume certains aspects essentiels du rapport de l'ITC, en particulier ceux qui ont été généralement occultés dans les premières communications de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ("plaignants").

18. L'ITC a constaté que la branche de production nationale concernée était constituée d'entreprises qui faisaient partie de la chaîne de production continue de viande d'agneau.[1] Selon les constatations de l'ITC, les éleveurs et les engraisseurs contribuent pour 88 pour cent environ au prix de gros de la viande d'agneau. Les conditionneurs, qui abattent les agneaux, et les dépeceurs, qui découpent les carcasses entières en pièces plus petites, opèrent en tant que "finisseurs" des produits. Bon nombre d'opérations sont intégrées verticalement et les finisseurs sont fortement tributaires des éleveurs et des engraisseurs en ce qui concerne la quantité d'agneaux qu'ils achètent et l'état de ces animaux. Ainsi que l'ITC l'a déterminé, les entreprises des divers segments de la branche de production ont des intérêts économiques interdépendants, comme en témoignent les effets similaires produits par la baisse des prix sur tous les secteurs.[2]

19. L'ITC a constaté que la branche de production de viande d'agneau était menacée d'un dommage grave et a établi un lien de causalité avec l'accroissement des importations conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes. L'ITC a obtenu des renseignements sur l'évolution de la branche de production en examinant une période étendue allant de 1993 aux neuf premiers mois de 1998 ("période intermédiaire de 1998"). Sa constatation de l'existence d'une menace était largement

[1] Rapport de l'ITC, page I-13.
[2] Rapport de l'ITC, pages I-13-14.

fondée sur un changement notable et imprévu survenu dans la dernière partie de cette période. L'ITC a constaté qu'avant 1996, la branche de production américaine était affectée par deux facteurs défavorables majeurs – la cessation progressive, surtout en 1994 et 1995, des versements accordés aux éleveurs et aux engraisseurs au titre de la Loi sur la laine, et le recul de la demande. Tout en estimant que les effets de la suppression du programme d'aide au secteur de la laine s'étaient atténués mais n'avaient pas entièrement disparu en 1997, l'ITC a conclu que la branche avait connu une certaine reprise depuis l'arrêt du programme en 1996.[3] De même, elle a conclu que la demande de viande d'agneau, qui avait baissé pendant une longue période, avait commencé à se stabiliser à peu près à la même époque.[4]

20. Toutefois, la reprise de la branche a atteint son niveau maximal en 1997, année où les importations à bas prix ont considérablement augmenté et où les indicateurs de la santé financière de la branche ont commencé à se détériorer.[5] Avant 1996, le volume des importations avait été relativement constant, tombant de 41,0 millions de livres en 1993 à 38,7 millions en 1994, puis augmentant jusqu'à atteindre 43,3 millions en 1995. À partir de là cependant, les importations ont enregistré une hausse, passant à 50,7 millions de livres en 1996 et à 60,4 millions en 1997. Si l'on compare les neuf premiers mois de 1997 à la même période de 1998, on s'aperçoit que les importations sont montées en flèche, passant de 46,1 millions de livres à 55,1 millions.[6]

21. L'ITC a constaté que cette hausse correspondait à une modification de la nature des importations. Entre 1995 et 1997, les importations avaient substantiellement évolué. Par le passé, la quasi-totalité de la viande d'agneau américaine avait été vendue fraîche ou réfrigérée, alors que la majeure partie de la viande d'agneau importée était expédiée à l'état congelé.[7] Le volume d'agneau importé à l'état réfrigéré avait augmenté de plus de 100 pour cent de 1995 à 1997, contre un accroissement de 11 pour cent seulement en ce qui concerne les importations de viande congelée. En outre, l'ITC a constaté que le produit importé était de plus en plus vendu en découpes de grande taille, ce qui le plaçait en concurrence plus directe avec le produit américain.[8]

22. L'ITC a constaté que, vu que cette modification de la nature des importations les plaçait de plus en plus en concurrence directe avec la viande d'agneau nationale, le produit importé a pris une part de marché substantielle aux entreprises américaines. Cette conclusion était étayée par le fait que l'augmentation de 9,7 millions de livres enregistrée pour les importations en 1997 correspondait à un recul de 8,4 millions de livres des expéditions américaines.[9] Comme l'ITC l'a constaté, il y a eu un accroissement des importations à la fin de la période considérée et, pendant ce laps de temps, la valeur unitaire de la viande d'agneau américaine, australienne et néo-zélandaise a baissé, conséquence de l'incidence de l'accroissement de l'offre sur les prix nationaux.[10]

23. En 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, le bilan financier des entreprises s'est détérioré dans tous les segments de la branche. Au cours de cette période, le résultat d'exploitation de la majorité des conditionneurs et des transformateurs a atteint son niveau le plus bas. Après avoir été bénéficiaires en 1995 et en 1996, les engraisseurs ont travaillé à perte en 1997, situation qui s'est aggravée pendant la période intermédiaire de 1998. Certes, la valeur nette des ventes dont ont bénéficié les éleveurs a généralement progressé de 1993 à 1997, mais elle a diminué de 19 pour cent

[3] Rapport de l'ITC, pages I-24-25.
[4] Rapport de l'ITC, page I-22.
[5] Rapport de l'ITC, page I-18.
[6] Rapport de l'ITC, page I-15.
[7] Rapport de l'ITC, page I-22.
[8] Rapport de l'ITC, pages I-22-23.
[9] Rapport de l'ITC, page I-22.
[10] Rapport de l'ITC, page I-22.

pendant la période intermédiaire de 1998. L'ITC a constaté que les bénéfices des éleveurs avaient reculé en 1997.[11]

24. L'ITC a déterminé que l'accroissement du volume des importations aurait probablement dans l'immédiat d'autres effets négatifs sur la branche de production nationale, au niveau des prix, du volume des expéditions et de la situation financière.[12] Elle a constaté que, selon les prévisions des producteurs australiens et néo-zélandais, les expéditions à destination des États-Unis seraient en 1999 supérieures de 21 pour cent au niveau de 1998, la majeure partie des produits étant exportés à l'état frais ou réfrigéré.[13] Les éleveurs et les engraisseurs n'étant pas en mesure, à court terme, de diminuer leur production, l'accroissement des importations avait déjà entraîné une baisse des prix et toute autre augmentation exercerait une pression à la baisse additionnelle sur les prix du marché national.[14] Étant donné qu'en 1997, les importations avaient déjà directement pris des parts de marché aux entreprises américaines, l'ITC a constaté qu'un accroissement additionnel des importations, à l'état où le produit américain était commercialisé, aurait probablement une incidence négative sur les expéditions de la branche.[15] L'ITC a déterminé que ces effets négatifs auraient une incidence défavorable sur les résultats financiers déjà affaiblis de la branche.[16] Après avoir examiné les causes du dommage avancées par les producteurs australiens et néo-zélandais et par les importateurs américains de viande d'agneau ("défendeurs"), l'ITC a réaffirmé qu'il était fortement probable qu'il y aurait une répercussion négative importante de l'accroissement des importations sur le volume des ventes des producteurs d'agneau des États-Unis et/ou sur les prix pratiqués par ces derniers.[17]

25. Conformément à la législation américaine, lorsque l'ITC établit une détermination positive, ses commissaires présentent des recommandations au Président concernant les mesures correctives appropriées à appliquer. En l'occurrence, les six commissaires de l'ITC ont présenté trois recommandations différentes, chacune recommandant l'application, pendant quatre ans, d'une mesure de protection contre les importations, accompagnée d'un ensemble de mesures d'aide à l'ajustement. Les recommandations divergeaient substantiellement sur d'autres points. Bien que la mesure de sauvegarde appliquée par le Président s'inspire de certains éléments des propositions présentées, le Président n'a adopté aucune des recommandations dans son intégralité.

26. Le 7 juillet 1999, pour remédier à la menace de dommage constatée par l'ITC, le Président a proclamé[18] l'application d'un contingent tarifaire à la viande d'agneau importée pendant une période de trois ans et un jour, le seuil du contingent étant fixé à 31 851 151 kilogrammes pour la première année (niveau des importations de viande d'agneau atteint pendant l'année civile 1998) et une augmentation additionnelle de 857 342 kilogrammes étant prévue pour chacune des deux années suivantes. Les importations effectuées en sus du contingent étaient passibles de droits *ad valorem* de 40 pour cent, de 32 pour cent et de 24 pour cent, applicables respectivement aux années successives pendant lesquelles la mesure était appliquée. Les importations effectuées au-dessous du contingent étaient assujetties à un droit additionnel *ad valorem* de 9, 6 et 3 pour cent pendant la même période. Le Président a en outre accordé un montant de 100 millions de dollars EU destiné à financer diverses mesures d'aide à l'ajustement dont le but était, entre autres, d'apporter une aide aux producteurs dans le domaine de la promotion commerciale, de l'amélioration de la productivité et des produits, et de la recherche scientifique.

[11] Rapport de l'ITC, pages I-19-20
[12] Rapport de l'ITC, page I-23.
[13] Rapport de l'ITC, page I-23.
[14] Rapport de l'ITC, page I-24.
[15] Rapport de l'ITC, pages I-24-25.
[16] Rapport de l'ITC, page I-24.
[17] Rapport de l'ITC, page I-26.
[18] Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau ("Proclamation"), jointe en tant que pièce n° 2 des États-Unis.

27. Le Président a souscrit à la constatation de l'ITC selon laquelle les importations de viande d'agneau produite au Canada et au Mexique ne représentaient pas une part substantielle du total des importations américaines et ne contribuaient pas de façon importante à la menace de dommage grave. L'ITC avait constaté que les importations en provenance de ces pays pendant la période visée par l'enquête étaient insignifiantes. Comme la loi l'exigeait en pareilles circonstances, le Président a exclu du champ de la mesure de sauvegarde la viande d'agneau en provenance du Canada et du Mexique. Par ailleurs, le Président n'a pas appliqué de contingent tarifaire aux importations en provenance d'Israël, des pays bénéficiaires de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes ou de la Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins, et d'autres pays en développement qui ne contribuaient que pour une part mineure aux importations du produit.

IV. NOTIFICATIONS ET CONSULTATIONS

28. Les États-Unis ont respecté les règles de procédure énoncées à l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes en ce qui concerne l'enquête menée par l'ITC au sujet de la viande d'agneau et l'application d'une mesure de sauvegarde aux importations de ce produit. En vertu de l'article 12:1 a), les États-Unis ont notifié le 30 octobre 1998 au Comité des sauvegardes l'enquête que l'ITC avait ouverte pour examiner l'allégation de dommage grave présentée par la branche de production nationale.[19]

29. Le 9 février 1999, l'ITC a décidé à l'unanimité que la viande d'agneau était importée aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'elle constituait une cause substantielle de menace de dommage grave pour la branche de production nationale. Le 17 février 1999, les États-Unis ont présenté, au titre de l'article 12:1 b), une notification informant le Comité des sauvegardes et les Membres de l'OMC de la décision adoptée à l'unanimité dont il est question plus haut.[20] Le 5 avril 1999, l'ITC a publié son rapport et ses recommandations concernant la mesure corrective à appliquer et, le 13 avril 1999, les États-Unis ont communiqué un exemplaire du rapport au Comité, dans le cadre de la révision de la notification faite au titre de l'article 12:1 b).[21]

30. Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde à la viande d'agneau exportée depuis le 22 juillet 1999 compris et l'ont notifiée au Comité le 9 juillet 1999 et le 13 août 1999, en vertu de l'article 12:1 c) et de l'article 9 de l'Accord sur les sauvegardes.[22]

31. Les États-Unis ont également satisfait à leurs obligations en matière de consultations au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Le 28 avril 1999 et le 4 mai 1999 respectivement, les États-Unis ont mené à Genève des consultations avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande au sujet du rapport de l'ITC relatif à la viande d'agneau. Le 14 juillet 1999, les États-Unis ont à nouveau mené des consultations avec les deux parties à Washington, D.C. au sujet de la mesure de sauvegarde projetée.[23]

---

[19] G/SG/N/6/USA/5 (distribué le 5 novembre 1998), joint en tant que pièce n° 3 des États-Unis.

[20] G/SG/N/8/USA/3 (distribué le 18 février 1999), G/SG/N/8/USA/3/Corr.1 (distribué le 22 février 1999) et G/SG/N/8/USA/3/Corr.2 (distribué le 25 février 1999), joints en tant que pièce n° 4 des États-Unis.

[21] G/SG/N/8/USA/3/Rev.1 (distribué le 15 avril 1999), joint en tant que pièce n° 5 des États-Unis.

[22] G/SG/N/10/USA/3 et G/SG/N/11/USA/3 (distribués le 12 juillet 1999), joints en tant que pièce n° 6 des États-Unis. Les États-Unis ont présenté une notification complémentaire informant le Comité des sauvegardes que la mesure prendrait effet en ce qui concerne la viande *exportée* depuis le 22 juillet 1999 compris. *Voir* G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1 et G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1, joints en tant que pièce n° 7 des États-Unis.

[23] *Voir* la notification présentée par les États-Unis au titre de l'article 12:5 sous couvert du document G/L/313,G/SG/19 (distribué le 23 juillet 1999), joint en tant que pièce n° 8 des États-Unis.

V. ARGUMENT JURIDIQUE

32. L'Australie et la Nouvelle-Zélande soulèvent des allégations juridiques tant au titre de l'Accord sur les sauvegardes qu'au titre du *GATT de 1994*. Les États-Unis font valoir respectueusement que les allégations des deux Membres sont dénuées de fondement et que, par conséquent, le Groupe spécial devrait les rejeter.

33. La communication des États-Unis commence par un examen de certaines questions juridiques générales découlant des communications des autres parties.[24] Premièrement, les États-Unis décrivent la charge de la preuve qui incombe aux plaignants. Deuxièmement, ils énoncent le critère d'examen applicable. Troisièmement, ils expliquent en quoi la mesure de sauvegarde qu'ils ont adoptée constituait une réponse valable à une "évolution imprévue des circonstances", question qui a été entièrement examinée et traitée dans le rapport de l'ITC et clairement démontrée comme étant un point de fait compatible avec l'article XIX du *GATT de 1994*.

34. Les États-Unis abordent ensuite les allégations juridiques spécifiques présentées par les plaignants au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Premièrement, les États-Unis démontrent que les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande au titre des articles 2 et 4 ne sont pas fondées vu que l'enquête et le rapport de l'ITC satisfont aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. Deuxièmement, les États-Unis répondent aux allégations erronées de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande selon lesquelles la mesure de sauvegarde qu'ils appliquent est incompatible avec l'article 5:1. Troisièmement, ils expliquent qu'il n'était pas nécessaire de justifier la mesure de sauvegarde au titre de l'article 3:1. Quatrièmement, ils expliquent pourquoi ils ont, à juste titre, exclu de la mesure corrective les importations provenant du Canada, du Mexique, d'Israël et des pays en développement. Cinquièmement, ils décrivent comment les mesures adoptées sont conformes aux prescriptions des articles 8 et 12.

35. Enfin, les États-Unis expliquent que la mesure de sauvegarde appliquée n'est pas incompatible avec leurs obligations au titre de l'article II du *GATT de 1994* ou de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

A. CHARGE DE LA PREUVE DANS LES DIFFÉRENDS RELEVANT DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

36. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'assument pas la charge qui leur incombe de fournir des éléments qui justifient *prima facie* leurs allégations. Au lieu de cela, elles se basent dans une large mesure sur des affirmations dénuées de fondement avancées sans élément de preuve à l'appui ni base juridique.

37. Dans l'affaire *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*, l'Organe d'appel a indiqué qu'"une partie alléguant qu'il y a eu violation d'une disposition de l'*Accord sur l'OMC* par un autre Membre [devait] soutenir et prouver son allégation".[25] Le Groupe spécial *Corée – Produits laitiers* a également eu l'occasion de traiter les questions relatives à la charge de la preuve et a constaté ce qui suit: "[e]n droit, c'est aux

[24] Dans sa communication du 5 mai 2000, les États-Unis ont fait part au Groupe spécial de leurs objections à l'égard des demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants, ainsi que de leur réponse aux demandes de renseignements confidentiels formulées par les plaignants.

[25] États-Unis - Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde, WT/DS33/AB/R, rapport de l'Organe d'appel adopté le 25 avril 1997, section IV ("États-Unis – Chemises et chemisiers de laine").

Communautés européennes, en tant que partie plaignante, que la charge de la preuve incombe, et cette charge ne se déplace pas pendant les travaux du groupe spécial".[26]

38. Par ailleurs le Groupe spécial *Corée – Produits laitiers* a noté qu'il incombait aux Communautés européennes, en tant que partie plaignante, de fournir un commencement de preuve de violation de l'Accord sur les sauvegardes.[27] Selon l'interprétation du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, cela signifiait qu'il incombait à la Corée – en tant que partie défenderesse – de réfuter les éléments de preuve et les arguments des Communautés européennes, après que celles-ci avaient fourni un commencement de preuve, en présentant ses propres éléments de preuve et arguments à l'appui de ce qu'elle affirmait, à savoir que, au moment où elle avait établi sa détermination, elle avait bien respecté les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.[28] Le Groupe spécial *Corée – Produits laitiers* a ensuite conclu qu'"[à] la fin de ce processus, c'[était] au Groupe spécial qu'il [appartenait] 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".[29] L'Organe d'appel a confirmé l'application par le Groupe spécial de la charge de la preuve.[30]

39. Ainsi qu'il sera exposé ci-après, l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas présenté d'éléments de preuve juridiquement suffisants pour établir des éléments *prima facie* à l'appui de leur argumentation. Dans la mesure où les plaignants présentent des allégations qui ne sont pas juridiquement pertinentes et qui ne sont pas accompagnées d'une argumentation adéquate, les États-Unis réfutent de telles allégations.

B. CRITÈRE D'EXAMEN À APPLIQUER AU PRÉSENT DIFFÉREND

40. Le critère d'examen à appliquer dans les affaires de sauvegardes est bien défini. Dans les deux affaires de sauvegardes pour lesquelles des décisions ont été précédemment rendues, *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 spécifiquement rejeté l'idée selon laquelle ils pourraient procéder à un examen *de novo* de la détermination établie par l'autorité nationale chargée de l'enquête.[31] Au lieu de cela, le Groupe spécial *Argentine – Chaussures* a indiqué ce qui suit:

> 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

---

[26] Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers, WT/DS98/R, 21 juin 1999, paragraphe 7.24 ("Corée – Produits laitiers").

[27] Rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.24. Comme l'Organe d'appel l'a noté, "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, rapport de l'Organe d'appel adopté le 13 février 1998, paragraphe 104.

[28] Rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.24.

[29] Rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.24.

[30] *Corée - Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, WT/DS98/AB/R, rapport de l'Organe d'appel adopté le 14 décembre 1999, paragraphe 150 (rapport de l'Organe d'appel, *Corée - Produits laitiers*).

[31] Rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.30 ("Corée – Produits laitiers"); *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, WT/DS121/R, 25 juin 1999, paragraphe 8.117 ("Argentine – Chaussures").

> de savoir si la détermination rendue est compatible avec les obligations de l'Argentine au titre de l'Accord sur les sauvegardes.[32]

41. Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a examiné la définition du critère d'examen donnée par le Groupe spécial et a conclu que celui-ci avait "correctement" défini ce critère. Comme l'Organe d'appel l'a expliqué,

> l'article 11 du Mémorandum d'accord et, en particulier, la prescription suivante: "… 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", énonce le critère d'examen approprié pour déterminer la compatibilité d'une mesure de sauvegarde avec les dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes*.[33]

42. Les États-Unis font valoir respectueusement que le critère susmentionné est le critère d'examen qu'il convient d'appliquer dans le présent différend au titre de l'article XIX et des dispositions pertinentes de l'Accord sur les sauvegardes. Quant aux déterminations que doit établir l'autorité compétente conformément aux articles 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes, la nature de l'examen effectué par le Groupe spécial est définie par les obligations découlant de ces articles. Concrètement, l'article 3 exige des "conclusions motivées … sur tous les points de fait et de droit pertinents" et l'article 4 impose "une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés". En conséquence, les conclusions de l'autorité compétente satisfont aux dispositions de l'Accord s'il s'agit de conclusions motivées fondées sur les renseignements obtenus lors de l'enquête et si l'analyse faite par l'autorité compétente justifie le caractère pertinent des facteurs examinés. Le fait qu'un groupe spécial peut aboutir, dans son raisonnement, à des conclusions différentes s'il procède à un examen *de novo* des éléments de preuve n'établit pas qu'il y a une violation de l'Accord si les conclusions de l'autorité compétente sont motivées et fondées sur des facteurs dont le caractère pertinent a été justifié. Pour ce qui est des autres déterminations qui doivent être établies sur la base du rapport de l'autorité compétente, la question est de savoir si le rapport démontre raisonnablement les faits à examiner même lorsqu'une conclusion juridique particulière n'est pas nécessaire.

43. L'avertissement de l'Organe d'appel selon lequel les groupes spéciaux doivent éviter de mener un examen *de novo* des éléments de preuve s'applique également à l'examen par un groupe spécial de la question de savoir si un Membre n'a appliqué des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement conformément à l'article 5:1. Les États-Unis indiquent au paragraphe 210 ci-après le type d'enquête qu'ils jugent approprié au titre de l'article 5:1. Une telle enquête serait fondée sur l'examen de la relation entre, d'une part, le dommage grave ou la menace de dommage grave identifiés par l'autorité compétente du

---

[32] Rapport du Groupe spécial *Argentine - Chaussures*, paragraphe 8.124. De même, le Groupe spécial *Corée – Produits laitiers* (paragraphe 7.30) a conclu ce qui suit:

> 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 4:2 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.

[33] *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, WT/DS121/AB/R, rapport de l'Organe d'appel adopté le 14 décembre 1999, paragraphe 120 (rapport de l'Organe d'appel, *Argentine - Chaussures*).

Membre et, d'autre part, la nature, la durée et la portée des mesures de sauvegarde appliquées par le Membre.

44. Les arguments de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande sont largement incompatibles avec le critère d'examen énoncé ci-dessus. Ainsi qu'il sera longuement exposé ci-après, une grande partie de leur argumentation cherche simplement à présenter une autre vue des faits et non à démontrer que les constatations établies par les autorités sont d'une manière quelconque contraires aux Accords. Une telle argumentation vise, à tort, à inciter le Groupe spécial à donner une interprétation *de novo* personnelle du dossier.

45. Par ailleurs, au moins à trois reprises, la Nouvelle-Zélande et l'Australie semblent aller plus loin et présentent au Groupe spécial, pour tenter de réfuter les constatations de l'ITC, des éléments de preuve qui n'ont pas été soumis à l'ITC. Aux paragraphes 7.85 et 7.86 de sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande présente la "Figure 5: Indices des prix à l'importation et des prix de gros intérieurs réels de la viande d'agneau" et la "Figure 6: Indices des prix réels (ajustés d'après l'indice des prix à la consommation) de la viande d'agneau sur le marché des États-Unis". Il est indiqué que les sources des deux types d'indices sont, entre autres, les publications *USDA/AMS Red Meat Yearbook* et "*Livestock, Dairy and Poultry" 1997-1999*. La Nouvelle-Zélande ne montre pas comment l'*USDA/AMS Red Meat Yearbook* faisait partie du dossier de l'ITC au moment où elle a établi sa détermination de l'existence d'une menace. De même, au paragraphe 48 de sa première communication écrite, l'Australie présente un graphique intitulé "Prix des agneaux aux États-Unis" et donne comme source le Département de l'agriculture des États-Unis. L'Australie n'indique pas où trouver ces renseignements dans le dossier de l'ITC ni même n'affirme qu'ils faisaient partie du dossier de l'ITC au moment où cette dernière a établi sa détermination de l'existence d'une menace. Dans la mesure où les documents en question ne figuraient pas dans le dossier de l'ITC, l'Australie et la Nouvelle-Zélande essaient de persuader le Groupe spécial d'entreprendre un examen *de novo* des faits sous-jacents et de substituer sa décision à celle de l'autorité nationale chargée de l'enquête. En préconisant cette manière de procéder, l'Australie et la Nouvelle-Zélande rejettent effectivement le critère d'examen qu'elles prétendent approuver.

46. Le Groupe spécial *Corée - Produits laitiers* a souligné que "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 avait rassemblés".[34] Le Groupe spécial devrait rejeter tout nouvel élément de preuve que l'Australie et la Nouvelle-Zélande tentent de leur présenter, ainsi que les arguments fondés sur cet élément de preuve.

C. LE RAPPORT DE L'ITC DÉMONTRE BIEN L'EXISTENCE D'UNE "ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES"

47. Tant l'Australie que la Nouvelle-Zélande allèguent que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis n'est pas conforme à l'article XIX du *GATT de 1994* car elle ne constituerait pas une réponse à une "évolution imprévue des circonstances." Les arguments de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande sont sans fondement et devraient être rejetés pour les raisons ci-après.

48. Comme l'Organe d'appel l'a reconnu dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, 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".[35] Dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, l'Organe d'appel a jugé que la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances" énoncée

[34] Rapport du Groupe spécial *Corée - Produits laitiers*, paragraphe 7.55.
[35] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine - Chaussures*, paragraphe 92.

à l'article XIX restait en vigueur bien qu'elle ne figure pas dans l'Accord sur les sauvegardes. Le rapport de l'ITC a largement démontré l'existence d'une évolution des circonstances.

49. La partie introductive de l'article XIX a pour objet de faire en sorte que tout accroissement des importations susceptible de causer un dommage grave ou une menace de dommage grave à une branche de production nationale ne soit pas simplement le résultat 1) de réductions tarifaires négociées ou 2) de facteurs dont le Membre de l'OMC participant aux négociations n'avait pas connaissance au moment de la négociation de la concession tarifaire. Ainsi l'évolution imprévue des circonstances inclurait des modifications inattendues du marché par rapport à la situation existant au moment de la négociation de la concession tarifaire. L'évolution des circonstances résumée ci-après, qui a découlé d'une poussée des importations de viande d'agneau à bas prix après 1995, n'avait pas été prévue par les États-Unis lorsqu'ils avaient négocié, dans le cadre du Cycle d'Uruguay, la concession tarifaire relative au produit susmentionné.[36]

50. Le rapport de l'ITC sur la viande d'agneau a conclu qu'"au cours des dernières années, les conditions de la concurrence tant sur le marché intérieur que sur le marché mondial de la viande d'agneau ont changé sur plusieurs plans importants. De ce fait, … les transformateurs devront s'adapter à un marché se caractérisant par une concurrence accrue de la viande d'agneau fraîche importée".[37] Il n'avait pas été possible, à partir des conditions antérieures du marché, d'anticiper de telles modifications. Le rapport donne une description complète des conditions du marché existant précédemment. Il décrit comment, dans une enquête en matière de droits compensateurs menée en 1981 et portant sur la *viande d'agneau en provenance de la Nouvelle-Zélande*, l'ITC avait constaté l'existence du même produit similaire, mais avait reconnu que "la majeure partie de l'agneau importé à cette époque était expédiée congelée, alors que la quasi-totalité de la viande d'agneau nationale était fraîche ou réfrigérée"[38], ce qui n'est pas le cas actuellement.

51. De même, dans une étude réalisée en 1995 sur les conditions de concurrence qui affectaient le secteur de l'agneau, aux États-Unis et à l'étranger, l'ITC avait constaté que les importations avaient peu d'effet pour ce qui était d'évincer la production nationale d'agneau ou de faire baisser les prix, et que les importations constituaient des succédanés imparfaits.[39]

52. L'étude indiquait des statistiques du Département du commerce des États-Unis qui montraient que de 1990 à 1994, la proportion de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée importée n'avait jamais dépassé 31 pour cent des importations et qu'elle était tombée à 20 pour cent seulement en 1994.[40] Ainsi, le profil d'évolution antérieur des importations et les tendances enregistrées jusqu'en 1994 n'ont donné aux États-Unis aucune raison de prévoir un accroissement relatif des importations du produit frais ou réfrigéré.

53. Lorsque l'ITC a établi sa détermination en 1999, elle a constaté que, bien que la majeure partie de la viande d'agneau d'origine américaine soit traditionnellement vendue fraîche ou réfrigérée et que la viande importée soit généralement vendue congelée, le produit était de plus en plus importé aux États-Unis à l'état frais ou réfrigéré.[41] En 1998, les exportateurs étrangers dans leur ensemble ont

---

[36] Les États-Unis ont présenté leur première offre de réduction tarifaire concernant la viande d'agneau le 5 mars 1992. Les négociations tarifaires de fond se sont achevées le 15 décembre 1993. La lettre d'accompagnement de l'offre des États-Unis est jointe en tant que pièce n° 9 des États-Unis.

[37] Rapport de l'ITC, page I-32.

[38] Rapport de l'ITC, page I-10.

[39] Rapport de l'ITC, page II-72, citant au n. 173 "*ITC, Lamb Meat: Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*", USITC Inv. No. 332-357, Pub. 2915, août 1995, paragraphes 5-42-43, joint en tant que pièce n° 10 des États-Unis.

[40] *Id*., tableau 2-14, page 2-51.

[41] Rapport de l'ITC, page I-11.

prévu que l'accroissement de leurs exportations en 1999 serait en majeure partie dû à une augmentation du volume de viande d'agneau fraîche et réfrigérée exportée.[42]

54. En résumé, les caractéristiques de la concurrence se sont brusquement modifiées après 1995.

55. Il ressort du dossier de l'ITC que les produits importés et les produits nationaux sont en fait devenus plus similaires au cours de la période visée par l'enquête.[43] Non seulement les importations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée en provenance de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie ont pris de l'importance par rapport à celles du produit frais, mais les découpes importées ont augmenté de taille et sont devenues plus comparables aux découpes d'origine nationale.[44]

56. L'ITC recalcule en détail comment le marché américain de la viande d'agneau a soudainement et de manière inattendue changé après 1995. Entre 1993 et 1994, les importations de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande ont diminué.[45] Par contre, elles ont spectaculairement progressé au cours de la dernière moitié de la période visée par l'enquête.[46] Comme l'ITC l'a constaté, entre 1995 et 1997 tout particulièrement, les importations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée se sont accrues de 101 pour cent, alors que celles du produit congelé n'ont augmenté que de 11 pour cent au cours de la même période.[47] L'ITC a en outre constaté qu'un accroissement global des importations de viande d'agneau depuis 1997 a renforcé la part de marché détenue par les importateurs.[48] Par ailleurs, les exportateurs étrangers ont prévu que l'accroissement de leurs exportations en 1999 serait en majeure partie dû à une augmentation du volume de viande d'agneau fraîche et réfrigérée exportée.[49]

57. Cette modification spectaculaire du profil d'évolution des importations ressort des données de l'ITC concernant les importations provenant d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Plus précisément, l'ITC a constaté que "jusqu'en 1995, la majeure partie de la viande d'agneau importée en provenance d'Australie était congelée. Toutefois depuis 1996, la moitié environ des importations en provenance de ce pays était constituée de viande d'agneau fraîche".[50] L'ITC a constaté que les importations de découpes non désossées fraîches ou réfrigérées d'origine australienne sont passées de 4,6 millions de livres en 1993 à 8,6 millions en 1997 et que celles de découpes désossées fraîches ou réfrigérées ont considérablement augmenté, passant de 674 000 livres en 1993 à 6,2 millions en 1997.[51] Les exportations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée australienne à destination des États-Unis ont progressé entre 1993 et 1997, avec une hausse prévue de 27 pour cent en 1998 et de 16 pour cent en 1999.[52]

---

[42] Rapport de l'ITC, page I-22.
[43] Rapport de l'ITC, page I-22.
[44] Rapport de l'ITC, page I-23, n. 114.
[45] Rapport de l'ITC, page II-19, tableau 6.
[46] La période visée par l'enquête allait du 1er janvier 1993 au 30 septembre 1998. Rapport de l'ITC, pages I-7 et II-18-19. De 1993 à 1997, le volume de viande d'agneau importée a progressé de 47 pour cent, avec une augmentation de 131 pour cent en valeur. Le volume et la valeur des importations de la période intermédiaire de 1997 à la période intermédiaire de 1998 ont augmenté de 19 et de 8 pour cent respectivement. Rapport de l'ITC, page II-18.
[47] Rapport de l'ITC, page I-31.
[48] Rapport de l'ITC, page I-31.
[49] Rapport de l'ITC, page I-22, n. 113, *citant les* tableaux 24-25 et 29-30, pages II-40 et II-47-48.
[50] Rapport de l'ITC, pages I-31 et I-32.
[51] Rapport de l'ITC, page II-20.
[52] Rapport de l'ITC, page II-40, n. 124, *citant* l'édition d'octobre 1998 d'*Australian Meat & Livestock Review*, qui indiquait ce qui suit: "Les trois derniers mois ont été spectaculaires pour les importations d'agneau aux États-Unis. En septembre, 1 683 tonnes d'agneau ont été exportées, chiffre mensuel le plus élevé jamais enregistré à l'exportation." … Selon l'édition de novembre 1998, les exportations australiennes d'agneau à

58. De même, les exportations néo-zélandaises de viande d'agneau à destination des États-Unis sont passées de 17 millions de livres en 1993 à 26 millions en 1997[53] et l'ITC a conclu qu'"une part croissante des importations américaines de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande était constituée de produits frais".[54] Les découpes non désossées fraîches ou réfrigérées représentaient 19 pour cent du volume importé en 1997, contre 10 pour cent en 1993.[55] La part des découpes désossées fraîches ou réfrigérées dans les importations totales est passée de 5 pour cent en 1993 à 11 pour cent en 1997.[56] Inversement, les importations de découpes non désossées congelées sont tombées de 64 à 58 pour cent au cours de la période considérée et celles de découpes désossées congelées ont chuté de 19 pour cent à 10 pour cent.[57]

59. En résumé, les études de l'ITC portant sur la période allant jusqu'à 1995 ont montré que la viande d'agneau importée jusqu'à cette date ne faisait qu'une concurrence limitée aux produits nationaux. Le rapport sur les mesures de sauvegarde établi par l'ITC en 1999 reconnaît que les conditions se sont modifiées de manière notable et inattendue après 1995. La nature changeante des importations de viande d'agneau indique que ces importations font de plus en plus concurrence au produit national et rognent la part de marché détenue par la branche de production nationale. Cette situation ne fera qu'empirer dans l'immédiat.[58]

60. Les constatations de l'ITC démontrent en fait l'existence de circonstances qui constituent une évolution imprévue et les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande selon lesquelles la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis n'est pas conforme à la disposition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" énoncée à l'article XIX:1 a) sont par conséquent sans fondement.

D. ALLÉGATIONS DE L'AUSTRALIE ET DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE AU TITRE DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

1. L'ITC a constaté à juste titre que la branche de production nationale était constituée d'entreprises ayant des intérêts économiques mutuels dans une chaîne de production continue

a) Les arguments des plaignants dénaturent la base sur laquelle l'ITC se fonde pour définir la branche de production nationale

61. L'Australie et la Nouvelle-Zélande font valoir à tort que l'ITC a indûment constaté que la branche de production nationale comprenait les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants, ainsi que les conditionneurs et les transformateurs ("dépeceurs") de viande d'agneau.[59] Premièrement, la majorité des commissaires de l'ITC ont défini le produit "similaire" comme étant la viande d'agneau. Certes, deux commissaires ont constaté que les produits similaires ou directement concurrents comprenaient les agneaux vivants, mais la définition de la branche donnée par la majorité – qui fait l'objet des objections des plaignants – n'est pas fondée sur une telle constatation. Ainsi, les arguments

---

destination de l'Amérique du Nord étaient supérieures au niveau d'octobre de 1997 d'une marge stupéfiante de 41,4 pour cent."

[53] Rapport de l'ITC, page II-43, n. 138, citant les statistiques officielles du Département du commerce des États-Unis.

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

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

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

[57] Rapport de l'ITC, page II-43, *citant* les statistiques du Département du commerce des États-Unis.

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

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

très étoffés de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande selon lesquels les agneaux vivants n'étaient pas des produits "similaires ou directement concurrents" par rapport à la viande d'agneau[60] sont simplement inappropriés.

62. La majorité des commissaires de l'ITC ont examiné la question de savoir s'il fallait inclure les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants dans la branche conformément à l'approche traditionnellement adoptée par l'ITC pour définir les branches de production de produits transformés comme la viande d'agneau. Cette approche consiste à examiner 1) s'il existe une chaîne continue de production allant du produit brut au produit transformé et 2) s'il existe entre les éleveurs et les transformateurs une concordance substantielle d'intérêts économiques.[61] En l'espèce, la majorité a constaté que la branche de production nationale de viande d'agneau comprenait les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants ainsi que les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau.[62]

63. Ainsi, la question pertinente n'est pas de savoir si les agneaux vivants sont des produits "similaires ou directement concurrents" par rapport à la viande d'agneau, mais de savoir si la majorité des commissaires de l'ITC a constaté à juste titre que les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs constituaient la branche nationale produisant la viande d'agneau. Avant d'aborder la question juridique de savoir si l'ITC a correctement défini les divers segments de la branche de production de viande d'agneau ("ensemble des producteurs" comme énoncé à l'article 4:1 c)), il convient d'examiner l'analyse factuelle effectuée par les commissaires, qui est occultée dans les arguments des plaignants.

64. Les éléments de preuve ont clairement établi l'existence d'une chaîne continue de production allant du produit brut, les agneaux vivants, au produit transformé, la viande d'agneau.[63] Particulièrement aux États-Unis, "la plupart" des moutons et des agneaux sont des animaux de boucherie élevés principalement pour la production d'agneaux destinés à l'abattage.[64] L'expression "la plupart", ainsi qu'il sera exposé ci-après, sous-estime largement la situation. L'ITC a constaté qu'à l'exception des agneaux maintenus sur l'exploitation à des fins de reproduction, la quasi-totalité des agneaux de boucherie étaient expédiés en automne aux engraisseurs, qui les engraissaient pendant une période comprise entre 30 et 120 jours et les expédiaient ensuite aux conditionneurs pour l'abattage.[65] Les conditionneurs transformaient ensuite l'agneau en découpes de gros, en découpes de demi-gros ou en découpes pour la vente au détail, ou expédiaient les carcasses aux dépeceurs qui assurent une fonction de transformation similaire.[66] Les découpes étaient ensuite vendues à des grossistes qui n'étaient pas des dépeceurs ou à des magasins de vente au détail.[67] La Commission a explicitement indiqué que cette chaîne de production ne donnait qu'un produit fini, la viande d'agneau.[68]

65. Pour déterminer la branche de production nationale, l'ITC a également constaté l'existence d'éléments de preuve démontrant une concordance d'intérêts économiques entre les éleveurs et les transformateurs. La valeur ajoutée produite par les éleveurs et les engraisseurs (c'est-à-dire la valeur des agneaux vivants prêts pour l'abattage) représentait près de 88 pour cent du prix de gros final de la viande d'agneau.[69] En conséquence, les conditionneurs et les dépeceurs pourraient largement être considérés comme des finisseurs de produits dont la plus grande partie de la valeur avait déjà été créée

[60] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.41 à 7.52; première communication écrite de l'Australie, paragraphes 108 à 118.
[61] Rapport de l'ITC, page I-12.
[62] Rapport de l'ITC, page I-13.
[63] Rapport de l'ITC, page I-13.
[64] Rapport de l'ITC, page II-4.
[65] Rapport de l'ITC, page I-13.
[66] Rapport de l'ITC, pages I-13 et II-14.
[67] Rapport de l'ITC, pages I-13 et II-15.
[68] Rapport de l'ITC, pages I-13, n. 44 et II-15.
[69] Rapport de l'ITC, pages I-8, I-9 et II-12.

par les éleveurs et les engraisseurs. Les activités de conditionnement et de dépeçage seraient donc considérablement affectées par l'offre d'agneaux vivants produits par les éleveurs et les engraisseurs et par la qualité de ces animaux.[70]

66. L'ITC a constaté que l'intégration verticale de la branche étayait également la constatation de l'existence d'une concordance d'intérêts économiques entre les différents segments.[71] Il existe par exemple des éleveurs qui transforment la viande d'agneau. Ces éleveurs exercent à la fois des activités d'engraissement et d'abattage.[72] Un important conditionneur possède également une entreprise d'engraissement.[73] En outre, certains producteurs d'agneaux demeurent propriétaires de leurs animaux en les faisant engraisser à titre onéreux dans un parc d'engraissement ou en établissant un type quelconque de partenariat avec le propriétaire du parc d'engraissement.[74] Ainsi, les producteurs d'agneaux ont un intérêt direct dans les activités d'abattage étant donné que, selon les estimations, 70 ou 80 pour cent des agneaux abattus se trouvent dans des parcs d'engraissement.[75] Aucun représentant de l'un des quatre segments n'a témoigné devant l'ITC que les intérêts économiques des conditionneurs et des dépeceurs étaient différents de ceux des éleveurs et des engraisseurs.[76] Par ailleurs, le prix de la viande d'agneau affecte de manière similaire les quatre segments.[77]

67. Comme l'ITC l'a constaté, il ressort de ce qui précède que lorsque les transformateurs obtenaient des bons résultats, les éleveurs et les engraisseurs en bénéficiaient également, mais que lorsque les transformateurs étaient confrontés à une baisse des prix, ils la répercutaient sur les engraisseurs puis sur les éleveurs, et tout le monde pâtissait dans une certaine mesure de la situation.[78] Les fluctuations des prix de détail sont répercutées en amont de la chaîne de production[79] et le prix de la viande d'agneau affecte de la même façon les quatre segments de la branche.[80] Dans la présente affaire, à la fin de la période considérée, les quatre segments ont tous subi des effets financiers défavorables et enregistré un recul notable de la valeur unitaire de leurs ventes.[81] Ainsi, un éleveur a témoigné devant la Commission que la baisse des prix à l'importation contraignait les transformateurs à réduire les prix des carcasses qu'ils achetaient aux conditionneurs, lesquels devaient à leur tour abaisser les prix qu'ils payaient aux parcs d'engraissement pour les agneaux vivants.[82] Selon l'éleveur susmentionné, les exploitants de parcs d'engraissement, qui avaient vendu leurs agneaux au printemps 1998 à un prix inférieur à celui qu'ils avaient payé en automne 1997, avaient dû réduire le prix qu'ils pouvaient payer en automne 1998. Ainsi, la baisse des prix à l'importation "contraignait l'ensemble des producteurs nationaux de viande d'agneau à réduire substantiellement par vagues successives les prix qu'ils pouvaient payer pour les agneaux".[83]

[70] Rapport de l'ITC, page I-13.
[71] Rapport de l'ITC, page I-13.
[72] Rapport de l'ITC, page II-12.
[73] Rapport de l'ITC, page I-14.
[74] Rapport de l'ITC, page II-12.
[75] Rapport de l'ITC, page II-24.
[76] Rapport de l'ITC, page I-14.
[77] Rapport de l'ITC, page I-14.
[78] Rapport de l'ITC, page I-14.
[79] Rapport de l'ITC, page II-66.
[80] Rapport de l'ITC, page I-13.
[81] Rapport de l'ITC, page I-14.
[82] Rapport de l'ITC, page I-14, n. 50.
[83] Rapport de l'ITC, page I-14, n. 50.

b) Une définition du terme "producteur" qui englobe toutes les entreprises ayant des intérêts économiques concordants dans une chaîne de production continue est conforme aux dispositions relatives aux mesures de sauvegarde

68. Les États-Unis soutiennent que lorsque le produit en cause est un produit transformé, le terme non défini "producteur", tel qu'il est employé à l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, peut être correctement interprété comme visant également les éleveurs/engraisseurs lorsqu'il existe une telle chaîne de production continue et une telle concordance d'intérêts. À l'article 4:1 c), l'Accord sur les sauvegardes 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 productions additionnées de produits similaires ou directement concurrents constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits.

69. Lorsque cette relation intégrale existe entre les éleveurs d'un produit brut et les finisseurs de ce produit, le fait de considérer ces éleveurs et ces finisseurs comme des producteurs du produit fini est compatible avec le contexte de cette disposition aussi bien qu'avec l'objet et le but de l'Accord sur les sauvegardes.[84] La définition du "producteur" donnée à l'article 4 offre une base pour l'analyse du dommage prévue à cet article. Le terme "producteur" doit donc être interprété dans le contexte dans lequel l'analyse requise du dommage pourra être effectuée. L'Accord présuppose que l'autorité compétente sera en mesure d'examiner "tous les facteurs pertinents" qui influent sur la situation d'une branche de production.[85] Restreindre la définition du terme "producteur" à ceux qui ne produisent qu'une valeur ajoutée limitée aux derniers stades d'un processus qui fonctionne comme une chaîne continue de production donnerait une définition artificielle de la "branche de production nationale" et ferait forcément obstacle à une telle analyse. Il en est particulièrement ainsi lorsque, comme c'est le cas ici, il existe une forte intégration entre les entreprises à différents stades de la chaîne continue de production.

70. Par ailleurs, le fait de ne pas inclure ceux qui ont des intérêts concordants dans une chaîne continue de production compromettrait l'objet explicite de l'Accord qui est de faciliter l'ajustement et de faire en sorte que les mesures de sauvegarde n'échappent pas au contrôle du régime multilatéral. Lorsqu'il existe une telle intégration et une telle concordance d'intérêts, l'incidence totale des importations sera ressentie à tous les niveaux de la chaîne de production et les mesures dont bénéficient les finisseurs du produit profiteront également à ceux qui se trouvent aux premiers stades de la production. Permettre que les entreprises qui interviennent aux premiers stades de la production bénéficient de tels avantages sans inclure leurs activités dans l'analyse du dommage reviendrait à autoriser les Membres à recourir à des mesures de sauvegarde pour faciliter l'ajustement hors du cadre de l'Accord sur les sauvegardes et délimiterait artificiellement les effets réels de l'accroissement des importations. À l'inverse, les mesures correctives ne visant que les effets des importations sur un élément d'une chaîne continue de production ne conviendraient pas pour "prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement" au sens de l'article 5:1, vu que les ajustements effectués par un seul segment de la chaîne de production ne l'isoleraient pas des effets de l'accroissement des importations sur d'autres segments. Les États-Unis n'allèguent certes pas que l'Accord impose

[84] *Voir* le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, paragraphe 93 (interprétation de l'expression "accroissement des importations" compte tenu de l'emploi du terme "urgence" dans le titre de l'article XIX).

[85] Accord sur les sauvegardes, article 4:2 a).

nécessairement une analyse, mais ils estiment qu'une telle analyse est certainement autorisée par l'emploi dans l'Accord du terme non défini "producteur."

71. La définition de la branche de production nationale donnée par l'ITC est également compatible avec la jurisprudence du GATT. La définition de la branche de production nationale au titre de l'article VI de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* a été traitée dans le rapport du Groupe spécial du GATT *Nouvelle-Zélande – Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande.*[86] Dans ce rapport, le Groupe spécial a rejeté l'argument de la Nouvelle-Zélande selon lequel la branche de production nationale était structurée de telle manière qu'il existait quatre catégories distinctes de transformateurs, qui, aux fins de la détermination du préjudice, devraient être examinées séparément.[87] Le Groupe spécial a conclu, au contraire, que l'argument n'était pas valable et que "c'était … d'après l'état de santé général de la production néo-zélandaise de transformateurs que l'on devait juger si les importations faisant l'objet d'un dumping causaient un préjudice".[88] La définition de la branche de production donnée dans l'Accord sur les sauvegardes pourrait de même être interprétée comme étant applicable au type de relation verticale existant entre les quatre secteurs de la branche qui produisent ensemble la viande d'agneau américaine. Le Groupe spécial *Nouvelle-Zélande – Transformateurs électriques* a jugé particulièrement convaincant le fait que "chaque segment de production contribuait à la viabilité et à la rentabilité globales d'un fabricant de transformateurs".[89] La même analyse s'applique dans la présente affaire vu que l'ITC a explicitement constaté l'existence d'une chaîne continue de production dans la branche allant du produit brut au produit transformé, chaque segment de la branche contribuant au produit fini principal, la viande d'agneau.[90] Le Groupe spécial a constaté que fonder ce jugement sur d'autres bases:

> donnerait la possibilité d'accorder, par le biais de droits antidumping, une aide à certaines lignes de production d'une branche ou d'une entreprise particulière, notion qui serait en contradiction flagrante avec le concept de production nationale de l'article VI dans une affaire comme celle à l'examen où aussi bien l'exportateur finlandais que la branche de production néo-zélandaise fabriquent des transformateurs de distribution et des transformateurs d'alimentation.[91]

72. Le rapport non adopté du Groupe spécial du GATT *Canada – Institution de droits compensateurs à l'importation de viande de bœuf destinée à la transformation en provenance de la CEE* sur lequel la Nouvelle-Zélande s'appuie est inapproprié car il n'a jamais été adopté par les Parties contractantes et ne peut donc pas être considéré comme faisant partie de la jurisprudence dont il serait tenu compte, comme le prévoyaient les Membres de l'OMC, dans les procédures engagées au titre du Mémorandum d'accord.[92] En outre, les facteurs pris en compte par le Groupe spécial *Canada - Viande de bœuf destinée à la transformation* offrent un contraste frappant avec ceux qui caractérisent la présente affaire. Le Groupe spécial a constaté ce qui suit:

---

[86] Nouvelle-Zélande – Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande, L/5814, IBDD, S32/57 (adopté le 18 juillet 1985) ("Nouvelle-Zélande - Transformateurs électriques").

[87] Rapport du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande - Transformateurs électriques*, paragraphe 4.6.

[88] Rapport du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande - Transformateurs électriques*, paragraphe 4.6.

[89] Rapport du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande - Transformateurs électriques*, paragraphe 4.6.

[90] Rapport de l'ITC, page I-13, n. 44 et page II-15.

[91] Rapport du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande - Transformateurs électriques*, paragraphe 4.6.

[92] *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, WT/DS8/DS10/DS11/R, 11 juillet 1996, paragraphe 6.18. Le Groupe spécial a indiqué qu'il n'était pas nécessaire de tenir compte d'un rapport de groupe spécial non adopté car il ne constituait pas une "pratique ultérieure".

> Au Canada, l'intégration verticale entre les fournisseurs de bétail et les entreprises qui se chargent de l'abattage et du désossage est minime. Ces opérations sont parfois exécutées par des entreprises intégrées, et parfois par des entreprises distinctes. Les entreprises canadiennes de ce secteur n'étaient pas partie à la procédure et n'ont pas pris position sur la question du préjudice important.[93]

73. Par contre, les entreprises représentant l'ensemble des quatre segments de la branche de production nationale se sont jointes à la pétition et ont appuyé la demande d'application d'une mesure de protection dans le cadre de l'enquête en matière de sauvegardes. Par ailleurs, la branche de production nationale de viande d'agneau est verticalement intégrée de sorte qu'il est pour ainsi dire impossible d'en analyser chaque segment en se concentrant sur un seul secteur. Les éleveurs, par exemple, exercent plusieurs activités de production d'ovins telles que l'engraissement et l'abattage d'agneaux.[94] Un important conditionneur américain possède aussi en même temps une entreprise de dépeçage et une entreprise qui engraisse des agneaux (Superior Farms).[95] Certains producteurs d'agneaux demeurent propriétaires de leurs animaux en les faisant engraisser à titre onéreux dans un parc d'engraissement ou en établissant un type quelconque de partenariat avec le propriétaire du parc d'engraissement.[96] En conséquence, les activités d'élevage/d'engraissement ne pourraient être classées séparément dans l'une ou l'autre des catégories.[97] Ces faits montrent que la branche de production est si fortement intégrée qu'il est impossible de ne tenir compte que d'un secteur du processus de production. Vu l'impossibilité de dissocier les différents secteurs qui produisent le produit similaire, à savoir la viande d'agneau, il est nécessaire que la définition de la branche de production nationale englobe les quatre segments qui contribuent à la production du produit similaire.

74. De même, la référence de la Nouvelle-Zélande à l'affaire *États-Unis - Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin*[98], dans laquelle a été examinée la définition de la branche de production nationale au titre de l'article 6:5 de l'Accord sur les subventions, est hors de propos. Dans cette affaire, le Groupe spécial a constaté que le vin et le raisin n'étaient pas des produits "similaires" et que les producteurs de raisin ne faisaient pas partie de la même branche de production nationale que les producteurs de vin. Il a estimé que même s'il y avait une relation étroite entre la production de raisin et celle de vin, il existait en réalité aux États-Unis deux branches de production distinctes.[99] Il s'est appuyé sur le fait que, lors d'une enquête relative à l'opportunité d'imposer des droits compensateurs sur des importations de vin, l'ITC avait constaté qu'il n'y avait pas lieu d'inclure les producteurs de raisin dans la branche de production nationale.[100] L'ITC avait refusé d'inclure les producteurs de raisin vu que 42 à 55 pour cent seulement du raisin étaient utilisés dans la production de vin et qu'il existait d'autres marchés importants pour le raisin (par exemple raisin de table et raisins secs).[101] Par contre, la quasi-totalité des agneaux de boucherie sont destinés à la production de viande d'agneau[102], qui demeure substantiellement le même produit pendant la transformation et n'est jamais transformée en un article différent.

---

[93] Rapport du Groupe spécial *Canada - Viande de bœuf destinée à la transformation*, paragraphe 2.6.
[94] Rapport de l'ITC, page I-14, n. 46 et page II-12.
[95] Rapport de l'ITC, page I-14, n. 47.
[96] Rapport de l'ITC, page II-12.
[97] Rapport de l'ITC, page II-29, n. 89.
[98] États-Unis - Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin, IBDD, S39/490 (adopté le 28 avril 1992) ("Vin - Raisin").
[99] Rapport du Groupe spécial *Vin - Raisin*, paragraphe 4.3.
[100] Rapport du Groupe spécial *Vin - Raisin*, paragraphe 4.4.
[101] *Certain Table Wine From France and Italy*, Inv. Nos. 701-TA-210 et 211 (Preliminary) USITC Pub. No. 1502 (mars 1984), page 9, document joint en tant que pièce n° 11 des États-Unis.
[102] Rapport de l'ITC, page II-4.

75. Comme l'ITC l'a constaté, bien que certaines races soient élevées pour un double usage (laine et viande), les agneaux sont dans leur très grande majorité élevés pour la viande et non pour la laine.[103] En 1997, le ratio des ventes nettes/recettes provenant des agneaux destinés à l'abattage ou à l'engraissement, par rapport aux ventes nettes/recettes obtenues par les éleveurs américains de tout autre article y compris la laine, s'élevait à 84,6 pour cent en 1997, à 86,8 pour cent pendant la période intermédiaire de 1997 et à 88,9 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998.[104] De tels ratios montrent que, contrairement à la situation existant dans l'affaire *Vin - Raisin*, le secteur de l'agneau est pour ainsi dire complètement consacré à la production d'agneaux de boucherie.

76. En bref, les faits dont il est constaté qu'ils ne figurent pas dans les affaires *Canada - Viande de bœuf destinée à la transformation* et *Vin - Raisin* sont précisément ceux qui sont présents en l'occurrence. La définition de la branche de production donnée par l'ITC est fondée sur des facteurs pertinents. Elle est réaliste et conforme à l'objet explicite de l'Accord sur les sauvegardes et aux affaires précédentes.

2. La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave établie par l'ITC est pleinement compatible avec les prescriptions de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes

a) Vu qu'ils ne prennent pas en considération les constatations établies par l'ITC, les plaignants n'établissent pas *prima facie* que la détermination de l'ITC était contraire à des prescriptions de l'OMC

77. Conformément à l'article 4:2 a) de l'Accord, l'ITC a évalué "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche". Cette détermination montre clairement pourquoi l'ITC a constaté, conformément à l'article 4:2 b), "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". Cependant, dans leurs arguments concernant cette conclusion, la Nouvelle-Zélande et l'Australie n'établissent pas *prima facie* que la détermination de l'ITC était contraire à ces dispositions. Ces pays ne tiennent pas compte des constatations effectivement établies par l'ITC et des décisions de l'Organe d'appel concernant les éléments nécessaires d'une analyse du dommage effectuée au titre de l'Accord sur les sauvegardes.

78. Contrairement aux mémoires présentés par les Membres plaignants, les constatations établies dans cette affaire par l'autorité compétente sont conformes à l'affirmation récente de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, selon laquelle les données récentes sont les plus probantes en ce qui concerne la question de savoir si un produit "est importé" en quantités tellement accrues … qu'il cause ou menace de causer un dommage grave.[105] L'essentiel de la détermination de l'existence d'une menace établie par l'ITC repose sur des éléments de preuve du dossier de l'ITC qui étayent quatre constatations principales:

79. Premièrement, il y a eu une poussée des importations de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande à la fin de la période visée par l'enquête et ce phénomène devait, selon les prévisions, se poursuivre au-delà de ladite période jusqu'en 1999.

80. Deuxièmement, la composition des importations de viande d'agneau s'est modifiée au cours de l'enquête, passant de la viande congelée à la viande fraîche/réfrigérée et des découpes de petite taille aux découpes de grande taille, l'état du produit importé et la taille des découpes étant très similaires à ceux de la viande produite et commercialisée par les producteurs nationaux. Il était prévu

[103] Rapport de l'ITC, page II-4.
[104] Rapport de l'ITC, page II-26.
[105] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, paragraphes 130 et 131.

que cette tendance, qui plaçait de plus en plus les importations en concurrence directe avec la production nationale, se poursuivrait jusqu'en 1999.

81. Troisièmement, cette poussée des importations, ainsi que la modification de la gamme de produits importés, a entraîné une baisse des prix intérieurs de la viande d'agneau. Le fait que la demande nationale d'agneau s'était stabilisée depuis 1996 et que les éleveurs et producteurs nationaux étaient dans l'incapacité à court terme de réduire la production signifiait qu'un accroissement de l'offre ferait baisser les prix à court terme. Les prix de la viande d'agneau ont fortement diminué en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 et, comme l'ITC l'a constaté, ces tendances se maintiendraient.

82. Quatrièmement, les indicateurs économiques relatifs à la santé de la branche de production nationale se sont stabilisés en 1996 après l'abrogation de la Loi sur la laine, mais ils se sont considérablement détériorés en 1997 et en 1998 avec la poussée des importations et cette détérioration devait, selon les prévisions, se poursuivre jusqu'en 1999. En particulier, la rentabilité de la branche a fortement baissé en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998.

83. Les premières communications de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande n'ont pas contesté ces éléments essentiels. Les constatations ci-dessus ont amené l'ITC à conclure que la branche de production nationale de viande d'agneau était menacée d'un dommage grave en raison d'un accroissement des importations et que le dommage grave était imminent. Comme le montre ce résumé, bien que l'examen de l'ITC porte sur les importations et la situation de la branche de production nationale entre 1993 et 1997 et pendant la période intermédiaire comprise entre janvier et septembre 1998, sa détermination s'est essentiellement fondée sur les données les plus récentes, à savoir celles qui se rapportent à 1997 et à la période intermédiaire de 1998. Par contre, les arguments des Membres plaignants sont centrés sur ce qu'ils considèrent comme étant la principale raison des perturbations enregistrées dans la branche pendant la période entière, c'est-à-dire de 1993 jusqu'à la période intermédiaire de 1998, et ne font aucune mention de la modification des effets des importations sur laquelle l'ITC s'est fondée. Une telle analyse, si elle était adoptée par une administration, pourrait bien être exclue au titre de l'Accord, compte tenu de l'avertissement donné par l'Organe d'appel dans la décision concernant l'affaire *Argentine - Chaussures*, à savoir qu'une analyse du dommage doit examiner l'évolution soudaine et récente des circonstances. En tout état de cause, les autres analyses proposées par la Nouvelle-Zélande et l'Australie ne sont guère nécessaires.

84. Comme l'ITC l'a constaté, les données du dossier ont démontré l'existence d'une poussée des importations en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, par rapport aux années antérieures de la période visée par l'enquête. L'ITC a constaté que les importations s'étaient accrues de 19 pour cent en 1997 par rapport à la même période de l'année précédente et de 19 pour cent au cours des neuf premiers mois de 1998 par rapport à la même période de l'année précédente.[106] L'accroissement constaté en 1997 et en 1998 contrastait fortement avec les niveaux des importations des années 1993 à 1995, période pendant laquelle ces niveaux étaient relativement stables. En réalité, les importations ont reculé entre 1993 et 1994.[107] L'ITC a constaté que la part du marché intérieur détenue par les importations a plus que doublé au cours de la période visée par l'enquête, l'accroissement étant survenu surtout en 1997 et en 1998.[108] La part de marché détenue par les importations (mesurées en volume) était comprise entre 11,2 et 16,6 pour cent de 1993 à 1996, puis a considérablement augmenté, passant à 19,7 pour cent en 1997 et à 23,3 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998.[109] Ainsi, les importations de viande d'agneau et la part du marché national détenue par les importations ont enregistré une forte hausse en 1997 (19 pour cent) et à nouveau pendant la période

[106] Rapport de l'ITC, pages I-15 et I-23.
[107] Rapport de l'ITC, page I-15.
[108] Rapport de l'ITC, page I-24.
[109] Rapport de l'ITC, page I-18.

intermédiaire de 1998 (19 pour cent également) (par rapport à la période intermédiaire de 1997). Les entreprises australiennes et néo-zélandaises ont prévu que leurs exportations à destination des États-Unis continueraient à progresser fortement en 1999 et que leurs exportations de viande d'agneau à destination des États-Unis dépasseraient le niveau de 1998 de 21 pour cent[110], niveau qui est presque le double du niveau de 1995. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne contestent aucune de ces constatations.

85. Bien qu'elles essaient de décrire le marché comme étant un marché sur lequel leurs producteurs servent une clientèle différente de celle des producteurs nationaux, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne contestent pas les constatations qui ont amené l'ITC à établir qu'il existe une convergence croissante des produits nationaux et des produits importés sur le marché américain. Comme l'ITC l'a constaté, traditionnellement, la quasi-totalité de la viande d'agneau nationale est vendue à l'état frais ou réfrigéré, la majeure partie du produit importé étant à l'état congelé.[111] L'ITC a cependant constaté que la composition des importations de viande d'agneau s'était modifiée au cours de la période visée par l'enquête, passant de la viande congelée à la viande fraîche/réfrigérée et des découpes de petite taille à des découpes de grande taille, la conséquence étant que le produit importé est devenu de plus en plus similaire au produit national.[112] L'ITC a constaté que l'accroissement des importations observé entre 1995 et 1997 était en grande partie dû aux importations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée, qui ont augmenté de 101 pour cent au cours de cette période, contre 11 pour cent pour les importations de viande congelée.[113] Le rapport de l'ITC a montré que depuis 1996, la majeure partie de la viande d'agneau importée en provenance d'Australie était fraîche ou réfrigérée[114]; il a également montré qu'une part croissante des importations en provenance de Nouvelle-Zélande était constituée de viande fraîche ou réfrigérée.[115] Par ailleurs, les exportateurs étrangers ont indiqué à l'ITC que l'accroissement des exportations enregistré en 1999 était en majeure partie dû aux exportations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée.[116] Par ailleurs, l'ITC a constaté que, alors que les carcasses d'agneaux d'origine nationale et les découpes obtenues à partir de ces carcasses étaient généralement de plus grande taille que les découpes importées[117], les découpes importées ont augmenté de taille et sont devenues de plus en plus comparables aux découpes d'origine nationale au cours de la période visée par l'enquête.[118]

86. De même, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne font presque pas mention des constatations de l'ITC concernant les effets récents des importations, effets ayant probablement entraîné une baisse des prix. Bien que soutenant que la branche américaine connaît une régression de longue durée en raison de l'affaiblissement de la demande de viande d'agneau, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne contestent pas la constatation de l'ITC selon laquelle la demande s'est stabilisée depuis 1996. Elles ne contestent pas non plus le fait qu'à court terme, les éleveurs et les engraisseurs américains ne peuvent pas réduire la production. Cette situation de concurrence découle des caractéristiques propres à la branche de production de viande d'agneau – notamment au fait que le cycle de croissance relativement long des agneaux limite l'aptitude des éleveurs et des engraisseurs à réduire la production à court terme, que les agneaux de boucherie sont destinés à une utilisation principale, à savoir la production de viande, et ne peuvent pas servir à d'autres fins et qu'un agneau doit être abattu peu de temps après avoir atteint la maturité quel que soit le prix du marché.[119] L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne

[110] Rapport de l'ITC, page I-23.
[111] Rapport de l'ITC, page I-22.
[112] Rapport de l'ITC, page I-22.
[113] Rapport de l'ITC, page I-22.
[114] Rapport de l'ITC, page II-16.
[115] Rapport de l'ITC, page II-43.
[116] Rapport de l'ITC, page I-22.
[117] Rapport de l'ITC, page II-8
[118] Rapport de l'ITC, pages I-22-23.
[119] Rapport de l'ITC, page I-22.

contestent pas l'idée selon laquelle, dans ces conditions, un accroissement de l'offre exercera une pression à la baisse sur les prix nationaux.

87. L'Australie et la Nouvelle-Zélande confirment[120], plutôt qu'elles ne contestent, le fait que les prix ont baissé pendant la période où une poussée des importations a été observée. L'ITC a constaté que les prix des divers produits à base de viande d'agneau ont fortement diminué à partir du milieu de 1997. Au cours du deuxième semestre de 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, les prix de plusieurs produits étaient inférieurs de 20 pour cent ou plus aux prix observés pendant les mêmes trimestres de 1996 et au début de 1997.[121] La détermination établie par l'ITC a en outre fait ressortir la corrélation entre cette baisse des prix et la pression exercée sur les prix par l'accroissement des importations. Comme l'ITC l'a constaté, même si les découpes de viande d'agneau importée ont augmenté de taille et que les expéditions de découpes fraîches ou réfrigérées n'ont cessé de progresser, les valeurs unitaires et les prix des importations en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie ont diminué de la période intermédiaire de 1997 à la période intermédiaire de 1998. Les valeurs unitaires et les prix des produits nationaux ont également baissé.[122] Les données de prix rassemblées par l'ITC pour les différentes découpes ont montré que les importations se vendaient à un prix largement inférieur à celui des produits nationaux au cours de la plupart des trimestres, souvent avec une différence de plus de 20 pour cent.[123]

88. L'ITC a par ailleurs constaté que les résultats financiers dans tous les segments de la branche s'étaient considérablement détériorés en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, et a attribué cet affaiblissement en grande partie à la baisse des prix provoquée par l'accroissement des importations.[124] Elle a constaté que le revenu d'exploitation de la plupart des conditionneurs et des dépeceurs était tombé, en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, au point le plus bas de la période visée par l'enquête.[125] Elle a constaté que les engraisseurs, après avoir été bénéficiaires en 1995 et en 1996, avaient été déficitaires en 1997, leurs pertes ayant été substantielles pendant les neuf premiers mois de 1998.[126] Elle a constaté que les éleveurs dans leur ensemble avaient connu un niveau de rentabilité plus faible en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, et qu'un nombre notable d'éleveurs avaient travaillé à perte au cours de cette période.[127]

89. L'ITC a noté qu' un certain nombre d'entreprises de la branche avaient signalé qu'elles avaient du mal à produire des capitaux suffisants pour financer la modernisation de leurs installations et de leurs équipements, ce qui cadrait avec la dégradation de la situation de la branche nationale. Des entreprises du segment des conditionneurs et de celui des dépeceurs ont fait état de difficultés à récupérer ce qui avait été récemment investi dans les installations industrielles et les équipements et à rembourser les emprunts.[128] Les éleveurs et engraisseurs ont fait état d'annulations ou de rejets de leurs projets d'expansion, de réductions du montant de leurs dépenses d'équipement, de rejets de demandes de prêts bancaires, d'une dégradation de leur cote de crédit et des difficultés à rembourser les prêts.[129] L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne semblent pas contester l'existence de telles conditions, mais affirment que les décisions de poursuivre les investissements affaiblissent l'argument

[120] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.87 ("En 1998, les prix de gros intérieurs et les prix à l'importation de viande d'agneau importée ont baissé".) Les prix à l'importation ont diminué de 12 pour cent entre 1997 et 1998. *Voir aussi* la première communication écrite de l'Australie, paragraphe 48 et graphique 2.
[121] Rapport de l'ITC, page I-20.
[122] Rapport de l'ITC, page I-24.
[123] Rapport de l'ITC, pages II-74-76.
[124] Rapport de l'ITC, page I-20.
[125] Rapport de l'ITC, page I-19.
[126] Rapport de l'ITC, page I-19.
[127] Rapport de l'ITC, page I-20.
[128] Rapport de l'ITC, page I-21.
[129] Rapport de l'ITC, page I-21.

selon lequel la branche de production était menacée d'un dommage grave, étant donné que les investissements ont dû être effectués en prévision d'un rendement financier. À certains égards, les critiques formulées par les plaignants témoignent de la perplexité de ceux-ci devant le fait que l'ITC n'a pas constaté que la branche de production subissait déjà un dommage.

90. Certes, l'Australie et la Nouvelle-Zélande auraient souhaité que le Groupe spécial accorde une grande importance aux effets de la cessation des versements de soutien accordés au titre de la Loi sur la laine aux éleveurs et aux engraisseurs d'agneaux, mais elles ne contestent pas les raisons pour lesquelles l'ITC n'a pas constaté que la cessation de ces versements a eu une forte incidence sur les événements après 1996. L'ITC a constaté que les versements de soutien ont été progressivement supprimés principalement en 1994 et en 1995 et ont pris fin en 1996[130] *avant* la poussée des importations et la forte dégradation de la situation de la branche de production nationale en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998. Par ailleurs, l'ITC a constaté que les versements n'avaient été accordés qu'à une partie de la branche, les éleveurs et les engraisseurs; *les conditionneurs et les dépeceurs n'avaient jamais bénéficié de subventions au titre de la Loi sur la laine.*[131] En outre, l'ITC a constaté que pendant la période comprise entre la cessation progressive des versements et la poussée des importations, les éleveurs et les engraisseurs avaient connu une certaine reprise et que tout effet résiduel de l'arrêt des versements après 1996 s'était estompé de mois en mois.[132] En bref, l'ITC a constaté que la suppression des versements au titre de la Loi sur la laine ne pouvait pas expliquer la rapide dégradation de la situation de la branche en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 ainsi que la menace de dommage grave au moment de la détermination par l'ITC de l'existence d'un dommage. Ainsi, les arguments très étoffés des plaignants concernant les effets de la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine pendant toute la période comprise entre 1993 et la période intermédiaire de 1998, d'une part, ne présentent pas d'intérêt en l'espèce, puisqu'ils ne tiennent pas compte de la période où une poussée des importations a été enregistrée ni de la constatation par l'ITC de l'existence d'un dommage grave dans l'immédiat et, d'autre part, sont fallacieux puisqu'ils ne prennent pas en considération le fait que les conditionneurs et les dépeceurs n'ont pas bénéficié des subventions.

91. L'ITC n'a trouvé aucun élément de preuve montrant que tout autre facteur allégué, y compris la concurrence d'autres viandes telles que la viande de bœuf, de porc ou de volailles, aurait pu affecter de façon notable la situation de la branche de production nationale en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998. S'agissant par exemple de la concurrence d'autres viandes, l'ITC a spécifiquement fait observer que la consommation nationale de viande d'agneau par habitant était restée relativement stable depuis 1995.[133] Même si les plaignants font valoir que l'ITC aurait dû examiner plus en profondeur l'effet de la concurrence exercée par d'autres viandes sur le marché de la viande d'agneau, ils ne contestent pas la constatation au vu des éléments de preuve fournis ni n'expliquent pas pourquoi la constatation n'est pas suffisante au regard de l'Accord.

b) Le fait que les plaignants peuvent mettre en évidence d'autres facteurs qui ont eu à long terme une incidence défavorable sur la branche nationale est sans rapport avec la question de savoir si la branche de production est menacée d'un dommage grave dû à un accroissement des importations

92. Les mémoires présentés par les plaignants visent en grande partie à dresser de ce qui est arrivé à la branche nationale un tableau différent des vues adoptées par l'ITC. Ainsi qu'il sera exposé ci-après, la plupart des arguments avancés ne sont pas étayés par les éléments de preuve figurant dans le dossier ou ne présentent pas d'intérêt pour l'analyse exigée par l'Accord sur les sauvegardes.

[130] Rapport de l'ITC, page I-24.
[131] Rapport de l'ITC, page I-25.
[132] Rapport de l'ITC, pages I-24-25.
[133] Rapport de l'ITC, page I-25.

Toutefois, même si les vues différentes présentées par les plaignants constituaient des interprétations admissibles du dossier, la possibilité qu'il en soit ainsi n'établirait pas qu'il y a eu une violation de l'Accord sur les sauvegardes. Ainsi qu'il a été exposé plus haut, le critère d'examen n'exige pas que le Groupe spécial détermine s'il serait arrivé à la même conclusion que l'ITC.

i) L'analyse à long terme, par la Nouvelle-Zélande, des effets des importations ne tient pas compte de l'évolution notable des tendances après 1996

93. Les plaignants n'ayant tout simplement pas saisi l'essentiel de la détermination établie par l'autorité compétente, aucun des arguments factuels qu'ils présentent ne peut établir *prima facie* que la détermination en question est contraire à l'Accord sur les sauvegardes. Par exemple, l'allégation de la Nouvelle-Zélande[134] selon laquelle l'accroissement des importations n'avait pas pu menacer de causer un dommage grave vu que, pendant la période visée par l'enquête de l'ITC, cet accroissement avait été moins important que la baisse de la production nationale, ne tient pas compte du fait que l'ITC a axé son examen sur la période récente où une poussée des importations a été observée. En outre, une telle allégation incite à mener le type d'analyse à long terme que l'Organe d'appel a cherché à déconseiller dans l'affaire *Argentine - Chaussures*. Ainsi qu'il a été exposé précédemment, l'ITC a fondé sa constatation sur ce qui s'est passé en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, lorsque les importations de viande d'agneau avaient fortement augmenté, et sur ce qui se produirait probablement dans l'immédiat, et non sur ce qui s'est passé pendant les quatre années antérieures à la poussée des importations. L'ITC a constaté que l'augmentation de 9,7 millions de livres enregistrée en 1997 correspondait à un recul de 8,4 millions de livres des expéditions américaines de viande d'agneau.[135]

94. La Nouvelle-Zélande a raison de dire qu'il ressort du rapport de l'ITC que la production nationale a également baissé au cours des années antérieures. Cependant, elle ne mentionne pas que ce rapport montre également que la consommation intérieure de viande d'agneau a diminué d'à peu près la même quantité pendant ces années, mais qu'elle n'a pas fléchi en 1997 et en 1998.[136] Par ailleurs, contrairement à ce qui s'est produit en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, l'accroissement des importations ne constituait pas un facteur à prendre en compte au cours des années antérieures. Les importations étaient relativement stables, enregistrant un fléchissement en 1994 puis une légère hausse en 1995 et 1996.[137] En bref, l'attention accordée par la Nouvelle-Zélande aux tendances à long terme embrouille plus qu'elle ne clarifie la question de savoir ce qui se produira dans l'immédiat.

95. La Nouvelle-Zélande omet en particulier le fait très significatif que les tendances de la production nationale et de la consommation nationale *ont, pour la première fois au cours de la période visée par l'enquête, divergé en 1997*, année où la poussée des importations à bas prix a commencé.[138] La consommation a progressé pour la première fois en 1997 et pourtant les expéditions intérieures ont continué à reculer en 1997 et sont restées au niveau inférieur de 1997 (sur une base annuelle) pendant la période intermédiaire de 1998.[139] Par ailleurs, les importations ont augmenté de 19 pour cent (en volume) en 1997 et encore de 19 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998.[140]

[134] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.79.
[135] Rapport de l'ITC, page I-24.
[136] Rapport de l'ITC, page II-17.
[137] Rapport de l'ITC, page II-17.
[138] Rapport de l'ITC, page II-17.
[139] Rapport de l'ITC, page II-17.
[140] Rapport de l'ITC, page II-17.

96. La Nouvelle-Zélande ne mentionne pas non plus et ne conteste pas le fait que la composition des importations s'est modifiée au cours de la période visée par l'enquête, notamment en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, passant de la viande d'agneau congelée à la viande d'agneau fraîche ou réfrigérée et à des découpes de plus grande taille. Ainsi, pendant la période visée par l'enquête, la gamme des produits importés est devenue plus similaire à celle des produits nationaux et donc plus susceptible d'évincer la viande d'agneau nationale sur le marché intérieur.

97. Les communications présentées par les plaignants au Groupe spécial et celles qu'elles ont présentées à l'ITC ne laissent en réalité planer aucun doute sur le fait que les produits importés ont évincé la viande d'agneau nationale. L'Australie a admis[141] qu'un tiers environ des produits importés en plus pendant toute la période visée par l'enquête avaient évincé le produit national. Comme indiqué dans le rapport de l'ITC, vu que ce phénomène s'est généralement accentué à la fin de la période considérée, les estimations de l'Australie renforcent la conclusion selon laquelle en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, il y a eu une éviction notable des produits nationaux. Au cours de l'enquête menée par l'ITC, les défendeurs australiens et néo-zélandais ont admis quelque chose de similaire. Dans la mise à jour d'une analyse type effectuée par l'ITC en 1995 qu'ils ont fournie à celle-ci pendant l'enquête, la Société australienne de la viande et du bétail et la Société néo-zélandaise de la viande ont admis que "les importations évinçaient une certaine quantité de viande d'agneau d'origine nationale" sur le marché intérieur. Il est probable que cette déclaration a substantiellement sous-estimé les conditions existant en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 car cette mise à jour était fondée sur les importations effectuées au cours de la période 1961-1997, lorsque la plus grande partie de la viande d'agneau était importée à l'état congelé.

ii) Dans les efforts qu'ils déploient pour attribuer les perturbations enregistrées dans la branche de production à l'arrêt des versements de soutien accordés au titre de la Loi sur la laine, les plaignants ne font aucun cas des constatations de l'ITC selon lesquelles la branche de production s'était largement remise de cet arrêt en 1997

98. Comme les arguments présentés par la Nouvelle-Zélande à propos de la question de savoir si les produits importés ont évincé les produits nationaux, l'argument de l'Australie concernant les effets de la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine est centré sur ce qui s'est produit longtemps avant la poussée des importations observée en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998. Par exemple, au paragraphe 47 de sa première communication écrite, l'Australie fait mention d'une diminution durable du nombre d'ovins américains depuis 1961. Une grande partie de cette analyse ne présente aucun intérêt et n'a pas de valeur probante pour la question examinée. Ce qui s'est passé avant le milieu des années 90 a peu de rapport, si tant est qu'il y en ait un, avec ce qui s'est passé en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, lorsque la poussée des importations s'est produite. La Loi sur la laine et le redimensionnement qui était survenu au cours de la longue période qui avait précédé la poussée des importations en 1997 faisaient tous partie du passé. Ainsi qu'il a été exposé, l'autorité compétente a constaté que même les producteurs nationaux qui recevaient des paiements de soutien avaient connu une certaine reprise en 1997, constatation non prise en compte par l'Australie. Ce dernier pays ne conteste pas la constatation selon laquelle, dans l'immédiat, tout effet résiduel de l'arrêt des versements au titre de la Loi sur la laine continuera à s'estomper, ce qui ne pourrait donc expliquer la dégradation imminente de la situation de la branche de production prévue par les autorités.

99. De même, le fait que le pourcentage des éleveurs interrogés ayant indiqué qu'ils étaient bénéficiaires était plus élevé en 1998 qu'en 1993 ou que les prix à l'abattage des agneaux vivants étaient plus élevés en 1997 et 1998 qu'en 1993 ne signifie pas, comme la Nouvelle-Zélande le prétend[142], que la branche de production nationale ne pouvait pas être menacée d'un dommage grave

[141] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 146.
[142] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.59 et 7.62.

en 1998. Ce que l'ITC a constaté au moment de sa décision était le fait que, en raison de la poussée des importations observée en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 et en raison de la dégradation simultanée de la situation de la branche de production nationale, la viande d'agneau "[était] importé[e] en quantités tellement accrues … qu'[elle] … [menaçait] de causer un dommage grave à la branche de production nationale". Cette constatation est pleinement conforme à la décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, à savoir que l'autorité compétente doit se concentrer sur la période la plus récente. L'ITC a constaté qu'en 1996, la branche de production nationale s'était largement adaptée aux conditions, telles que l'abrogation de la Loi sur la laine, qui avaient pu précédemment affecter sa rentabilité.

100. Ces arguments semblent être fondés sur le fait qu'une branche de production qui est, comme l'Australie le dit, "depuis longtemps en régression" (paragraphe 62) ne peut être menacée d'un dommage grave du fait des importations. Les plaignants ne présentent toutefois pas d'argument juridique pour étayer cette proposition implicite, mis à part le fait qu'ils ne prêtent pas attention aux constatations de l'ITC selon lesquelles, abstraction faite des effets produits par les importations, la régression précédente avait largement pris fin en 1997. Tout à fait à juste titre, ils ne citent aucun élément de l'Accord sur les sauvegardes pour étayer cette idée car un tel élément n'existe pas.

101. Rien dans l'Accord sur les sauvegardes n'indique que l'autorité compétente ne peut pas constater qu'un accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave uniquement parce que la branche de production a pu, à un moment antérieur donné, subir un dommage causé par un autre facteur. Tout ce que l'Accord exige, comme l'Organe d'appel l'a clairement établi dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, c'est que l'autorité compétente constate, au moment de sa décision, qu'un produit "est importé" en quantités tellement accrues qu'il menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale.

102. La définition du "dommage grave" donnée à l'article 4:1 a) n'exclut pas la possibilité pour une branche de production d'être également affectée par des causes autres que les importations. Selon cette définition, il faut seulement qu'il y ait une "dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale" c'est-à-dire que la situation de la branche, indépendamment de ce qu'elle peut être par ailleurs, se soit dégradée.

103. Les plaignants semblent être d'avis que l'état de santé d'un homme qui a le cancer ne peut pas subir une dégradation générale notable si cet homme est renversé par une voiture. Aucune disposition de l'Accord n'exige une telle conclusion. En réalité, l'article 4:2 b) suppose explicitement le contraire. Il dispose 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".[143] Cette disposition tient donc compte du fait que la branche de production peut être exposée à d'autres causes de dommage en même temps. Elle exige simplement que l'autorité compétente n'attribue pas à l'accroissement des importations ce qui est causé par d'autres facteurs.[144] Elle n'exige pas que la mesure de protection soit rejetée si d'autres facteurs ont causé un dommage avant l'accroissement des importations.

104. En outre, s'agissant des faits, la description de la fixation des prix sur le marché donnée par l'Australie et par la Nouvelle-Zélande semble être contraire au tableau que ces pays dressent de la branche de production américaine étant donné que dans le cas d'une baisse inexorable prolongée, cela rendrait nuls les effets à court terme. Par exemple, l'Australie affirme que "[l]a chute cyclique des prix qui a suivi et qui a ramené les prix au niveau en vigueur avant la suppression des subventions

[143] (Pas d'italique dans l'original).

[144] Voir l'affaire *États-Unis – Imposition de droits antidumping sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège*, ADP87, 30 novembre 1992 (interprétation d'une disposition parallèle du Code antidumping du Tokyo Round).

correspondait à un cycle normal".[145] De même, la seule raison donnée par la Nouvelle-Zélande pour expliquer la baisse des prix intervenue en 1998 est le fait que les prix avaient augmenté au cours des années précédentes et que les "prix des produits agricoles fluctuent".[146] Ces deux déclarations concordent avec la vue selon laquelle les prix sur le marché peuvent fluctuer suite à une modification de l'offre et de la demande. Aucun Membre ne conteste la constatation selon laquelle la demande - contrairement à la tendance prolongée précédemment observée - était stable après 1996. Ainsi, leur description du marché est conforme à la conclusion de l'ITC selon laquelle un accroissement de 19 pour cent des importations en 1997 et un autre accroissement de 19 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998 par rapport au niveau de la période intermédiaire de 1997 entraîneraient une baisse des prix. Le dossier examiné par l'ITC établissait que le prix des produits importés avait baissé et que, dans la plupart des cas, ces produits se vendaient à un prix substantiellement inférieur à celui des produits américains.

3. Les termes employés par l'ITC pour exprimer ses conclusions sont pleinement conformes à l'Accord sur les sauvegardes

a) La critique théorique formulée par la Nouvelle-Zélande à l'égard de la loi américaine ne fournit aucun élément sur lequel se fonder pour contester la détermination en cause dans la présente procédure

105. Ainsi qu'il a été exposé, l'ITC a constaté que les autres causes de dommage avancées auraient dans l'immédiat une incidence minime ou décroissante sur la branche nationale. La cessation des versements au titre de la Loi sur la laine a déjà été examinée. L'ITC a constaté que d'autres viandes telles que le bœuf, le porc et la volaille semblaient faire une certaine concurrence à l'agneau, mais elle a également constaté que la consommation intérieure de viande d'agneau par habitant était relativement constante depuis 1995. En conséquence, elle a constaté qu'il n'y avait aucune raison de croire qu'il y aurait une modification de la demande dans l'immédiat.[147]

106. De même, l'ITC a constaté qu'il n'y avait eu aucune augmentation significative du coût des intrants qui pourrait expliquer la baisse brutale des bénéfices enregistrée dans la branche. Elle a constaté que les dépenses encourues par les éleveurs avaient modérément augmenté, puis avaient diminué pendant la période intermédiaire de 1998, que celles des engraisseurs avaient progressé plus rapidement mais pas de manière spectaculaire et que celles des conditionneurs et des dépeceurs s'étaient modérément accrues parallèlement à la production. Aucune augmentation n'était prévue dans l'immédiat.[148] Selon la constatation de l'ITC, il ressort des données du Département de l'agriculture des États-Unis que la teneur en gras des agneaux américains était plus faible en 1997 que les années précédentes et que les agneaux "gavés" auraient pu représenter, au maximum, un petit pourcentage de la production nationale.

107. En ce qui concerne la concentration des conditionneurs, l'ITC a noté des renseignements indiquant qu'en réalité, ce phénomène s'était atténué plus qu'il ne s'était intensifié. L'ITC a également constaté que les bénéfices des conditionneurs avaient diminué, comme dans les autres segments de la branche, et qu'une concentration excessive aurait signifié que les conditionneurs avaient été davantage en mesure de faire supporter les conséquences des prix plus bas aux engraisseurs et aux éleveurs.[149] De même, bien qu'ayant constaté qu'un plan de commercialisation efficace aurait pu avoir une

[145] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 62.
[146] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.87.
[147] Rapport de l'ITC, page I-22.
[148] Rapport de l'ITC, page I-25.
[149] Rapport de l'ITC, page I-25.

incidence notable sur la branche de production, l'ITC n'a pas constaté que le défaut de mise en œuvre d'un tel plan constituait une cause plus importante de la menace de dommage grave.[150]

108. Il ressort clairement des constatations de l'ITC qu'aucune de ces autres causes éventuelles n'a eu un effet notable sur la dégradation de la situation de la branche nationale survenue en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 ou n'a constitué une menace de dommage grave dans l'immédiat. Ainsi, l'ITC a constaté qu'il existait une seule cause possible de menace de dommage grave – l'accroissement des importations. Cette constatation est de toute évidence compatible avec la prescription de l'article 4:2 b) selon laquelle le dommage causé par d'autres facteurs ne doit pas être imputé à un accroissement des importations. L'ITC n'a pas imputé la menace de dommage grave à des facteurs autres qu'un accroissement des importations. De fait, elle n'aurait pas pu le faire vu qu'elle n'a pas constaté qu'il existait, à part un accroissement des importations, des facteurs importants qui menaçaient de causer un dommage grave.

109. Cependant, la Nouvelle-Zélande (à laquelle l'Australie ne s'est notamment pas jointe) soutient que l'ITC a agi de manière contraire à l'Accord sur les sauvegardes car elle a exprimé ses conclusions concernant la menace causée par l'accroissement des importations selon les termes exigés par la loi américaine. L'ITC a conclu que l'accroissement des importations de viande d'agneau constituait une "cause substantielle" de menace de dommage grave pour la branche de production nationale. Selon la loi américaine sur les mesures de sauvegarde, l'expression "cause substantielle" s'entend d'"une cause qui est importante et qui ne l'est pas moins que toute autre cause".[151]

110. La Nouvelle-Zélande fait valoir que l'analyse par l'ITC de la "cause substantielle" était inappropriée puisque, selon elle, cette analyse pouvait indûment amener la Commission à "peser" les facteurs relatifs au lien de causalité et à attribuer à l'accroissement des importations une menace de dommage grave en réalité imputable à d'autres facteurs. Par contre, la loi américaine dispose que l'ITC doit particulièrement s'appliquer à ne pas imputer le dommage causé par d'autres facteurs à l'accroissement des importations. Elle exige explicitement que l'ITC examine des facteurs autres que les importations qui sont susceptibles de causer ou de menacer de causer un dommage grave à la branche de production nationale.[152] Comme cela a été démontré, l'ITC a constaté que des facteurs autres que l'accroissement des importations n'ont pas joué un rôle notable en tant que cause de la menace de dommage constatée par la Commission. L'ITC n'a pas constaté qu'un accroissement des importations était l'une des différentes causes à l'origine de la baisse des prix et de la diminution des volumes de ventes dans la branche de production nationale.[153] Ainsi, la question de savoir s'il est permis de peser les facteurs relatifs au lien de causalité est en l'occurrence sans intérêt, puisque l'accroissement des importations n'était pas l'un des multiples facteurs en question et que l'ITC n'a pas pesé ces différents facteurs.

111. Ainsi, même si les objections soulevées par la Nouvelle-Zélande concernant le recours à une analyse de la "cause substantielle" sont justes, ce que les États-Unis contestent, elles ne présentent pas d'intérêt en l'espèce. Elles ne peuvent pas fournir une base permettant de conclure que la détermination par l'ITC de l'existence d'une menace de dommage grave est inappropriée. Il est donc inutile, aux fins de l'adoption d'une décision, que le Groupe spécial examine la plainte formulée par la Nouvelle-Zélande à ce sujet.[154]

---

[150] Rapport de l'ITC, page I-26.

[151] Article 202 b) 1) B) de la Loi de 1974 sur le commerce, telle que modifiée (joint en tant que pièce n° 12 des États-Unis).

[152] Article 202 c) 2) B) de la Loi de 1974 sur le commerce, telle que modifiée (joint en tant que pièce n° 13 des États-Unis).

[153] *Voir* le rapport de l'ITC, page I-26.

[154] *Voir* le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis - Chemises, chemisiers et blouses en provenance d'Inde*, WT/DS33/AB/R, adopté le 25 avril 1997, section VI ("Étant donné le but explicite du

b) L'ITC a satisfait aux prescriptions relatives au lien de causalité énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes

112. En tout état de cause, l'objection soulevée par la Nouvelle-Zélande concernant l'analyse de la "cause substantielle" est dénuée de fondement. Le critère de la "cause substantielle" figure dans la législation américaine sur les mesures de sauvegarde depuis plus de 25 ans. Des dispositions analogues ont été incluses dans des lois américaines sur les mesures de sauvegarde remontant à 1955.[155]

113. La Nouvelle-Zélande semble considérer qu'il n'est possible de se conformer à l'article 2:1 que lorsque l'accroissement des importations est la cause exclusive du dommage ou de la menace de dommage subie par la branche de production puisqu'"[i]l ne peut y avoir de dommage grave imputable aux importations si ce dommage grave est en fait imputable à d'autres causes".[156] Toutefois, rien dans l'article 2:1 ne laisse entendre que c'est le cas.

L'article 2:1 dispose ce qui suit:

> 1. 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.

114. Bien que l'article 2:1 établisse clairement une prescription relative au lien de causalité, rien dans cette disposition ne précise le *degré* que doit atteindre la cause pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être imposée.[157] Ni l'article XIX:1 du GATT ni l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes n'indique que l'accroissement des importations doit être la cause exclusive du dommage ou de la menace de dommage subie par la branche de production nationale. La Nouvelle-Zélande fait

---

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 différend particulier. Un groupe spécial ne doit traiter que les allégations qui doivent l'être pour résoudre la question en cause dans le différend.") En outre, l'affirmation de la Nouvelle-Zélande équivaut à une critique de la loi américaine même, qui, comme les États-Unis l'ont fait observer dans leur lettre du 5 mai 2000, n'entre pas dans le cadre du mandat du Groupe spécial.

[155] Par exemple, l'article 6 a) de la Loi de 1955 portant extension des accords commerciaux dispose ce qui suit: "Un accroissement des importations, qu'il soit réel ou relatif, doit être considéré comme étant la cause d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave pour la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents lorsque la Commission constate qu'un tel accroissement a contribué substantiellement à causer ou à menacer de causer un dommage grave à la branche en question." (pas de soulignement dans l'original) [Ch. 169, Pub. L. 86], document joint en tant que pièce n° 14 des États-Unis.

[156] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.75.

[157] *Voir* John Jackson, "The General Agreement on Tariffs and Trade", dans *A Lawyer's Guide to International Business Transactions*, Pt. I, Surrey et Wallace, eds., 2ème édition 1977, page 66; document joint en tant que pièce n° 15 des États-Unis. "À la différence de la législation américaine qui a été généralement plus précise quant au degré ou à l'importance en termes de quantité que doit atteindre la cause pour établir un lien entre l'accroissement des importations et le dommage grave et, ainsi, pouvoir invoquer une mesure de protection au titre de la clause de sauvegarde, la clause de sauvegarde du GATT est très générale. Il n'est pas interdit de penser que tout degré de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave causé aux producteurs nationaux sera suffisant." (note de bas de page omise)

valoir le contraire mais cite l'article 4:2 pour proposer que l'on donne de l'article 2:1 une lecture qui inclut une telle limitation.

115. Il convient de noter que l'article 2:1 ordonne aux Membres d'établir leur détermination du dommage et du lien de causalité "conformément aux dispositions énoncées ci-après". Ces dispositions comprennent l'article 4:2, qui traite en détail du lien de causalité. Pour examiner le sens des termes relatifs au lien de causalité utilisés dans l'article 2:1, il convient donc de se pencher sur le libellé plus spécifique de l'article 4:2 b).

116. La deuxième phrase de l'article 4:2 b) laisse entendre qu'un accroissement des importations peut être interprété comme "causant" un dommage grave ou comme menaçant de causer un dommage grave, même quand le dommage subi par la branche de production est également causé par d'autres facteurs. À la deuxième phrase, l'article 4:2 b) 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.

117. Cette phrase traite des situations dans lesquelles le dommage causé à une branche de production nationale est imputable à la fois à un accroissement des importations et à d'autres causes. Telle qu'elle est libellée, la phrase susmentionnée reconnaît qu'il se peut que d'autres facteurs "causent" un dommage en même temps que l'accroissement des importations.

118. S'il est possible que l'accroissement des importations et d'autres facteurs "causent" un dommage en même temps aux fins de l'article 4:2 b) (deuxième phrase), la Nouvelle-Zélande ne peut avoir raison lorsqu'elle affirme que l'article 2:1 – qui emploie des expressions presque identiques, "cause" et "causer" – devrait être interprété comme exigeant que l'accroissement des importations soit l'unique cause de dommage grave ou de menace de dommage. En outre, s'il est possible qu'un accroissement des importations et d'autres facteurs "causent" un dommage ou menace de causer un dommage en même temps, l'autorité compétente peut à bon droit examiner l'importance relative de ces causes en appliquant le critère de la "cause substantielle" ou un critère de causalité similaire.

119. Contrairement à ce que pense la Nouvelle-Zélande, la deuxième phrase de l'article 4:2 b) n'interdit pas aux Membres d'imputer un dommage grave ou une menace de dommage grave à un accroissement des importations lorsque d'autres facteurs ont également contribué aux conditions à l'origine du dommage ou de la menace de dommage. Cet article prescrit plutôt que les Membres ne doivent pas blâmer l'accroissement des importations pour un dommage causé par d'autres facteurs. L'ITC a pleinement observé cette prescription, comme cela a été démontré.

120. La Nouvelle-Zélande a également tort d'alléguer, aux paragraphes 7.73 à 7.76 de sa première communication écrite, que le critère de causalité appliqué dans la législation américaine est "moins strict" que celui qui est requis par l'Accord. La loi des États-Unis consacre en fait un critère *plus strict*. Rien au titre de l'Accord n'impose à l'autorité compétente l'obligation de comparer l'importance du dommage causé par différents facteurs affectant une branche de production. Ainsi, le texte législatif américain demande à son autorité compétente de procéder à une analyse plus détaillée que ne l'exige l'Accord.

121. De même, la Nouvelle-Zélande allègue à tort que le critère appliqué par les États-Unis peut être rempli même lorsque l'accroissement des importations est "l'une des nombreuses causes" du dommage grave ou de la menace de dommage grave. L'article 202 b) 1) B) de la Loi des États-Unis de 1974 sur le commerce définit l'expression "cause substantielle" comme s'entendant d'"une cause qui est importante et qui ne l'est pas moins que toute autre cause". Ainsi, l'accroissement des

importations doit être une cause "importante" du dommage grave ou de la menace de dommage grave et "qui ne l'est pas moins que toute autre cause". Les travaux préparatoires de la disposition américaine montrent clairement qu'une cause de dommage n'est pas "importante" et donc pas "substantielle" si elle est une cause parmi de nombreuses causes de ce type, même si elle est égale ou supérieure à n'importe quelle autre cause. La Commission du Sénat des États-Unis qui a rédigé cette disposition particulière a déclaré que "les commissaires [de l'ITC] devraient s'assurer que les importations représentent une cause substantielle de dommage ou de menace de dommage et non juste une cause parmi de nombreuses causes de dommage ou de menace de dommage identiques".[158]

122. En résumé, le critère de la "cause substantielle" représente une méthode appréciée et établie depuis longtemps qui permet une mise en œuvre complète des prescriptions de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes. En l'occurrence, il a permis de procéder à une analyse détaillée dont la Nouvelle-Zélande n'a aucune raison de se plaindre.

4. Les autres méthodes proposées par les plaignants pour l'évaluation des données ne sont pas requises au titre de l'Accord sur les sauvegardes

a) La détermination établie par l'ITC visait l'ensemble de la branche de production et incluait chaque segment

123. Pour établir sa détermination, l'ITC a examiné tous les éléments de preuve relatifs à chacun des facteurs et a conclu que la branche de production nationale, définie de manière à inclure les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs, était menacée d'un dommage grave. Bien qu'elle ait rassemblé des données concernant les divers facteurs économiques, pour chacun des quatre segments de la branche de production, l'ITC n'a pas établi des déterminations distinctes de l'existence d'une menace de dommage pour chacun des segments et n'était pas tenue de le faire. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, l'ITC a constaté pour tous les segments de la branche une détérioration de nombreux facteurs, y compris les résultats financiers.

124. L'ITC a obtenu pour chacun des segments des données suffisantes pour lui permettre de déterminer que l'ensemble de la branche de production était menacé d'un dommage grave causé par un accroissement des importations. Dans la mesure du possible, l'ITC a obtenu pour les quatre segments de la branche des données concernant chacun des facteurs économiques. Elle a estimé que c'était la manière la plus appropriée d'examiner les données pour éviter un double comptage ou pour ne pas exprimer une combinaison de données de différentes façons (par exemple expéditions par rapport à la production).[159] Cela a également permis à l'ITC de vérifier la fiabilité des données car elle a pu comparer l'évolution des données pour les différents facteurs dans chacun des secteurs de manière à déterminer si cette évolution était similaire pour tous les facteurs et, dans la négative, elle a pu rechercher les raisons des éventuelles différences. En particulier, l'ITC a été plus apte à examiner la validité des données rassemblées à partir du questionnaire envoyé aux éleveurs, données qui représentaient un échantillon beaucoup plus petit de producteurs que les données relatives aux autres segments. Le fait que les données concernant les éleveurs révèlent des tendances en grande partie similaires à celles qui ont été déterminées au vu des données recueillies pour les autres segments et le fait que les différences avaient une explication donnent à penser que ces données étaient objectives et valables malgré la modeste taille de l'échantillon.

---

[158] Loi de *1974 tendant à réformer le commerce extérieur, rapport de la Commission des finances … H.R. 10710*, S. Rept. n° 93-1298, 93ème Congrès, 2ème session, 120-21 (1974), documents joints en tant que pièce n° 16 des États-Unis.

[159] Rapport de l'ITC, page I-16, note 61. Dans les deux cas où il n'était pas aisé de recueillir des données (par exemple concernant la capacité des éleveurs et des engraisseurs et l'utilisation de cette capacité), l'ITC en a expliqué les raisons (absence de moyens pratiques pour mesurer la capacité, durée variable de l'engraissement des agneaux). Rapport de l'ITC, page I-20 n. 96.

125. L'Australie fait valoir [160] que, par suite de sa définition de la branche de production nationale, l'ITC était tenue de prouver qu'il y aurait une dégradation générale notable de la situation des producteurs dans chaque segment de la branche. À l'appui de son allégation, l'Australie cite l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes d'une manière générale sans en mentionner cependant un paragraphe ou une clause spécifique.

126. L'Australie ne trouve à l'article 4 aucun élément spécifique pour étayer son allégation car un tel élément n'existe pas. En outre, ce que l'Australie soutient est contraire aux concepts fondamentaux de l'article 4. Selon l'article 4:1 a), l'expression "dommage grave" s'entend d'"une dégradation notable de la situation d'une *branche de production nationale*" (pas d'italique dans l'original). Selon l'article 4:1 c), l'expression "branche de production nationale" s'entend de "*l'ensemble* des producteurs des produits similaires ou directement concurrents …" (pas d'italique dans l'original). Ainsi, l'article 4 dispose que l'autorité compétente doit examiner la situation de l'ensemble des producteurs, par opposition à des groupes différents de producteurs. Certes, cela ne signifie pas que l'autorité compétente ne puisse pas examiner séparément les données relatives aux producteurs de divers segments, mais la constatation doit être établie relativement à la situation de l'ensemble de la branche de production nationale.

127. L'ITC a constaté que les résultats financiers s'étaient détériorés dans les quatre segments en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, lorsqu'il y a eu une poussée des importations. L'Australie cherche à réduire l'importance de ce recul en faisant valoir que certaines entreprises étaient encore rentables, que par rapport à 1997, il n'y avait eu en 1998 que quelques entreprises de plus dans un segment particulier à travailler à perte, ou que les pertes encourues par les engraisseurs pendant la période intermédiaire de 1998 étaient imputables à une baisse de 21,26 dollars du prix unitaire des agneaux destinés à l'abattage, par rapport à une baisse de 6,70 dollars seulement du prix unitaire des agneaux destinés à l'engraissement.[161]

128. Comme indiqué plus haut, rien dans l'Accord sur les sauvegardes n'exige qu'il doive être constaté que toutes les entreprises de la branche travaillent à perte ou que l'ensemble de la branche travaille à perte. En fait, la liste des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord comprend "les *profits* et les pertes", ce qui indique qu'une branche de production peut subir un dommage grave ou être menacée d'un dommage grave même si l'ensemble de la branche de production ou certaines entreprises sont rentables. Ce qui est essentiel dans le cas d'une menace, c'est qu'il est probable que la situation économique de la branche de production nationale se détériorera gravement par suite de l'accroissement des importations. L'ITC a clairement constaté que c'était le cas pour l'ensemble de la branche de production comme pour chacun de ses secteurs.

129. Par ailleurs, la baisse des prix des agneaux destinés à l'abattage et à l'engraissement mentionnée de manière précise par l'Australie illustre ce qui se passait sur le marché intérieur et corrobore la constatation de l'ITC. La viande d'agneau importée fait directement concurrence au produit d'origine nationale. Lorsqu'il y a un accroissement d'importations à bas prix qui entraîne une baisse du prix du produit national au niveau de gros, cette baisse est répercutée sur les engraisseurs et en fin de compte sur les éleveurs. La poussée des importations devrait d'abord avoir un effet défavorable sur le prix des agneaux destinés à l'abattage puis sur celui des agneaux destinés à l'engraissement. L'Australie indique qu'il s'agit d'"un phénomène de courte durée, qui serait probablement corrigé dans les périodes à venir".[162] La "correction" dont l'Australie fait état consiste à répercuter la baisse des prix provoquée par les importations sur les éleveurs, processus qui était à l'évidence en cours au début de 1999, lorsque l'ITC a constaté que la branche de production nationale

[160] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 157.
[161] Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 153 à 164.
[162] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 160.

était menacée d'un dommage grave. Comme l'ITC l'a fait observer, l'élevage des agneaux est un processus relativement long, les éleveurs et les engraisseurs étant incapables de réduire la production à court terme. Lorsqu'un agneau arrive à maturité, il doit être commercialisé, quel que soit le prix pratiqué sur le marché. Comme l'Australie l'admet implicitement, ce processus signifie que les éleveurs d'agneaux ne peuvent pas à court terme se protéger des effets des importations sur les ventes. En bref, bien que les éléments de preuve aient montré que les secteurs ne seraient pas tous affectés de la même manière, la situation de l'ensemble des secteurs se dégraderait gravement en raison de l'accroissement des importations.

b) L'ITC a correctement examiné chaque facteur requis par l'Accord et n'était pas tenue de procéder à une analyse économétrique

130. L'ITC a procédé à l'analyse qui s'imposait en déterminant que la viande d'agneau était importée en quantités tellement accrues qu'elle menaçait de causer un dommage grave. Elle a examiné les éléments de preuve relatifs à chacun des facteurs requis par l'Accord et a établi sa détermination au vu de ces éléments de preuve.

131. La Nouvelle-Zélande allègue[163], sans citer aucune disposition de l'Accord, que l'ITC aurait dû procéder à une analyse économétrique des facteurs menaçant de causer un dommage grave, vu qu'en 1995 l'ITC avait effectué pour le marché de la viande d'agneau une analyse fondée sur le modèle d'autorégression vectoriel. Cette allégation est sans fondement pour deux principales raisons. Premièrement, l'Accord n'exige pas que l'autorité compétente effectue une telle analyse. De fait, l'Accord n'impose *aucune méthode spécifique* à l'autorité compétente pour ce qui est de démontrer le lien entre un accroissement des importations et le dommage grave ou la menace de dommage grave. Deuxièmement, vu qu'elles s'appuient en principe sur des séries de données relativement longues, les analyses de ce genre ne sont généralement d'aucune utilité pour expliquer ce qui s'est produit au cours de la période la plus récente ou pour prévoir ce qui va arriver dans l'immédiat. De tels modèles étant plus utiles pour faire ressortir les tendances à long terme, le recours à ce type d'analyse pourrait bien être contraire à ce que l'Organe d'appel a déclaré dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, à savoir que ce sont les données récentes qui sont les plus probantes pour ce qui est de savoir si un produit "est importé" en quantités tellement accrues qu'il cause ou menace de causer un dommage grave.

132. Le modèle utilisé en 1995 par l'ITC[164] n'a pas été élaboré pour être appliqué dans une enquête en matière de sauvegardes, mais pour être appliqué dans une enquête menée par un organisme réglementaire différent pour établir des faits. Le modèle était axé sur les conditions de concurrence qui caractérisaient le *marché des ovins* des États-Unis *au niveau des exploitations agricoles*, et non sur les effets des importations de viande d'agneau sur la branche de production. Deuxièmement, il partait du principe que la gamme des produits importés et des produits nationaux resterait stable. Troisièmement, il visait la période 1961-1994, période pendant laquelle la Loi sur la laine était en vigueur. La mise à jour de ce modèle fournie par les défendeurs australiens et néo-zélandais pendant l'enquête de l'ITC présentait un grand nombre des problèmes qui s'étaient posés avec le modèle de 1995. Certes, le nouveau modèle visait trois années de données additionnelles (1995 à 1997), mais il concernait aussi la période qui remontait à 1961 et n'englobait pas la période la plus récente (période

[163] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.83.

[164] Le modèle a été inclus dans un rapport de 1995 de l'ITC visant à établir les faits concernant les conditions qui affectaient le secteur de l'agneau aux États-Unis et à l'étranger. Le rapport comprenait surtout des renseignements concernant le secteur américain et les secteurs étrangers ainsi que les échanges de produits. Le modèle ne constituait pas l'élément essentiel du rapport. Celui-ci a été établi par l'ITC à la demande du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales. *Voir* USITC, *Lamb Meat: Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries, Investigation No. 332-357*, USITC Publication 2915, août 1995, paragraphes 5-36 et suivants. Document joint en tant que pièce n° 10 des États-Unis.

intermédiaire de 1998). Ainsi, les deux modèles portaient sur le *marché des ovins au niveau des exploitations agricoles* et non sur le marché de l'agneau. Deuxièmement, aucun des modèles n'examinait les données les plus récentes sur lesquelles l'ITC s'est en partie appuyée – données visant la période intermédiaire de 1998. Le modèle mis à jour présentait même l'évolution dynamique moyenne de la période 1961-1997 avec laquelle il y avait eu une interaction des variables. Troisièmement, les hypothèses établies dans les deux modèles pour la composition des importations de viande d'agneau étaient en conflit direct avec la constatation de l'ITC dans l'affaire de 1999 relative aux mesures de sauvegarde – à savoir que la composition des importations de viande s'était modifiée en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 et que, au vu des prévisions fournies par les producteurs australiens et néo-zélandais, cette tendance se poursuivrait pendant toute l'année 1999. Ainsi, les hypothèses et les résultats du modèle de 1995 et du modèle mis à jour n'étaient pas valables aux fins de l'enquête en matière de sauvegardes. Dans son enquête, l'ITC ne s'était donc fondée sur aucun des modèles pour établir sa détermination.

133. Contrairement à ce que dit la Nouvelle-Zélande, l'ITC ne procède pas à une analyse économétrique du type préconisé par la Nouvelle-Zélande au cours d'une enquête en matière de sauvegardes. Conformément à l'article 4:2, l'ITC évalue plutôt les éléments de preuve objectifs et factuels relatifs à chacun des facteurs pertinents et établit ses constatations et conclusions à partir de cette évaluation. Le fait que la Nouvelle-Zélande insiste sur la valeur d'une telle analyse traduit une position erronée, contraire à ce qui a été dit dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, selon laquelle une enquête en matière de sauvegardes devrait porter sur l'évolution à long terme et non analyser en détail les faits très récents susceptibles de créer des conditions d'urgence.

c) L'ITC a correctement tiré des conclusions concernant l'avenir immédiat à partir des récentes tendances des indicateurs de la branche de production

134. Conformément à la décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, l'ITC a établi sa détermination en tenant compte des données disponibles les plus récentes, c'est-à-dire les données portant sur toute l'année 1997 et sur la période intermédiaire de 1998. L'ITC a en outre examiné le niveau des importations et la modification de leur composition pendant cette période, ainsi que les prévisions fournies par les producteurs australiens et néo-zélandais pour l'ensemble des années 1998 et 1999. Elle a aussi examiné les caractéristiques de la branche de production, y compris l'incapacité des éleveurs et des engraisseurs à ajuster leur production à court terme. Au vu de ces données et des tendances qui en ressortent, l'ITC a tiré des conclusions établissant qu'un dommage grave était imminent. Conformément à la définition de la "menace de dommage grave" donnée à l'article 4:1 b), la constatation de l'ITC était "[fondée] sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités".

135. En conséquence, l'ITC a estimé que les éléments de preuve relatifs aux récentes tendances des résultats de la branche offraient la base la plus fiable pour tirer des conclusions concernant l'avenir immédiat. Le dossier ne contenait aucun élément permettant de conclure que de telles tendances n'avaient pas de valeur probante pour l'avenir immédiat et l'Australie n'a fourni aucun élément pour faire croire à cette absence de valeur probante. Cependant, l'Australie[165] soutient que ces éléments de preuve ne suffisaient pas et fait valoir que l'ITC aurait dû effectuer une "analyse prospective" concernant la branche de production. Aux fins de cette analyse, l'Australie soutient que l'ITC aurait dû obtenir des "données prospectives" auprès des éleveurs.[166] L'Australie n'indique pas quel type de données additionnelles l'ITC aurait dû obtenir ni ne définit en quoi consisterait une telle analyse, ni n'explique pourquoi l'analyse appliquée par l'ITC est contraire à l'Accord sur les sauvegardes.

[165] *Voir*, par exemple, la première communication écrite de l'Australie, paragraphe 139.
[166] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 133.

136. L'ITC s'est fondée sur les prévisions communiquées par les producteurs australiens et néo-zélandais de viande d'agneau concernant les niveaux d'exportation prévus et la composition des exportations à destination des États-Unis pour toute l'année 1998 et pour 1999. Trois des commissaires de l'ITC ont en outre dit qu'ils ne pensaient pas que les exportateurs avaient surestimé leurs prochaines exportations à destination des États-Unis car cela aurait été contraire à leur intérêt.[167] L'ITC a aussi conclu qu'à court terme, les éleveurs et les engraisseurs nationaux seraient dans l'incapacité de réduire la production, que la demande ne se modifierait probablement pas et que les coûts ne devraient pas notablement changer.[168] Les constatations de l'ITC offraient donc une raison solide et objective de conclure que l'évolution récente des effets des importations sur la branche de production nationale donnerait des indications fiables permettant de prédire les événements dans l'immédiat. Par suite de cette analyse, l'ITC a conclu à la "forte" probabilité "d'une répercussion négative importante de cet accroissement [des importations] sur le volume des ventes des producteurs d'agneau des États-Unis et/ou sur les prix pratiqués par ces derniers".[169] Là encore, l'Australie n'a pas énoncé d'éléments permettant de constater une violation de l'Accord.

d) Les arguments des plaignants selon lesquels l'ITC aurait dû accorder davantage d'importance à certains éléments de preuve n'enlèvent rien à la pertinence de la détermination établie par l'ITC

i) L'ITC a défini d'une manière exacte et objective les éléments de preuve relatifs à la rentabilité

137. Les arguments de la Nouvelle-Zélande concernant les éléments de preuve relatifs à la rentabilité demandent simplement au Groupe spécial de définir à nouveau ces éléments de preuve. La Nouvelle-Zélande allègue[170] que la déclaration de l'ITC selon laquelle une portion notable des éleveurs ont indiqué que leurs opérations avaient été déficitaires est "de nature à induire en erreur". La Nouvelle-Zélande fait valoir par contre que l'ITC aurait dû dire que les opérations d'une portion notable des éleveurs avaient été bénéficiaires. Cette allégation n'est pas rationnelle. Premièrement, la déclaration de l'ITC était absolument conforme à la vérité et dans la reformulation de la déclaration qu'elle a proposée, la Nouvelle-Zélande a clairement admis qu'il en était ainsi. Deuxièmement et fait plus important, il n'est nulle part exigé dans l'Accord sur les sauvegardes que l'autorité compétente constate que l'ensemble de la branche de production nationale ou que chaque producteur de la branche doit travailler à perte pour que l'on puisse dire qu'il y a un dommage grave ou une menace de dommage grave. Ce que l'Accord exige, c'est que l'autorité compétente constate que l'accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale. C'est ce que l'ITC a constaté en réalité et le fait qu'une portion notable des éleveurs ont indiqué que leurs opérations avaient été déficitaires au cours de la période la plus récente, c'est-à-dire au moment de la poussée des importations, était l'un des éléments qui étayaient cette constatation.

138. La Nouvelle-Zélande se plaint à nouveau[171] que l'ITC s'est montrée sélective dans la façon dont elle a utilisé les données relatives à la rentabilité des engraisseurs en ce sens qu'elle a tiré des conclusions fondées sur les données indiquées par des nombres différents d'engraisseurs – neuf engraisseurs pour l'ensemble de la période 1993-1997, sept engraisseurs pour la période intermédiaire de 1997 et six engraisseurs pour la période intermédiaire de 1998. Il n'y a rien eu de sélectif dans ce que l'ITC a fait. L'ITC disposait d'une série entièrement uniforme de données pour les cinq années complètes allant de 1993 à 1997 et pour les neuf entreprises susmentionnées. Les données portant sur les périodes intermédiaires sont des plus utiles pour comparer la période intermédiaire la plus récente à la période intermédiaire précédente, par opposition aux périodes complètes précédentes. Comme

[167] Rapport de l'ITC, page I-23, n. 23.
[168] Rapport de l'ITC, pages I-22-24.
[169] Rapport de l'ITC, page I-26.
[170] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.59.
[171] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.60.

l'ITC l'a expliqué à la page II-29 de son rapport, une des entreprises d'engraissement qui avaient communiqué des données pour la période intermédiaire de 1997 a cessé ses activités pendant la période intermédiaire de 1998. Le rapport de l'ITC a indiqué que cela contribuait à la réduction du volume et de la valeur des ventes nettes ainsi que des dépenses totales par rapport à la période intermédiaire de 1997.[172] Les constatations de l'ITC définissent d'une manière exacte et objective les éléments de preuve relatifs à la rentabilité.

ii) À juste titre, l'ITC n'a pas accordé de l'importance à la croissance de la capacité des conditionneurs et des dépeceurs de préférence à d'autres éléments de preuve relatifs à la situation de la branche

139. Bien que ne niant pas que les facteurs sur lesquels l'ITC s'est fondée étaient pertinents au titre de l'article 4:2 de l'Accord, l'Australie et la Nouvelle-Zélande insistent sur le fait que l'autorité compétente aurait dû accorder davantage d'importance à d'autres facteurs. Ces arguments n'établissent pas qu'il y a eu violation de l'Accord et incitent le Groupe spécial à ne pas respecter le critère d'examen en évaluant à nouveau les éléments de preuve. L'article 4:2 a) dispose que les autorités compétentes "évalueront" tous les facteurs pertinents. Il ne leur fait pas obligation d'accorder de l'importance à chaque facteur dans chaque enquête ni n'exige qu'elles constatent que chaque facteur fournit l'élément de preuve qui étaye la conclusion auxquelles elles sont parvenues.

140. Ainsi, l'affirmation de l'Australie[173] selon laquelle l'accroissement de la capacité des conditionneurs et des dépeceurs observé au cours de l'enquête ne corrobore pas la constatation de l'existence d'une menace de dommage grave n'énonce pas une proposition contraire à la conclusion à laquelle l'ITC est arrivée. L'ITC ne s'est pas appuyée sur les renseignements relatifs à la capacité pour établir la constatation positive de l'existence d'une menace de dommage grave. Au lieu de cela, elle a constaté que des facteurs tels que la détérioration des résultats financiers, la diminution des ventes, la baisse des prix et la réduction de la part de marché découlant de l'accroissement des importations indiquaient mieux si la situation de la branche de production se dégraderait.[174]

141. Par ailleurs, les raisons pour lesquelles l'autorité compétente a constaté que de telles tendances avaient une plus grande valeur probante sont évidentes au vu de la détermination qu'elle a établie. Comme l'autorité compétente l'a constaté, des entreprises du segment des conditionneurs et de celui des dépeceurs ont fait état de difficultés à récupérer ce qui a été récemment investi dans les installations industrielles et les équipements et à rembourser les emprunts.[175] Ainsi, les investissements effectués dans le passé ne fournissaient pas nécessairement, comme l'Australie le soutient, des éléments de preuve montrant que des bénéfices étaient prévus dans le futur, alors que les entreprises avaient des difficultés à récupérer leurs investissements. À vrai dire, le fait que ces entreprises n'ont pas pu récupérer leurs investissements était compatible avec l'incidence produite par la diminution des ventes et la réduction de la part de marché découlant de l'accroissement des importations.

iii) À juste titre, l'ITC n'a pas tenu compte de la pertinence des données relatives aux stocks lorsque le produit en cause n'est généralement pas stocké pendant de longues périodes

142. Même si elle a constaté que les stocks indiqués par les conditionneurs ont légèrement augmenté au cours de la période, l'ITC n'a pas considéré que cet élément de preuve était un indicateur important d'une menace de dommage. Elle a expliqué que les données relatives aux stocks n'étaient "pas particulièrement pertinentes" car la viande d'agneau fraîche est périssable et ne peut être stockée

[172] Rapport de l'ITC, page II-29.
[173] Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 151 et 152.
[174] Rapport de l'ITC, page I-24.
[175] Rapport de l'ITC, page I-21.

que pour une durée limitée.[176] Cette conclusion montre que l'autorité compétente n'a tout simplement pas reconnu que chaque tendance négative pouvait laisser prévoir une détermination positive, mais qu'elle a soigneusement examiné la valeur de chaque élément de preuve.

143. La Nouvelle-Zélande n'explique pas en quoi l'ITC, après avoir constaté le caractère non pertinent des stocks, a violé l'Accord lorsqu'elle n'a pas établi une constatation spécifique concernant la diminution des stocks pendant la période intermédiaire de 1998.[177] Au titre de l'article 4:2 c) de l'Accord, l'autorité compétente était tenue de procéder à une analyse détaillée de l'affaire ainsi qu'à une justification du caractère pertinent des facteurs examinés. En expliquant avec précision le caractère non pertinent des stocks, l'ITC a indiqué pourquoi elle a constaté que d'autres facteurs étaient plus importants et pourquoi il n'était pas nécessaire, pour procéder à une analyse détaillée de l'affaire, d'établir d'autres constatations au sujet des stocks.

144. À vrai dire, l'ITC donne ailleurs dans sa décision une autre raison pour laquelle elle n'a pas constaté que la diminution des stocks pendant la période intermédiaire de 1998 n'avait pas un caractère particulièrement pertinent. Comme l'autorité compétente l'a constaté, la production a baissé pendant la période intermédiaire de 1998.[178] Vu les circonstances, une diminution des stocks ne dénote pas forcément une tendance positive.

e) Les autres critiques formulées par l'Australie à l'encontre de la méthode appliquée par l'ITC pour se prononcer avancent des hypothèses erronées concernant la détermination de l'ITC et n'allèguent aucune violation de l'Accord

145. Contrairement à ce qu'allègue l'Australie, l'ITC n'a pas constaté que la branche de production nationale subissait un dommage grave.[179] En l'espèce, elle a constaté que la viande d'agneau était importée en quantités tellement accrues qu'elle menaçait de causer un dommage grave à la branche de production nationale. Elle n'a pas établi une constatation négative de l'existence d'un dommage grave actuel. Au titre de l'article 2:1 de l'Accord, un Membre peut appliquer une mesure de sauvegarde s'il constate que les conditions requises causent ou menacent de causer un dommage grave. L'Accord n'indique nulle part que lorsqu'elle établit une telle détermination, l'autorité compétente doit constater qu'il n'existe pas une autre raison pour l'adoption d'une mesure. L'Australie ne soutient pas que l'ITC aurait dû d'abord établir une détermination quant à la question de savoir si l'accroissement des importations cause un dommage grave actuel, et le Groupe spécial n'est pas saisi d'une telle question.

146. L'Australie semble également critiquer l'ITC parce qu'elle a constaté que la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave avant d'examiner les questions liées au lien de causalité[180], mais n'explique pas pourquoi une telle analyse est contraire à l'Accord sur les sauvegardes. Dans leurs vues écrites, les commissaires de l'ITC ont expliqué, dans des sections successives, pourquoi ils avaient conclu que la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave et pourquoi ils avaient conclu que l'accroissement des importations de viande d'agneau menaçait de causer un dommage grave. Ils auraient pu, comme ils l'ont fait dans des déterminations précédentes, constater que la branche de production était menacée d'un dommage grave, mais que cette menace n'était pas causée par l'accroissement des importations. Ainsi, le fait que les commissaires ont établi une constatation concernant la question de savoir si la branche de production était menacée n'a aucunement faussé leur examen du lien de causalité.

[176] Rapport de l'ITC, page I-20.
[177] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.61.
[178] Rapport de l'ITC, page I-18.
[179] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 187.
[180] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 188.

147. De fait, sans toutefois alléguer que l'Accord impose une séparation des constatations, les États-Unis notent que l'article 4:2 b) exige que soit démontrée "l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave ou la menace de dommage grave". Cette disposition donne certainement à penser que la démonstration de l'existence d'un lien de causalité peut constituer une conclusion distincte de l'établissement de l'existence d'une menace de dommage grave.

5. L'ITC a fondé sa détermination sur des éléments de preuve objectifs conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes

148. La contestation par les plaignants de l'objectivité des éléments de preuve sur lesquels l'ITC s'est fondée ne trouve pas de fondement dans l'Accord ou s'appuie sur une description erronée et préjudiciable de ce que l'autorité compétente a fait en réalité. Ainsi qu'il est démontré ici, les États-Unis ont examiné tous les faits en leur possession ou qu'ils auraient dû obtenir conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes, y compris les faits qui auraient pu empêcher une détermination positive.

149. De même, les plaintes des Membres plaignants concernant les données utilisées par l'ITC sont sans objet. L'ITC a mené une enquête approfondie, qui a fourni une base objective permettant de procéder à l'analyse prescrite par l'Accord sur les sauvegardes. Les allégations des plaignants[181] selon lesquelles l'ITC a fait une utilisation sélective des données pour parvenir à un résultat particulier sont tout simplement dénuées de fondement.

a) Pour évaluer les renseignements concernant les éleveurs et les engraisseurs, l'ITC a procédé à une évaluation objective en recourant à la fois à des données officielles et à des données fournies en réponse au questionnaire

150. Pour évaluer la situation de la branche de production nationale, l'ITC a eu recours aux données fournies en réponse à son questionnaire et aux données obtenues auprès du Département de l'agriculture des États-Unis. Comme l'ITC l'a fait observer, chaque année le Département de l'agriculture recueille et publie des données sur les entreprises nationales d'abattage d'agneaux et sur le nombre d'élevages d'agneaux, ces données étant plus complètes que ce que l'ITC pourrait rassembler au cours de l'enquête. L'ITC a noté que la taille même de la branche de production nationale – plus de 70 000 éleveurs en 1997 – empêchait l'ITC d'interroger un pourcentage élevé d'entreprises ou même d'établir le type d'échantillon statistiquement valable utilisé pour les branches plus petites et moins dispersées. En conséquence, pour évaluer les divers facteurs, l'ITC a utilisé, lorsque cela s'avérait possible, les données plus complètes du Département de l'agriculture. Pour évaluer les facteurs, notamment les conditions financières, pour lesquels le Département de l'agriculture ne disposait pas de données, l'ITC a utilisé les réponses fournies à son questionnaire.[182] Les plaignants n'ont avancé aucune raison expliquant pourquoi cette méthode était inférieure en quoi que ce soit à une évaluation objective des éléments de preuve.

151. Pour obtenir des données financières et autres sur les activités d'élevage, l'ITC a envoyé un questionnaire à 110 entreprises et personnes physiques passant pour être de gros éleveurs d'agneaux. Elle a reçu des données de 57 entreprises ou personnes physiques représentant, selon les estimations, 6 pour cent de la production nationale d'agneaux. Les réponses en question ne visant qu'une partie relativement petite de la branche, l'ITC n'a pas accordé une importance décisive aux données fournies par les éleveurs interrogés. Toutefois, pour évaluer la situation de la branche, l'ITC a jugé approprié de prendre en compte ces données ainsi que d'autres données obtenues lors de l'enquête. L'ITC a tiré

[181] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.58; première communication écrite de l'Australie, paragraphe 122.
[182] Rapport de l'ITC, pages I-16-17.

trois conclusions de son évaluation des réponses fournies par les éleveurs. Premièrement, une comparaison des données fournies en réponse au questionnaire et des données du Département de l'agriculture semblait indiquer que les éleveurs qui avaient répondu au questionnaire obtenaient pour autant qu'on puisse juger de meilleurs résultats que l'ensemble de la branche. Deuxièmement, les tendances générales révélées par les données fournies par les éleveurs interrogés ne différaient pas notablement des tendances qui ressortaient des données obtenues auprès des engraisseurs, des conditionneurs et des dépeceurs, qui étaient couverts bien plus largement par le questionnaire. Troisièmement, aucun des défendeurs n'a fait valoir que les données étaient faussées ou qu'elles donnaient une idée inexacte de la situation des éleveurs.[183]

152. L'ITC a identifié les sources des données dont elle s'est servie et a minutieusement expliqué pourquoi elle les a utilisées. Elle s'est fondée sur les données qu'elle a jugées les plus objectives et les plus complètes. Enfin, elle a fait preuve d'une franchise totale en indiquant toute limitation d'une série particulière de données ainsi que l'importance qu'elle accordait à de telles données.

153. S'agissant des facteurs pour lesquels l'ITC a pu obtenir des données grâce aux réponses au questionnaire et grâce au Département de l'agriculture, l'ITC a soigneusement comparé les séries de données respectives pour rechercher les différences et s'est efforcée de déterminer les raisons des éventuelles divergences. L'ITC a par exemple noté que les données fournies en réponse à son questionnaire et concernant la production et les expéditions de tous les segments de la branche faisaient en général apparaître des tendances bien plus positives que les données du Département de l'agriculture. L'ITC a également fait observer que les données du Département de l'agriculture témoignaient de la disparition de 20 000 élevages d'agneaux pendant la période visée par l'enquête, tandis que les données fournies en réponse au questionnaire révélaient une légère amélioration des expéditions, de l'emploi et des ventes nettes au cours de la période. À partir de cette évaluation des données, l'ITC a conclu que les données fournies en réponse au questionnaire concernaient vraisemblablement un ensemble d'entités qui obtenaient de meilleurs résultats que la branche de production de viande d'agneau dans son ensemble. L'ITC a constaté que cela tenait principalement à ce que les données fournies en réponse au questionnaire présentaient une distorsion du fait que seules les entreprises survivantes y avaient répondu ("distorsion liée aux entreprises survivantes"), étant donné qu'elle n'avait pas obtenu de réponses des entreprises qui avaient disparu du marché.[184] Ainsi, l'ITC a conclu à juste titre que les données du Département de l'agriculture étaient plus représentatives de l'ensemble de la branche.

154. Malgré les intenses efforts susmentionnés et le soin mis par l'ITC pour ne pas surestimer la valeur probante des éléments de preuve dont elle disposait, l'Australie et la Nouvelle-Zélande soutiennent en fait qu'il n'était possible de tirer *aucune* conclusion des éléments de preuve rassemblés. L'Australie soulève l'objection selon laquelle l'existence dans les données fournies en réponse au questionnaire d'une distorsion liée aux entreprises survivantes[185] n'aurait pas dû conduire l'ITC à se fonder sur les données du Département de l'agriculture en ce qui concerne la question de l'existence d'une menace.[186] La position de l'Australie à cet égard est quelque peu déconcertante vu qu'elle semble également avoir fait valoir que les données fournies en réponse au questionnaire de l'ITC étaient tellement erronées que celle-ci n'aurait pas dû les utiliser du tout. L'argument de l'Australie semble se résumer à l'affirmation selon laquelle l'ITC ne pouvait ni utiliser les données officielles car elles englobaient les producteurs qui avaient cessé leurs activités ni les données fournies en réponse au questionnaire car l'ITC n'avait pas pu, au cours de son enquête et dans le cadre de son questionnaire, procéder à des échantillonnages complémentaires.

[183] Rapport de l'ITC, page I-17.
[184] Rapport de l'ITC, page I-17.
[185] Dans cet argument, l'Australie semble adopter la constatation, par l'ITC, de l'existence d'une distorsion liée aux entreprises survivantes, bien qu'elle le conteste ailleurs.
[186] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 122.

155. Les arguments ci-dessus n'avancent pas de raisons valables pour expliquer pourquoi l'ITC n'a pas correctement utilisé les données du Département de l'agriculture. Ces données étaient, et personne ne le conteste, plus complètes que les données que l'ITC avait été en mesure de recueillir au cours de son enquête et, à la différence des données fournies en réponse au questionnaire, elles n'étaient altérées par aucune distorsion liée aux entreprises survivantes. Le fait que le Département de l'agriculture avait inclus des données provenant d'entreprises qui avaient cessé leurs activités ne rendait pas ces données moins représentatives de la branche de production dans l'immédiat. La branche comprenait aussi bien les entreprises susceptibles de survivre que celles qui étaient susceptibles de disparaître. Analyser les données qui étaient représentatives d'une telle dynamique dans un passé récent était le meilleur moyen d'essayer de prévoir cette dynamique dans l'avenir. Le Membre plaignant n'a pas non plus expliqué au titre de l'Accord pourquoi l'ITC ne pouvait pas à bon droit utiliser des données officielles plus complètes lorsqu'elles étaient disponibles.

156. La Nouvelle-Zélande et l'Australie soutiennent au contraire que l'ITC n'aurait pas dû utiliser du tout les données fournies en réponse au questionnaire car elles ne tiennent pas compte de la constatation par l'ITC de l'existence d'une distorsion liée aux entreprises survivantes. Leur supposition[187] selon laquelle seules les entreprises lésées ont répondu au questionnaire était, comme l'ITC l'a constaté, le contraire de ce qui ressortait du dossier. Les données disponibles semblaient indiquer que les entités qui avaient répondu au questionnaire obtenaient de meilleurs résultats que la branche de production dans son ensemble.[188] Ce résultat donnait à penser que les réponses provenaient plus probablement des entreprises les moins lésées, qui, dans une branche constituée d'une multitude de petits producteurs, étaient plus susceptibles de disposer du personnel nécessaire pour remplir le questionnaire très détaillé de l'ITC. Par ailleurs, les entreprises les plus solides interrogées peuvent à court terme tirer profit de la dégradation de la situation de la branche de production en ce sens qu'elles peuvent reprendre les activités des entreprises qui ont réduit leurs effectifs ou ont disparu de la branche. Les entreprises se trouvant dans la situation la plus désespérée et qui ont réduit leur effectif au strict minimum dans leur lutte pour la survie ont moins de chances de disposer des ressources nécessaires pour remplir le questionnaire. Ainsi, dans la mesure limitée où l'ITC a utilisé les données fournies en réponse au questionnaire, ni la Nouvelle-Zélande ni l'Australie ne sont fondées à se plaindre des résultats. Dans la mesure où les données fournies en réponse au questionnaire étaient loin de représenter entièrement la branche, elles incitaient, de manière erronée, à constater qu'il n'existait pas de menace de dommage grave.

157. L'Australie est complètement dans l'erreur lorsqu'elle affirme que l'ITC "n'a pas cherché à se faire une idée valable" de la situation du segment des engraisseurs.[189] Elle fonde sa plainte sur le fait que l'ITC a envoyé *seulement* 110 questionnaires aux éleveurs d'agneaux, mais n'allègue pas qu'il existe une distorsion ou un déséquilibre dans le questionnaire de l'ITC ou dans le choix des entreprises appelées à recevoir le questionnaire. L'Australie n'indique pas non plus ce que l'ITC aurait dû faire de plus ou ce qui constituerait une idée valable ni n'allègue que les États-Unis ont enfreint à cet égard un article particulier de l'Accord sur les sauvegardes.

158. Au contraire, l'ITC s'est énergiquement employée à obtenir des données concernant les activités des éleveurs et a pu ainsi disposer, au moment où elle a établi sa détermination, de renseignements suffisants lui permettant de se faire une idée valable de ce qui se produisait dans ce secteur. L'ITC a envoyé un grand nombre de questionnaires – 110 – à des entreprises et à des personnes physiques passant pour être de gros éleveurs d'agneaux, ce qui est plus que ce qu'elle

[187] Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 131 et 154.

[188] Par exemple, les 49 éleveurs qui ont communiqué des renseignements financiers étaient en activité pendant toute la période de cinq ans visée par l'enquête, alors que le nombre d'éleveurs s'était fortement contracté pendant cette période.

[189] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 127.

envoie au cours d'une enquête en matière de sauvegardes normale. L'ITC a reçu des données utilisables de plus de la moitié des destinataires et a, en particulier, reçu des données financières utilisables de 49 éleveurs. L'ITC a pu disposer d'une base plus que suffisante pour tirer des conclusions concernant la situation de la branche de production nationale. Par ailleurs, l'ITC a obtenu des données plus complètes sur les activités des éleveurs auprès du Département de l'agriculture, dans la mesure où de tels renseignements étaient disponibles. Elle a également reçu, concernant les activités des éleveurs, des informations additionnelles substantielles des parties concernées par l'enquête et des personnes qui ont témoigné à l'audition publique. Enfin, l'ITC a obtenu un ensemble substantiel de données complètes sur d'autres segments de la branche, qui lui a permis de recouper les données se rapportant aux éleveurs afin de confirmer les similitudes ou les divergences des tendances.

159. Au cours de l'enquête de l'ITC, aucun des défendeurs australiens et néo-zélandais, qui avaient accès, en vertu de l'ordonnance conservatoire administrative, aux réponses confidentielles fournies par les différents éleveurs, n'a fait valoir auprès de l'ITC que les données étaient faussées ou donnaient une description inexacte de la situation des éleveurs. Au contraire, les défendeurs néo-zélandais ont fait valoir que les données financières rassemblées par l'ITC à partir du questionnaire adressé aux éleveurs *corroboraient* leur position, car elles montraient que les éleveurs nationaux "avaient obtenu des résultats remarquables pendant toute la période visée par l'enquête."[190]

160. L'idée de l'Australie selon laquelle l'ITC aurait dû obliger les entreprises à répondre au questionnaire ou obtenir un taux ou un niveau particulier de réponses n'est pas fondée au titre de l'Accord sur les sauvegardes.[191] L'Accord n'énonce aucun critère particulier concernant le degré de complétude d'une enquête. Il n'exige pas non plus, contrairement aux suppositions de l'Australie, que les données fournies en réponse au questionnaire aient une valeur scientifique sur le plan statistique. Il dispose plutôt qu'une détermination doit être établie "sur la base d'éléments de preuve objectifs."[192] Un tel critère ne fait pas obligation à l'autorité compétente, comme l'Australie le laisse entendre, d'envoyer à plusieurs reprises des questionnaires à d'autres entreprises si un large échantillonnage ne donne pas de réponses universelles. Une telle obligation prolongerait indûment une procédure qui, pendant qu'elle est en cours, peut avoir des effets de distorsion sur les échanges et dont l'objet est de remédier aux situations d'urgence.

161. Dans la présente affaire, l'ITC a menée une enquête approfondie. Ses efforts ont été raisonnablement calculés en vue d'obtenir des données qui soient impartiales et aussi complètes que possible vu les circonstances. L'ITC s'est assurée de l'objectivité des éléments de preuve sur lesquels elle s'est fondée en comparant les résultats de différentes sources, lorsqu'ils étaient disponibles, et en évaluant les éléments de preuve pour chercher toute trace de distorsion. Elle a soigneusement tiré des conclusions, et uniquement celles que des éléments de preuve objectivement évalués permettraient de tirer, et elle a systématiquement utilisé les données les plus complètes existantes. L'Accord n'exige pas plus.

b) L'ITC a obtenu des éléments de preuve objectifs concernant les activités des engraisseurs, des engraisseurs/éleveurs et des conditionneurs et dépeceurs nationaux

162. L'ITC a obtenu des données détaillées et suffisantes sur les activités des engraisseurs et ces données corroborent la constatation de l'ITC selon laquelle la branche de production nationale est menacée d'un dommage grave. Il est facile de répondre à la plainte de l'Australie[193] selon laquelle le rapport de l'ITC n'explique pas pourquoi les données concernant les engraisseurs proviennent de neuf engraisseurs: ces entreprises étaient celles qui avaient communiqué des données à l'ITC. Ainsi qu'il

[190] Rapport de l'ITC, page I-17.
[191] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 140.
[192] Accord sur les sauvegardes, article 4:2 b).
[193] Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 137 et 138.

est expliqué dans le rapport de l'ITC, celle-ci a reçu des réponses de 18 engraisseurs, dont un certain nombre était aussi des éleveurs.[194]

163. L'allégation de l'Australie selon laquelle la série de données de l'ITC concernant les activités des engraisseurs est insuffisante car le nombre d'entreprises ayant fourni des données pour l'année complète diffère du nombre d'entreprises ayant fourni des données pour la période intermédiaire est sans fondement. Les données portant sur la période intermédiaire ne sont pas directement comparables aux données concernant l'année complète et sont des plus utiles en ce sens que l'on peut comparer les données portant sur la période intermédiaire la plus récente (concernant une partie de l'année) aux données portant sur la même période de l'année précédente. Ainsi, le fait que le nombre d'entreprises ayant fourni des données pour l'année complète diffère du nombre d'entreprises ayant fourni des données pour la période intermédiaire n'enlève rien à l'utilité des données portant sur la période intermédiaire. En outre, l'ITC n'a pas indiqué dans son rapport qu'une des entreprises qui avaient communiqué des données concernant la période intermédiaire de 1997 a cessé ses activités en 1998 et que cela a contribué à la diminution des ventes nettes, en termes de volume et de valeur, et à la réduction des dépenses totales pour la période intermédiaire de 1997.[195]

164. L'Australie se plaint que l'ITC n'a obtenu des données qu'auprès de trois éleveurs/engraisseurs et que, pour la période intermédiaire de 1998, elle n'a pas reçu de données des entreprises qui auraient été concernées par la constatation de l'existence d'une menace.[196] On ne voit pas très bien ce que l'Australie essaie de démontrer ici. Pour constater que la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave, l'ITC a fondé sa décision en partie sur la dégradation de la situation de la branche pendant la période intermédiaire de 1998. Dans la mesure où l'ITC ne disposait pas, pour la période intermédiaire de 1998, de données concernant les éleveurs/engraisseurs, elle ne pouvait pas utiliser de telles données. Par ailleurs, la plainte de l'Australie n'estime pas à sa juste valeur les efforts fournis par l'ITC pour rassembler des données concernant les éleveurs/engraisseurs. Comme l'ITC l'a indiqué dans son rapport, elle a reçu dix réponses provenant d'entreprises qui ont déclaré être éleveurs et engraisseurs. Toutefois, l'ITC a reclassé sept d'entre elles dans la catégorie des éleveurs car elles avaient indiqué qu'elles n'engraissaient que leurs propres agneaux.[197] En outre, la plainte de l'Australie ne sert qu'à renforcer le fait que l'ITC a fait tout ce qu'il lui était raisonnablement possible de faire pour obtenir des données auprès de chaque type de producteur afin de se faire une idée complète de ce qui se passait dans la branche et le fait qu'elle a très minutieusement évalué les éléments de preuve obtenus.

165. L'ITC a obtenu des données détaillées et suffisantes concernant les conditionneurs, les conditionneurs/dépeceurs et les dépeceurs, et ces données corroborent la constatation de l'ITC selon laquelle la branche de production nationale est menacée d'un dommage grave. L'ITC a reçu des données concernant les activités en rapport avec la viande d'agneau de conditionneurs, de conditionneurs/dépeceurs et d'un dépeceur contribuant pour 76 pour cent environ à la production nationale de viande d'agneau.[198] Cela représentait une part très substantielle des activités globales de conditionnement et de transformation de la viande d'agneau et fournissait une base plus que suffisante pour permettre à l'ITC de tirer des conclusions au sujet de ces activités. L'allégation de l'Australie[199] selon laquelle l'ITC aurait dû obtenir des données d'autres conditionneurs et transformateurs part du principe que de telles données étaient facilement accessibles à l'ITC. Comme indiqué dans le rapport de l'autorité compétente, bon nombre de conditionneurs et de dépeceurs ne consacrent qu'une partie de

[194] Rapport de l'ITC, pages II-13 et II-13, n. 46.
[195] Rapport de l'ITC, page II-29.
[196] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 134.
[197] Rapport de l'ITC, page II-29, n. 89.
[198] Rapport de l'ITC, page II-24.
[199] Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 140 et 141.

leurs activités à la transformation de la viande d'agneau[200] et n'étaient pas en mesure de fournir des données distinctes sur les activités en rapport avec la viande d'agneau.

166. Dans une branche de production aussi complexe que celle qui est en cause, il sera toujours possible de faire apparaître des lacunes dans les éléments de preuve obtenus lors d'une enquête. C'est la raison pour laquelle l'Accord n'exige pas la perfection en ce qui concerne la collecte de données et n'impose que l'objectivité. Ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande n'a indiqué en quoi l'enquête de l'ITC a transgressé les prescriptions de l'Accord.

c) S'agissant des facteurs au sujet desquels il n'était pas aisé d'obtenir des renseignements objectifs, l'ITC a évalué avec objectivité le dossier en n'accordant pas d'importance à ces facteurs

167. L'ITC a constaté qu'il n'était pas aisé de recueillir, auprès des éleveurs et des engraisseurs, des données sur la capacité et l'utilisation de celle-ci et que de telles données n'étaient pas quantifiables. Elle a constaté que la capacité des éleveurs aurait probablement varié d'un ranch à l'autre selon l'état des terrains et que la capacité des engraisseurs dépendait également d'un certain nombre de variables difficiles à mesurer, y compris la période de temps pendant laquelle les agneaux étaient gardés par les engraisseurs et qui pouvait varier selon la situation du marché.[201]

168. L'Australie note que l'"utilisation de la capacité" est l'un des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes qui doit être pris en compte par l'autorité compétente, et fait valoir que l'incapacité de l'ITC à rassembler de telles données est contraire à l'Accord sur les sauvegardes.[202] Toutefois, l'Australie néglige de tenir compte du fait que l'article 4:2 a) exige que l'autorité compétente évalue tous les facteurs pertinents de "*nature objective et quantifiable*" (pas d'italique dans l'original) qui influent sur la situation de cette branche. Pour les raisons indiquées dans le rapport de l'ITC, celle-ci a à juste titre conclu qu'il lui était impossible de rassembler des données sur l'utilisation de la capacité par les éleveurs et les engraisseurs qui auraient été de nature "objective et quantifiable" au sens de l'article 4:2 a).

169. L'ITC a obtenu auprès des éleveurs et des engraisseurs des données relatives à l'emploi qui montraient une modeste augmentation des effectifs au cours de la période la plus récente. Elle a également obtenu des conditionneurs et des dépeceurs des données sur les coûts salariaux. Le poste correspondant à ces données dans les tableaux financiers des conditionneurs et des dépeceurs figure dans la version confidentielle du rapport de l'ITC, les données réelles étant des renseignements commerciaux confidentiels. Cependant, en règle générale, les conditionneurs et les dépeceurs ont été incapables de fournir à l'ITC des données exploitables concernant le nombre d'employés et le nombre d'heures travaillées car dans de nombreuses entreprises ce sont les mêmes travailleurs affectés à la production qui s'occupent de l'abattage et/ou de la transformation d'autres animaux de boucherie et d'autres produits. Ainsi, l'ITC n'a pu obtenir que des données "objectives et quantifiables" limitées au sens de l'article 4:2 a) pour ce qui est de l'emploi dans les entreprises de conditionnement et de dépeçage. Contrairement donc à l'allégation de l'Australie[203], l'ITC a effectivement obtenu et présenté un certain nombre de données relatives à l'emploi pour les activités de conditionnement et de transformation de la viande d'agneau. Toutefois, elle ne s'est pas fondée sur les données concernant l'emploi pour établir sa détermination positive.

[200] Rapport de l'ITC, page II-15.
[201] Rapport de l'ITC, page I-20, n. 96.
[202] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 225.
[203] Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 170 et 225.

170. L'Accord n'exige pas que l'autorité compétente accorde de l'importance à chaque facteur énoncé à l'article 4:2 a), mais exige seulement que les facteurs soient évalués et uniquement lorsqu'ils fournissent des éléments de preuve objectifs et quantifiables. La décision de l'ITC de ne pas accorder d'importance aux facteurs pour lesquels il n'existait pas de données fiables était pleinement conforme à l'Accord.

171. En résumé, malgré les objections circonstanciées des plaignants, les communications qu'ils ont présentées au Groupe spécial ne démontrent pas que l'on puisse dire que l'enquête menée par l'ITC ou la détermination établie par celle-ci sont contraires à l'Accord sur les sauvegardes. Comme des groupes spéciaux précédents l'avaient affirmé, pour constater l'existence d'un dommage dans l'ensemble d'une branche de production, les autorités compétentes peuvent, sans y être tenues cependant, établir des constatations concernant les segments, mais en tout état de cause elles doivent analyser l'importance de l'incidence sur la branche de production dans son ensemble.[204]

6. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas établi que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis était incompatible avec la prescription de l'article 5:1

a) Introduction

172. En se fondant sur une enquête complète et approfondie et après avoir procédé à l'audition de toutes les parties intéressées, l'ITC est arrivée à l'unanimité à la détermination selon laquelle une poussée des importations de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande avait exposé la branche de production nationale de viande d'agneau à une menace imminente de dommage grave. Dans ses constatations, l'ITC a attiré l'attention sur les différentes manières dont la branche de production nationale avait subi un dommage sous la pression concurrentielle exercée par les expéditions accrues de viande d'agneau australienne et néo-zélandaise à destination du marché des États-Unis au cours de la période 1997-1998. Tout en constatant que la situation de la branche de production américaine n'était pas encore au stade d'une dégradation générale notable, l'ITC prévoyait clairement qu'une telle dégradation se produirait très prochainement si les tendances observées se maintenaient.

173. Dans ces circonstances, les États-Unis étaient habilités, au titre de l'article XIX du *GATT de 1994* et de l'Accord sur les sauvegardes, à modifier les concessions tarifaires consenties dans le cadre du GATT pour protéger la branche de production de viande d'agneau de la pression des importations pendant une période limitée suffisante pour empêcher qu'un dommage grave soit causé à la branche et pour faciliter l'ajustement de celle-ci à la concurrence des importations. La mesure de protection appliquée par les États-Unis avait été soigneusement et prudemment conçue à cette fin conformément aux constatations spécifiques établies par l'ITC au sujet du dommage subi par la branche de production nationale.

174. La mesure de protection instituée par les États-Unis faisait une large place à l'aide financière, qui était conjuguée à des dispositions réglementaires intérieures visant à renforcer la compétitivité de la branche. L'élément "importations" de la mesure avait un caractère limité et avait pour objet de relever modérément les prix de la viande d'agneau pendant trois ans et donc de rétablir, au cours de cette période, un niveau minimal de rentabilité pour les producteurs les plus efficaces. La mesure de protection visait à obtenir ce résultat en plafonnant effectivement les importations d'agneau au niveau le plus élevé qu'elles avaient atteint, niveau au-dessous duquel les droits de douane ont été relevés de manière limitée, une réduction progressive des droits étant prévue au cours de la période de trois ans.

[204] Voir le rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.58, et le rapport du Groupe spécial *Mexique - Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose (SHTF) en provenance des États-Unis*, WT/DS132/R, 28 janvier 2000, paragraphe 7.147.

175. Considérée dans son ensemble, la mesure de protection représentait les étapes minimales qu'il était nécessaire d'appliquer pour donner aux producteurs de viande d'agneau un bref répit et leur permettre ainsi d'améliorer leur productivité et retrouver leur compétitivité. L'élément "importations" de la mesure est pleinement conforme à l'article XIX et à l'Accord sur les sauvegardes en ce sens qu'il accorde un faible niveau de protection aux producteurs pendant une période de temps limitée suffisante pour les aider à faire face aux difficultés causées par la concurrence des importations.

176. L'Australie et la Nouvelle-Zélande s'opposent néanmoins à l'élément "importations" de la mesure de protection. Bien que ces pays formulent chacun des critiques abusives à l'encontre de la mesure corrective appliquée par les États-Unis, ils ne présentent aucune évaluation systématique pour démontrer pourquoi ladite mesure est inadéquate. L'essentiel de leurs objections porte plutôt sur le fait que la mesure de protection contre les importations va trop loin car elle ne maintient pas la branche de production de viande d'agneau dans l'état de détérioration constaté par l'ITC, c'est-à-dire un état dans lequel elle est susceptible de subir un "dommage grave" imminent. Telle est la conclusion à tirer de l'insistance mise par l'Australie et la Nouvelle-Zélande à souligner que, la branche de production américaine étant simplement sous la "menace" d'un dommage grave, les États-Unis ne pouvaient pas, au titre de l'article 5:1, appliquer une mesure de protection susceptible de ramener les importations d'agneau au-dessous des niveaux les plus élevés atteints pendant la période 1997-1998 où une poussée des importations a été enregistrée.

177. Si cette interprétation restrictive de l'article 5:1 devait être approuvée, cela compromettrait l'objectif de réparation de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes, qui est de permettre aux Membres de suspendre temporairement les obligations découlant du GATT ou de modifier les concessions consenties dans le cadre du GATT, pour accorder aux branches de production subissant un dommage grave ou menacées d'un dommage grave une brève période de protection contre la pression de la concurrence, suffisante pour les aider à retrouver leur compétitivité.

178. Depuis longtemps, l'article XIX est interprété comme autorisant les Membres à modifier leurs concessions tarifaires dans la mesure où cela est nécessaire pour permettre aux branches de production de retrouver leur compétitivité. En 1951, le Groupe de travail chargé d'examiner l'affaire *Retrait de concession effectué par les États-Unis en application de l'article XIX de l'Accord général ("Chapeaux en feutre")* a examiné la période de temps pendant laquelle les États-Unis étaient autorisés au titre de l'article XIX à suspendre les concessions tarifaires accordées et dans quelle mesure ils étaient habilités à le faire, et a conclu dans son rapport que les concessions tarifaires initiales devraient être rétablies en totalité ou en partie:

> dès que l'industrie américaine serait *en mesure de soutenir la concurrence des produits importés* sans le secours de droits plus élevés.[205]

179. L'objectif de réparation largement reconnu de l'article XIX est explicitement indiqué à l'article 5:1, première phrase, de l'Accord sur les sauvegardes, qui dispose que des mesures de sauvegarde peuvent être appliquées tant pour prévenir ou réparer un dommage grave que pour "faciliter l'ajustement". L'énoncé de ce deuxième objectif de la mesure de protection contre les importations établit clairement que les Membres ne sont pas tenus de limiter leurs mesures de sauvegarde à celles qui se contentent de protéger une branche de production dont la situation s'est détériorée et qui est sur le point de subir un dommage grave, mais qu'ils peuvent appliquer une mesure de protection contre les importations qui permettra à la branche de retrouver sa compétitivité.

[205] GATT/CP/106, rapport adopté le 22 octobre 1951, GATT/CP.6/SR.19, numéro de vente GATT/1951-3, page 28, paragraphe 38 (pas d'italique dans l'original).

180. En bref, l'interprétation que l'Australie et la Nouvelle-Zélande donnent de l'article 5:1 n'est pas soutenable si l'article XIX et l'Accord sur les sauvegardes doivent offrir aux Membres, comme cela était prévu, la possibilité d'appliquer une mesure de protection contre les importations, limitée et temporaire mais réelle, tant en faveur des branches subissant déjà un dommage grave qu'en faveur de celles qui sont menacées d'un dommage grave imminent.

b) L'article 5:1 ne définit pas le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce"

181. La Nouvelle-Zélande fonde l'argument qu'elle avance au titre de l'article 5:1 à l'encontre de la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis pour la viande d'agneau sur l'hypothèse que la première phrase de cette disposition exige que les États-Unis déterminent et appliquent la mesure de sauvegarde "la moins restrictive pour le commerce" pour empêcher qu'un dommage grave soit causé à la branche de production de viande d'agneau et pour faciliter son ajustement.

182. La Nouvelle-Zélande a donné une interprétation erronée de la prescription imposée par l'article 5:1, première phrase, en reformulant effectivement la phrase de telle manière qu'elle fait obligation aux Membres de déterminer et d'appliquer la seule mesure de sauvegarde possible présumée la moins restrictive pour le commerce.[206] Il s'agit d'un critère pratiquement impossible à appliquer et cela diffère de la manière directe dont la première phrase de l'article 5:1 a jusqu'à présent été interprétée.

183. La première phrase de l'article 5:1 dispose ce qui suit:

> Un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement.

La Nouvelle-Zélande interprète cette phrase comme exigeant que les États-Unis fassent en sorte que la mesure de sauvegarde appliquée pour la viande d'agneau soit "nécessaire" pour prévenir ou réparer le dommage grave et pour faciliter l'ajustement. Cependant, la phrase ne dit pas que la mesure de sauvegarde choisie doit être "nécessaire", mais elle dit qu'un Membre "n'*appliquera*" des mesures de sauvegarde "que dans la *mesure* nécessaire".

184. L'expression "que dans la mesure" qui figure à l'article 5:1, première phrase, est clairement liée au terme "appliquera". Ainsi, les Membres "n'appliqueront" des mesures de sauvegarde que dans une certaine "mesure". Le terme "nécessaire" modifie le terme "mesure", ce qui signifie que la mesure doit être appliquée dans la "mesure nécessaire". Considérée dans son ensemble, la phrase dit que des mesures de sauvegarde ne peuvent être appliquées que jusqu'au degré nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et pour faciliter l'ajustement.

185. Par contre, l'interprétation de la Nouvelle-Zélande modifie l'expression "n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire" qui figure dans la première phrase de l'article 5:1, la remplaçant par l'expression "appliquera les mesures de sauvegarde qui sont

[206] La Nouvelle-Zélande a également mal interprété la jurisprudence du GATT et le rapport de l'Organe d'appel concernant l'affaire *Essence*, qui ne mentionne en fait aucun critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce". En outre, elle a tort d'alléguer que le terme "nécessaire", chaque fois qu'il apparaît dans l'Accord de l'OMC, a un sens uniforme prétendument issu du contexte particulier de l'article XX du GATT de 1994 (exception positive que constitue cet article). La Nouvelle-Zélande n'explique pas non plus comment son approche, qui attribue au terme "nécessaire" une série de conditions ne figurant pas dans le texte, peut être conciliée avec le fait que lorsque les rédacteurs de l'Accord de l'OMC ont souhaité adopter le critère du caractère "pas plus restrictif pour le commerce", ils l'ont explicitement mentionné dans le texte. Voir, par exemple, l'article 5:6 de l'*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*.

nécessaires". L'interprétation de la Nouvelle-Zélande ne tient pas compte du fait que le terme "mesure" signifie "niveau" ou "degré" et non "si" ou "lorsque".

186. Lue dans son contexte, la première phrase de l'article 5:1 traite du degré auquel des mesures peuvent être appliquées pour réaliser les objectifs énoncés dans cette phrase; celle-ci ne peut pas être interprétée comme signifiant que de telles mesures doivent être justifiées comme étant "nécessaires", et encore moins comme étant "les moins restrictives pour le commerce". L'article 5:1 développe les dispositions de l'article XIX:1 a) du *GATT de 1994*, qui autorise une partie contractante à suspendre ou à modifier des engagements pris dans le cadre du GATT en réponse à un accroissement des importations d'un produit particulier qui causent ou menacent de causer un dommage grave à une branche de production nationale.

187. Les dispositions pertinentes de l'article XIX:1 a) prévoient que dans de telles circonstances la partie contractante:

> aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession.

188. Dans ce passage, le terme "nécessaires" modifie clairement l'expression "dans la mesure", comme c'est le cas à l'article 5:1, première phrase. Par ailleurs, l'expression entière "dans la mesure … nécessaires" est liée à l'expression "de suspendre l'engagement … ou de modifier la concession". Ce passage signifie clairement qu'une partie contractante peut déroger aux engagements et obligations qu'elle a contractés dans le cadre du GATT dans la mesure (et pendant le temps) nécessaires pour prévenir ou réparer le dommage. Bien que le terme "nécessaires" figure aussi dans le passage susmentionné, celui-ci ne peut pas être interprété comme exigeant qu'une partie contractante adopte une mesure particulière, pour ne rien dire de la seule mesure présumée la moins restrictive pour le commerce.

189. Il conviendrait de lire la première phrase de l'article 5:1 conjointement avec le reste de l'article 5 en vue d'expliciter les dispositions pertinentes de l'article XIX:1 a) et non en vue d'en déroger. Une telle interprétation serait conforme aux principaux objet et but de l'Accord sur les sauvegardes, tels qu'ils sont énoncés dans le préambule de l'Accord, qui sont de préciser et de renforcer les disciplines de l'article XIX. La phrase ne devrait pas être interprétée de manière tellement restrictive qu'elle fasse échec à l'objectif de l'article XIX, qui est de donner aux Parties contractantes (maintenant les Membres) une occasion valable de permettre effectivement aux branches assiégées par des importations accrues de retrouver leur compétitivité.

190. La Nouvelle-Zélande avance l'idée que le Groupe spécial *Corée - Produits laitiers* a admis que le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" était le critère pertinent à appliquer pour déterminer si un Membre s'était conformé aux dispositions de l'article 5:1. En fait, le Groupe spécial a dit que pour se conformer aux dispositions de l'article 5:1, un Membre "… [devait] appliquer une mesure qui, dans sa totalité, n'[était] pas plus restrictive que ce qui [était] nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement". Le Groupe spécial n'a pas mentionné le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" ni n'a défini un tel critère[207], mais a dit qu'il

[207] Si l'intention des rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes avait été de s'écarter de l'article XIX et d'imposer le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" à l'article 5:1, ils auraient explicitement inclus un tel critère. La tentative de la Nouvelle-Zélande de donner de l'article 5:1 une lecture qui inclut des termes qui n'y figurent pas constitue une violation de la règle fondamentale appliquée en matière d'interprétation des traités, qui veut que l'interprète d'un traité "lise et interprète les mots qui ont été effectivement utilisés dans l'accord à l'examen et non les mots qui auraient dû être utilisés à son avis". *Mesures communautaires concernant*

faudrait examiner dans son ensemble la mesure adoptée par le Membre pour déterminer si elle était plus restrictive que ce qui était nécessaire pour réaliser son objectif. L'Organe d'appel a confirmé cette interprétation.[208]

191. Comme l'Organe d'appel l'a indiqué, l'article 5:1 impose à un Membre qui applique une mesure de sauvegarde l'obligation de faire en sorte que cette mesure "soit proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement".[209] Ainsi, l'article 5:1 n'exige pas d'un Membre qu'il adopte une mesure particulière et encore moins qu'il détermine et applique la mesure "la moins restrictive pour le commerce". Au lieu de cela, il dispose que la mesure effectivement adoptée par le Membre devrait être conçue de manière à réaliser le double objectif consistant, d'une part, à prévenir ou à réparer le dommage grave et, d'autre part, à faciliter l'ajustement et qu'elle ne devrait pas aller plus loin que ce qui est nécessaire pour réaliser ces objectifs.

192. La Nouvelle-Zélande n'a pas démontré pourquoi la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis pour la viande d'agneau ne remplissait pas un tel critère. Son principal argument consiste à attirer l'attention sur la mesure corrective recommandée par trois des six commissaires de l'ITC, à laisser entendre que c'était la mesure la moins restrictive pour le commerce et à conclure donc que les États-Unis n'ont pas appliqué la mesure de sauvegarde "la moins restrictive pour le commerce" qui existait. Cependant, comme indiqué ci-dessus, la première phrase de l'article 5:1 n'impose pas aux États-Unis l'obligation d'adopter la mesure "la moins restrictive pour le commerce". Elle ne limite pas les Membres à un seul choix ou à plusieurs choix en matière de mesures de sauvegarde.

193. La Nouvelle-Zélande tente d'étayer sa conclusion selon laquelle le contingent tarifaire appliqué par les autorités américaines à la viande d'agneau ne constitue pas la mesure la moins restrictive pour le commerce en donnant une interprétation erronée du rapport de l'ITC. Elle allègue que l'ITC a constaté que:

> le niveau des importations qui existait durant la période visée par l'enquête n'était pas de nature à causer un dommage. Au lieu de cela, la menace qu'a identifiée la Commission provenait d'augmentations futures potentielles.

En s'appuyant sur cette interprétation du rapport de l'ITC, la Nouvelle-Zélande allègue que les États-Unis ne pouvaient pas au titre de l'article 5:1, première phrase, imposer une mesure corrective limitant les importations de viande d'agneau à des niveaux inférieurs à ceux de la période visée par l'enquête.

194. La Nouvelle-Zélande est dans l'erreur. L'ITC a constaté qu'en 1997 et en 1998 l'accroissement des importations de viande d'agneau avait causé un dommage considérable à la branche de production de viande d'agneau des États-Unis. Son rapport démontre de manière très précise l'affaiblissement de la branche et l'existence d'un lien entre le dommage subi et les niveaux des importations de la période 1997-1998.[210]

195. Bien qu'elle n'ait pas établi de constatation quant à la question de savoir si la branche de production avait atteint le stade d'une dégradation générale notable, à savoir le stade du "dommage grave", l'ITC a effectivement constaté qu'un tel dommage était "imminent." Il est évident qu'au moins trois des six commissaires de l'ITC ont rejeté l'hypothèse de la Nouvelle-Zélande selon laquelle la

---

les viandes et les produits carnés (Hormones), WT/DS26/AB/R, rapport de l'Organe d'appel adopté le 13 février 1998, paragraphe 181.

[208] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 103.

[209] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 96.

[210] Rapport de l'ITC, pages I-18-21 et I-23-26.

branche américaine passerait au stade du "dommage grave" uniquement si le niveau des importations dépassait celui de 1998. Les commissaires Miller et Hillman ont déclaré ce qui suit:

> Nous sommes d'avis que les importations causeraient un dommage grave à la branche de production si leur niveau et leurs prix restaient inchangés et même si les prix cessaient de baisser.[211]

196. De même, le commissaire Koplan a constaté qu'une mesure corrective définie au niveau existant des importations "n'écarterait pas la menace d'un dommage grave et donnerait encore moins à la branche de production la possibilité de procéder à un ajustement positif pour se préparer à faire face à la concurrence des importations".[212]

197. En résumé, l'ITC a constaté que la situation de la branche de production nationale de viande d'agneau s'était *déjà* détériorée en raison de la concurrence des importations aux volumes et aux prix de 1997 et de 1998. Il y avait tout lieu de penser que la branche de production risquait dans l'immédiat de subir un "dommage grave" même si les importations étaient maintenues aux niveaux de cette période. Il était donc entièrement légitime pour les États-Unis d'appliquer une mesure de sauvegarde qui protégerait la branche de cette éventualité.

198. Par ailleurs, l'argument de la Nouvelle-Zélande néglige de tenir compte du deuxième objectif des mesures de sauvegarde, qui est énoncé dans la première phrase de l'article 5:1 – à savoir autoriser un Membre à appliquer des mesures de sauvegarde dans la mesure nécessaire pour faciliter l'ajustement de la branche de production à la concurrence des importations. Selon la théorie de la Nouvelle-Zélande, un Membre ne pourrait imposer des mesures de sauvegarde que dans la mesure où cela suffirait pour maintenir une branche de production dans la même situation de menace où l'autorité compétente a constaté qu'elle se trouvait, la conséquence étant que la levée des mesures de sauvegarde l'exposerait immédiatement à un dommage grave. Cela accroîtrait les chances pour que la branche de production cherche à nouveau, dès que cela serait permis, à faire appliquer une mesure de protection contre les importations, d'où des applications successives de mesures de sauvegarde, ce qui est contraire à l'objet de l'Accord. La première phrase de l'article 5:1 établit clairement que des mesures de sauvegarde peuvent être appliquées dans la mesure nécessaire pour faciliter l'ajustement, objectif qui serait compromis si l'article 5:1 était interprété d'une façon qui exige qu'un Membre se contente de maintenir sa branche de production dans un état de détresse persistant.

199. Enfin, l'argument particulier présenté par la Nouvelle-Zélande selon lequel la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis n'était pas "nécessaire" pour faciliter l'ajustement de la branche de production est dénué de fondement. La Nouvelle-Zélande se plaint (au paragraphe 7.107) que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis n'a pas inclus une aide à l'ajustement et ne pouvait donc être "nécessaire" pour promouvoir l'ajustement de la branche de production. En fait, la mesure de protection accordée par les États-Unis à la branche de production de viande d'agneau comportait un élément important, à savoir un ensemble de mesures d'aide à l'ajustement, ainsi qu'il sera exposé ci-après. La Nouvelle-Zélande allègue en outre (au paragraphe 7.108) que la mesure appliquée par les États-Unis ne pouvait pas faciliter l'ajustement car elle réduirait la demande de viande d'agneau, mais cette allégation passe sous silence le fait que l'ITC a constaté que la demande de viande d'agneau était peu élastique, de sorte qu'une fluctuation des prix aurait peu d'effet sur elle.[213] En tout état de cause, ainsi qu'il est expliqué plus haut, l'allégation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle les États-Unis doivent démontrer que leur mesure de sauvegarde était "nécessaire" s'appuie sur une interprétation erronée de l'article 5:1, première phrase, et devrait être rejetée.

---

[211] Rapport de l'ITC, page I-40.
[212] Rapport de l'ITC, page I-49.
[213] Rapport de l'ITC, page II-70.

c) L'Australie n'a pas établi *prima facie* que les États-Unis ne se sont pas conformés à l'article 5:1

200. À la différence de la Nouvelle-Zélande, l'Australie n'interprète pas l'article 5:1, première phrase, comme imposant pour les mesures correctives le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce". Au lieu de cela, elle laisse entendre que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis était excessive car, selon elle, cette mesure est plus restrictive que la mesure corrective recommandée par trois des commissaires de l'ITC. La mesure corrective recommandée par la pluralité (majorité relative des commissaires de l'ITC) et la mesure finalement adoptée consistent en l'application d'un contingent tarifaire. L'Australie s'oppose au fait que la mesure de sauvegarde susmentionnée comprend l'application d'un taux de droit "dans la limite du contingent" et d'un taux de droit hors contingent supérieur à ce qui a été recommandé par la pluralité.[214] Selon l'Australie, ces différences signifient que la mesure de sauvegarde appliquée est allée plus loin que ce qui est "nécessaire" pour prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement et que, par conséquent, elle est contraire à l'article 5:1.

201. La théorie australienne présente une première lacune, à savoir que son analyse est trop simpliste. L'Australie omet de mentionner que la recommandation de la pluralité, si elle avait été mise en œuvre, aurait imposé une mesure de sauvegarde d'une durée de quatre ans. Au contraire, le contingent tarifaire réellement appliqué par les États-Unis à la viande d'agneau prendra fin dans trois ans et un jour. En ce sens, la mesure appliquée par les États-Unis est dans son ensemble manifestement *moins* restrictive que la mesure corrective recommandée par la pluralité.

202. Deuxième exemple de la faiblesse de son raisonnement, l'Australie cite la différence entre les droits hors contingent. Il est vrai que la pluralité a recommandé des droits hors contingent inférieurs à ceux qui sont imposés par les États-Unis dans leur mesure de sauvegarde. Toutefois, contrairement à ce que l'Australie affirme, il n'y a pas de différence entre l'effet restrictif sur le commerce du droit *ad valorem* de 20 pour cent recommandé par la pluralité pour la première année d'application de la mesure et l'effet restrictif du droit *ad valorem* de 40 pour cent effectivement appliqué. Dans la recommandation de la pluralité comme dans la mesure de sauvegarde appliquée, le contingent a été fixé au niveau des importations de 1998. À ce niveau, le droit de 20 pour cent proposé par la pluralité était destiné à empêcher le commerce[215], comme l'était le droit de 40 pour cent inclus dans la mesure appliquée. En réalité, la seule vraie différence entre la recommandation de la pluralité et la mesure effectivement appliquée, en ce qui concerne l'effet des droits hors contingent, tient à ce que dans la recommandation la réduction annuelle des taux de droits, en particulier au cours de la troisième et de la quatrième année, offrait la possibilité d'effectuer, au cours de ces années, des importations limitées en sus du niveau de 1998.

203. De même, l'argument additionnel de l'Australie selon lequel il n'y avait "aucune raison concevable" d'appliquer un droit de douane aux importations relevant du contingent est erroné. L'Australie justifie son allégation uniquement par le fait que comme l'ITC a constaté à l'unanimité que les niveaux des importations de 1997 et de 1998 avaient abouti à une menace de dommage grave et non à un dommage grave actuel, l'application d'un droit dans la limite du contingent allait "très au-delà" de la mesure "nécessaire" pour empêcher qu'un dommage grave ne se produise. Ce raisonnement est erroné.

204. L'objet du droit appliqué dans la limite du contingent est simplement de relever les prix de la viande d'agneau aux États-Unis et donc d'apporter des recettes additionnelles à la branche de production de viande d'agneau. Dans sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, l'ITC a identifié la baisse des prix comme étant l'une des principales raisons de la mauvaise

[214] La Nouvelle-Zélande présente un argument similaire (au paragraphe 7.102).
[215] *Voir* le rapport de l'ITC, pages I-34 et I-37.

santé financière de la branche.[216] Il était parfaitement légitime pour les États-Unis d'élaborer leur mesure de manière à protéger la branche de la baisse des prix et, par conséquent, à lui permettre d'avoir à nouveau des activités rentables. Cet objectif est compatible avec le fait de faciliter l'ajustement, comme prévu à l'article 5:1, particulièrement lorsque l'autorité compétente avait constaté que les résultats financiers de la branche de production s'étaient détériorés en grande partie en raison de la baisse des prix[217] et que, par conséquent, les entreprises avaient eu du mal à produire des capitaux suffisants pour financer la modernisation de leurs installations et de leurs équipements.[218]

205. Les autres plaintes présentées par l'Australie au titre de l'article 5:1 (aux paragraphes 75 à 80) visent la recommandation de la pluralité et non la mesure même. Pour autant que les États-Unis n'ont pas appliqué la mesure corrective recommandée par la pluralité, les arguments de l'Australie ne sont pas juridiquement pertinents dans la présente procédure et il n'est pas nécessaire d'en discuter davantage.

206. À ce stade, les États-Unis souhaiteraient formuler une critique plus large à l'égard de la position de l'Australie, critique qui concerne également la Nouvelle-Zélande. L'Australie ainsi que la Nouvelle-Zélande fondent une grande partie des arguments qu'elles présentent au titre de l'article 5:1 sur l'allégation selon laquelle la "mesure recommandée par l'ITC" était "moins restrictive" que la mesure de sauvegarde effectivement appliquée pour la viande d'agneau. Leur argument ne tient cependant pas compte du fait que l'ITC a en réalité formulé trois recommandations et non une seule. Selon la législation américaine, la recommandation de la pluralité est censée être la "constatation concernant la mesure corrective" établie par l'ITC, mais le Président n'est pas tenu de lui accorder plus d'importance qu'aux recommandations présentées par les commissaires et encore moins de l'adopter.

207. Par ailleurs, l'Accord sur les sauvegardes ne fait pas obligation aux États-Unis de prendre en considération la mesure corrective recommandée par la pluralité (ou toute autre recommandation proposée ou supposée) ou de lui accorder une importance quelconque. L'Accord ne cherche pas à imposer les modalités du processus appliqué par un Membre pour l'adoption d'une mesure corrective. L'article 5 ne dit rien sur les procédures qu'un Membre peut appliquer pour choisir une mesure corrective, mais impose des disciplines concernant le résultat final de ce processus, c'est-à-dire la mesure de sauvegarde même. En conséquence, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont tort d'utiliser la recommandation de la pluralité comme critère d'application de l'article 5:1.

208. Six commissaires de l'ITC ont participé à l'enquête et sont convenus à l'unanimité que la viande d'agneau était importée en quantités tellement accrues qu'elle constituait une cause substantielle de menace de dommage grave pour la branche de production nationale. Les commissaires ont tous examiné le même dossier d'enquête et ont pourtant recommandé trois mesures correctives différentes. Trois commissaires ont recommandé l'application d'un contingent tarifaire, c'est-à-dire le type de mesure corrective finalement appliqué par les États-Unis. Deux commissaires ont recommandé l'application d'un droit de douane pur et simple et un commissaire a recommandé l'application d'une restriction quantitative. Chacun a donné des raisons expliquant que leur recommandation constituait le minimum nécessaire aux fins de prévenir un dommage grave et de faciliter l'ajustement.

209. Cette divergence d'opinions montre qu'il peut exister, dans toute affaire donnée, une gamme de mesures correctives parmi lesquelles choisir selon la manière dont l'organe décideur évalue les éléments de preuve de l'existence du dommage ou de la menace de dommage et selon la manière dont cet organe pense traiter au mieux l'affaire. Il ne faut pas soutenir que les Membres doivent trouver et appliquer une seule mesure corrective optimale ou "la moins restrictive pour le commerce". Au lieu

[216] Rapport de l'ITC, pages I-23-24.
[217] Rapport de l'ITC, page I-20.
[218] Rapport de l'ITC, page I-21.

de cela, lorsqu'ils imposent une mesure de sauvegarde, les Membres doivent faire en sorte que la mesure appliquée – quelle qu'en soit la forme – soit appropriée aux fins de prévenir ou de réparer le dommage grave et de faciliter l'ajustement et qu'elle ne soit pas appliquée au-delà du temps et de la mesure nécessaires pour réaliser ces objectifs. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas établi *prima facie* que la mesure de sauvegarde appliquée pour la viande d'agneau ne répondait pas à ce critère.

d) La mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis pour la viande d'agneau répond aux objectifs de l'article 5:1

210. Les diverses plaintes formulées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande à l'encontre de la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis ne remplacent pas un examen systématique de sa nature, du contexte de son application et de la mesure dans laquelle elle remplit ou dépasse les objectifs indiqués à l'article 5:1 (première phrase). De l'avis des États-Unis, pour décider si la mesure de sauvegarde relative à la viande d'agneau est appliquée dans une mesure incompatible avec l'article 5:1, il serait nécessaire d'entreprendre un examen à plusieurs étapes comme suit:

1) examen des éléments de preuve de l'existence d'une menace de dommage grave identifiés par l'ITC;

2) examen de la nature de la mesure de sauvegarde appliquée, y compris les produits visés, la forme sous laquelle la mesure est appliquée, la durée et le degré d'application;

3) analyse de la manière dont la mesure traite les éléments de preuve de l'existence d'une menace de dommage grave identifiés par l'ITC et de la manière dont elle facilite l'ajustement de la branche de production; et

4) compte tenu de ce qui précède, évaluation de la question de savoir si la mesure, dans son intégralité, est plus restrictive qu'il n'est requis pour empêcher un dommage grave de se produire et pour aider la branche de production à opérer un ajustement à la concurrence des importations.

211. Dans leurs premières communications, ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande ne proposent une analyse systématique de ce genre et démontrent encore moins pourquoi une telle analyse révèle que la mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau ne résiste pas à un examen au titre de l'article 5:1.

212. Certes, les États-Unis ne sont pas tenus de défendre leur mesure de sauvegarde en l'absence de la démonstration de son incompatibilité *prima facie* avec l'article 5:1, mais ils sont prêts, pour compléter le dossier factuel, à décrire les éléments sur lesquels ils se sont fondés pour élaborer la mesure et à expliquer pourquoi cette mesure est appropriée à la lumière des objectifs de l'article 5:1. Ces différents points sont examinés ci-après.

i) Indicateurs de dommage et de menace de dommage identifiés par l'ITC

213. Ainsi qu'il a été exposé de manière approfondie ci-dessus, l'ITC a identifié une série d'indices qui montraient que la situation de la branche de production de viande d'agneau s'était notablement détériorée en 1997 et en 1998 par suite d'un accroissement des importations de viande d'agneau et qui semblaient indiquer que la branche de production était exposée à un danger imminent, celui de régresser davantage au point de subir un "dommage grave". Ces indicateurs étaient entre autres la contraction de la part de marché détenue par la branche de production nationale, le recul de la

production et des expéditions, l'affaiblissement de la rentabilité de la branche et la baisse des prix.[219] L'ITC a aussi constaté que la branche avait du mal à produire des capitaux suffisants pour financer sa modernisation. La mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis était destinée à remédier à ces difficultés et à améliorer la situation, et s'accompagnait d'un ensemble de mesures d'aide financière et de mesures réglementaires accordées par le gouvernement fédéral.

ii) Description de la mesure appliquée par les États-Unis

214. La mesure en question a été élaborée sous la forme d'un contingent tarifaire d'une durée de trois ans et un jour et était assortie d'un ensemble important de mesures d'aide. Le contingent tarifaire se caractérisait ainsi:

> la première année, les importations étaient soumises à un droit *ad valorem* de 9 pour cent pour un volume allant jusqu'à 31 851 151 kilogrammes et, au-delà de ce niveau, à un droit *ad valorem* de 40 pour cent;
>
> la deuxième année, elles étaient passibles d'un droit *ad valorem* de 6 pour cent pour un volume allant jusqu'à 32 708 493 kilogrammes et, au-delà de ce niveau, d'un droit *ad valorem* de 32 pour cent; et
>
> la troisième année, le droit *ad valorem* se montait à 3 pour cent pour un volume allant jusqu'à 33 565 835 kilogrammes et, au-delà de ce niveau, à 24 pour cent.

215. En outre, à la demande de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, des parts de contingent distinctes sont attribuées à ces pays et leur garantissent 99 pour cent environ des importations totales relevant du contingent tarifaire.

iii) La mesure remédie au dommage et à la menace de dommage identifiés par l'ITC

216. Les États-Unis ont conçu la mesure de telle sorte qu'elle remédierait aux problèmes financiers et commerciaux particuliers que l'ITC avait identifiés comme démontrant que la branche américaine était menacée d'un dommage grave. Ils ont ensuite appliqué un modèle économique pour tester diverses combinaisons de droits dans la limite du contingent et de droits hors contingent en vue de déterminer la combinaison de variables qui permettrait de remédier au dommage sans aller au-delà de la mesure nécessaire.[220]

217. L'élément "droit dans la limite du contingent" était destiné à remédier à la baisse des prix et à l'affaiblissement consécutif de la rentabilité que l'ITC avait identifiés comme étant une des principales causes de la menace de dommage grave.[221] Le modèle économique prévoyait que le droit appliqué dans la limite du contingent inclus dans la mesure de sauvegarde entraînerait une hausse modérée des prix. Au niveau *ad valorem* de 9 pour cent appliqué pendant la première année, le droit dans la limite du contingent devait relever les prix intérieurs d'une marge comprise entre 0,8 et 3,4 pour cent.

---

[219] Rapport de l'ITC, pages I-18-21.

[220] Le modèle est un modèle simple d'équilibre partiel qui mesure l'incidence de divers types de mesures correctives. Il montre l'évolution des ventes aux États-Unis, en termes de volume et de valeur, compte tenu de la mise en œuvre du contingent tarifaire. Il s'agit d'un modèle relatif à l'offre et à la demande qui suppose que les produits nationaux et importés ne sont pas des succédanés parfaits. Un tel modèle, également connu sous le nom de modèle d'Armington, est un modèle relativement classique utilisé dans l'analyse de la politique commerciale.

[221] *Voir* le rapport de l'ITC, pages I-19-20.

218. L'élément "droit hors contingent" avait pour but de remédier à l'accroissement même des importations. Dans son enquête, L'ITC avait conclu que, par suite de l'accroissement des importations, les producteurs avaient directement perdu des parts de marché et que cet accroissement aurait probablement une incidence négative sur les expéditions, les prix et les résultats financiers de la branche de production.[222] Trois des six commissaires avaient explicitement constaté que la branche subirait un dommage grave si les importations et les prix se maintenaient aux niveaux de 1998, même si les prix cessaient de baisser.[223] Le droit hors contingent permettait de faire en sorte que les importations ne puissent pas dépasser leur niveau de 1998 (niveau le plus élevé précédemment atteint) au cours de la première année d'application de la mesure de protection et d'offrir aussi, pendant la deuxième et la troisième année, une certaine stabilité et prévisibilité à la branche de production nationale en ce qui concerne le niveau maximum de la concurrence des importations.[224]

219. Fondé sur un taux *ad valorem* de 9 pour cent pour le droit dans la limite du contingent et un taux *ad valorem* de 40 pour cent pour le droit hors contingent, le modèle économique tendait à démontrer que le contingent tarifaire ferait baisser les importations totales de 4,4 à 11,9 pour cent par rapport au niveau de 1998 au cours de la première année d'application de la mesure corrective. Selon le modèle, la branche de production nationale serait par conséquent en mesure de reconquérir une partie de la part de marché perdue et les expéditions intérieures passeraient de 0,2 à 2,2 pour cent. Le relèvement des prix, conjugué à l'accroissement du volume des expéditions, devait entraîner une augmentation comprise entre 1,2 et 5,2 pour cent des recettes de la branche, d'où une modeste amélioration de sa santé financière. À son tour, une rentabilité accrue de la branche aiderait celle-ci à produire de nouveaux capitaux et à renforcer sa capacité d'emprunt, à se moderniser et à réussir son ajustement à l'évolution des conditions commerciales.

220. Comme indiqué précédemment, le contingent tarifaire a été conçu de manière à assurer pendant une brève période aux producteurs de viande d'agneau un degré minimal de protection suffisant pour les aider à faire face à la concurrence des importations sans, pour cela, limiter indûment les importations. Au cours de sa première année d'application, le contingent tarifaire devait maintenir les importations de viande d'agneau à un niveau supérieur à celui de toute année à l'exception de 1998. On pouvait s'attendre à un accroissement du niveau des importations pendant la deuxième et la troisième année suite à la réduction du droit appliqué dans la limite du contingent et au relèvement du niveau du contingent. Par ailleurs, en appliquant un taux dégressif pour le droit dans la limite du contingent, les États-Unis faisaient également en sorte que la faible hausse des prix survenant pendant la première année d'application de la mesure s'atténuerait pendant la deuxième et la troisième année.

221. En outre, bien que les six commissaires de l'ITC aient recommandé une durée de quatre ans pour l'application de la mesure de protection contre les importations[225], le Président a décrété que le contingent tarifaire ne serait appliqué que pendant trois ans et un jour, limitant ainsi l'effet de la mesure de sauvegarde sur les producteurs australiens et néo-zélandais. En outre, les États-Unis ont mis en œuvre le contingent dans le cadre d'un régime de licences d'exportation. Les États-Unis ont adopté cette approche à la demande de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, qui souhaitaient assurer une commercialisation ordonnée, aux États-Unis, de leurs exportations et de la viande d'agneau provenant de leurs producteurs.

---

[222] Rapport de l'ITC, page I-24.

[223] Rapport de l'ITC, pages I-40 et I-49.

[224] Comme indiqué plus haut, les commissaires Miller et Hillman étaient d'avis que "les importations causeraient un dommage grave à la branche de production si leur niveau et leurs prix restaient inchangés et même si les prix cessaient de baisser". Rapport de l'ITC, page I-40. De même, le commissaire Koplan a constaté qu'une mesure corrective définie au niveau existant des importations "n'écarterait pas la menace d'un dommage grave et donnerait encore moins à la branche de production la possibilité de procéder à un ajustement positif pour se préparer à faire face à la concurrence des importations". *Id.*, page I-49.

[225] *Voir* le rapport de l'ITC, pages I-29, I-39 et I-47.

222. En outre, de nouveau à la demande de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, les États-Unis ont accepté de retarder la mise en œuvre de la mesure pour qu'elle ne s'applique pas aux expéditions de viande d'agneau qui étaient alors en transit vers les États-Unis. Comme cela avait été initialement proclamé, le contingent tarifaire s'appliquait à la viande d'agneau *introduite* aux États-Unis depuis le 22 juillet 1999 compris. À la demande de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, le Président a modifié la précédente proclamation pour faire en sorte que le contingent tarifaire soit applicable à la viande d'agneau *exportée* depuis le 22 juillet 1999 compris. Cette modification a eu pour conséquence d'autoriser l'admission d'un volume supplémentaire de 1,5 million de livres de viande d'agneau australienne et néo-zélandaise hors du cadre du contingent tarifaire, d'où une nouvelle réduction de l'incidence de la mesure sur les producteurs australiens et néo-zélandais.

223. Enfin, la mesure de sauvegarde s'est accompagnée d'un ensemble de mesures, à savoir: programme substantiel d'aide financière et réglementaire de la part des autorités fédérales, dont le but était de faciliter l'ajustement de la branche de production avec l'octroi d'une aide de 100 millions de dollars EU pour la promotion commerciale; amélioration des produits et de la production; recherche fondamentale dans le secteur des ovins; programme d'éradication de la tremblante; et programme visant à supprimer l'excédent de viande d'agneau. La moitié de la somme de 100 millions de dollars EU était accordée à la branche de production durant la première année. En appliquant un ensemble substantiel de mesures d'aide, les États-Unis se sont efforcés de réduire au strict minimum l'élément "importations" de la mesure de protection.

224. En bref, la mesure appliquée par les États-Unis a été spécialement conçue pour remédier aux facteurs identifiés par l'ITC comme étant responsables de la menace de dommage pour la branche de production et a été soigneusement élaborée pour aider la branche dans ses efforts d'ajustement pendant une période de temps relativement courte sans limiter les importations de viande d'agneau pendant cette période.

7. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas établi que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis était incompatible avec les prescriptions de l'article 3:1

225. L'Australie ainsi que la Nouvelle-Zélande allèguent que les États-Unis étaient tenus, au titre de l'article 3:1, de publier au préalable un rapport indiquant les raisons de l'application de leur mesure de sauvegarde.[226] Cette allégation est dénuée de fondement.

226. L'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes établit les procédures que l'autorité compétente doit observer lorsqu'elle mène une enquête pour déterminer si l'application d'une mesure de sauvegarde est justifiée. La troisième phrase de l'article 3:1 dispose que "[l]es 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". La Nouvelle-Zélande et l'Australie affirment que, pour ne pas avoir publié les raisons pour lesquelles ils appliquaient leur mesure de sauvegarde, les États-Unis ne se sont pas conformés à la prescription susmentionnée.

227. Dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, la Commission européenne a tenté de donner de l'Accord sur les sauvegardes une lecture qui inclut cette obligation de publier un rapport en se fondant sur une disposition plus plausible que ce que la Nouvelle-Zélande et l'Australie avancent dans la présente procédure. Les CE ont fait valoir que l'article 5:1, c'est-à-dire la disposition de l'Accord sur les sauvegardes qui régit spécifiquement l'application des mesures de sauvegarde, faisait obligation à

[226] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 67; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.110. L'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes dispose que les autorités compétentes qui mènent une *enquête* en matière de sauvegardes "publieront un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents".

la Corée de justifier la mesure de sauvegarde appliquée aux produits laitiers avant que ne soit engagée la procédure de groupe spécial. Le Groupe spécial est convenu de ce qui précède, concluant que les Membres:

> sont tenus, dans leurs recommandations ou déterminations concernant l'application d'une mesure de sauvegarde, d'expliquer comment ils ont pris en considération 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.[227]

228. En appel, l'Organe d'appel a infirmé, comme suit, la détermination établie par le Groupe spécial: "nous ne voyons dans l'article 5:1 rien qui établisse une telle obligation pour une mesure de sauvegarde *autre* qu'une restriction quantitative qui ramène les quantités importées des importations au-dessous de la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives".[228]

229. La mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau n'impose pas de restriction quantitative. En conséquence, conformément au précédent très clair établi par l'Organe d'appel, les États-Unis n'étaient pas tenus, au titre de l'article 5:1, de justifier cette mesure.

230. L'Australie et la Nouvelle-Zélande avancent l'idée que même si une telle obligation ne figure pas à l'article 5, qui traite explicitement des mesures correctives de sauvegarde, il faudrait donner de l'article 3 une lecture qui inclut cette obligation, ce qui n'est manifestement pas le cas. Tout d'abord, le fait que l'article 5:1 exige une justification pour certaines restrictions quantitatives, mais pas pour d'autres mesures de sauvegarde, semble indiquer que l'Accord sur les sauvegardes n'exige pas que ces dernières soient justifiées. C'est ce que l'Organe d'appel a constaté dans l'affaire *Corée - Produits laitiers* et ce qui devrait donc entraîner un rejet des allégations, allant dans le sens contraire, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie.

231. Toutefois, l'article 3:1, même s'il est lu séparément de l'article 5, n'établit pas une obligation pour un Membre d'établir des constatations et des conclusions concernant la mesure corrective choisie. L'article 3 est intitulé "Enquête". Il régit les procédures applicables lorsque l'autorité compétente examine s'il est justifié d'imposer une mesure de sauvegarde. Il ne définit pas pour un Membre l'obligation de mener une enquête concernant une mesure corrective et de publier "les constatations et les conclusions motivées auxquelles [les autorités pertinentes] seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents" pour la décision que le Membre a finalement adoptée en matière de mesure corrective.

232. Tout d'abord, il n'y a pas de raison pour que la décision d'un Membre concernant la question de savoir s'il convient d'appliquer une mesure de sauvegarde et, dans l'affirmative, concernant la nature et la portée de cette mesure soit nécessairement fondée exclusivement, ou même principalement, sur des "points de fait et de droit". À la différence de la détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave, qui, au titre de l'Accord sur les sauvegardes, doit être fondée sur des déterminations juridiques et factuelles spécifiques, le processus décisionnel à appliquer pour l'adoption d'une mesure de sauvegarde n'est pas assujetti aux disciplines régies par l'Accord.

---

[227] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 100, *citant le rapport du Groupe spécial Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.109.

[228] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 99.

233. Même si la mesure finale choisie par un Membre doit être en conformité avec l'article 5, par exemple, le processus de sélection de cette mesure – ou même le fait de décider s'il faut imposer une mesure – devra probablement être soumis à un certain nombre de considérations. Il peut s'agir, par exemple, d'arguments avancés par d'autres Membres comme ceux que l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont portés à la connaissance des États-Unis concernant l'opportunité et la structure d'une éventuelle mesure de sauvegarde, alors que le Président devait encore se prononcer sur la question de la mesure corrective. L'article 3:1 ne peut être interprété comme exigeant qu'un Membre publie ses constatations et ses conclusions motivées sur de telles questions.

234. L'article 3:1 stipule effectivement que l'autorité compétente doit entendre les "vues" sur le point de savoir si l'application d'une mesure de sauvegarde serait ou non "dans l'intérêt public". Cependant, l'autorité compétente n'a pour obligation que d'entendre les parties intéressées s'exprimer sur la question de savoir si le recours à une mesure de sauvegarde serait approprié. L'article susmentionné n'impose pas l'obligation d'expliquer pourquoi l'organe décideur est arrivé à la décision finalement adoptée.

235. En réalité, rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne laisse entendre que l'autorité compétente est tenue d'intervenir d'une manière quelconque dans le choix, l'application ou la justification des mesures de sauvegarde. Lorsqu'il est fait référence, dans l'Accord, à l'application de mesures de sauvegarde, par exemple aux articles 1er, 5, 6, 7 et 8, il est fait mention des mesures appliquées par "un Membre" – non par l'autorité compétente. Ces dispositions ne subordonnent l'application d'une mesure de sauvegarde à aucune justification écrite, par l'autorité compétente, de la mesure corrective adoptée. À juste titre, aucun organe n'est mentionné pour la "[démonstration]" dont il est question à l'article 5:1 (deuxième phrase).

236. Il convient également de noter que l'article 3:1, sur lequel se fondent la Nouvelle-Zélande et l'Australie, impose aux autorités compétentes l'obligation de publier des rapports "exposant les constatations et les conclusions motivées *auxquelles elles seront arrivées* sur tous les points de fait et de droit pertinents". Dans des pays comme les États-Unis qui n'attribuent aucun rôle aux autorités compétentes pour le choix ou l'application d'une mesure corrective de sauvegarde, on ne peut attendre de ces autorités qu'elles établissent leurs propres constatations et conclusions concernant la mesure corrective finalement imposée par leur gouvernement.

237. Enfin, l'article 4, qui définit le dommage et les facteurs relatifs au lien de causalité que l'autorité compétente doit prendre en considération lors de son enquête, énonce la prescription suivante au paragraphe 2 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.[229]

238. Ce lien explicite entre l'obligation de publication énoncée aux articles 3 et 4 contraste fortement avec le libellé de l'article 5, qui ne stipule pas une telle obligation. Cette absence, ainsi que le fait que l'article 5 définit une prescription limitée spécifique exigeant qu'un Membre justifie certaines restrictions quantitatives appliquées à titre de sauvegarde, montre que les États-Unis n'étaient aucunement tenus de publier un rapport indiquant les raisons de l'imposition de leur mesure de sauvegarde.

239. En bref, rien dans l'article 3:1 ne contraint l'ITC ou un autre organe des États-Unis à fournir à l'avance une justification écrite de la mesure de sauvegarde appliquée pour la viande d'agneau.

---

[229] Accord sur les sauvegardes, article 4:2 c) (pas d'italique dans l'original).

8. Les États-Unis ont à juste titre exclu de la mesure de sauvegarde les importations en provenance des pays en développement, du Canada, du Mexique et d'Israël

240. L'Australie et la Nouvelle-Zélande se plaignent de ce que les États-Unis n'ont pas inclus dans la mesure de sauvegarde les importations en provenance des pays bénéficiaires de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes (CBERA)[230] et de la Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins (ATPA)[231], ainsi que les importations originaires du Mexique, du Canada et d'Israël. La Nouvelle-Zélande et l'Australie fondent leurs arguments sur l'hypothèse erronée selon laquelle l'article 2:2 et l'article premier du *GATT de 1994* font obligation aux États-Unis d'inclure ces importations dans le contingent tarifaire.

a) Importations au titre de la CBERA et de l'ATPA

241. La Nouvelle-Zélande et l'Australie font observer avec raison que les importations en provenance des pays bénéficiaires de la CBERA et de l'ATPA sont exclues du contingent tarifaire appliqué à la viande d'agneau. Cette exclusion est entièrement compatible avec l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes et même imposée par cet article, qui traite de l'application de mesures de sauvegarde aux importations originaires des pays en développement Membres. En l'occurrence, l'article 9:1 dispose ce qui suit:

> Des mesures de sauvegarde ne seront pas appliquées 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.

242. Autrement dit, les États-Unis étaient tenus d'exclure de la mesure de sauvegarde relative à la viande d'agneau les importations provenant des pays en développement Membres dont la part dans les importations était égale ou inférieure à 3 pour cent et à condition que les parts de ces pays comptées ensemble ne dépassent pas 9 pour cent.

243. Chaque pays bénéficiaire de la CBERA et de l'ATPA est un pays en développement Membre.[232] Au cours de la période 1996-1998, les importations combinées de viande d'agneau en provenance de tous les pays en développement Membres ont représenté en moyenne moins de 9 pour cent des importations totales.[233]

244. Les importations de viande d'agneau en provenance des pays bénéficiaires de la CBERA et de l'ATPA, notamment au cours des trois dernières années de la période visée par l'enquête (1996-1998), étaient *nulles*.[234] En conséquence, en vertu de l'article 9:1, les États-Unis étaient tenus d'exclure du contingent tarifaire appliqué à la viande d'agneau les importations des pays susmentionnés – pour autant qu'elles existent. Par ailleurs, les États-Unis auraient été en droit d'exclure ces importations de la mesure de sauvegarde même si l'ITC avait fondé sa détermination

---

[230] 19 U.S.C. 2701-2707.

[231] 19 U.S.C. 3201-3206.

[232] Les pays bénéficiaires de la CBERA sont les suivants: Antigua-et-Barbuda, Antilles néerlandaises, Aruba, Bahamas, Barbade, Belize, Costa Rica, Dominique, El Salvador, Grenade, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, îles Vierges britanniques, Jamaïque, Montserrat, Nicaragua, Panama, République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sainte-Lucie et Trinité-et-Tobago. Les pays bénéficiaires de l'ATPA sont la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou.

[233] *Voir* le rapport de l'ITC, page II-19.

[234] *Voir* la pièce n° 17 des États-Unis.

positive de l'existence d'une menace de dommage grave sur les importations de toutes provenances, comme la Nouvelle-Zélande et l'Australie l'allèguent. La Nouvelle-Zélande admet ce point à la note de bas de page 188 de sa première communication.

245. Toutefois, l'argument de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande selon lequel l'ITC a fondé sa détermination sur la totalité des importations est tout simplement erroné. L'ITC a explicitement indiqué ce qui suit:

> Dans la présente affaire, les constatations et recommandations ne s'appliquent pas à Israël ou aux pays du Bassin des Caraïbes et aux pays andins. Il ressort de l'examen des données rassemblées par le Département du commerce des États-Unis qu'aucune importation de viande d'agneau en provenance de ces pays n'a été déclarée au cours de la période visée par l'enquête. Aucun de ces pays ne passe pour être un gros producteur ou exportateur de viande d'agneau.[235]

246. Compte tenu de ces faits et de la prescription spécifique de l'article 9:1, l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont aucune raison de s'opposer au fait que les États-Unis ont exclu de leur mesure de sauvegarde les importations effectuées au titre de la CBERA ou de l'ATPA.[236]

b) Canada, Mexique et Israël

247. Les États-Unis avaient aussi entièrement raison d'exclure le Canada, le Mexique et Israël des importations de viande d'agneau soumises au contingent tarifaire.

248. Comme le font observer l'Australie et la Nouvelle-Zélande, l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes établit une règle générale qui veut que "[des] mesures de sauvegarde seront appliquées à un produit importé quelle qu'en soit la provenance". Cela étant, l'article 2:2 ne traite pas spécifiquement de l'application de mesures de sauvegarde par les membres d'une union douanière ou les parties à un accord de libre-échange aux importations provenant d'autres pays membres de l'union ou parties à l'accord.

249. Des dispositions spécifiques qui traitent de ces questions figurent dans la note de bas de page 1 relative à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes. La dernière phrase de cette note dispose qu'"[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".

250. Le texte ci-dessus autorise les parties à un accord de libre-échange établi conformément à l'article XXIV du *GATT de 1994* à exclure de leurs mesures de sauvegarde les importations de produits en provenance de leurs partenaires signataires dudit accord. Les États-Unis ont conclu des accords de libre-échange compatibles avec l'article XXIV avec le Canada et le Mexique en vertu de

---

[235] Rapport de l'ITC, page I-34, n. 170.

[236] En outre, étant donné que ce traitement favorable est imposé par l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes, l'argument de la Nouvelle-Zélande selon lequel la mesure est contraire à l'article premier du *GATT de 1994* est erroné. *Voir* la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande (paragraphe 7.114). La note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC dispose qu'en cas de conflit entre des dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et une disposition d'un autre accord figurant à l'Annexe 1A (notamment l'Accord sur les sauvegardes), la disposition de l'autre accord prévaudra. Il existe clairement un conflit entre la disposition de l'Accord sur les sauvegardes qui exige que les États-Unis appliquent un traitement favorable aux pays en développement dans des circonstances définies et la disposition de l'article premier du GATT qui impose le traitement de la nation la plus favorisée. En conséquence, la note interprétative générale stipule que c'est la disposition particulière de l'Accord sur les sauvegardes – c'est-à-dire l'article 9:1 – qui prévaudra.

l'*Accord de libre-échange nord-américain* et avec Israël en vertu de l'*Accord de libre-échange entre Israël et les États-Unis*, ces deux accords ayant été notifiés au GATT.[237]

251. Les États-Unis ne comprennent ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande lorsque ces pays émettent l'avis que l'article 2:2 (ou l'article premier du GATT) interdit aux pays adhérant à une zone de libre-échange d'exclure mutuellement leurs importations des mesures de sauvegarde qu'ils appliquent. Il doit en être ainsi puisque, au titre de l'Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais (ANZCERTA), l'Australie et la Nouvelle-Zélande excluent *réciproquement* leurs importations des mesures de sauvegarde qu'elles appliquent. En fait, l'Australie a indiqué ce qui suit:

> Les mesures concernant les importations en Australie visées par l'Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais ne sont pas fondées sur l'article XIX du GATT de 1994 ni sur l'Accord sur les sauvegardes.[238]

252. La Nouvelle-Zélande a également fait des déclarations analogues.[239] Comme référence pour le Groupe spécial, les États-Unis présentent ci-joint au Comité des sauvegardes de l'OMC un exemplaire des déclarations faites à ce sujet par l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

253. Ainsi, L'Australie et la Nouvelle-Zélande doivent plutôt faire valoir que les États-Unis ont fait erreur en excluant du contingent tarifaire les importations de viande d'agneau israélienne, mexicaine et canadienne parce que l'ITC a fondé sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave sur la totalité des importations, y compris celles en provenance d'Israël, du Mexique et du Canada.

254. Cet argument est fondé sur une hypothèse erronée. L'ITC n'a pas fondé sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave sur les importations en provenance d'Israël, du Mexique et du Canada. Comme indiqué plus haut, l'ITC indique clairement dans son rapport que ses constatations et ses recommandations ne s'appliquent pas à Israël.

255. Il n'y a pas eu d'importations de viande d'agneau en provenance du Mexique au cours des trois dernières années de la période visée par l'enquête.[240] Rien ne permet donc de dire que les importations originaires du Mexique ont joué un rôle important dans la détermination de l'ITC.[241]

256. Enfin, de 1996 à 1998, les importations en provenance du Canada ont été insignifiantes, atteignant, à leur niveau le plus élevé, 0,3 pour cent des importations totales en 1997. Un tel niveau

---

[237] *Voir* l'Accord de libre-échange nord-américain, L/7176/Add.1 (1er février 1993) et l'Accord de libre-échange entre Israël et les États-Unis, L/5862 (13 septembre 1985).

[238] Réponses aux questions posées par le Japon concernant la notification des lois et réglementations présentée par l'Australie au titre de l'article 12:6 de l'Accord, G/SG/W/141, page 3 (12 mars 1996). Document joint en tant que pièce n° 18 des États-Unis.

[239] Réponses aux questions posées par le Canada, la Communauté européenne, la Corée et les États-Unis concernant la notification des lois et réglementations présentée par la Nouvelle-Zélande au titre de l'article 12:6 de l'Accord, G/SG/W/175, page 5 (5 juin 1996) (indiquant que l'ANZCERTA n'autorise pas l'Australie à appliquer une mesure de sauvegarde aux importations en provenance de la Nouvelle-Zélande et vice versa). Document joint en tant que pièce n° 19 des États-Unis.

[240] Voir la pièce n° 17 des États-Unis. Les États-Unis n'ont importé de la viande d'agneau mexicaine que pendant une année au cours de la période visée par l'enquête, c'est-à-dire en 1995. Cette année-là, la part de marché détenue par les importations mexicaines était inférieure à 1 pour cent. Rapport de l'ITC, pages I-27 et II-18, n. 73.

[241] En réalité, l'ITC a constaté en l'espèce que la viande d'agneau mexicaine ne contribuait pas de manière notable à la menace de dommage grave. Rapport de l'ITC, page I-27.

ne pouvait pas et n'a pas pu contribuer à la menace de dommage grave constatée par l'ITC. En réalité, l'ITC l'a dit très explicitement de la manière suivante:

> Nous constatons que les importations de viande d'agneau en provenance du Canada … ne contribuent pas de manière notable à la menace de dommage grave. Ces importations ont représenté moins de 1 pour cent des importations totales de viande d'agneau pendant chaque année de la période visée par l'enquête. Au niveau le plus élevé de cette période, c'est-à-dire en 1997 et avec un volume de 209 000 livres, les importations en provenance du Canada ne représentaient que 0,3 pour cent des importations totales de viande d'agneau aux États-Unis.[242]

257. Ainsi, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont tout simplement tort d'alléguer que les importations de viande d'agneau canadienne ont été prises en compte dans la détermination par l'ITC de l'existence d'une menace de dommage grave. En conséquence, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ne peuvent fonder un argument s'opposant à l'exclusion des importations de viande d'agneau canadienne du contingent tarifaire sur le fait que l'ITC a fondé sa détermination en totalité ou en partie sur ces importations. L'ITC ne l'a pas fait.[243]

258. En résumé, les États-Unis étaient entièrement en droit, en vertu de la note de bas de page 1 et de l'article XXIV du *GATT de 1994*, d'exclure de sa mesure corrective de sauvegarde les importations de viande d'agneau canadienne, mexicaine et israélienne.

9. Les États-Unis ont satisfait à leurs obligations au titre des articles 8 et 12

a) Les États-Unis ont satisfait à leurs obligations au titre de l'article 8

259. L'Australie, à laquelle la Nouvelle-Zélande ne s'est pas jointe, dit que les États-Unis n'ont pas respecté l'article 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes, prétendument en s'abstenant d'offrir à l'Australie des concessions commerciales substantiellement équivalentes à celles qui ont été retirées par suite de l'application de la mesure de sauvegarde. L'argument de l'Australie s'appuie sur une interprétation erronée de l'article 8 et devrait être rejeté.

260. L'article 8 dispose ce qui suit:

> 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.[244] 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.

---

[242] Rapport de l'ITC, page I-27.

[243] Cet aspect seul suffit pour différencier la situation qui existe dans la présente affaire de celle qui correspond à l'affaire *Argentine – Chaussures*, où les importations en provenance des pays du MERCOSUR représentaient 21 à 55 pour cent des importations totales effectuées pendant les années faisant l'objet de l'examen. L'Argentine a inclus ces importations dans son analyse du dommage et du lien de causalité, mais les a exclues de la mesure de sauvegarde qu'elle a appliquée aux chaussures. *Voir* le rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, note 474 ainsi que le texte correspondant.

[244] Le paragraphe 3 de l'article 12 dispose ce qui suit: "Un Membre qui projette d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde ménagera des possibilités adéquates de consultation préalable … afin, entre autres choses, … d'arriver à un accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 1 de l'article 8."

> 2. Si aucun accord n'intervient dans les 30 jours lors des consultations menées au titre du paragraphe 3 de l'article 12, il sera loisible aux Membres exportateurs affectés de suspendre, dans un délai de 90 jours à compter de l'application de cette mesure et à l'expiration d'un délai de 30 jours à compter de celui où le Conseil du commerce des marchandises aura reçu un avis écrit l'informant de cette suspension, l'application au commerce du Membre qui applique cette mesure de concessions ou d'autres obligations substantiellement équivalentes résultant du GATT de 1994, dont la suspension ne donne lieu à aucune objection de la part du Conseil du commerce des marchandises.
>
> 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.

261. Lu à la lumière de l'article 12:3, l'article 8:1 fait obligation à un Membre d'engager des consultations avant d'appliquer une mesure de sauvegarde. Il ne subordonne pas l'application d'une telle mesure à l'obligation d'offrir ou d'accorder des concessions commerciales. Cette interprétation est confirmée par le texte des articles 8 et 12, ainsi que par l'objet et le but de l'Accord sur les sauvegardes.

262. L'article 8:1 dispose qu'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 dispose qu'un Membre ménagera des possibilités de consultation préalable afin, 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 imposée par l'article 8:1 à un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde est de ménager des possibilités adéquates de consultation préalable. Les États-Unis ont satisfait à cette obligation.

263. En outre, l'interprétation de l'article 8:1 donnée par l'Australie dissocie indûment cette disposition du contexte global de l'article 8. À nouveau, l'article 8:1 dispose qu'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 8:2 renvoie ensuite aux consultations énoncées à l'article 12:3, expliquant que les pays Membres exportateurs affectés par une mesure de sauvegarde peuvent suspendre des concessions ou d'autres obligations substantiellement équivalentes résultant du *GATT de 1994* si aucun accord n'intervient dans les 30 jours lors des consultations menées au titre de l'article 12:3. Enfin, l'article 8:3 dispose que le droit de suspension visé au paragraphe 2 "ne sera pas exercé pendant les trois premières années" d'application de la mesure de sauvegarde, à condition que les conditions requises soient remplies.

264. Ainsi, il est évident que l'article 8:1 définit une obligation de mener des consultations. L'article 8:2 accorde un droit de rétorsion si aucun accord n'intervient lors des consultations. Toutefois, l'article 8:3 suspend ce droit pendant les trois premières années d'application d'une mesure de sauvegarde, à condition que les conditions requises soient remplies. Les États-Unis font valoir respectueusement qu'ils ont entièrement rempli leurs obligations dans le cadre de l'article 8.

265. L'objet et le but déclaré de l'Accord sur les sauvegardes étayent cette interprétation de l'article 8. Le préambule de l'Accord reconnaît la nécessité "de rétablir un contrôle multilatéral sur les sauvegardes et d'éliminer les mesures qui échappent à ce contrôle". Il se trouve en effet que les rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes avaient l'intention de supprimer les mesures dites de la zone grise. Pour atteindre cet objectif, ils ont autorisé les Membres à imposer des mesures de sauvegarde pendant une période de temps limitée sans crainte d'"avoir à payer" pour de telles

mesures. En même temps, ils ont imposé des disciplines pour les accords d'autolimitation et autres mesures de la zone grise. L'incorporation dans l'Accord de l'article 8:3 et de l'article 11, qui n'ont pas d'équivalent à l'article XIX, traduit le point de vue des rédacteurs.

266. Le fait que l'Australie fait valoir maintenant qu'un Membre doit offrir des concessions substantiellement équivalentes pour l'application des mesures de sauvegarde pendant la période de trois ans indiquée à l'article 8:3 compromet l'objectif visant à rétablir un contrôle multilatéral car cela encouragerait les Membres à rechercher, hors du cadre de l'Accord sur les sauvegardes, des moyens de protéger leurs branches de production nationales ayant subi un dommage. Un tel résultat compromettrait un objectif essentiel de l'Accord.

267. En conséquence, les États-Unis font valoir respectueusement qu'ils ont satisfait à leurs obligations au titre de l'article 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

b) Les États-Unis ont satisfait aux prescriptions en matière de notification énoncées à l'article 12

268. L'Australie allègue aussi (là encore sans que la Nouvelle-Zélande se joigne à elle) que les États-Unis n'ont pas observé les prescriptions en matière de notification énoncées à l'article 12, paragraphes 2, 3 et 6. Cette affirmation est sans fondement.

i) Les États-Unis ont notifié "tous les renseignements pertinents" au Comité des sauvegardes comme l'exige l'article 12:2

269. Tout en reconnaissant qu'une telle prescription n'est pas "expressément spécifiée" dans l'Accord sur les sauvegardes, l'Australie affirme pourtant que les États-Unis étaient tenus au titre de l'article 12:2 de fournir au Comité des sauvegardes une justification écrite de la mesure appliquée à la viande d'agneau.[245]

270. Dans la partie pertinente, l'article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

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

271. Dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a conclu (au paragraphe 109) que, pour satisfaire à l'article 12:2, les notifications présentées par un Membre au titre de l'article 12:1, paragraphes b) et c), devaient au minimum traiter de tous les éléments spécifiquement énumérés à l'article 12:2, ainsi que des facteurs relatifs au dommage indiqués à l'article 4:2. Les notifications présentées par les États-Unis ont fourni de tels renseignements, y compris la désignation précise de la mesure projetée, la date projetée pour l'introduction de la mesure, sa durée probable et le calendrier établi pour sa libéralisation progressive.[246] Les États-Unis ont donc largement satisfait aux

[245] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 247.

[246] G/SG/N/10/USA/3 et G/SG/N/11/USA/3 (distribués le 12 juillet 1999), joints en tant que pièce n° 6 des États-Unis. Les États-Unis ont présenté une notification complémentaire pour informer le Comité des sauvegardes que la mesure serait appliquée aux marchandises *exportées* depuis le 22 juillet 1999 compris. *Voir*

prescriptions minimales en matière de notification énoncées à l'article 12:2. L'Australie n'a pas laissé entendre le contraire.

272. L'Australie cherche plutôt à donner de l'article 12:2 une lecture qui inclut l'obligation de fournir une justification écrite de la mesure appliquée par les États-Unis. Pour étayer sa position, l'Australie allègue uniquement que les renseignements concernant la justification de la mesure en question seraient "très pertinents".[247] Cette simple conclusion n'équivaut pas à un argument juridique et ne peut donc étayer la constatation selon laquelle les États-Unis n'ont pas honoré leurs obligations au titre de l'article 12:2.

273. En tout état de cause, comme indiqué plus haut dans la présente communication, l'Organe d'appel a examiné et rejeté au titre de l'article 5:1 l'idée selon laquelle les Membres sont assujettis à l'obligation générale de justifier les mesures de sauvegarde qu'ils appliquent. Cette voie ayant été fermée, l'Australie a cherché deux autres moyens d'imposer une obligation de justification - premièrement l'article 3:1 et deuxièmement l'article 12:2.

274. L'allégation présentée par l'Australie au titre de l'article 12:2 n'est pas valable principalement pour la même raison pour laquelle elle n'est pas valable au titre de l'article 3:1. L'article XIX, tel qu'il est appliqué en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, permet aux Membres de déroger de manière limitée aux obligations et aux concessions découlant du GATT s'ils établissent, après une enquête fondée sur les prescriptions rigoureuses énoncées aux articles 3 et 4, une détermination positive de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave conformément à l'article 2:2 de l'Accord. Une telle détermination *constitue* la justification de l'application d'une mesure de sauvegarde. Aucune autre justification ou explication n'est requise au titre de l'article 3:1 ou de l'article 12:2.

275. Comme indiqué précédemment relativement à l'article 3:1, toute prescription visant à faire en sorte que soient révélées les raisons pour lesquelles un Membre a choisi une mesure parmi plusieurs options possibles ou a décidé d'appliquer ou non une mesure de sauvegarde constituerait une immixtion dans le processus réfléchi du Membre, y compris ses communications avec d'autres Membres. Par ailleurs, si l'Australie tente d'obliger les États-Unis à expliquer pourquoi la mesure qu'elle a adoptée est compatible avec l'article 5:1, l'Organe d'appel s'est déjà exprimé sur cette question.

276. L'Australie affirme ensuite que les États-Unis devraient avoir fourni au Comité des renseignements concernant l'"évolution imprévue des circonstances", qui, selon l'Australie, constituaient des "renseignements pertinents". Encore une fois, l'allégation présentée par l'Australie sur ce point n'est qu'une simple conclusion juridique non étayée par un argument juridique suffisant pour démontrer la validité de l'affirmation de l'Australie et encore moins pour démontrer l'existence d'une violation *prima facie*.

277. En fait, rien dans l'article 12:2 n'exige que les États-Unis présentent une notification spécifique concernant l'"évolution imprévue des circonstances". Déduire qu'une prescription impose cette obligation serait contraire à l'avis exprimé par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, à savoir que l'évolution imprévue des circonstances ne constitue pas une condition indépendante pour l'application d'une mesure de sauvegarde mais plutôt certaines circonstances qui doivent en fait être démontrées".[248] Une évolution imprévue des circonstances est donc différente, par exemple, des éléments de preuve de l'existence d'un "dommage grave", qui *constituent* des conditions

---

les documents G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1 et G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1, joints en tant que pièce n° 7 des États-Unis.

[247] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 247.

[248] Rapport de l'Organe d'appel, *Argentine - Chaussures*, paragraphe 92.

indépendantes pour l'application d'une mesure de sauvegarde et doivent donc être notifiés au titre de l'article 12:2.

278. L'article 12:2 n'exige pas qu'il soit rendu compte de tous les faits pertinents que l'autorité compétente a examinés lors de son enquête. Même si c'était le cas, les États-Unis se sont pleinement conformés à l'article 12:2 à cet égard, vu qu'ils ont communiqué au Comité le rapport de l'enquête établi par l'ITC. Ainsi qu'il est entièrement expliqué aux paragraphes 47 à 60 de la présente communication, le rapport de l'ITC a largement démontré l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances".

ii) Les États-Unis ont mené des consultations conformément à l'article 12:3

279. L'Australie fait valoir que les États-Unis ne se sont pas conformés à l'article 12:3 pour ne pas avoir, lorsqu'ils ont engagé des consultations avec l'Australie comme l'exige cet article, mené des consultations "de bonne foi" afin d'atteindre l'objectif énoncé à l'article 8:1.[249] L'article 8:1 dispose qu'un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde "s'efforcera de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent à celui qui existe en vertu du GATT de 1994".

280. L'Australie *n'*allègue *pas* que les États-Unis n'ont pas mené les consultations indiquées à l'article 12:3 ou que les questions traitées lors de ces consultations n'englobaient pas celles qui étaient spécifiées à cet article. Au lieu de cela, elle présente une nouvelle allégation, à savoir que les États-Unis ne se sont pas conformés à l'article 12:3 parce que, lors de ces négociations, ils ont mentionné le fait que l'article 8:3 interdit à un Membre de suspendre des concessions substantiellement équivalentes pendant les trois premières années de l'application de la mesure. Cette objection ne constitue pas une base sur laquelle se fonder pour établir qu'il y eu violation de l'article 12:3.

281. L'article 12:3 fait obligation à un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde de ménager "des possibilités adéquates de consultation préalable" aux Membres ayant un intérêt substantiel dans le produit considéré. L'Australie ne nie pas que les États-Unis ont non seulement ménagé ces possibilités mais ont également mené de telles consultations avec l'Australie. Par conséquent, les États-Unis ont pleinement satisfait à l'obligation énoncée à l'article 12:3. Les États-Unis rejettent vigoureusement l'affirmation de l'Australie selon laquelle ils n'ont pas fait preuve de bonne foi en citant l'article 8:3. On ne peut guère considérer comme une preuve de mauvaise foi le fait qu'un Membre fait référence, lors des consultations menées au titre de l'article 12:3, aux droits et obligations énoncés dans l'Accord sur les sauvegardes. Toute constatation visant à établir le contraire limiterait indûment la capacité des Membres à représenter pleinement leurs intérêts et à traiter des points de fait et de droit pertinents au cours de ces consultations.

iii) Les États-Unis ont correctement notifié leurs "lois, réglementations et procédures administratives" au titre de l'article 12:6

282. L'Australie formule une dernière objection au titre de l'article 12, à savoir que les États-Unis n'ont pas observé l'obligation qui leur est faite, au paragraphe 6, de notifier au Comité des sauvegardes les "lois, réglementations et procédures administratives relatives aux mesures de sauvegarde".[250] Pour étayer son affirmation, l'Australie soutient que les autorités américaines avaient délibéré pendant plus de trois mois avant de décider d'appliquer une mesure de sauvegarde et cette dernière, à son avis, était

[249] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 253. L'Australie cite notamment la disposition pertinente de l'article 8:1.

[250] Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 250 à 257.

plus restrictive que celle qui avait été recommandée par l'ITC.[251] L'Australie conclut donc que les États-Unis ont dû mener une "enquête approfondie complémentaire" mais qu'ils n'ont pas notifié une telle procédure au titre de l'article 12:6.[252]

283. Ainsi qu'il a été démontré précédemment, rien dans l'Accord sur les sauvegardes n'impose aux États-Unis l'obligation d'adopter la recommandation de la pluralité. À vrai dire, il n'existe dans l'Accord aucune prescription qui oblige les États-Unis à élaborer et à publier des recommandations du genre de celles que la législation américaine exige de l'ITC et encore moins à les adopter. Contrairement à ce qui se passe pour une enquête sur l'existence d'un dommage, le processus décisionnel concernant une mesure corrective n'est pas régi par l'article XIX ou l'Accord sur les sauvegardes. Ainsi, l'argument de l'Australie selon lequel les États-Unis ont entrepris un examen ou une "enquête" complémentaire pour arrêter une mesure corrective adéquate, même s'il correspond à la réalité, ne pourrait justifier une plainte auprès de cette instance.

284. Les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes leurs lois et réglementations relatives aux mesures de sauvegarde.[253] Leur notification a décrit les dispositions pertinentes de la Loi américaine sur les mesures de sauvegarde, en particulier ce qui suit:

Article 203. Mesure prise par le Président après la détermination de l'existence d'un dommage causé par les importations

> 1) A) Après réception d'un rapport au titre de l'article 202 f) contenant une constatation positive quant à l'existence d'un dommage grave, ou d'une menace de dommage grave, à une branche de production nationale, le Président prend toutes les mesures possibles et appropriées en son pouvoir, qu'il estime susceptibles d'aider la branche de production nationale à opérer un ajustement positif à la concurrence des importations, et dont les avantages économiques et sociaux seront supérieurs aux coûts.
>
> B) La mesure prise par le Président au titre de l'alinéa A) s'applique, sous réserve du sous-article e) 1), dans la mesure et pour la durée que le Président juge possibles et appropriées conformément audit alinéa.[254]

La notification indique également les divers facteurs que le Président est tenu de prendre en compte pour établir sa détermination et décider de la mesure à adopter.

285. À la fin de l'enquête menée par l'ITC, le Président a reçu de celle-ci un rapport établissant une constatation positive de l'existence d'une menace de dommage grave pour la branche de production nationale de viande d'agneau. En réponse au rapport et conformément aux dispositions juridiques notifiées au Comité, le Président a ensuite arrêté et adopté une mesure. L'allégation de l'Australie selon laquelle les États-Unis n'ont pas notifié la procédure pertinente au Comité des sauvegardes est manifestement erronée.

10. La mesure appliquée par les États-Unis n'est pas incompatible avec l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes

286. L'Australie, seule encore une fois, allègue (aux paragraphes 266 à 270) que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis est contraire à l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes car elle n'était prétendument pas une "mesure d'urgence". L'Australie semble fonder son argument sur le

---

[251] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 257.
[252] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 257.
[253] *Voir* le document G/SG/N/1/USA (6 avril 1995).
[254] *Id*., page 13, *citant* l'article 203 a) 1) de la Loi de 1974 sur le commerce, telle qu'elle a été modifiée.

fait que, s'il y avait eu une véritable situation d'urgence, les États-Unis n'auraient pas attendu neuf mois après le dépôt de la pétition pour imposer une mesure de sauvegarde.

287. L'article 11:1 a) dispose ce qui suit:

> Un Membre ne prendra ni ne cherchera à prendre de mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers, telles qu'elles sont définies à l'article XIX du GATT de 1994, que si de telles mesures sont conformes aux dispositions de cet article appliquées conformément aux dispositions du présent accord.

288. L'argument de l'Australie est fondé sur l'hypothèse erronée selon laquelle l'article 11:1 a) définit pour un Membre une obligation indépendante, à savoir montrer qu'il existe une situation "d'urgence" avant de pouvoir adopter une mesure au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Comme l'indique son titre, l'article 11 vise la "[p]rohibition et [l']élimination de certaines mesures". Cet article a pour objet de réglementer certaines mesures de la "zone grise" et non d'établir, pour l'application de mesures de sauvegarde, des conditions additionnelles qui dépassent celles qui sont énoncées à l'article XIX ou à l'article 2:2.

289. L'Australie donne tout simplement une interprétation erronée de l'expression "mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers, telles qu'elles sont définies à l'article XIX du GATT de 1994" qui figure à l'article 11:1 a). L'expression n'est ni plus ni moins qu'une répétition mot pour mot du titre de l'article XIX. En tant que telle, elle ne fait rien de plus qu'invoquer cet article. Elle ne crée donc pas une prescription indépendante de celles qui sont déjà énoncées à l'article XIX, telles qu'elles sont appliquées dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes. Comme ils l'ont déjà démontré, les États-Unis ont entièrement satisfait à leurs obligations au titre de l'article XIX et du *GATT de 1994*. De ce fait, l'allégation présentée par l'Australie au titre de l'article 11 est dénuée de fondement.

11. Les États-Unis ont satisfait à leurs obligations au titre de l'article II du GATT de 1994

290. Enfin, l'Australie et la Nouvelle-Zélande allèguent que les États-Unis ont, à leur avis, agi d'une manière incompatible avec l'article XIX du *GATT de 1994* et avec l'Accord sur les sauvegardes et ont, de ce fait, enfreint l'article II du *GATT de 1994*. Pour toutes les raisons examinées ci-dessus, l'hypothèse sur laquelle repose cette allégation est dénuée de fondement.

291. Ayant pleinement satisfait aux prescriptions de l'article XIX appliquées conformément à l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis étaient entièrement habilités à adopter la mesure de sauvegarde qu'ils ont appliquée. Dans la mesure où l'article XIX et l'Accord sur les sauvegardes prévoient spécifiquement l'application de mesures de sauvegarde, les États-Unis ne peuvent pas être considérés comme ayant agi d'une manière incompatible avec l'article II du *GATT de 1994*.

VI. CONCLUSION

292. Pour les raisons susmentionnées, les États-Unis font valoir respectueusement que la mesure de sauvegarde appliquée aux importations d'agneau est conforme aux obligations qui découlent pour eux de l'article XIX du *GATT de 1994* et de l'Accord sur les sauvegardes et n'est pas contraire à l'article II du *GATT de 1994*. Les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande allant dans le sens contraire sont sans fondement et le Groupe spécial devrait les rejeter.

ANNEXE 3-3

DÉCLARATION ORALE DES ÉTATS-UNIS CONCERNANT
LES QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

(25 mai 2000)

1. Au nom de la délégation des États-Unis, je tiens à remercier le Groupe spécial de nous donner ici l'occasion de présenter nos vues sur les questions préliminaires en jeu dans la présente procédure. Nous traiterons d'abord de l'adéquation des demandes d'établissement d'un groupe spécial de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande; ensuite, de l'exclusion de la loi des États-Unis du champ du mandat du Groupe spécial; enfin, de la question des renseignements commerciaux confidentiels, y compris l'argument de l'Australie qui estime que les États-Unis devraient communiquer les renseignements qui ont été pris en compte par l'Administration des États-Unis et le Président pour décider si la mesure considérée devait être mise en œuvre.

Insuffisance des demandes d'établissement d'un groupe spécial

2. À propos de l'adéquation des demandes d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, que nous aborderons en premier, le Groupe spécial a dans cette affaire l'avantage assez rare que l'Organe d'appel ait déjà eu à se prononcer directement au sujet de la question en jeu. Parmi les dispositions soumises à l'examen de l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers* figuraient exactement les mêmes dispositions que celles qui sont en jeu dans la présente affaire, c'est-à-dire les articles 2, 4, 5 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT de 1994. Dans l'affaire en question, l'Organe d'appel avait bien précisé que la simple énumération des articles dans une demande d'établissement d'un groupe spécial ne suffirait pas pour respecter l'obligation au titre de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord. S'il est vrai que le rapport de l'Organe d'appel à propos de ce différend n'est pas juridiquement contraignant pour d'autres différends, il n'y a aucune raison que l'Organe d'appel adopte une approche différente s'il se trouve à nouveau appelé à statuer sur la même question.

3. Dans l'exposé des arguments qu'elles ont présentés dans leurs lettres au Groupe spécial du 17 mai, l'Australie et la Nouvelle-Zélande confondent le but des consultations et les demandes d'établissement d'un groupe spécial. Elles font valoir que les États-Unis auraient dû savoir quelles étaient les allégations que recouvraient leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial en raison des questions qu'elles avaient soulevées au cours des consultations au titre de l'article 4 du Mémorandum d'accord. Cet argument ne tient pas compte de la mise en garde contenue à l'article 4:5 incitant les parties, au cours des consultations, à "s'efforcer d'arriver à un règlement satisfaisant de la question".

4. L'Australie et la Nouvelle-Zélande semblent suggérer que les consultations servent à informer les Membres des allégations que d'autres Membres qui participent aux consultations pourraient avancer par la suite devant un groupe spécial. Mais les consultations ne sont pas destinées à avancer des allégations juridiques. Elles sont destinées en fait à soutenir les Membres dans leurs efforts pour tenter d'arriver à un règlement mutuellement satisfaisant du litige. Accepter la position de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande qui estiment que les consultations sont censées informer les Membres des allégations juridiques qui seront avancées dans la suite d'une procédure signifierait que le présent groupe spécial (et les futurs groupes spéciaux) serait appelé à rendre une décision sur les faits présentés au cours d'un échange de vues oral intervenu dans le cadre de consultations pour lesquelles aucun compte rendu objectif n'est établi et auxquelles n'assistent pas d'observateurs objectifs. Ce n'est pas sans raison que les consultations sont un processus oral, c'est dans le souci de favoriser le

règlement des différends par voie de négociation et d'un commun accord, ce qui est dans bien des cas la solution la plus avantageuse.

5. Si les groupes spéciaux devaient demander aux Membres de s'en tenir aux allégations spécifiques qu'ils auraient avancées au cours de ces consultations, cette formule rendrait les consultations inutilement rigides et formalistes, compromettrait leur objectif même qui est d'arriver à une solution négociée et limiterait les possibilités de réduire la gamme des questions qui sont finalement soumises à un groupe spécial lorsqu'il n'est pas possible d'arriver à une solution. De plus, quelles que soient les informations communiquées au cours des consultations, celles-ci échapperaient aux Membres qui pourraient souhaiter intervenir en tant que tierces parties. En résumé, nous demandons au Groupe spécial de rejeter les affirmations des plaignants qui estiment qu'il est possible de donner des informations sur les allégations dans le cadre des consultations et d'éluder la règle contenue à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord qui prévoit la présentation d'un exposé du fondement juridique de la plainte suffisant pour énoncer clairement le problème.

6. L'article 6:2 est destiné à éviter aux Membres le préjudice subi par les États-Unis, qui ont dû répondre à 156 pages d'argumentation dans un délai de 26 jours, quand la demande d'établissement du groupe spécial n'indiquait pas le fondement juridique des allégations présentées. L'annonce de la mesure de sauvegarde adoptée par les États-Unis a été faite le 9 juillet 1999; l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont donc eu neuf mois pour rédiger leurs premières communications écrites. Les États-Unis quant à eux n'ont connu avec certitude que trois semaines avant la date à laquelle ils devaient présenter leur première communication les allégations exactes que l'Australie et la Nouvelle-Zélande avaient l'intention de présenter.

7. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont avancé toute une série d'allégations juridiques au cours des consultations concernant la viande d'agneau. Elles n'ont pas soumis au Groupe spécial certaines des allégations qu'elles avaient avancées pendant les consultations, mais elles ont par ailleurs présenté dans la présente procédure de nouvelles allégations qui n'avaient pas été émises au cours des consultations. C'est ainsi que l'Australie reconnaît qu'elle n'a pas émis l'allégation que les États-Unis avaient enfreint l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes au cours des consultations. Voir lettre du 17 mai de l'Australie, paragraphe 30. Les États-Unis ne pouvaient donc pas savoir quels étaient, parmi les arguments invoqués au cours des consultations, ceux qui seraient invoqués dans le cadre de la présente procédure, ni sous quelle forme ils le seraient.

8. On ne saurait accepter la tentative de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande de faire retomber les conséquences de leurs omissions sur les États-Unis. En faisant valoir que les États-Unis auraient dû savoir quelles étaient les allégations en jeu, l'Australie et la Nouvelle-Zélande reconnaissent qu'elles savaient au moment des consultations, ou peu après, quelles étaient les obligations qu'elles allaient prétendre que les États-Unis avaient violées. Elles auraient pu les indiquer dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial, comme le veut l'article 6:2, mais ont, semble-t-il, préféré s'en abstenir. Si elles l'avaient fait, les États-Unis se seraient trouvés dans une situation plus équitable pour préparer leurs moyens de défense dans le laps de temps limité prévu dans le Mémorandum d'accord.

9. Enfin, contrairement à ce qu'affirment les plaignants, les États-Unis n'ont pas négligé de faire valoir leurs droits de contester la demande d'établissement du groupe spécial. L'Australie et la Nouvelle-Zélande disent premièrement que les États-Unis auraient dû contester les demandes d'établissement du groupe spécial lorsqu'elles ont été présentées, en octobre 1999, ou aux réunions de l'ORD de novembre 1999. C'est oublier que l'Organe d'appel n'a rendu sa décision à propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers* qu'en décembre 1999.

10. Les plaignants prétendent également que les États-Unis auraient pu faire objection aux demandes d'établissement d'un groupe spécial à la réunion d'organisation du groupe spécial du 28 mars 2000. Cette réunion avait en partie pour objet de fixer le moment où les parties pourraient demander des décisions préliminaires. Selon les procédures de travail du Groupe spécial, les demandes de décisions préliminaires devaient être présentées au plus tard dans la première communication écrite d'une partie. Les États-Unis ne savaient pas (et ne pouvaient pas savoir) à quel point les demandes d'établissement d'un groupe spécial étaient défectueuses et n'avaient aucune idée de l'ampleur du préjudice qui leur était causé tant que l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'avaient pas présenté leur première communication écrite. Ils ont contesté l'adéquation des demandes d'établissement d'un groupe spécial aussitôt que possible après cette date, et avant même de présenter leur première communication écrite.

11. Enfin, les États-Unis relèvent que l'argument des plaignants est fondé pour une large part sur les déclarations de l'Organe d'appel à propos de l'affaire *États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"*. Cet argument n'est absolument pas pertinent, puisqu'il s'agissait dans cette affaire de l'adéquation des demandes de *consultations*, et non d'une demande d'établissement de groupe spécial. Il est évident que, lorsqu'il s'agit d'une demande de consultations, les délais sont différents, de même que les possibilités de soulever des objections. Dans la présente affaire, les circonstances sont complètement différentes.

12. Enfin, l'argument-clé des plaignants en l'espèce est que, lorsqu'une demande d'établissement de groupe spécial a été déposée, c'est au *Membre défendeur* qu'il appartient de remédier aux défauts éventuels de la demande. Rien dans l'article 6:2 ou en quelque autre point que ce soit du Mémorandum d'accord ne dit que cette responsabilité incombe alors au Membre défendeur; elle incombe à tout moment au Membre plaignant.

13. En conséquence, les États-Unis estiment que le Groupe spécial devrait annuler toute la procédure ou écarter les allégations qui n'ont pas été exposées de manière satisfaisante dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants.

Exclusion de la loi des États-Unis du champ du mandat du Groupe spécial

14. Je voudrais dire maintenant quelques mots au sujet de notre demande tendant à ce que le Groupe spécial décide que la compatibilité de la loi des États-Unis eu égard aux obligations des États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes ne relève pas du mandat du Groupe spécial et déborde donc le cadre du présent différend. L'Australie et la Nouvelle-Zélande admettent, l'une et l'autre, qu'elles ne demandent pas qu'il soit établi que la loi des États-Unis est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes. La Nouvelle-Zélande précise par contre qu'elle conteste *effectivement* l'application du critère de la "cause substantielle" par l'ITC. Cela revient, en soi, à mettre en cause la loi elle-même. La Nouvelle-Zélande est libre de prétendre, comme elle le fait, que l'existence d'un lien de causalité prévue à l'article 4 n'est pas établie de manière satisfaisante dans le rapport de l'ITC. Mais elle ne peut pas mettre en cause l'application d'un texte législatif des États-Unis si elle n'a pas fait mention de ce texte dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial.

15. En fait, comme les États-Unis l'ont indiqué dans leur première communication écrite (paragraphe 110), l'ITC a constaté que des facteurs autres que l'accroissement des importations n'ont pas joué un rôle notable en tant que cause de la menace de dommage grave. Dans ces conditions, la mise en cause de la Nouvelle-Zélande ne peut concerner que le fait que les conclusions de l'ITC sont formulées dans les termes prévus par la loi en question. Cela signifie que le Groupe spécial devrait se prononcer sur la validité de la loi des États-Unis, sans se soucier du contenu réel des constatations de l'autorité compétente. Comme la Nouvelle-Zélande semble admettre que sa demande d'établissement d'un groupe spécial ne contient pas de précision en ce sens, le Groupe spécial devrait considérer que cet aspect de la communication de la Nouvelle-Zélande ne relève pas de son mandat.

16. En conséquence, nous demandons instamment au Groupe spécial de décider que la conformité de la loi des États-Unis avec les obligations des États-Unis au regard de l'Accord sur les sauvegardes ne relève pas du mandat du Groupe spécial et qu'elle déborde donc le cadre du présent différend.

Demande concernant la communication de renseignements

17. Voici maintenant quelques mots sur la demande formulée par l'Australie dans sa première communication écrite (paragraphes 15-18) tendant à ce que le Groupe spécial prenne une décision préliminaire demandant aux États-Unis de communiquer tous les renseignements commerciaux confidentiels qui ont été réunis par l'ITC au cours de l'enquête sur la viande d'agneau, ainsi que les renseignements pris en compte par l'Administration des États-Unis et le Président pour décider si la mesure considérée devait être mise en œuvre. On ne peut pas vraiment parler de demande de décision préliminaire, puisqu'il n'y a rien à décider. Il n'est pas demandé au Groupe spécial de rendre une constatation mais simplement d'user de son pouvoir de demander des renseignements. Le Groupe spécial a la faculté de demander des renseignements à tout moment au cours d'une procédure.

18. Les États-Unis ont expliqué dans leur lettre du 5 mai pourquoi la divulgation des renseignements commerciaux confidentiels recueillis par l'ITC était une question complexe et ont suggéré une procédure appropriée qui serait davantage susceptible de permettre à l'autorité compétente des États-Unis d'obtenir l'assentiment des intéressés afin de pouvoir dévoiler au Groupe spécial les renseignements confidentiels qu'il pourrait demander. Les États-Unis reconnaissent, comme l'Organe d'appel l'a indiqué à propos de l'affaire *Canada - Aéronefs*, qu'en vertu de l'article 13:1 du Mémorandum d'accord un groupe spécial a le droit de demander des renseignements à tout organisme qu'il juge approprié, et ils sont tout à fait disposés à coopérer avec le Groupe spécial s'il présente une demande en ce sens. Toutefois, les demandes globales des plaignants visant à obtenir tous les renseignements contenus dans le dossier de l'ITC ne justifient pas que le Groupe spécial demande les renseignements commerciaux confidentiels fourmis à l'ITC, et ces demandes n'étant pas raisonnables l'autorité compétente ne pourra pas obtenir l'assentiment nécessaire pour les dévoiler au Groupe spécial.

19. L'article 3:2 du Mémorandum d'accord énonce le principe fondamental que le Mémorandum d'accord "a pour objet de préserver les droits et les obligations résultant pour les Membres des accords visés" et que "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 conféré au Groupe spécial par l'article 13:1 du Mémorandum d'accord est limité et ne peut s'appliquer aux cas où le fait de communiquer les renseignements demandés contraindrait un Membre à manquer à ses obligations au titre d'un autre accord visé.

20. L'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes régit le traitement des renseignements commerciaux confidentiels obtenus par une autorité au cours d'une enquête. Il prévoit que les renseignements confidentiels fournis à l'autorité compétente "ne seront pas divulgués sans l'autorisation de la partie qui les aura fournis". Il ne prévoit pas d'exception en ce qui concerne la divulgation de renseignements confidentiels dans le cadre d'une procédure de groupe spécial.

21. Par conséquent, pour que les États-Unis puissent coopérer avec le Groupe spécial pour qu'il ait accès aux renseignements confidentiels qui ont été fournis à l'autorité compétente, il leur faut l'assentiment des personnes ou organismes qui les ont fournis. Dans le cadre de l'enquête considérée, l'ITC a reçu des renseignements d'une centaine de personnes ou organismes auxquels des questionnaires avaient été envoyés. La demande globale de tous les renseignements confidentiels obtenus par l'autorité compétente présentée par l'Australie, ainsi que par la Nouvelle-Zélande, porte à penser qu'il est quasiment certain qu'on ne pourra pas obtenir l'assentiment du nombre important des entreprises considérées.

22. De plus, aucun des deux plaignants n'a indiqué en quoi tel ou tel des renseignements qu'il demande était en rapport avec l'examen par le Groupe spécial des questions qu'ils ont soulevées, et moins encore pourquoi il était essentiel que le Groupe spécial procède à une évaluation objective des faits de la cause. Il est donc difficile aux États-Unis d'expliquer aux auteurs des renseignements pourquoi ils devraient donner leur assentiment à une plus ample divulgation des renseignements commerciaux confidentiels qu'ils ont fournis, ainsi que les renseignements précis qui sont requis. Ce que le Groupe spécial doit établir, c'est si, conformément aux articles 3:1 et 4:2 c), la détermination de l'ITC expose des conclusions motivées sur tous les points de fait et de droit pertinents et contient une analyse détaillée faisant apparaître le caractère pertinent des facteurs examinés. Les plaignants n'ont pas indiqué pourquoi la question ne pourrait pas être résolue si l'on n'avait pas accès aux renseignements commerciaux confidentiels. En fait, l'article 4:2 c) prévoit expressément que le rapport publié ne contiendra pas les renseignements commerciaux confidentiels puisqu'il précise que le rapport doit être publié conformément aux dispositions de l'article 3, et que l'article 3:2 interdit la divulgation des renseignements sans autorisation. Comme l'a dit le Groupe spécial *Argentine - Chaussures* (paragraphe 8.126), le Groupe spécial n'a pas à effectuer sa propre évaluation des éléments de preuve de base tels qu'ils figurent dans le dossier complet de l'autorité compétente, car cela équivaudrait effectivement pour lui à s'engager dans un examen *de novo*.

23. Enfin, les États-Unis ont expliqué dans la lettre d'accompagnement de leur première communication écrite que la demande de l'Australie concernant "tous les renseignements" que l'Administration des États-Unis et le Président ont pris en compte pour décider s'il fallait mettre en œuvre la mesure considérée n'est pas fondée en droit. Toute prescription visant à faire en sorte que soient révélées les raisons pour lesquelles un Membre a choisi une mesure parmi diverses options ou a décidé d'appliquer ou non une mesure constituerait une immixtion dans le processus délibératoire du Membre touchant l'application des mesures de sauvegarde. Rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne justifie une telle demande. La demande de l'Australie devrait être rejetée.

24. Nous vous invitons à nous faire parvenir toutes les observations que vous souhaiteriez formuler.

ANNEXE 3–4

PREMIÈRE DÉCLARATION ORALE DES ÉTATS-UNIS

(25 mai 2000)

1. Au nom de la délégation des États-Unis, je souhaiterais remercier le Groupe spécial de cette opportunité qui nous est donnée de faire des observations sur certains points soulevés par l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans leurs premières communications écrites. Nous n'avons pas l'intention de faire une longue déclaration aujourd'hui; vous disposez du texte de notre communication écrite et nous ne répéterons pas toutes les observations qui y sont formulées. Nous attendons avec intérêt les questions que vous pourrez souhaiter nous poser à la fin de notre intervention.

2. Je formulerai d'abord quelques observations générales concernant l'importance de la présente procédure. M. Gearhart de l'ITC, l'autorité des États-Unis compétente, traitera ensuite brièvement les questions soulevées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande en relation avec la détermination de l'existence d'un dommage effectuée par l'ITC, la définition de la branche de production nationale donnée par l'ITC et sa démonstration d'une évolution imprévue des circonstances. Je reviendrai ensuite sur les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande concernant la mesure de sauvegarde que les États-Unis ont imposée et sur certaines allégations de procédure qu'elles ont formulées également. Par souci de brièveté, nous nous référerons à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande ensemble comme les "plaignants".

3. Monsieur le Président, cette procédure pose tout simplement la question de savoir si les Membres de l'Organisation mondiale du commerce peuvent chercher une protection temporaire véritable pour les branches de production auxquelles une poussée des importations de produits ayant fait l'objet de concessions tarifaires de ces Membres cause, ou menace de causer, un dommage grave. L'article XIX, la disposition dite des "sauvegardes", est une composante fondamentale des règles commerciales multilatérales depuis plus de 50 ans. L'article XIX a été développé et renforcé dans l'Accord sur les sauvegardes, négocié durant le Cycle d'Uruguay, mais son but fondamental n'a pas changé. D'emblée, l'article XIX a été une composante essentielle du GATT parce qu'il a permis aux Parties contractantes tant développées qu'en développement – et maintenant aux Membres de l'OMC – de faire des concessions tarifaires en sachant qu'ils peuvent prendre des mesures temporaires pour aider leurs branches de production si ces concessions conduisent à des poussées des importations qui causent ou menacent de causer un dommage grave à leurs branches de production nationale. L'article XIX prévoit des conditions rigoureuses – par exemple l'existence d'un "dommage grave" au lieu de la condition moins rigoureuse d'un "dommage important" qui s'applique en matière d'antidumping et de mesures compensatoires. Mais lorsque les conditions en question sont réunies, l'article XIX dispose expressément qu'un Membre "aura la faculté" d'agir pour prévenir ou réparer un dommage grave. D'ailleurs, si cette possibilité n'existait pas, ou était indûment limitée, les Membres auraient fait des concessions moindres et ils réagiraient vraisemblablement, en cas de dommage causé par un accroissement des importations, soit en retirant ou modifiant de façon permanente les concessions faites en vertu de l'article XXVIII du GATT, soit en recourant à la place à des mesures de la "zone grise", comme des mesures d'autolimitation.

4. La prohibition des mesures de la zone grise était un acquis fondamental de l'Accord sur les sauvegardes. Les Membres consentaient à accepter les disciplines plus rigoureuses imposées par l'Accord sur les sauvegardes sachant que s'ils suivaient les règles fixées dans cet accord, ils pourraient apporter une protection temporaire véritable aux branches de production nationales auxquelles les importations en quantités accrues par l'effet de leurs concessions tarifaires causaient ou menaçaient de causer un dommage grave.

5. En l'espèce, les États-Unis ont observé scrupuleusement les disciplines imposées par l'Accord sur les sauvegardes et ont cherché à apporter une protection contre les importations modeste et sur une courte période à une branche, celle des producteurs de viande d'agneau des États-Unis, à laquelle une augmentation soudaine des importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande menaçait de causer un dommage grave. Comme le prévoit l'Accord sur les sauvegardes, l'ITC a mené une enquête approfondie, transparente et ouverte à la participation de toutes les parties intéressées (y compris les producteurs et les gouvernements des pays exportateurs), a tenu des auditions publiques et a collecté des renseignements détaillés venant des importateurs, des producteurs, des consommateurs et de sources auxquelles le public a accès. Sur la base des renseignements qu'elle a collectés, l'ITC a examiné soigneusement la situation de la branche de production de viande d'agneau des États-Unis durant la période de cinq ans la plus récente et a déterminé qu'elle avait connu un fléchissement grave à la fin de cette période, spécifiquement en 1997 et durant les neuf premiers mois de 1998. M. Gearhart exposera certaines des constatations détaillées concernant l'existence d'un dommage auxquelles est arrivée l'ITC. L'ITC a conclu que la situation de la branche de production s'était détériorée au point que l'imminence d'un dommage grave était évidente. L'ITC a examiné ensuite chacun des facteurs qui auraient pu expliquer la régression de la branche de production et il a constaté qu'un seul, la poussée des importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande durant la période, avait joué un rôle important.

6. Sur la base de la détermination de l'ITC, les États-Unis étaient pleinement en droit d'appliquer des mesures de sauvegarde temporaires – à la fois pour faire en sorte que la branche de production ne continue pas de se détériorer au point qu'il lui soit causé un dommage grave et pour ménager à la branche de production nationale un court répit pour s'ajuster à la concurrence des importations. La mesure de sauvegarde que les États-Unis ont choisie est limitée dans son ampleur et sa durée. Elle revêt la forme d'un contingent tarifaire d'une durée de trois ans, conçu pour faire face à la menace de dommage grave dont l'existence avait été constatée par l'ITC et structuré de manière à faciliter l'ajustement de la branche de production à la concurrence des importations.

7. Le contingent tarifaire est expressément conçu de manière à provoquer un relèvement des prix du marché aux États-Unis et à limiter les niveaux des importations dans une mesure suffisante seulement pour ramener la branche de production nationale à un minimum de rentabilité durant la période de trois ans. La protection contre les importations est progressivement éliminée durant les deuxième et troisième années, ce qui permet un accroissement à la fois des importations et de la concurrence des importations. En outre, les États-Unis n'ont pas fait peser la charge entière de la protection sur les importations. Ils ont aussi prévu une aide d'ordre financier et réglementaire substantielle à la branche de production de viande d'agneau des États-Unis pour l'aider à se redresser.

8. Lorsqu'ils ont envisagé une mesure de sauvegarde appropriée, les États-Unis ont reçu maintes observations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande et ils ont pris en considération les vues de ces pays dans la mesure du possible. Surtout, le contingent tarifaire est structuré de telle manière que les importations de viande d'agneau aux États-Unis peuvent être poursuivies au niveau le plus élevé qu'elles avaient atteint avant leur chiffre record de 1998. De plus, les États-Unis ont limité l'application du contingent tarifaire à trois années seulement. L'ITC avait préconisé, quant à elle, une protection contre les importations d'une durée de quatre ans.

9. Les États-Unis se sont efforcés de minimiser les effets de la mesure sur les producteurs australiens et néo-zélandais par d'autres moyens aussi. Par exemple, à la demande des plaignants, les États-Unis ont accepté de répartir le contingent tarifaire séparément pour la Nouvelle-Zélande et pour l'Australie et encore de mettre en œuvre ce contingent tarifaire par le biais d'un système de permis d'exportation. Également à la demande des plaignants, les États-Unis ont retardé l'entrée en vigueur du contingent tarifaire et ont laissé quelque 1,5 million de livres supplémentaires d'agneau australien et néo-zélandais entrer aux États-Unis sans les assujettir à la mesure de sauvegarde. Par tous ces moyens, les États-Unis ont cherché à faire en sorte que la mesure de sauvegarde ne restreigne les

importations de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande que dans la stricte mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement de la branche de production nationale.

10. En résumé, les États-Unis ont observé fidèlement la lettre et l'esprit de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes, tant lorsqu'ils ont enquêté sur l'existence d'un dommage grave que lorsqu'ils ont appliqué une mesure de sauvegarde temporaire. En revanche, dans leurs innombrables allégations, l'Australie et la Nouvelle-Zélande demandent constamment au Groupe spécial de donner une lecture de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes si restrictive ou si tortueuse qu'il deviendrait de fait impossible de se prévaloir de cet article. Cela est injustifiable. Dans l'affaire *Chemises et chemisiers de laine* (page 18), l'Organe d'appel a dit que le mécanisme de sauvegarde transitoire prévu à l'article 6 de l'Accord sur les textiles et les vêtements était une partie fondamentale des droits et obligations des Membres de l'OMC. L'article XIX, qui fait partie du GATT depuis plus d'un demi-siècle, et l'Accord sur les sauvegardes ne font pas moins fondamentalement partie des droits et obligations des Membres.

11. Si l'approche préconisée par les plaignants en l'espèce est retenue, les Membres risquent alors de conclure qu'il n'est pas possible de s'en remettre aux dispositions en matière de sauvegardes de l'OMC en dépit de leur texte même. Dès lors, il n'est pas certain que les Membres resteraient prêts à prendre des engagements difficiles en matière d'accès aux marchés dans le cadre des négociations commerciales multilatérales à venir. Nous demandons instamment au Groupe spécial de rejeter les interprétations trop restrictives que les plaignants proposent en l'espèce. Il conviendrait plutôt de donner effet à l'article XIX et à l'Accord sur les sauvegardes en se fondant sur leur sens courant, sur leur contexte et sur l'objet et le but qu'ils servent.

12. Je demanderai maintenant à M. Gearhart de commenter la détermination faite par l'ITC.

13. Bien que les constatations de l'ITC soient explicitées de façon très détaillée dans la première communication écrite des États-Unis, je souhaiterais insister sur quelques points essentiels. Le rapport de l'ITC montre que celle-ci a dûment considéré tous les facteurs pertinents durant son enquête. Dans leurs premières communications écrites au Groupe spécial, ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande ne contestent les faits essentiels qui ont conduit l'ITC à déterminer que le secteur de la viande d'agneau aux États-Unis était menacé d'un dommage grave causé par l'accroissement des importations, et que ce dommage grave était imminent. Avant d'arriver à sa détermination positive, l'ITC a établi que les importations de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande avaient connu une poussée vers la fin de la période visée par l'enquête. Bien que l'ITC ait examiné les importations et la situation de la branche de production nationale durant toute la période visée par l'enquête, de 1993 à septembre 1998, elle a fondé sa détermination sur les données les plus récentes pour 1997 et pour les neuf premiers mois de 1998, ou "période intérimaire de 1998" selon l'ITC. La focalisation de l'ITC sur 1997 et 1998 était conforme à la décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures* lorsque celui-ci a estimé que l'autorité compétente devait tenir compte de la période la plus récente. En se focalisant sur cette période, l'ITC a constaté que les importations de viande d'agneau s'étaient accrues de 19 pour cent en 1997 par rapport à l'année précédente et de 19 pour cent encore durant la période intermédiaire de 1998 par rapport à la période correspondante de 1997. Comme les importations ont en réalité régressé de 1993 à 1994 et ont été par ailleurs stables au début de la période visée par l'enquête, l'accroissement important des importations en 1997 et par la suite était, suivant les termes utilisés par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures* (paragraphe 131), "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.

14. Le rapport de l'ITC démontre que cette évolution des circonstances était imprévue. La poussée des importations a coïncidé avec un changement inattendu du type de la viande d'agneau importée aux États-Unis. Cette évolution du marché était imprévue quand les États-Unis ont négocié, dans le cadre du Cycle d'Uruguay, leur concession tarifaire pour la viande d'agneau en 1992 et 1993 ou quand ils ont accordé cette concession en 1995. Jusqu'en 1995, la viande d'agneau était importée essentiellement congelée et en petites découpes, alors que la viande d'agneau des États-Unis était vendue fraîche ou réfrigérée et en plus grosses découpes. Toutefois, la composition des importations par produit a changé après 1995 – et surtout en 1997 et la période intérimaire de 1998 – au détriment de la viande d'agneau congelée et au profit de la viande d'agneau fraîche ou réfrigérée et de découpes plus grosses. En conséquence, le produit importé est devenu de façon inattendue plus semblable au produit national similaire. La viande d'agneau importée a fait une concurrence plus vigoureuse à la viande d'agneau américaine sur le marché des États-Unis, dont elle a érodé la part de marché. De ce fait, la part du marché américain détenue par les importations a presque doublé durant la période visée par l'enquête, le gros de cette hausse étant intervenu en 1997 et 1998. À la fin de la période, l'effet direct sur le produit national était apparent puisque l'ITC a constaté un accroissement de 9,7 millions de livres des importations au détriment direct des ventes d'agneau américain, en régression de 8,4 millions de livres. Les producteurs tant nationaux qu'étrangers ont déclaré à l'ITC qu'ils s'attendaient à ce que ces tendances se poursuivent, voire s'accélèrent, dans un avenir imminent.

15. Bien que les producteurs australiens et néo-zélandais aient allégué que certaines des importations répondaient à une demande nouvelle sur les marchés aux États-Unis créée grâce à leurs efforts de promotion et à une commercialisation différenciée, l'ITC a conclu au contraire que la demande s'était stabilisée et que du fait que des produits congelés en petites découpes étaient préférés aux découpes plus grosses de viande fraîche les produits importés étaient plus semblables aux produits américains, et non plus différents d'eux. La poussée des importations et le changement de la composition des importations par produit ont induit une chute importante des prix en 1997 et durant la période intérimaire de 1998. L'ITC a mis en évidence la corrélation entre la chute des prix de la viande d'agneau aux États-Unis et la pression sur les prix exercée par les importations en quantités accrues. Les données que l'ITC a rassemblées pour les différentes découpes montraient que pour la plupart des trimestres, la viande d'agneau importée avait été vendue avec de larges marges de sous-cotation de prix par rapport à la viande d'agneau nationale, marges qui dépassaient souvent 20 pour cent.

16. En outre, l'ITC a conclu à l'imminence d'un dommage grave. Les projections des producteurs australiens et néo-zélandais ayant répondu au questionnaire de l'ITC montraient que leurs exportations vers les États-Unis augmenteraient encore de 21 pour cent en 1999, soit à un rythme encore plus rapide qu'en 1997 et que durant la période intérimaire de 1998. De plus, ces producteurs ont dit à l'ITC que la plus grande partie de l'accroissement en 1999 concernerait la viande d'agneau fraîche ou réfrigérée, c'est-à-dire le produit le plus semblable à la viande d'agneau nationale. L'ITC a conclu que cet accroissement du volume des importations aurait "vraisemblablement d'autres effets négatifs sur les prix, les volumes des expéditions et la situation financière de la branche de production nationale dans un avenir imminent".

17. L'ITC a considéré tous les éléments de preuve concernant l'effet de la poussée des importations à bas prix sur la branche de production de viande d'agneau des États-Unis et a conclu à l'existence d'une menace de dommage grave pour la branche de production dans son ensemble et à l'imminence évidente d'un dommage grave. L'ITC a déterminé que la branche de production nationale incluait les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants, ainsi que les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau. Comme l'a établi l'ITC, les conditionneurs et les dépeceurs sont essentiellement des "finisseurs" de viande d'agneau, qui n'apportent qu'une fraction de valeur ajoutée. La définition de la branche de production établie par l'ITC reflétait 1) une chaîne continue de production depuis le produit brut jusqu'au produit transformé, dans laquelle les agneaux sont essentiellement destinés à la production de viande; et 2) une concordance substantielle des intérêts

économiques des éleveurs et des transformateurs. D'ailleurs, certains éleveurs d'agneaux engraissent et abattent aussi leurs animaux. Vu ces circonstances, l'ITC a établi à bon droit que les entreprises dans les quatre segments de la chaîne de production étaient des producteurs. Une autre conclusion aurait conduit à une définition artificielle de la branche de production nationale incompatible avec l'analyse du dommage prévue dans l'Accord sur les sauvegardes.

18. Même si l'ITC avait défini la branche de production nationale plus étroitement en n'y incluant que les conditionneurs et les dépeceurs, comme le suggèrent l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les plaignants n'ont pas montré que cela aurait fait une différence pour la détermination de l'existence d'un dommage établie par l'ITC. Dans la mesure du possible, l'ITC a obtenu des données sur chacun des facteurs économiques pour les quatre segments de la branche de production et elle a établi que les conditionneurs, comme les autres segments de la branche de production, avaient enregistré des bénéfices moindres en 1997 et durant la période intérimaire de 1998. En outre, les entreprises des segments du conditionnement et du dépeçage ont signalé qu'elles avaient des difficultés à rentabiliser leurs nouveaux investissements dans les installations et le matériel et à rembourser leurs emprunts. L'ITC a aussi établi que le revenu d'exploitation de la plupart des conditionneurs et des dépeceurs durant la période visée par l'enquête était tombé à son point le plus bas en 1997 et durant la période intérimaire de 1998, ce qui était cohérent par rapport à la régression enregistrée dans d'autres segments de la branche de production à l'époque.

19. Contrairement aux allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, la détermination de l'ITC satisfaisait aussi pleinement à la prescription de l'article 4:2 b) qui interdit d'imputer à un accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs. L'Australie et la Nouvelle-Zélande voudraient faire croire au Groupe spécial que la branche de production de viande d'agneau des États-Unis n'était pas menacée d'un dommage grave dû à l'accroissement des importations, mais qu'elle connaissait une régression de longue durée induite par la contraction de la demande et aggravée par la cessation, en 1996, des paiements de soutien aux éleveurs et aux engraisseurs d'agneau conformément à la Loi sur la laine. Les plaignants demandent tout simplement au Groupe spécial d'entreprendre un examen *de novo* des éléments de preuve à ce sujet. L'ITC a établi, au contraire, que la cessation des paiements de soutien effectués en vertu de la Loi sur la laine n'avait pas eu beaucoup d'influence sur les événements après 1996. La raison en est que les paiements en vertu de la Loi sur la laine ont été éliminés progressivement en 1994 et en 1995 essentiellement et ont pris fin en 1996, *avant* la poussée des importations observée en 1997 et durant la période intérimaire de 1998. L'ITC a établi que la consommation s'était stabilisée en 1996 – après qu'il eut été mis fin à l'application de la Loi sur la laine – et que tout effet résiduel persistant dû à la cessation des paiements en question s'est atténué, mois après mois, après 1996. De plus, ces paiements n'ont jamais été effectués aux conditionneurs et aux dépeceurs. L'ITC a conclu raisonnablement que c'était la poussée des importations en 1997 et durant la période intérimaire de 1998 qui expliquait l'aggravation imminente de la situation de l'ensemble de la branche de production nationale à la fin de la période visée par l'enquête – non la cessation des paiements effectués en vertu de la Loi sur la laine. L'ITC n'a pas constaté de facteurs autres que l'accroissement des importations qui auraient un effet notable sur la détérioration de la branche de production aux États-Unis dans un avenir imminent. Dès lors, l'ITC n'a pas imputé et n'aurait pas pu imputer à un accroissement des importations les effets d'autres facteurs, puisqu'elle n'a pas constaté d'autres facteurs notables durant la période pertinente, à savoir 1997 et la période intérimaire de 1998.

20. L'Australie et la Nouvelle-Zélande contestent également à tort l'objectivité des éléments de preuve sur lesquels l'ITC s'est fondée pour établir sa détermination concernant la mesure de sauvegarde. Nous notons que leurs objections ne visent pas les éléments de preuve de l'ITC concernant les conditionneurs et les dépeceurs qui, selon les affirmations des plaignants, auraient dû constituer l'ensemble de la branche de production nationale. Lorsqu'elle a évalué la situation du segment des éleveurs dans la branche de production, l'ITC s'est fiée à la fois aux données fournies dans les réponses à son questionnaire et à celles du Département de l'agriculture des États-Unis.

L'ITC a noté que vu tout simplement la taille de la branche de production nationale, qui comprenait 70 000 éleveurs dans le pays en 1997 seulement, la possibilité d'élaborer un échantillon valable d'un point de vue statistique était exclue. En conséquence, l'ITC s'est fiée prudemment aux données plus complètes du Département de l'agriculture des États-Unis dans la mesure du possible.

21. Bien que les plaignants allèguent que l'utilisation de deux ensembles de données de sources différentes pour analyser le dommage peut permettre à une autorité de rechercher et choisir l'ensemble de données susceptible d'étayer une conclusion, il est clair que l'ITC n'a pas procédé ainsi en l'espèce. Lorsqu'elle a évalué des facteurs tels que les conditions financières – pour lesquelles il n'existait pas de données du Département de l'agriculture des États-Unis -, l'ITC s'est effectivement fondée sur les données fournies en réponse au questionnaire. Son analyse minutieuse de ces renseignements assurait que sa détermination était fondée sur des éléments de preuve objectifs. Les données disponibles indiquaient que les entreprises ayant répondu au questionnaire étaient dans une situation plutôt meilleure que la branche de production dans son ensemble. L'ITC a donc conclu raisonnablement que les renseignements fournis en réponse au questionnaire qui révélaient une régression dans le segment des éleveurs n'étaient vraisemblablement pas exagérés.

22. Les plaignants n'ont pas allégué que l'approche suivie par l'ITC concernant les données disponibles violait l'Accord sur les sauvegardes. L'Accord n'oblige pas l'autorité à se fonder uniquement sur des données obtenues par questionnaire jugées scientifiquement valables d'un point de vue statistique et il ne l'oblige pas non plus, contrairement à ce que l'Australie donne à entendre, à envoyer à plusieurs reprises un questionnaire à des entreprises supplémentaires si un large échantillonnage ne permet pas d'obtenir des réponses de chaque destinataire sans exception. Comme l'a déclaré le Groupe spécial *Corée – Produits laitiers* au paragraphe 7.31 de son rapport, citant *États-Unis – Chemises et chemisiers*, l'Accord sur les sauvegardes n'impose pas au Membre importateur une méthode particulière pour collecter des données. En réalité, il impose seulement à l'autorité compétente d'examiner tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable, d'expliquer ses constations et de démontrer la pertinence des facteurs qu'elle a examinés. C'est ce qu'a fait l'ITC.

23. En résumé, une évaluation objective du rapport de l'ITC montre que celle-ci a correctement défini la branche de production nationale; qu'elle a examiné tous les facteurs pertinents en relation avec sa détermination de l'existence d'une menace de dommage; qu'elle a expliqué de manière adéquate pourquoi les faits étayaient sa conclusion; et qu'elle est arrivée à sa détermination en se fondant sur des éléments de preuve objectifs conformément à l'Accord sur les sauvegardes.

24. M. Ross traitera maintenant les autres allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

25. M. le Président, MM. les membres du Groupe spécial, comme je l'ai dit au début de cette présentation, je n'ai pas l'intention d'accaparer votre temps de façon excessive; mes observations restantes seront brèves.

26. Comme M. Gearhart l'a fait valoir, après avoir mené une enquête approfondie, transparente et bien documentée, l'ITC a constaté à bon droit que l'accroissement des importations de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande menaçait de causer un dommage grave à la branche de production de viande d'agneau des États-Unis. Les constatations de l'ITC démontraient de manière détaillée la détérioration de la branche de production nationale due à l'accroissement des importations, ainsi que le bien-fondé de conclure à l'imminence évidente d'un dommage grave causé par cet accroissement des importations.

27. Vu ces circonstances, les États-Unis pouvaient parfaitement à bon droit en vertu de l'article XIX du *GATT de 1994* et de l'Accord sur les sauvegardes appliquer une mesure de sauvegarde

temporaire suffisante pour prévenir un dommage grave et pour aider la branche de production de viande d'agneau des États-Unis à retrouver sa compétitivité.

28. L'article XIX ne spécifie pas et n'impose pas de mesures de sauvegarde particulières. Il a toujours été entendu que les décisions quant à la mesure de sauvegarde appropriée étaient laissées au gouvernement concerné à la condition que la mesure – quelle que soit sa forme – ne soit appliquée que pendant le temps et dans la mesure nécessaires pour atteindre le double objectif visé, à savoir prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement de la branche de production nationale à la concurrence des importations.

29. L'article 5 de l'Accord sur les sauvegardes développe le libellé pertinent de l'article XIX. Toutefois, rien dans le texte de l'article 5 ne permet d'y lire une dérogation à la règle fondamentale qui veut que le choix des mesures soit laissé au Membre importateur. L'article 5:1 mentionne la possibilité pour un Membre de choisir d'appliquer une restriction quantitative, avec la formule liminaire "Si une restriction quantitative est utilisée". Cette formule laisse penser que le Membre concerné a la faculté de choisir entre diverses mesures. La discipline qu'impose l'article 5:1 consiste à s'assurer qu'il y a une relation raisonnable entre le degré dans lequel une mesure est appliquée, d'une part, et les objectifs des mesures de sauvegarde, à savoir prévenir ou réparer un dommage grave et assurer une protection sur une courte période à la branche de production nationale, d'autre part.

30. Contrairement à la thèse que défendent la Nouvelle-Zélande et l'Australie, ni l'article XIX ni l'article 5:1 ne disent qu'il ne peut y avoir qu'une seule mesure de sauvegarde possible dans chaque cas. Aucune des deux dispositions ne stipule que les Membres doivent rechercher et appliquer la seule mesure théoriquement "la moins restrictive pour le commerce" à laquelle ils peuvent recourir. Selon l'article 5:1, un Membre doit plutôt s'assurer que la mesure de sauvegarde qu'il applique est proportionnée aux constatations de l'existence d'un dommage spécifiques de son autorité compétente aux fins, à la fois de prévenir ou réparer ce dommage et de faciliter l'ajustement de la branche de production à la concurrence des importations. À ce jour, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ne sont par parvenues à établir *prima facie* que la mesure des États-Unis est incompatible avec cette règle. Les États-Unis ont, au contraire, indiqué clairement pourquoi la protection contre les importations qu'ils ont apportée à leur secteur de la production de viande d'agneau représente une réponse prudente et mesurée aux constatations de l'ITC qui est conçue de manière à prévenir un dommage grave et à faciliter l'ajustement de la branche de production, sans rien de plus.

31. Les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande en relation avec l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes sont également infondées. Elles donnent à entendre que les États-Unis étaient tenus aux termes de cet article, de justifier leur mesure de sauvegarde au moment où elle a été appliquée. L'article 3 est intitulé "Enquête". Il ressort de son texte même que les obligations énoncées dans cet article s'appliquent à l'enquête menée par l'autorité compétente, en l'espèce l'ITC. L'article 3 ne s'applique pas à la décision ultérieure d'un Membre quant au point de savoir s'il appliquera une mesure de sauvegarde, et il n'obligeait pas les États-Unis à "justifier" leur mesure ou à publier une explication de la raison pour laquelle la mesure choisie était "nécessaire".

32. Je souhaiterais passer maintenant brièvement à la décision des États-Unis d'exclure les importations de viande d'agneau en provenance du Canada, du Mexique, d'Israël et des pays en développement de l'application de la mesure de sauvegarde. Les États-Unis étaient tenus d'exclure les importations en provenance des pays en développement suivant le texte même de l'article 9:1 puisque les importations en question étaient négligeables. Dans sa déclaration orale, l'Australie a demandé pourquoi les États-Unis n'avaient pas notifié la mesure de sauvegarde conformément à l'article 9. En réalité, les États-Unis ont dûment notifié la mesure conformément à l'article 9; cette notification est jointe à notre première communication écrite en tant que pièce n° 6 des États-Unis.

33. Comme nous l'avons noté dans notre communication écrite, dans leur propre législation en matière de sauvegardes, l'Australie et la Nouvelle-Zélande excluent leurs importations mutuelles de l'application de leurs propres mesures de sauvegarde conformément à l'Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais. Elles ne peuvent par conséquent pas faire valoir qu'il est interdit aux États-Unis d'agir de même dans le cadre de ses accords de libre-échange avec le Canada, le Mexique et Israël.

34. Tout ce qu'elles tentent de faire valoir au plus est qu'un Membre ne peut pas fonder une détermination de l'existence d'une menace de dommage sur un accroissement des importations en provenance de toutes sources, puis appliquer une mesure de sauvegarde aux importations en provenance de certaines seulement de ces sources. Si telle *est bien* leur argumentation, elle ne peut pas tenir dans la mesure où les importations en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie représentaient environ 99 pour cent des importations totales durant la période visée par l'enquête et parce qu'il n'y a eu d'accroissement discernable des importations de viande d'agneau en provenance du Mexique, du Canada ou d'Israël en 1997 et durant la période intérimaire de 1998. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne peuvent donc pas faire valoir de façon crédible que la détermination de l'existence d'un dommage établie par l'ITC était fondée sur un accroissement des importations en provenance du Canada, du Mexique ou d'Israël.

35. L'Australie soulève également des allégations au titre des articles 8, 11 et 12. Ces arguments sont infondés eux aussi. L'un des résultats essentiels de l'Accord sur les sauvegardes a été d'assujettir les mesures de la "zone grise" aux disciplines du GATT. Dans le cadre de l'accord global qui a rendu ce résultat possible, l'article 8:3 permet aux Membres d'imposer des mesures de sauvegarde pendant une durée de trois ans sans craindre d'avoir à "payer" pour cette décision. L'argument de l'Australie suivant lequel l'article 8:1 obligeait les États-Unis à offrir une compensation pour sa mesure de sauvegarde d'une durée de trois ans compromet l'objectif qui consiste à rétablir un contrôle multilatéral sur les sauvegardes. Il encouragerait les Membres à se tourner vers des méthodes non prévues dans l'Accord sur les sauvegardes pour protéger leurs branches de production menacées ou auxquelles un dommage est causé. Aux termes de l'article 8:1, un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde est tenu de ménager des possibilités de consultation préalable, et les États-Unis ont satisfait à cette obligation en rencontrant l'Australie à deux reprises.

36. De même, les États-Unis n'ont violé ni l'article 11 ni l'article 12. En dépit de l'allégation de l'Australie, la mesure de sauvegarde instituée par les États-Unis satisfaisait pleinement aux conditions préalables expressément prévues dans l'Accord sur les sauvegardes pour l'application des mesures de protection contre les importations. L'article 11, qui vise les mesures de la "zone grise", n'impose par d'autres obligations à cet égard, en particulier quant à la quelconque nécessité pour un Membre de montrer de surcroît qu'il y a une situation d'urgence avant d'instituer une mesure conformément à l'Accord. Enfin, les États-Unis ont communiqué au Comité des sauvegardes tous les renseignements pertinents qu'impose l'article 12:2; ils ont tenu des consultations conformément à l'article 12:3; et ils ont dûment notifié leurs lois, réglementations et procédures administratives comme le prescrit l'article 12:6.

37. J'aimerais maintenant aborder brièvement un dernier point. Durant la présentation du matin, la Nouvelle-Zélande a soumis en tant que nouvelle pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande un rapport préparé pour le gouvernement néo-zélandais aux fins du présent différend. La Nouvelle-Zélande allègue qu'elle présente ce rapport pour montrer qu'il est possible de procéder à une telle analyse et pour démontrer que si l'ITC avait procédé à une telle analyse elle serait parvenue à une conclusion différente à l'issue de son enquête. Comme les États-Unis n'ont à l'évidence eu aucune occasion d'étudier le rapport, nos observations initiales doivent nécessairement être limitées à la question de savoir si ce rapport est approprié dans le cadre des travaux du Groupe spécial. Nous tenons cependant à souligner certains points importants.

38. Premièrement, les États-Unis notent que la remarque de la Nouvelle-Zélande selon laquelle ce rapport aurait pu être préparé n'est pas pertinente. Comme les États-Unis l'ont noté dans leur première communication écrite (paragraphe 131), l'Accord sur les sauvegardes n'oblige pas l'autorité compétente à procéder à une telle analyse. En réalité, l'Accord ne fait référence à aucune méthode particulière que l'autorité compétente devrait suivre. Les États-Unis ont expliqué dans leur première communication écrite (paragraphe 131) pourquoi l'utilisation de telles études est contestable.

39. Deuxièmement et surtout, la Nouvelle-Zélande admet que son objectif en présentant ce rapport au Groupe spécial est de démontrer que l'ITC serait parvenue à une conclusion différente si elle avait procédé à une telle analyse. Cela incite les États-Unis à penser que la Nouvelle-Zélande tente d'amener le Groupe spécial à procéder à un examen *de novo* inacceptable, alors même que dans la section de son mémoire consacrée au critère d'examen la Nouvelle-Zélande a admis que cela n'était pas approprié.

40. En réalité, cette étude n'a jamais été présentée à l'ITC. La preuve en est que le rapport en question cite le rapport de l'ITC et il a clairement été établi aux fins du présent différend par une partie qui a un intérêt direct à contester le résultat de l'enquête menée par l'ITC. Cela est troublant à plusieurs égards.

41. Premièrement, comme nous l'avons déjà déclaré, ce rapport invite à un examen *de novo* inapproprié de la détermination de l'ITC. Deuxièmement, on ne voit pas clairement si les données sur lesquelles il est fondé faisaient partie des dossiers de l'ITC. Troisièmement, si la Nouvelle-Zélande *avait* présenté ce rapport à l'ITC durant la procédure, cela aurait donné à l'ITC elle-même – de même qu'au secteur de la production de viande d'agneau aux États-Unis et aux autres parties intéressées – la possibilité d'examiner le rapport, les données sur lesquelles il est fondé (à supposer qu'elles aient été communiquées) et les conclusions auxquelles il arrivait. En ne présentant pas ce rapport dans le cadre de la procédure de l'ITC, la Nouvelle-Zélande a rendu cet examen impossible. Enfin, la présentation à ce stade tardif d'un rapport établi par une partie aux seules fins d'une procédure relative à un différend soulève des problèmes évidents.

42. En conséquence, les États-Unis demandent respectueusement au Groupe spécial de ne pas tenir compte de la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande. Si toutefois le Groupe spécial veut examiner ce rapport, les États-Unis demandent alors respectueusement à être eux aussi autorisés à présenter des études économétriques établies aux fins du présent différend qui analyseront les divers facteurs en cause dans l'enquête de l'ITC. Sinon, il sera injustement porté préjudice aux États-Unis.

43. Ceci conclut notre présentation aujourd'hui. Comme nous l'avons noté au début, nous attendons avec intérêt toutes les questions que vous pourrez souhaiter nous poser.

ANNEXE 3-5

DÉCLARATION FINALE DES ÉTATS-UNIS À LA PREMIÈRE RÉUNION DU GROUPE SPÉCIAL

(25 et 26 mai 2000)

1. Au nom de la délégation des États-Unis, je tiens à remercier le Groupe spécial d'avoir pris le temps au cours des deux derniers jours d'entendre nos vues sur cette procédure importante et de nous donner aujourd'hui l'occasion de prononcer cette déclaration finale. Je n'aurai que quelques points à soulever ce matin.

2. Premièrement, la Nouvelle-Zélande et l'Australie formulent plusieurs allégations qui ne sont aucunement étayées par des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. De fait, il est difficile de déterminer à partir de l'interprétation qu'en donnent les plaignantes, si l'Accord sur les sauvegardes est le même que celui dont sont convenus les négociateurs du Cycle d'Uruguay. Selon les plaignantes, l'Accord sur les sauvegardes prescrit toutes sortes de détails au sujet de l'enquête que doivent effectuer les autorités compétentes et de la décision concernant la mesure à appliquer. Cependant, les plaignantes sont incapables de trouver dans le texte de l'Accord une quelconque disposition qui étaye leurs allégations. Par exemple, dans les premières communications, la Nouvelle-Zélande, mais non l'Australie, soutient qu'en vertu de l'article 5:1, un Membre est tenu d'appliquer la mesure disponible la "moins restrictive pour le commerce". Or, l'article 5:1 dispose qu'un Membre n'appliquera une mesure "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement", et non qu'un Membre choisira et appliquera la mesure la "moins restrictive pour le commerce". De la même manière, les plaignantes font valoir que les États-Unis étaient tenus de "justifier" le choix de leurs mesures de sauvegarde. Mais là encore, l'article 5:1 ne dit rien de la sorte. Les plaignantes allèguent également qu'en vertu de l'article 3:1, un Membre est tenu de rendre publiques les raisons pour lesquelles il a imposé une mesure de sauvegarde particulière. Or, à en juger par son libellé, l'article 3:1 s'applique à l'enquête menée par les autorités compétentes, et non à la décision d'un Membre d'appliquer une mesure de sauvegarde. Enfin, hier, dans sa déclaration orale (au paragraphe 71), l'Australie a donné à entendre que le Président des États-Unis était en quelque sorte tenu d'imposer la mesure corrective proposée par la majorité des membres de l'ITC. Mais aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes ne stipule que les autorités compétentes sont tenues de recommander une mesure de sauvegarde, et encore moins qu'un Membre est tenu d'adopter une telle recommandation.

3. Ces points sont importants parce que le système de l'OMC est fondé sur un traité, sur le consentement mutuel des Membres ainsi qu'en témoigne le texte des Accords de l'OMC. Si les divers "critères" et "prescriptions" invoqués par les plaignantes n'ont aucun fondement textuel, c'est donc que les Membres de l'OMC n'ont pas consenti à y être liés. En conséquence, les États-Unis demandent instamment au Groupe spécial d'interpréter les termes que les rédacteurs ont effectivement employés, et non les termes que l'Australie et la Nouvelle-Zélande souhaitent qu'ils aient employés.

4. Je voudrais maintenant répondre brièvement à certains points soulevés par les plaignantes au sujet de l'enquête et de la détermination de l'ITC.

5. La détermination positive établie par l'ITC était solidement fondée sur le dossier constitué par l'ITC dans le cadre de son enquête, et les constatations et conclusions de l'ITC, telles qu'exposées dans son rapport, satisfont à toutes les prescriptions des articles 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Dans leur première communication écrite, les États-Unis n'ont pas "concocté" ni "bricolé" une nouvelle version des constatations de l'ITC pour combler des "lacunes" ou mieux défendre leur décision. Ils n'ont pas eu besoin de le faire.

6. Aux paragraphes 79 à 82, les États-Unis ont résumé les quatre principales constatations du rapport de l'ITC que n'ont pas contesté pour l'essentiel les plaignantes:

7. Premièrement, les importations de viande d'agneau en provenance de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ont fortement augmenté à la fin de la période visée par l'enquête, et il était prévu que cette poussée se poursuive jusqu'en 1999.

8. Deuxièmement, la composition des importations de viande d'agneau a changé pendant l'enquête, la viande d'agneau congelée ayant été remplacée par la viande d'agneau fraîche/réfrigérée, alors que les découpes de grande taille se substituaient aux découpes de petite taille, la forme et la taille des découpes de viande d'agneau étant très semblables à celles de la viande d'agneau produite et commercialisée par les producteurs nationaux. Il était prévu que cette tendance se poursuive jusqu'en 1999.

9. Troisièmement, cette poussée des importations, et le changement survenu dans la composition des importations par produit, a provoqué la chute des prix intérieurs de la viande d'agneau en 1997 et durant la période intermédiaire de 1998, et l'ITC a constaté que ces tendances se poursuivraient à l'avenir.

10. Quatrièmement, les indicateurs économiques de la santé de la branche de production nationale, qui s'étaient stabilisés en 1996 après l'interruption des paiements effectués au titre de la Loi sur la laine, se sont fortement détériorés en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, au moment de la poussée des importations. Il était prévu que cette détérioration se poursuive jusqu'en 1999. En particulier, la rentabilité de la branche de production a fortement chuté en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998.

11. Contrairement à ce que prétendait la Nouvelle-Zélande hier, ces points sont tous mentionnés dans les constatations écrites de l'ITC. La récente hausse des importations et les augmentations additionnelles qui étaient prévues étaient décrites aux pages I-15 et 23 du rapport de l'ITC. Le changement survenu dans la gamme de produits et les autres changements projetés étaient expliqués aux pages I-22 et 23. La chute des prix en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, et leur lien avec l'accroissement des importations, ainsi que l'effet probable des autres augmentations des importations sur les prix étaient décrits aux pages I-23 et 24. Le fait que la situation de la branche de production nationale s'était stabilisée en 1996 après l'abrogation de la Loi sur la laine, le fait que la situation de la branche de production nationale s'était détériorée et que d'autres détériorations étaient projetées, et le lien entre la détérioration, la détérioration additionnelle projetée et la poussée des importations de viande d'agneau, étaient tous expliqués aux pages I-17 à 21 et I-23 à 26.

12. Les États-Unis n'ont donc pas eu besoin de modifier leur version des faits. C'est la version qui figurait dans le rapport de l'ITC. En cas de doute, les États-Unis demandent instamment au Groupe spécial de se fonder simplement sur le rapport de l'ITC.

13. Je voudrais maintenant traiter brièvement de la constatation de l'ITC concernant l'existence d'un lien de causalité. Lorsqu'elle affirme que l'ITC a constaté que l'accroissement des importations était l'un des facteurs ayant causé la menace de dommage grave, la Nouvelle-Zélande ne prend pas en considération l'évaluation que l'ITC a faite de chacun de ces facteurs. L'ITC a formulé sa constatation à la lumière de la législation américaine, mais il ressort clairement de l'évaluation que l'ITC a faite des diverses causes possibles que l'accroissement des importations était la *seule cause importante* de la détérioration de la situation de la branche de production nationale en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, ainsi que de la poursuite projetée de cette détérioration en 1999. L'ITC n'a pas attribué les effets des autres facteurs à l'accroissement des importations.

14. Enfin, ainsi que les États-Unis l'ont clairement indiqué dans leur première communication écrite et hier dans leur déclaration orale, le rapport de l'ITC démontre –

1) que l'ITC a mené une enquête approfondie qui satisfait à toutes les prescriptions de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes. Ainsi que les États-Unis l'ont déclaré dans leur première communication écrite et de nouveau hier, l'Accord sur les sauvegardes ne prescrit aucune méthode spécifique que doit appliquer une autorité pour démontrer l'existence d'un lien entre un accroissement des importations et la menace de dommage grave;

2) que l'évolution des circonstances relatives au changement survenu dans la composition et le volume des importations ne pouvait être prévue par les États-Unis au moment où ils ont négocié et mis en œuvre leur dernière concession tarifaire concernant les importations de viande d'agneau;

3) que l'ITC a correctement défini la branche de production nationale, et qu'elle serait parvenue à la même conclusion si elle avait restreint la branche de production aux conditionneurs et dépeceurs de viande d'agneau; et

4) que l'ITC a constaté l'imminence évidente du dommage grave.

15. M. le Président, Messieurs les membres du Groupe spécial, j'ai longuement discuté hier de l'importance de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes qui sont des composantes cruciales de la libéralisation des échanges. Nous souhaiterions terminer notre intervention en demandant au Groupe spécial de ne pas perdre de vue cette perspective au cours de la présente procédure, et en particulier lors de l'examen des arguments de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande selon lesquels ces dispositions devraient être interprétées au sens étroit.

16. Enfin, M. le Président, il convient de répéter que, dans la présente procédure, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont la charge de la preuve, une charge dont les États-Unis estiment qu'elles ne se sont aucunement acquittées. Nous demandons respectueusement au Groupe spécial de faire une constatation en ce sens dans le rapport qu'il établit.

17. Ainsi se termine notre présentation aujourd'hui.

ANNEXE 3-6

RÉPONSES DES ÉTATS-UNIS AUX QUESTIONS DE L'AUSTRALIE

(22 juin 2000)

Dommage

Question 1. Dans le présent différend, les États-Unis se fondent-ils sur de quelconques données désignées comme confidentielles dans la version du rapport de l'ITC qui a été rendue publique? Dans l'affirmative, de quelles données s'agit-il? Les États-Unis auraient-ils l'obligeance de fournir ces données confidentielles du rapport de l'ITC sur lesquelles ils cherchent à s'appuyer pour justifier leur mesure et montrer qu'ils se conforment à l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX du GATT de 1994?

Réponse

1. Nous sommes d'avis que le rapport de l'ITC qui a été rendu public renfermait l'analyse détaillée et la justification du caractère pertinent des facteurs examinés dont l'article 4:2 c) exige la publication. Les "vues" des membres de l'ITC, où sont exposées leurs constatations et conclusions sur tous les points de fait et de droit pertinents, ne renferment quasiment aucune donnée confidentielle. Le peu de données confidentielles qu'elles contiennent se rapportent 1) aux données concernant la part des importations de viande d'agneau qui est constituée de viande fraîche ou réfrigérée (certaines données australiennes étaient confidentielles)[1]; 2) aux données relatives aux pourcentages de la valeur des ventes nettes des conditionneurs représentés par les carcasses et par les peaux et les abats[2]; 3) au soutien de la demande par des entreprises autres que celles qui y sont énumérées[3]; 4) à la baisse en pourcentage de la production des conditionneurs entre 1993 et 1997 (mais non le fait que la production a chuté)[4]; 5) à la diminution en pourcentage de la valeur des ventes nettes des conditionneurs et des dépeceurs (mais non le fait que la valeur de leurs ventes nettes a chuté)[5]; et 6) à certaines données relatives aux stocks (que l'ITC n'a pas jugées particulièrement pertinentes parce que la viande d'agneau est une denrée périssable).[6]

2. Les membres de l'ITC n'ont donc cité directement des données confidentielles qu'à six reprises dans la version de leurs vues qui n'a pas été rendue publique. Dans quatre cas, soit les points 1, 2, 4, et 5 ci-dessus, les données étayent des constatations et des conclusions qui sont reprises intégralement dans la version publique du rapport. Dans les deux derniers cas, les données ne concernent pas des constatations sur lesquelles l'ITC a fondé sa décision positive (à savoir la position des firmes qui n'ont pas signé la demande et certaines données concernant les stocks).

3. En ce qui concerne la communication des renseignements confidentiels, voir la réponse des États-Unis à la question 24 posée par le Groupe spécial.

[1] Rapport de l'ITC, page I-11.
[2] Rapport de l'ITC, page I-13.
[3] Rapport de l'ITC, page I-14.
[4] Rapport de l'ITC, page I-18.
[5] Rapport de l'ITC, page I-19.
[6] Rapport de l'ITC, page I-20.

Question 2. Les États-Unis conviennent-ils qu'en vertu de l'Accord sur les sauvegardes l'une des prescriptions essentielles auxquelles doit satisfaire un Membre pour pouvoir appliquer une mesure de sauvegarde est que les autorités compétentes doivent avoir fait une constatation positive, selon les termes de l'article 4 de l'Accord SG, établissant qu'un accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave à la "branche de production nationale" ainsi qu'il est mentionné à l'article 4:1 c) de l'Accord SG?

Réponse

4. Oui. Les États-Unis tiennent également à appeler l'attention de l'Australie sur leurs réponses aux questions posées par le Groupe spécial.

Question 3. Au paragraphe 66 de leur première communication, les États-Unis mentionnent l'"intégration verticale de la branche de production". Les États-Unis pourraient-ils fournir des données sur le nombre d'éleveurs qui sont également engraisseurs, ainsi que sur le nombre d'éleveurs qui sont à la fois engraisseurs et conditionneurs?

Réponse

5. Environ 20 pour cent de tous les éleveurs et des éleveurs/engraisseurs qui ont répondu aux questionnaires de l'ITC ont indiqué qu'ils étaient à la fois éleveurs et engraisseurs.

6. Dans son rapport, l'ITC indique qu'au moins un éleveur possède à la fois une entreprise d'engraissement et une entreprise de conditionnement.[7] Nous relevons également qu'une société holding est un important conditionneur national d'agneaux qui possède également une entreprise d'engraissement et une entreprise de dépeçage de grande taille.[8] Certains producteurs d'agneaux demeurent propriétaires de leurs animaux en les faisant engraisser à titre onéreux dans un parc d'engraissement ou en partenariat avec le propriétaire du parc d'engraissement.[9] Leur nombre exact n'est pas connu. Les producteurs d'agneaux ont manifestement un intérêt direct dans les opérations d'abattage puisque l'on estime que 70 à 80 pour cent des agneaux destinés à l'abattage étaient auparavant élevés dans des parcs d'engraissement.[10]

Question 4. Les États-Unis pourraient-ils aussi communiquer le nombre d'engraisseurs, de conditionneurs, de conditionneurs/dépeceurs, et de dépeceurs en activité aux États-Unis, y compris non seulement les conditionneurs et les dépeceurs spécialisés dans la viande ovine mais également ceux qui produisent de la viande à partir d'autres espèces d'animaux d'élevage?

[7] Rapport de l'ITC, page II-12.
[8] Rapport de l'ITC, page I-14.
[9] Rapport de l'ITC, page II-12.
[10] Rapport de l'ITC, page II-24.

Réponse

7.	**Nombre d'engraisseurs:**	11[11]
8.	**Nombre de conditionneurs:**	Leur nombre exact n'est pas connu. Selon les données du Département de l'agriculture des États-Unis, en 1997, 85 pour cent des moutons et des agneaux abattus avaient été conditionnés dans neuf installations, alors que la même année le Département avait agréé 571 installations d'abattage de l'agneau et du mouton.[12]
9.	**Nombre de conditionneurs/dépeceurs:**	Dans les réponses aux questionnaires de l'ITC, quatre exploitants se sont définis comme des conditionneurs/dépeceurs.
10.	**Nombre de dépeceurs:**	Moins de dix grandes entreprises.[13]

La mesure ne doit être appliquée "que dans la mesure nécessaire"

Question 5. Les États-Unis ont-ils effectué une autre enquête ou tout autre type de recherches après que l'ITC eut présenté son rapport au Président en avril 1999? Dans l'affirmative, les États-Unis pourraient-ils donner des précisions à ce sujet ainsi que tout autre nouveau renseignement obtenu à cette occasion? Les États-Unis pourraient-ils également, le cas échéant, fournir des exemplaires des documents où sont exposées les constatations et les conclusions motivées de l'enquête ou des recherches portant sur des questions relevant de l'OMC pour ce qui est de la mesure?

Réponse

11. Après que l'ITC eut rendu sa détermination positive établissant que les importations de viande d'agneau menaçaient de causer un dommage grave à la branche de production américaine, les États-Unis ont examiné s'il y avait lieu d'appliquer une mesure de sauvegarde et, le cas échéant, dans quelle mesure. Dans le cadre de cet examen, les autorités américaines se sont entretenues avec les parties intéressées, y compris à plusieurs reprises avec des représentants de l'Australie et de l'industrie australienne de la viande d'agneau, pour s'informer de leurs vues au sujet d'une mesure corrective appropriée. De fait, après que les États-Unis eurent annoncé leur mesure, le Vice-Premier Ministre et Ministre du commerce extérieur de l'Australie a publié un communiqué de presse dans lequel il se félicitait des "fortes pressions de l'Australie" pour différer l'application de la mesure américaine et en atténuer en définitive l'effet.[14]

12. L'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes 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. Son libellé indique clairement que cet article s'applique à l'enquête des autorités compétentes, et non à la décision prise par la suite par un Membre sur le point de savoir s'il doit appliquer une mesure de sauvegarde et, le cas échéant, la nature de la mesure. Ni l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes ni aucune des autres dispositions de l'Accord ne disposent qu'un Membre est tenu de tenir ou de publier un compte rendu de ses délibérations.

[11] Rapport de l'ITC, page II-13.
[12] Rapport de l'ITC, page II-15, n. 57.
[13] Rapport de l'ITC, page II-15.
[14] Ci-joint à titre de pièce n° 42 des États-Unis.

13. En demandant les "documents ... où sont exposées les constatations et les conclusions motivées de l'enquête ou de la procédure portant sur des questions soulevées dans le cadre de l'OMC au sujet de la mesure", il semble que l'Australie demande aux États-Unis de fournir une justification de leur mesure. L'Accord sur les sauvegardes n'impose aucune obligation de ce genre. En sa qualité de partie plaignante dans le présent différend, il incombe à l'Australie de prouver son allégation selon laquelle les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui va au-delà de la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. L'Australie ne peut transférer cette charge aux États-Unis.

Question 6. Les États-Unis ont-ils fait une constatation sur l'étendue que devait avoir la mesure devant être appliquée en vertu de l'article 5:1 de l'Accord SG avant d'imposer celle-ci? Dans l'affirmative, les États-Unis pourraient-ils donner copie de la décision et des documents l'étayant?

Réponse

14. Voir la réponse à la question 5.

Question 7. Quel était le "modèle économique" que mentionnent les États-Unis aux paragraphes 216 à 224 de leur première communication? Les États-Unis pourraient-ils fournir des détails sur le modèle utilisé?

Réponse

15. Les États-Unis ont fourni des détails sur ce modèle à la note de bas de page 220 de leur première communication écrite.

Question 8. Quel aspect de ce modèle les États-Unis ont-ils utilisé pour veiller à ce que la mesure ne soit appliquée "que dans la mesure nécessaire" afin de satisfaire aux prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG?

Réponse

16. Les États-Unis ont utilisé le modèle pour essayer de prévoir les effets de diverses combinaisons de droits applicables dans les limites du contingent et hors contingent. Ils ont expliqué les prévisions du modèle aux paragraphes 217 à 219 de leur première communication écrite.

"S'efforcera de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent"

Question 9. Les États-Unis peuvent-ils confirmer, tel que mentionné dans la dernière phrase du paragraphe 35 de leur déclaration liminaire du 25 mai 2000, qu'ils estiment s'être acquittés de leurs obligations au titre de l'article 8:1 de l'Accord SG en rencontrant l'Australie à deux reprises, et qu'ils ne se sont pas efforcés de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent avec l'Australie?

Réponse

17. Il n'est pas dit au paragraphe 35 de la déclaration liminaire des États-Unis que les États-Unis "ne se sont pas efforcés de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent avec l'Australie". Il y est toutefois indiqué que les États-Unis ont consulté l'Australie à deux reprises, plus précisément le 28 avril et le 14 juillet 1999.

18. L'Australie soutient qu'en vertu de l'article 8:1, les États-Unis étaient tenus d'offrir à l'Australie des concessions commerciales pour compenser les effets commerciaux de la mesure de sauvegarde américaine sur les échanges commerciaux. L'article 8:1 n'impose aucune obligation de ce genre, ce que l'Australie elle-même semble avoir admis en dehors de la présente procédure.

19. Après que l'Australie eut notifié son régime de sauvegardes au Comité des sauvegardes[15], le Canada a demandé si les procédures en matière de sauvegarde qu'elle avait notifiées prévoyaient des compensations suffisantes, tel que prescrit à l'article 8, et, dans la négative, si une autre loi australienne permettait des compensations. L'Australie a répondu comme suit:

> Non. Ces mesures ne relèveraient pas de l['autorité australienne compétente]. La législation australienne ne contient aucune disposition spécifique pour ce type de compensation. La question des compensations ou des concessions devra être traitée au cas par cas, donnant lieu, *si nécessaire*, à l'introduction de mesures qui pourraient théoriquement appeler l'adoption d'une nouvelle loi. *Nous pensons que la question des compensations et des concessions, en dehors de la question du volume et de la gestion des contingents et des contingents tarifaires, se pose rarement dans le cas des mesures de sauvegarde*.[16]

20. La réponse que l'Australie a donnée au Canada montre que, de l'avis de l'Australie, un Membre peut décider de ménager les intérêts d'autres Membres grâce à des ajustements du volume et de l'administration des contingents et des contingents tarifaires, et que les compensations prévues à l'article 8:1 seront rarement appropriées. L'Australie semble également considérer qu'il appartient aux Membres importateurs de se prononcer sur cette question.

21. Dans le présent cas d'espèce, les États-Unis ont agi conformément à l'approche décrite par l'Australie dans sa réponse à la question du Canada. Tout au long de leurs délibérations au sujet d'une mesure corrective appropriée, les États-Unis se sont entretenus avec l'Australie sur l'adoption d'une mesure de sauvegarde appropriée. La quantité élevée admise dans les limites du contingent tarifaire, l'attribution de contingents distincts à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande, et le fait que le contingent tarifaire n'établit pas de limites spécifiques pour les produits frais et congelés à base de viande d'agneau sont tous compatibles avec les demandes que l'Australie (et la Nouvelle-Zélande) ont adressées aux États-Unis au moment où la mesure était à l'étude. En outre, à la demande de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, les États-Unis ont promulgué un règlement pour administrer le contingent tarifaire au moyen d'un régime de certificats d'exportation et sont convenus de différer la date d'entrée en vigueur de la mesure pour permettre l'admission hors contingent aux États-Unis d'importations additionnelles de 1,5 million de tonnes de viande d'agneau. Tel que mentionné ci-dessus dans la réponse à la question 5, le Vice-Premier Ministre et Ministre du commerce extérieur de l'Australie a publié un communiqué de presse dans lequel il se félicitait des "fortes pressions de l'Australie" pour différer l'application de la mesure américaine et en atténuer en définitive l'effet.

---

[15] Document G/SG/N/1/AUS/2, distribué le 2 juillet 1998.

[16] Notification des lois et réglementations au titre de l'article 12:6 de l'Accord, réponses de l'Australie aux questions posées par le Canada et les États-Unis, document G/SG/Q1/AUS/3, page 3 (27 avril 1999) (pas d'italique dans l'original).

ANNEXE 3-7

RÉPONSES DES ÉTATS-UNIS AUX QUESTIONS POSÉES
PAR LE GROUPE SPÉCIAL

Les conditions relatives à "l'évolution imprévue des circonstances" énoncées à l'article XIX:1 du GATT de 1994 sont-elles remplies?

Question 1

Dans les affaires *Corée – Produits laitiers* et *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a déclaré 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". L'Australie, la Nouvelle-Zélande et les Communautés européennes (CE) interprètent cette déclaration de la façon suivante: pour satisfaire aux prescriptions de l'article XIX relatives à "l'évolution imprévue des circonstances" il faut que cette évolution imprévue des circonstances *cause* une augmentation des importations telle que celle-ci, *à son tour*, cause ou menace de causer un dommage grave.

a) Veuillez commenter cette interprétation de la déclaration de l'Organe d'appel.

Réponse 1 a)

1. En établissant une causalité en deux temps, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les CE ont fait une interprétation erronée tant des termes pertinents de l'article XIX que des constatations de l'Organe d'appel. Cette analyse est erronée car, contrairement aux termes mêmes de l'article XIX:1 a) et à la caractérisation établie par l'Organe d'appel, elle rompt le lien entre "l'évolution imprévue des circonstances" et tant "les conditions" dans lesquelles se produit cet accroissement des importations que le dommage grave (ou la menace de dommage grave) causé par l'accroissement des importations.

2. À titre préliminaire, il est intéressant de relever que, contrairement aux plaignants et aux CE, l'Organe d'appel n'a pas établi de lien de causalité entre "l'évolution imprévue des circonstances" et l'accroissement des importations, la première "étant la cause" du second. La raison en est qu'à l'article XIX:1 a) l'expression "si, par suite de" (as a result of) (non souligné dans le texte) est employée pour décrire cette relation, et aussi bien la relation entre "l'évolution imprévue des circonstances" et tant "les conditions telles" que le dommage grave (ou sa menace). En revanche, au paragraphe 1 a), l'expression "telles qu'il (le produit) cause" est utilisée pour relier les termes "quantités tellement accrues" et "à des conditions" au dommage grave.

3. Le choix de l'expression "Si, par suite de" suggère que les rédacteurs de l'article XIX cherchaient à caractériser une situation dans laquelle un résultat particulier ("par suite de") faisait généralement suite à des événements antérieurs. Par contre, l'expression "à des conditions telles qu'il (le produit) cause ou menace de causer un dommage grave", qui est utilisée un peu plus loin dans le même paragraphe, indique une relation beaucoup plus directe, de cause à effet. Les termes "Si, par suite de" mettent l'accent sur le résultat final de "l'évolution imprévue des circonstances" (c'est-à-dire l'importation d'un produit en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave) plutôt que sur la manière dont cette évolution des circonstances a produit ce résultat.

4. Le choix des termes "Si, par suite de" montre clairement, conformément à la conclusion de l'Organe d'appel dans *Corée – Produits laitiers* (paragraphe 85), que la clause "par suite de l'évolution imprévue des circonstances" n'ajoute pas de condition additionnelle en ce qui concerne l'application d'une mesure de sauvegarde. Au contraire, l'accent qui est mis ainsi sur le résultat plutôt que sur la causalité suggère que les termes "l'évolution imprévue des circonstances" ont pour objet de qualifier la nature inattendue ("imprévue") des poussées dommageables des importations décrites à l'article XIX:1 a). Considérée sous cet angle, l'expression "l'évolution imprévue des circonstances" n'est qu'une réaffirmation du caractère "d'urgence" des situations visées à l'article XIX.

5. Ainsi, l'interprétation spécifique qui est proposée par les plaignants, selon laquelle l'article XIX:1 a) prescrit une causalité simple en deux temps, est erronée car elle n'établit pas de distinction entre les termes "Si, par suite de" et la formulation relative à la "causalité" qui est employée plus loin dans le même article.[1] Cette interprétation est également erronée parce que la "suite" de cette évolution imprévue peut être soit une augmentation des importations, soit une modification des "conditions" économiques, financières ou autres dans lesquelles s'effectuent ces importations, soit les deux. Le texte de l'article XIX:1 montre clairement que l'accroissement des importations et de telles "conditions", et non pas seulement l'accroissement des importations, peuvent résulter de "l'évolution imprévue des circonstances".

6. Certes, ainsi que le suggère la rédaction de l'article XIX:1 a), il peut y avoir des effets réciproques entre les conditions dans lesquelles l'accroissement des importations affecte une branche de production nationale et le volume d'accroissement des importations qui causera le dommage grave. Par exemple, dans une situation où les conditions de concurrence se sont modifiées de façon inattendue, un accroissement des importations qui, dans d'autres circonstances, n'aurait pas été dommageable, peut causer un dommage grave.

7. Par ailleurs, ainsi que l'Organe d'appel l'a reconnu dans la citation faite par le Groupe spécial, "l'évolution imprévue des circonstances" mentionnée à l'article XIX:1 a) n'entraîne pas seulement un accroissement des importations ou une modification des conditions dans lesquelles s'effectuent ces importations. Elle a plutôt pour résultat des augmentations de certains types spécifiques d'importations ("en quantités tellement accrues") et l'avènement de circonstances ("à des conditions telles") qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave. Ainsi, le résultat de l'évolution imprévue des circonstances est constitué par l'ensemble complet des conséquences dont traite l'article XIX:1 a), à savoir: un accroissement des importations "assez récent, assez soudain, assez brutal et assez important" pour causer ou menacer de causer un dommage grave à la branche de production nationale.[2]

8. Pour cette raison, il serait hautement improbable qu'un Membre ait jamais pu "prévoir" une évolution des circonstances du type de celle qui est mentionnée à l'article XIX:1 a) au moment où il accorde une concession tarifaire. La structure des concessions tarifaires du GATT (réductions progressives, échelonnées dans le temps), le fait que des Membres négocient et établissent les listes de concessions tarifaires produit par produit, et la nature intermittente des cycles de négociation des tarifs, créent un environnement dans lequel les gouvernements peuvent accorder des concessions tarifaires sans mettre consciemment en péril leurs branches de production nationales. Dans la mesure

[1] Ainsi qu'en a conclu l'Organe d'appel dans *Hormones*, "cela laisse supposer que le choix et l'utilisation de mots différents en différents endroits de *l'Accord SPS* sont délibérés et qu'on a voulu des mots différents parce que leur sens est différent. L'interprète d'un traité ne peut supposer que les Membres qui ont négocié et rédigé l'accord ont procédé ainsi par simple inadvertance". *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, WT/DS26 et 48/AB/R, rapport de l'Organe d'appel, 13 février 1998, paragraphe 164, *citant États-Unis – Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles en provenance du Costa Rica*, WT/DS24/AB/R, rapport de l'Organe d'appel, 25 février 1997, paragraphe 17.

[2] *Argentine – Chaussures*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 131.

donc où on ne peut présumer que les Membres mettent consciemment en péril leurs branches de production nationales par l'octroi de concessions tarifaires, l'on doit également présumer que des circonstances ultérieures qui mettent leurs producteurs nationaux en danger sont de celles qui étaient "imprévues" au moment de la négociation des concessions tarifaires.

b) À la lumière de la déclaration de l'Organe d'appel, comment les États-Unis étayent-ils l'argument selon lequel un cas majeur "d'évolution imprévue des circonstances" est constitué par un accroissement du volume des importations associé à une modification de la composition des importations par produit, se traduisant par une diminution de la part de la viande d'agneau congelée au profit de celle de la viande d'agneau fraîche ou réfrigérée?

Réponse 1 b)

9. En l'espèce, les faits sont similaires à ceux qui avaient été considérés par le groupe de travail de l'affaire *Chapeaux de feutre* comme constituant un cas d'évolution imprévue des circonstances.[3] Dans la présente affaire, comme dans *Chapeaux de feutre*, il se produit une évolution imprévue des circonstances qui entraîne un accroissement des importations *et* contribue à créer des conditions dans lesquelles l'accroissement des quantités importées et les effets de cet accroissement affectent tous deux la branche de production nationale de telle sorte qu'ils causent un dommage grave ou menacent de causer un dommage grave. De fait, l'ITC a constaté que l'accroissement des importations et la dégradation de la situation de la branche de production nationale sont tous deux le résultat de la modification de la composition des importations par produit – soit une diminution de la part relative de la viande d'agneau congelée au profit de celle de la viande d'agneau fraîche ou réfrigérée.

Accroissement des importations

10. La modification de la composition par produit des importations de viande d'agneau a entraîné après 1995 une poussée des importations de viande d'agneau à bas prix aux États-Unis. Cette poussée n'avait pas été prévue au moment de la négociation des concessions tarifaires concernant la viande d'agneau qui ont eu lieu dans le cadre du Cycle d'Uruguay. Les importations de viande d'agneau ont augmenté de 19 pour cent en 1997 par rapport à la même période de l'année précédente, puis de 19 pour cent au cours des neuf premiers mois de 1998. La plus grande partie de l'accroissement des importations qui s'est produit de 1995 à 1997 concernait la viande fraîche ou réfrigérée, dont les importations ont augmenté de 101 pour cent au cours de cette période contre 11 pour cent pour les importations de viande d'agneau congelée.[4]

Conditions fondées sur les quantités et les effets des importations

11. Ce plissement de la composition des importations par produit, se traduisant par une diminution de la part relative des importations de viande d'agneau congelée au profit des importations de viande d'agneau fraîche et réfrigérée, a profondément affecté les conditions du marché des États-Unis. Cela a été vrai aussi bien en ce qui concerne l'augmentation des quantités de viande d'agneau importées, qui ont inondé le marché des États-Unis pendant l'année 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, qu'en ce qui concerne leurs effets. Le premier effet de la modification de la composition des importations par produit a été la convergence croissante des produits nationaux et des produits importés sur le marché américain. Alors qu'auparavant les consommateurs n'avaient pu acheter de la viande d'agneau fraîche ou réfrigérée qu'à des fournisseurs nationaux, ils pouvaient

[3] *Rapport concernant un retrait de concession effectué par les États-Unis d'Amérique en application de l'article XIX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, GATT/CP/106, adopté le 22 octobre 1951.

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

dorénavant acheter des produits importés concurrents, sous une forme (fraîche ou réfrigérée) et dans des découpes semblables à celles offertes par la branche de production nationale. Depuis 1996, les viandes d'agneau importées d'Australie sont en majorité fraîches ou réfrigérées[5] et il en va de même pour une part croissante de la viande d'agneau importée de Nouvelle-Zélande.[6]

12. Face à l'évolution des conditions de concurrence sur le marché intérieur de la viande d'agneau au cours des derniers stades de la période visée par l'enquête, les producteurs des États-Unis ont dû s'ajuster à un marché sur lequel la concurrence des importations de viande d'agneau fraîche et réfrigérée était plus vive.[7] Les importations de produits concurrents ont évincé les produits américains, et les importateurs de viande d'agneau ont gagné une part de marché plus importante.[8] Les communications transmises par les plaignants au Groupe spécial et les communications des producteurs nationaux transmises à l'ITC montrent à l'évidence que les produits importés ont évincé la viande d'agneau américaine. L'Australie a reconnu qu'au cours de la période de l'enquête, la part des viandes d'agneau importées au cours de la période de l'enquête qui s'est substituée à la viande d'agneau américaine représente environ un tiers de l'accroissement des importations.[9] Lors de l'enquête réalisée par l'ITC, les personnes interrogées en Australie et en Nouvelle-Zélande ont reconnu les mêmes faits.[10]

13. En 1993, les négociateurs américains des concessions tarifaires concernant la viande d'agneau ne pouvaient prévoir ni la modification de la composition des importations par produit ni le degré auquel celle-ci affecterait les conditions de marché pour les producteurs de viande d'agneau des États-Unis. Dans ce cas particulier, la modification de la composition des importations par produit a à la fois entraîné une augmentation des importations et contribué à établir sur le marché des États-Unis des conditions dans lesquelles l'accroissement des quantités importées et les effets de cet accroissement menaçaient de causer un grave dommage à la branche de production nationale.

c) Veuillez expliquer pourquoi vous semblez considérer qu'une constatation de "l'évolution imprévue des circonstances" n'est pas nécessaire pour satisfaire à cette disposition de l'article XIX:1 du GATT de 1994. Si cette constatation n'est pas nécessaire, comment un groupe spécial peut-il déterminer si cette disposition est respectée?

Réponse 1 c)

14. Les décisions prises par l'Organe d'appel dans les affaires *Corée – Produits laitiers* et *Argentine – Chaussures*, établissent que "l'évolution imprévue des circonstances" ne constitue pas une "condition indépendante" pour l'application d'une mesure de sauvegarde. Comme nous l'avons examiné ci-dessus, cette conclusion est conforme aux termes spécifiques employés dans l'article XIX:1 a). Elle est également conforme au fait que rien dans l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes, qui établit les procédures d'enquêtes que doivent mener les autorités compétentes, ou dans les articles 2 et 4 qui précisent l'objet de ces enquêtes, ne nécessite la détermination d'une telle condition. Ces dispositions n'établissent pas non plus de critère sur lequel les autorités compétentes pourraient se fonder pour décider du degré, du type, de la source et de la spécificité des preuves qui sont nécessaires pour déterminer si les négociateurs d'un gouvernement (ou l'ensemble d'un gouvernement) avaient "prévu" l'évolution ultérieure des circonstances. Là encore, ce fait donne à

[5] Rapport de l'ITC, page II-16.
[6] Rapport de l'ITC, page II-43.
[7] Rapport de l'ITC, page I-32.
[8] Rapport de l'ITC, pages I-31 et I-32.
[9] Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 146.
[10] ITC, procès-verbal de l'audition, page 164, pièce n° 20 des États-Unis ci-jointe.

penser que les autorités compétentes ne sont pas tenues de constater l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" au cours de leur enquête.[11]

15. Comme on l'a vu plus haut, le silence des textes sur ce point reflète la concordance de vues énoncée à l'article XIX et émanant des structures et procédures applicables aux concessions tarifaires du GATT, qui ont été examinées ci-dessus, selon laquelle on ne peut ordinairement présumer que des Membres mettent intentionnellement en péril leurs branches de production nationales par des concessions tarifaires. Cette conclusion est conforme au contexte historique de la genèse de l'article XIX.

16. Le paragraphe 1 a) de l'article XIX a été inséré dans le GATT de 1947 à l'insistance des États-Unis. Il reprenait presque textuellement la "clause de sauvegarde" figurant dans les accords de commerce conclus alors par les États-Unis, et en particulier dans l'accord commercial réciproque conclu entre les États-Unis et le Mexique, négocié en 1942.[12]

17. L'insistance avec laquelle les États-Unis avaient demandé que l'on insère de telles dispositions, tant dans les accords bilatéraux que dans le GATT, reflétait les contraintes qui avaient été imposées au Président dans la négociation de concessions tarifaires. À l'époque, le Président négociait les accords commerciaux en vertu des pouvoirs limités que lui avait délégués le Congrès en matière de concessions tarifaires, en application de la Loi sur les accords commerciaux réciproques de 1934 (amendement à la Loi sur le tarif douanier Smoot-Hawley de 1930).[13] Pour rassurer les branches de production nationales, la Loi de 1934 limitait l'ampleur des concessions tarifaires que le Président pouvait consentir. De ce fait, les concessions tarifaires que pouvaient accorder les États-Unis dans une quelconque négociation – et notamment lors des négociations originelles du GATT – étaient nécessairement de nature limitée.

18. En outre, aux termes d'un décret promulgué en février 1947 (c'est-à-dire entre les sessions préparatoires du GATT)[14], le Président était tenu de demander, avant la négociation de tout accord commercial, un avis écrit officiel de l'ITC (alors la Commission douanière des États-Unis) concernant l'effet économique probable des réductions tarifaires sur toutes les catégories de produits que le Président proposait d'inclure dans les négociations.[15] Ce qui signifie que la Commission devait rendre publique sa position sur les effets qu'une réduction tarifaire aurait sur chaque produit.

---

[11] Si les autorités compétentes étaient tenues d'établir des constatations concernant "l'évolution imprévue des circonstances", il leur faudrait mener deux enquêtes supplémentaires, l'une visant à identifier cette évolution imprévue des circonstances et son impact, et la seconde visant à déterminer si cette évolution avait été "prévue". La première enquête prendrait un temps considérable, peut-être aussi longtemps que l'enquête menée par les autorités sur le dommage et la causalité dans la mesure où une grande partie des éléments de preuve à rassembler seraient liés à ceux de l'enquête sur le dommage, dont ils seraient issus. La deuxième enquête ne pourrait commencer avant l'achèvement de la première, ce qui retarderait considérablement la publication du rapport final des autorités. Le second examen demanderait une enquête supplémentaire, entièrement nouvelle, qui serait fondée sur des entretiens menés avec des responsables du secteur public et de la branche de production (ou d'anciens responsables) ainsi que sur les résultats d'un questionnaire qui leur serait adressé et devrait être complété par un examen des documents de négociations pertinents ainsi que d'autres dossiers du secteur public ou de la branche de production. De plus, il n'est pas certain que les autorités compétentes (qui ont l'habitude d'effectuer des analyses économiques) auraient l'expertise ou la compétence juridique requise pour accomplir de tels travaux.

[12] 57 Stat. 833 (1943), E.A.S. 311 (entré en vigueur le 30 janvier 1943), qui figure ci-joint en tant que pièce n° 21 des États-Unis.

[13] Pièce n° 22 des États-Unis ci-jointe.

[14] *Voir* John Jackson, *World Trade and the Law of GATT 553* (1969), pièce n° 23 des États-Unis ci-jointe.

[15] *Voir* Exec. Order No. 9832, du 25 février 1947, paragraphes 5 à 8, pièce n° 24 des États-Unis ci-jointe.

19. Les limitations établies par la Loi de 1934 et le décret ultérieur en matière tarifaire ainsi que celles relatives à l'avis officiel ont eu pour effet d'imposer au Président des contraintes légales et politiques qui avaient pour objet d'empêcher la négociation de très fortes réductions tarifaires dont on pouvait attendre qu'elles entraîneraient des entrées massives d'importations et causeraient un dommage grave ou menaceraient de causer un dommage, à une branche quelconque de la production nationale. En revanche, le Président était autorisé à donner son accord à des réductions de droits de douane de plus faible ampleur, négociées produit par produit de façon à éviter de mettre en péril les producteurs des États-Unis. Les réductions de droits de douane relativement modestes et progressives qui ont été consenties dans le cadre des concessions tarifaires originelles du GATT témoignaient de cette approche graduelle en matière de réductions tarifaires, consacrée par l'article XXVIII*bis* du GATT, qui appelle à l'organisation périodique de négociations tarifaires en vue de réduire progressivement, au cours des années, le niveau des droits de douane.

20. Compte tenu de cette approche graduelle, si l'on pouvait s'attendre à ce que les concessions tarifaires se traduisent par un léger accroissement des importations dans certains secteurs particuliers, on ne pouvait normalement s'attendre à ce que ces concessions entraînent des entrées massives d'importations qui causeraient un dommage grave, ou une menace de dommage grave, aux branches de production nationales. Toutefois, les négociateurs des États-Unis ont reconnu que même dans le cas de concessions tarifaires limitées, il était impossible d'exclure la possibilité – compte tenu en particulier des bouleversements économiques et des incertitudes qui ont suivi la deuxième guerre mondiale – que des modifications futures des conditions du marché et des conditions économiques et financières entraînent une progression soudaine des importations. Cette crainte a rendu nécessaire l'introduction d'une "clause de sauvegarde" qu'il serait possible d'invoquer pour autoriser les "mesures d'urgence" qui permettraient de remédier à ces situations. La clause de sauvegarde rassurait les groupes d'intérêts nationaux concernés et, dans le même temps, permettait aux États-Unis (et aux autres gouvernements) de faire des concessions tarifaires qui auraient autrement pu être politiquement impossibles.

21. Considérée sous cet angle, "l'évolution imprévue des circonstances" à laquelle il est fait référence à l'article XIX comprend tout événement ultérieur de nature à remettre en question les attentes d'un Membre selon lesquelles ces concessions tarifaires n'entraîneront pas de dommage grave ou de menace de dommage grave pour les producteurs nationaux. Ainsi que l'a observé le président de la Commission douanière dans un rapport présenté à la Commission des finances du Sénat en juin 1948 relatif aux procédures appliquées par la Commission pour la mise en œuvre de la "clause de sauvegarde" (figurant alors dans un décret présidentiel et à l'article XIX:1 a) du GATT):

> L'interprétation que la Commission donne aux termes "évolution imprévue des circonstances" en ce qui concerne l'exercice de ses fonctions au titre de la clause de sauvegarde est la suivante: quand les importations d'un quelconque produit arrivent en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave aux producteurs nationaux, cette situation doit, à la lumière de l'objectif du programme d'accords commerciaux et de la clause de sauvegarde elle-même, être considérée comme le résultat de l'évolution imprévue des circonstances.[16]

[16] *Extending Authority to Negotiate Trade Agreements, Hearings before the Committee on Finance, United States Senate*, H.R. 6556, 128 (1948), pièce n° 25 des États-Unis ci-jointe. Trois membres de la Commission ont réitéré ce point de vue dans un rapport de 1953 sur une enquête relative à la clause de sauvegarde qui était menée sur les importations de verre soufflé. Bien que ces commissaires aient constaté que l'accroissement des importations n'avait pas causé de dommage grave, ils ont observé que:

> En accordant des concessions en vertu d'accords commerciaux, les États-Unis sont pleinement conscients du fait que les importations augmenteront. Cependant, les États-Unis n'accordent

22. Ainsi, la Commission tarifaire a clairement indiqué, dès 1948, - comme l'Organe d'appel le fera plus de 50 ans plus tard - que la référence à "l'évolution imprévue des circonstances" n'établit pas de conditions indépendantes en ce qui concerne l'application de la clause de sauvegarde. Ce langage constitue plutôt une réaffirmation des circonstances dans lesquelles le recours à la clause de sauvegarde est autorisé – à savoir, une situation dans laquelle, suite à la mise en œuvre d'une réduction tarifaire négociée, une poussée des importations et un dommage grave (ou une menace de dommage grave) aux producteurs nationaux se sont produits de façon inattendue.

23. En 1951, le rapport établi par le Groupe de travail dans l'affaire *Chapeaux de feutre* vient renforcer cette conclusion. Les membres du Groupe de travail (à l'exception des États-Unis) ont considéré que l'expression "évolution imprévue des circonstances" "doit s'interpréter comme signifiant une évolution postérieure à la négociation et dont il ne serait pas raisonnable de prétendre que les négociateurs du pays qui a octroyé la concession auraient pu et aurait dû la prévoir à l'époque".[17]

24. Ainsi qu'il est observé dans le rapport du Groupe de travail, les négociateurs de Genève savaient en 1947 que la mode allait changer et s'attendaient à une certaine augmentation des importations à la suite de la mise en œuvre de la concession tarifaire. Les membres du Groupe de travail (à l'exception de ceux des États-Unis) considéraient que les négociateurs américains auraient dû prévoir que la mode allait, en fait, changer. Cependant, le Groupe de travail (à l'exception du représentant de la Tchécoslovaquie) a estimé que les négociateurs américains n'auraient pas pu prévoir le changement de mode spécifique qui est intervenu en réalité, ni qu'il serait d'une telle ampleur et d'une durée aussi longue.[18]

25. Globalement, le rapport du Groupe de travail suggère que l'on peut considérer que l'évolution ultérieure des circonstances (c'est-à-dire un changement ultérieur de mode en matière de chapeaux) peut avoir été "prévue" au moment de l'octroi des concessions tarifaires dans la mesure où elle est le résultat direct de facteurs économiques dont les négociateurs des droits de douane avaient connaissance à l'époque (la mode en matière de chapeaux évolue). Mais le rapport suggère également que l'on ne peut considérer qu'il était possible de prévoir des changements spécifiques des conditions de marché du type de celles qui ont entraîné une poussée dommageable des importations (un déplacement de la demande important et soutenu en faveur d'un nouveau style de chapeau). Ainsi, le rapport du Groupe de travail confirme la conclusion selon laquelle l'on ne peut normalement considérer que des modifications spécifiques des conditions du marché, qui entraînent une poussée dommageable des importations, ont été "prévues".

26. Dans la mesure où l'on ne peut supposer que les Membres ont normalement la possibilité de structurer leurs concessions tarifaires de façon à éviter une poussée dommageable des importations, l'on doit donc supposer qu'une progression de cette nature doit être considérée comme le résultat de l'évolution imprévue des circonstances. Normalement, ces circonstances apparaîtront clairement dans

---

> pas intentionnellement de concessions d'une telle ampleur et d'une telle diversité qu'elles causent (ou menacent de causer) un dommage grave aux producteurs nationaux. Le principal objectif de la législation relative à la clause de sauvegarde est d'offrir une mesure corrective, chaque fois que, s'agissant d'une concession accordée en vertu d'un accord commercial, l'expérience montre qu'une erreur a été commise et que les importations ont dans les faits augmenté, soit en valeur absolue soit en valeur relative par rapport à la production nationale, de telle sorte que ces augmentations causent ou menacent de causer un dommage grave aux producteurs nationaux.

Commission douanière des États-Unis, *Hand-Blown Glassware*, Report to the President on Investigation No. 22 Under Section 7 of the Trade Agreements Extension Act of 1951, texte modifié, 51-52 (1953), pièce n° 26 des États-Unis ci-jointe.

[17] *Chapeaux de feutre*, paragraphe 9.

[18] *Chapeaux de feutre*, paragraphe 11.

le rapport d'enquête des autorités compétentes, comme c'est le cas en ce qui concerne le rapport de l'ITC sur l'enquête concernant la viande d'agneau. Leur caractère imprévu est implicite dans les résultats qu'ils ont produits.

27. Il est possible que dans certains cas rares, un Membre ait spécifiquement envisagé la possibilité qu'une concession tarifaire qu'il a octroyée entraîne un dommage soudain et grave, ou la menace de ce dommage, pour les producteurs nationaux. Dans ce cas, les parties entendues par l'autorité compétente lors de l'enquête sur l'existence d'un dommage seraient libres, aux termes de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, de présenter des éléments de preuve à cet effet et d'alléguer que l'application des mesures de sauvegarde ne serait pas "dans l'intérêt public". Si ces mesures étaient néanmoins appliquées, une partie plaignante serait également libre, dans le cadre de la procédure de groupe spécial intentée en vertu du Mémorandum d'accord, d'invoquer ces éléments de preuve et d'alléguer que la présomption normale "d'évolution imprévue des circonstances" ne devrait pas s'appliquer.

La définition de la "branche de production nationale" qui a été utilisée dans l'enquête de l'ITC est-elle conforme à celle de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994?

Question 2

Les États-Unis sont d'avis que – là où il y a "une ligne continue de production du produit brut au produit transformé" et "une concordance substantielle d'intérêts économiques" – les producteurs d'intrants font partie de la "branche de production nationale" du produit transformé. Les États-Unis peuvent-ils expliquer, dans le cas d'une situation hypothétique où le produit final est composé (et transformé à partir) d'un grand nombre d'intrants ayant des liens pratiques avec la production de ce seul produit final, dans quelles conditions ou circonstances les producteurs d'intrants seraient *exclus* de la définition de la branche de production nationale alors même qu'il y a une ligne continue de production et une concordance substantielle d'intérêts économiques? Ou, au contraire, les États-Unis sont-ils d'avis que ces producteurs d'intrants feraient dans tous les cas parties de la branche de production nationale?

Réponse 2

28. La situation hypothétique présentée par le Groupe spécial ne s'est posée à l'ITC et ne se posera pas du fait de la nature du critère appliqué par l'ITC. Les cas dans lesquels l'ITC envisage la possibilité d'inclure les producteurs de produits bruts (par exemple les agriculteurs) ainsi que les transformateurs dans la même branche de production nationale ne concernent que les produits agricoles transformés.[19] Dans ses enquêtes, l'ITC examine si les éléments de preuve établissent une chaîne continue de production du produit brut au produit transformé. Comme l'indique le terme "brut" le produit se déplace le long d'un continuum, de sa forme non finie à sa forme finie. Dans cette situation, on ne considère pas le cas d'intrants multiples, car le critère ne s'applique qu'à la transformation d'un produit primaire de produit brut en produit "prêt à être mis sur le marché". Cependant, le critère appliqué par les États-Unis, contrairement au critère canadien qualifié par le Groupe spécial *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, n'offre pas simplement une mesure de protection aux fournisseurs d'intrants en général qui subissent, du fait des importations, un dommage équivalant à celui qui est normalement subi par les producteurs de produits finals.

[19] *Voir Fresh Tomatoes and Bell Peppers*, Inv. No. TA-201-66, USITC Pub. 2985 (août 1996), pages I-9-10, pièce n° 27 des États-Unis ci-jointe; *Apple Juice*, Inv. No. TA-201-59, USITC Pub. 1861 (juin 1986), pages 5-10, pièce n° 28 des États-Unis ci-jointe; *Certain Canned Tuna Fish*, Inv. No. TA-201-53, USITC Pub. 1558 (août 1984), pages 5-7, pièce n° 29 des États-Unis ci-jointe.

29. De même, la situation hypothétique présentée par le Groupe spécial ne se poserait pas du fait du second volet du critère de l'ITC. La situation hypothétique suppose qu'il y aurait concordance substantielle d'intérêts économiques entre les producteurs d'intrants multiples et les transformateurs du produit. Cependant, il est difficile de concevoir un produit transformé qui serait constitué de divers produits bruts agricoles, dont chacun n'aurait un lien pratique qu'avec un seul produit final. Il est également peu probable qu'il y ait jamais concordance d'intérêts économiques entre ces productions d'intrants multiples et les transformateurs qui fabriquent le produit final. Une telle situation n'est susceptible de se produire que lorsque, comme c'est le cas ici, l'étape de la transformation n'utilise que des composants n'ajoutant qu'une faible valeur ajoutée et contribuant essentiellement à l'opération de finissage.

Question 3

Nous notons que l'article 4:1 c) vise la "production" (output) de "produits similaires ou directement concurrents" (c'est-à-dire les entreprises "dont les productions additionnées de produits similaires ou directement concurrents constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits"). Comment les États-Unis concilient-ils leur définition de la branche de production nationale et cette disposition?

Réponse 3

30. La définition de la branche nationale de production de viande d'agneau donnée par les États-Unis est compatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes. L'ITC définit la branche de production nationale de viande d'agneau comme incluant les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants ainsi que les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau.[20] Le sens ordinaire du terme "produit" est défini comme "la production" (output) d'une branche de production ou d'une entreprise[21], et le sens ordinaire du mot "production" définit comme étant la production totale d'un produit ou d'une branche de production.[22] Si l'on s'en tient à cette définition, la viande d'agneau est produite par la branche de production nationale, au moyen d'une ligne de production continue et étendue, produisant (yielding the output of) de la viande d'agneau. Le sens ordinaire du terme "production" se réfère à "des biens produits" dans le cadre de la "production agricole industrielle".[23] Les éleveurs et engraisseurs américains d'agneaux vivants ainsi que les conditionneurs et dépeceurs produisent tous une "production" qui est un produit agricole.

Question 4

Dans ce contexte, veuillez analyser le différend *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation* (SCM/85) dans lequel le Groupe spécial a rejeté les raisons données par le Canada (qui étaient très semblables aux raisons invoquées par l'ITC dans la présente affaire) pour inclure les producteurs de bétail parmi les producteurs de viande de bœuf destinée à la transformation. Pourquoi le raisonnement de ce groupe spécial ne serait-il pas tout aussi convaincant et pertinent dans la présente affaire?

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

[21] *Webster's Third New International Dictionary (Unabridged),* 1810 (1981) pièce n° 30 des États-Unis.

[22] *Webster's New Collegiate Dictionary*, 918 (1977), pièce n° 31 des États-Unis ci-jointe.

[23] *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, 838 (1985), pièce n° 32 des États-Unis ci-jointe.

Réponse 4

31. Il est tout d'abord important de relever que la décision du Groupe spécial *Canada – Viande de bœuf* destinée à la transformation n'a pas été adoptée. Dans le rapport *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, l'Organe d'appel a examiné le statut juridique des rapports du Groupe spécial et en particulier celui des rapports non adoptés. Les rapports des groupes spéciaux *adoptés*:

> sont une partie importante de l'"acquis" du GATT. Ils sont souvent examinés par les groupes spéciaux établis ultérieurement. Ils suscitent chez les Membres de l'OMC des attentes légitimes et devraient donc être pris en compte lorsqu'ils ont un rapport avec un autre différend. Mais ils n'ont aucune force obligatoire, sauf pour ce qui est du règlement du différend entre les parties en cause.[24]

32. En revanche, les rapports des groupes spéciaux *non adoptés* "n'ont aucun statut juridique dans le système du GATT ou de l'OMC car ils n'ont pas été approuvés sur décision des PARTIES CONTRACTANTES du GATT ou des Membres de l'OMC".[25] La conclusion de l'Organe d'appel est particulièrement pertinente dans cette affaire, car les Membres de l'OMC auraient pu entériner la décision du Groupe spécial dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation* en la codifiant dans le nouvel Accord sur les subventions de l'OMC. Étant donné qu'ils ne l'ont pas fait, nous devrions nous garder d'appliquer l'argumentation adoptée dans cette décision à des affaires relevant de l'Accord sur les subventions et, beaucoup plus encore, de l'Accord sur les sauvegardes.

33. Dans tous les cas, même si la décision du Groupe spécial dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation* était applicable dans le cas d'un droit compensateur, elle n'est pas pertinente dans la présente affaire. La détermination du Groupe spécial selon laquelle les producteurs de bétail n'étaient pas "des producteurs" de viande de bœuf destinée à la transformation se fondait largement sur son interprétation de l'article 6:6 du Code des subventions, qui déclare que:

> L'effet des importations subventionnées sera évalué par rapport à la production nationale du produit similaire lorsque les données disponibles permettent de définir cette production séparément sur la base de critères tels que les procédés de production, les réalisations des producteurs ou les bénéfices. Lorsque la production nationale du produit similaire ne peut être définie séparément sur la base de ces critères, les effets des importations subventionnées seront évalués par examen de la production du groupe, ou gamme, de produits le plus étroit, comprenant le produit similaire, pour lesquels les renseignements nécessaires pourront être fournis.[26]

34. De l'avis du Groupe spécial, il ressort de l'article 6.6:

> que l'analyse du préjudice devrait être limitée aux ressources directement utilisées dans la production du produit similaire lui-même. Appliqué à une production verticale comprenant plusieurs stades, ce principe impliquerait que l'analyse devrait de même être centrée sur le stade ou s'opère la fabrication proprement dite du produit similaire en question et non sur les stades antérieurs de production des matières premières.[27]

---

[24] *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, rapport de l'Organe d'appel, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, 4 octobre 1996, page 15.

[25] *Idem*, page 15.

[26] Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, article 6.6.

[27] Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation, paragraphe 5.3.

35. Le Groupe spécial a également cité l'article 6.6 lorsqu'il a noté la décision du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande – Transformateurs* (décision adoptée, contrairement à celle de l'affaire *Canada - Viande de bœuf destinée à la transformation*), qui, comme les États-Unis l'ont expliqué dans leur Première communication écrite (paragraphe 71), étaye la détermination de la branche de production nationale faite par l'ITC dans cette affaire.

36. L'Accord sur les sauvegardes ne contient aucune disposition équivalant à l'article 6.6. En conséquence, l'analyse du Groupe spécial, qui se fondait sur cette disposition, n'est pas pertinente.[28]

37. Ainsi qu'il en est question dans la première communication écrite des États-Unis, l'approche suivie par l'ITC dans cette affaire est étayée par les objectifs exprès de l'Accord sur les sauvegardes et des mesures correctives qu'il établit, qui ne sont pas comparables aux dispositions des Codes du Tokyo Round. La question ainsi posée devrait être résolue sur la base du texte de l'Accord sur les sauvegardes, qui est l'accord concerné ici et non par référence à une décision non adoptée d'un groupe spécial du GATT interprétant un autre accord et, en particulier, une disposition de cet accord qui ne figure pas dans l'Accord sur les sauvegardes.

38. En outre, cette affaire se distingue de l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation* non seulement sur le plan juridique, mais aussi dans les faits. Dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, le Groupe spécial a constaté que la viande de bœuf désossée destinée à la transformation était essentiellement un sous-produit résultant d'activités économiques dont le but principal était la production d'autres produits pour la vente.[29] La Communauté avait fait valoir que "si l'on considérait l'ensemble du processus économique par lequel était produite une matière première qui deviendrait de la viande de bœuf désossée destinée à la transformation, on ne pouvait soutenir que ce processus impliquait une production continue ou des liens pratiques au sens invoqué."[30] Par contre, et comme l'a confirmé l'ITC, la production de viande d'agneau impliquait à la fois une production continue et des liens pratiques entre l'agneau vivant et la viande d'agneau. L'ITC a constaté qu'aux États-Unis, la plupart des moutons et des agneaux sont élevés principalement pour la production de viande d'agneau.[31] À l'exception des agneaux qui sont conservés à des fins de reproduction, pratiquement tous les agneaux sont transportés chez les engraisseurs à l'automne[32] et sont ensuite envoyés chez les conditionneurs pour l'abattage.[33] Les conditionneurs transforment alors l'agneau ou envoient les carcasses aux dépeceurs qui les soumettent à une opération de transformation similaire.[34] Il est clair que ce n'est pas le cas quand la production du produit similaire résulte "d'activités économiques dont le but principal est la production d'autres produits pour la vente" comme cela était allégué dans "l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*".

39. L'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation* est pertinente dans la mesure où l'un des plaignants dans cette affaire – l'Australie – a adopté une position qui était contraire à la position qu'il a prise dans la présente affaire. Dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, l'Australie estimait que c'étaient les éleveurs qui produisaient la viande de bœuf. Les abattoirs rendaient simplement le produit utilisable.[35] L'Australie a adopté le même raisonnement que

[28] De l'avis des États-Unis, l'interprétation donnée à l'article 6.6 par le Groupe spécial (et donc sa conclusion dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*) était erronée. Par conséquent, même si l'Accord sur les sauvegardes contenait une telle disposition, cela ne changerait rien au fait que l'approche suivie par l'ITC sur ce point était correcte.

[29] *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, paragraphe 5.12.

[30] *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, paragraphe 3.23.

[31] Rapport de l'ITC, pages I-13 et II-4.

[32] Rapport de l'ITC, pages I-13 et II-11, II.

[33] Rapport de l'ITC, pages I-13 et II-14.

[34] Rapport de l'ITC, pages I-13 et II-14-15.

[35] *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, paragraphe 4.1.

l'ITC dans son enquête sur la viande d'agneau et a convenu que l'Association des éleveurs canadiens (CCA) devait inclure les éleveurs de bétail dans la branche de production nationale de la viande de bœuf. Comme l'a fait valoir l'Australie, quand le transformateur ne fait que rendre un produit "prêt à être mis sur le marché", il est juste de considérer que l'éleveur est le producteur du produit fini. La position de l'Australie dans cette affaire ne permet en aucun cas de conclure qu'en donnant au terme "producteur" son sens ordinaire, l'on pourrait apporter à la question posée ici une réponse contraire à la position exprimée par les États-Unis. De plus, si dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, l'Australie était d'avis que les éleveurs de bétail qui fournissaient moins de 50 pour cent de la viande entrant dans la fabrication d'un produit étaient des producteurs du produit fini, elle doit aussi estimer, assurément, que les éleveurs d'agneaux fournissant 100 pour cent de la viande entrant dans la fabrication d'un produit sont des producteurs de ce produit.

40. Ainsi que l'a allégué l'Australie dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*[36] cette analyse est conforme au paragraphe 2 de la section B de la note relative à l'article XVI du GATT de 1994, qui définit le produit primaire comme "tout produit de l'agriculture …, que ce produit soit sous sa forme naturelle ou qu'il ait subi la transformation qu'exige communément la vente en quantités importantes sur le marché international". Bien que dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, le Groupe spécial ait refusé d'invoquer la noter relative à l'article dans la mesure où le Groupe spécial et l'Accord du Tokyo Round avaient des objectifs différents, la définition figurant dans cette note fournit de nouvelles preuves que, dans le langage habituel du secteur, la production de produits primaires concerne à la fois des formes brutes et des formes transformées.

Question 5

Veuillez formuler vos observations sur l'argument développé par la Nouvelle-Zélande au paragraphe 29 de sa déclaration orale, selon lequel l'expression "l'ensemble des [producteurs]" figurant à l'article 4:1 c) concerne la représentativité des données utilisées dans une enquête portant sur la totalité de la branche de production, et non pas la portée ou l'importance de la branche de production nationale elle-même.

Réponse 5

41. L'expression "l'ensemble" des producteurs n'est pas définie dans l'Accord sur les sauvegardes. Si les États-Unis pensent comme la Nouvelle-Zélande que l'emploi de cette expression vise peut-être à assurer qu'une enquête en matière de sauvegardes n'est pas limitée à des membres déterminés d'une branche de production, ils rejettent l'allégation selon laquelle cette expression définit la sphère des producteurs dans une branche de production. Contrairement à l'allégation supplémentaire formulée par la Nouvelle-Zélande, les États-Unis n'ont pas utilisé l'expression "l'ensemble des" de façon à englober dans la branche de production d'autres membres que ceux qui produisent "un produit similaire ou directement concurrent".

L'ITC apporte-t-elle la preuve que la branche de production nationale se trouvait confrontée à une "menace de dommage grave" du fait de "quantités accrues" d'importations?

Question 6

Dans son enquête, comment l'ITC a-t-elle déterminé que la menace de dommage était "grave" plutôt que de moindre degré? Où ces arguments sont-ils développés dans sa détermination?

[36] *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, paragraphe 4.1.

Réponse 6

42. À titre préliminaire, il semble que la question de savoir si l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes imposait à l'ITC d'indiquer dans son rapport pourquoi la menace de dommage était "grave", plutôt que moins grave, ne semble pas être posée dans le présent différend et reste en dehors du mandat du Groupe spécial. L'article 3:1 est la seule disposition obligeant un Membre à publier les conclusions de ses autorités compétentes sur les points pertinents. Les plaignants n'ont pas soulevé cette question dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial, ni dans leurs premières communications écrites. Ces communications ne s'appuient sur l'article 3 que pour contester le choix d'une mesure de sauvegarde opéré par les États-Unis, mais non pour contester la détermination de menace de dommage grave faite par l'ITC, pour laquelle elles invoquent l'article 4. En conséquence, toute allégation selon laquelle, en vertu de l'article 3:1, l'ITC aurait pu présenter une conclusion juridique supplémentaire, se trouve en dehors du mandat établi pour ce différend. Toutefois, les États-Unis sont heureux de répondre à la question posée par le Groupe spécial.

43. Dans ses constatations (page I-16 à la page I-21), l'ITC a justifié sa conclusion selon laquelle la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave. Cet exposé explique pourquoi l'ITC considère que la dégradation des indicateurs économiques ... après 1996[37] confirme que la branche de production était menacée d'un dommage grave. L'ITC a explicitement reconnu que le critère applicable en matière de détermination de l'existence du dommage était la constatation d'une "dégradation générale notable de la situation de [la] branche de production nationale"[38], soit la définition du dommage grave donnée par l'article 4:1 b) (4:1 a)) de l'Accord sur les sauvegardes. La conclusion de l'autorité souligne parmi les autres difficultés auxquelles la branche nationale de production se trouvait confrontée[39], la diminution de la part de marché, de la production, des envois, des profits et des prix. Ces constatations expliquent pourquoi l'ITC considérait que la situation de la branche de production nationale était sur le point de connaître une dégradation générale notable.

44. L'Accord n'exige rien de plus. Dans leur ensemble, les Accords de l'OMC n'établissent pas une relation précise entre le critère de "dommage grave" énoncé dans l'Accord sur les sauvegardes et les autres critères établis dans d'autres accords, tels que le critère "du dommage important" (material injury) établi dans l'Accord antidumping. Bien que l'Accord sur les sauvegardes définisse les termes "dommage important", ni l'Accord antidumping, ni l'article VI du GATT de 1994 ne définissent le "dommage important". En conséquence, les Accords de l'OMC n'établissent pas les fondements qui permettraient de comparer avec précision les différents "degrés" de dommage, et ils n'appellent pas non plus à effectuer de comparaisons.

Question 7

En vertu du critère de causalité appliqué par les États-Unis dans la présente affaire, est-il possible de déterminer que les importations de viande d'agneau, prises isolément, ont causé ou menacé de causer un degré de dommage "grave", indépendamment du dommage supplémentaire éventuel qui pourrait être causé par d'autres facteurs? Dans l'affirmative, comment? Une telle détermination est-elle nécessaire? Veuillez donner des explications.

Réponse 7

45. L'affirmation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle l'Accord sur les sauvegardes prescrit à l'ITC d'"isoler" les effets de l'accroissement des importations suppose implicitement que l'Accord

[37] Rapport de l'ITC, page I-18.
[38] Rapport de l'ITC, page I-16, *citant* la section 202 c) de la Loi sur le commerce extérieur de 1930.
[39] Rapport de l'ITC, page I-21.

prescrit que l'accroissement des importations doit être la seule cause du dommage grave ou de la menace de dommage grave. L'obligation d'isolation alléguée, comme ses prémisses, sont infondées.

La "seule cause" du dommage

46. Les articles 2:1 et 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes, qui énoncent respectivement les conditions d'application des mesures de sauvegarde et les critères de détermination du dommage grave ou de la menace de dommage grave, emploient tous deux le verbe "causer" sous une forme ou une autre. Le dictionnaire Webster (1981) définit le verbe "causer" de la façon suivante: "être la cause ou l'occasion de" (to serve as cause or occasion of). Selon le Webster, il est clair que la "cause" n'est pas nécessairement le seul déterminant d'un résultat:

> la cause indique une condition ou une circonstance, ou une combinaison de conditions et de circonstances, qui entraîne (calls forth) effectivement et inévitablement un problème, un effet ou un résultat, *ou qui contribue substantiellement à entraîner ce problème, cet effet ou ce résultat*. (pas d'italique dans l'original)[40]

Comme l'indique la définition précédente, si la cause ne doit pas nécessairement être le seul déterminant d'un résultat, elle doit néanmoins être importante, ce qui signifie qu'elle doit *substantiellement* (materially) contribuer à l'obtention du résultat.[41] Le Webster donne la définition suivante du terme "material": "avoir une réelle importance ou des conséquences considérables: substantiel (substantial).

47. La Nouvelle-Zélande a contesté l'analyse de la "cause substantielle" qu'a faite l'ITC pour déterminer si l'accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave à la branche de production de viande d'agneau des États-Unis. Mais, comme cela a été démontré plus haut, l'expression "cause substantielle" (qui est définie par la législation américaine comme "une cause qui est importante et non moins importante que toute autre cause") est pleinement compatible avec le sens ordinaire du verbe "causer" tel qu'il est utilisé dans l'Accord sur les sauvegardes.

48. Le fait que l'Accord sur les sauvegardes traite de la "cause" selon son sens ordinaire, plutôt qu'au sens de "seule cause", est étayé par l'article 4:2 b). Cette disposition prescrit à l'autorité compétente de démontrer "l'existence d'un lien de causalité (causal link) entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave ou la menace de dommage grave". Ici, le terme de "causalité" signifie "qui constitue la cause, qui se rapporte à la cause, ou qui concerne la cause" et le terme "lien", "un élément unificateur: un moyen de relier ou de communiquer".[42] Contrairement à l'interprétation du verbe "causer" que donne la Nouvelle-Zélande, la définition du "lien de causalité" que contient l'article 4.2 b) suggère que l'autorité compétente n'a nullement l'obligation de démontrer que seul l'accroissement des importations a causé le dommage grave ou la menace de dommage grave. L'article 4:2 b) prescrit plutôt que l'autorité compétente doit simplement démontrer qu'il existe une relation entre l'accroissement des importations et le dommage qu'elle a constaté.

---

[40] Webster's Third New International Dictionary (Unabridged), 1981, page 356, pièce n° 33 des États-Unis ci-jointe.

[41] Si les définitions pertinentes du *New Shorter Oxford English Dictionary* ("NSOED") étayent le concept de causes multiples, *voir* NSOED, page 355 (où la "cause" est définie comme "ce qui produit un effet ou une conséquence; un antécédent ou des *antécédents* suivis par un certain phénomène") (pas d'italique dans l'original), elles ne traitent pas de l'élément "substantiel" de la "cause". *Voir également* le NSOED, page 355 (définissant ainsi le terme "causer": "être la cause de, produire un effet, entraîner; occasionner, produire; induire").

[42] *Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)*, page 355, 1317 (1981), pièce n° 33 des États-Unis ci-jointe.

49. Le fait que les termes "cause" et "lien de causalité" n'imposent pas une "seule cause" est illustré par le sens qu'on leur donne ordinairement lorsque l'on décrit les causes d'une maladie.[43] Pour recourir à une analogie tirée du domaine médical, le fait qu'une personne ait une maladie coronarienne peut être dû à plusieurs "causes", notamment une forte consommation de matières grasses, un mode de vie sédentaire, des périodes de stress prolongées, etc. Ces facteurs peuvent s'ajouter et se combiner de façon à produire une condition médicale unique: chacun, pour utiliser les termes du dictionnaire, "contribue substantiellement à provoquer (materially aids in calling forth) la maladie".

50. L'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes envisage de même une approche synergétique de la causalité. Il stipule spécifiquement que l'analyse doit porter non seulement sur le point de savoir si un produit particulier est importé en quantités tellement accrues, mais aussi et sur les "conditions telles" qu'il (le produit) cause ou menace de causer un dommage grave. Ainsi, l'article 2 envisage une enquête visant tous les autres facteurs affectant la branche de production nationale qui sont susceptibles de contribuer à créer les conditions dans lesquelles l'accroissement des importations cause un dommage grave.

51. De plus, comme l'observe la première communication écrite des États-Unis (paragraphe 116), l'article 4:2 b) reconnaît que des facteurs autres que l'accroissement des importations peuvent causer "un dommage à la branche de production nationale en même temps". Ce langage montre clairement que le dommage grave, ou la menace de dommage grave, causé à la branche de production nationale ne doit pas nécessairement être exclusivement imputable à l'accroissement des importations. Ainsi, ni le sens ordinaire du terme "causer", ni le langage pertinent de l'article 4:2 ne viennent étayer l'allégation selon laquelle l'Accord sur les sauvegardes prescrit que l'accroissement des importations doit être la seule cause du dommage grave ou de la menace de dommage grave.

52. Enfin, l'histoire des négociations de l'Accord sur les sauvegardes indique que les rédacteurs n'avaient pas l'intention de prescrire "une seule cause". En 1988, les États-Unis ont présenté une étude qui expliquait les procédures suivies par les États-Unis pour déterminer l'existence du dommage dans les affaires relevant de l'article XIX.[44] La communication traite spécifiquement du critère de "cause substantielle" appliqué par les États-Unis et explique que "l'accroissement des importations doit être à la fois une cause importante et une cause d'une importance égale ou supérieure à celle de toute autre cause de l'existence ou de la menace d'un préjudice grave".[45] Par la suite, le Secrétariat a publié une note qui résumait la présentation de la communication faite par les États-Unis ainsi que, brièvement, les descriptions que les Communautés européennes et l'Australie avaient faites de leur régime de sauvegarde. La note résumait également les discussions du Groupe de négociations et sur le critère de causalité:

> Nombre de délégations ont dit qu'il faudrait démontrer que le préjudice grave ou la menace de préjudice grave avait pour cause de brusques augmentations des importations et qu'une grande partie des producteurs nationaux s'en trouvaient lésés. Des délégations ont estimé qu'il fallait clairement établir le lien de causalité entre l'accroissement des importations et la dégradation générale de la situation des producteurs nationaux. Une délégation a dit que si les causes étaient multiples, il

[43] *Voir le Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, page 217 (l'emploi des termes "agent of a disease" (agent pathogène) pour expliquer le terme "causal"), page 695 (ou le sens du terme "lien" est illustré ainsi: "recherche d'un (lien) entre le fait de fumer et le cancer"), 1985, pièce 34 des États-Unis ci-jointe.

[44] *Groupe de négociation sur les sauvegardes: Procédures suivies par les États-Unis pour déterminer l'existence d'un préjudice en cas de recours à l'article XIX* (MTN.GNG/NG9/W/13) (3 mars 1998).

[45] *Id*., page 6.

> fallait démontrer que l'accroissement des importations était la cause principale et non pas simplement une cause importante ou essentielle. [46]
>
> * * * * *
>
> Le Président a résumé les débats … Il semblait entendu qu'il devait y avoir un lien de causalité direct et démontrable entre les importations et le préjudice, mais les avis divergeaient quant à savoir si l'augmentation des importations devait être une cause essentielle, substantielle ou importante.[47]

Il est intéressant de noter qu'il n'a pas été suggéré que les importations devaient être la "seule cause" du dommage grave.

53. Le résumé du Secrétariat démontre que les négociateurs de l'Accord sur les sauvegardes étaient conscients du fait que la formulation de l'article XIX relative à la causalité était susceptible d'interprétations différentes mais qu'aucune de celles-ci n'invoque l'option de "seule cause" que la Nouvelle-Zélande semble défendre. Compte tenu de cet éventail de points de vue, il est significatif que les négociateurs n'aient pas cherché à préciser dans l'Accord sur les sauvegardes le degré de "causalité" requis, que la cause soit "essentielle", "substantielle", "importante", "principale", ou autre. Conformément aux pratiques divergentes suivies par les parties contractantes du GATT au titre de l'article XIX, l'Accord sur les sauvegardes ne cherche pas à imposer de critère rigide de causalité, mais traite au contraire de "la cause" d'une façon qui correspond à son sens ordinaire.

Obligation d'isolation

54. Rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne prescrit à l'autorité compétente d'examiner les effets de l'accroissement des importations en les isolant de ceux des autres facteurs, même si cet examen est généralement faisable. Dans l'affaire *États-Unis - Imposition de droits antidumping sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège*[48], le groupe spécial du GATT a rejeté une telle proposition alors qu'il était avancé que les dispositions de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Code antidumping du Tokyo Round) semblables à celles de l'Accord sur les sauvegardes imposaient que l'effet des importations faisant l'objet de la mesure de sauvegarde soit considéré isolément.[49] Ce rapport est également pertinent pour l'examen de la question de savoir si l'Accord sur les sauvegardes impose une obligation d'isolation des effets de l'accroissement des importations.

55. Ainsi que le Groupe spécial l'a relevé, le Code antidumping issu du Tokyo Round ne contenait pas de prescription expresse sur la façon dont les autres facteurs de causalité devaient être examinés. Les dispositions pertinentes du Code relatives à la détermination de l'existence du dommage mettaient particulièrement l'accent sur les facteurs spécifiques que les autorités devaient considérer dans l'examen des effets des importations. Le Groupe spécial a conclu que cela ne voulait pas dire que l'ITC aurait dû "outre l'examen des effets des importations" au titre de ces dispositions,

---

[46] Groupe de négociation sur les sauvegardes, réunion des 7 et 10 mars 1988, note du Secrétariat, MTN.GNG/NG9/5, paragraphe 14 (22 avril 1988).

[47] *Id.*, paragraphe 24.

[48] *États-Unis – Imposition de droits antidumping sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège*, ADP/87, 30 novembre 1992, paragraphes 544 à 561 (États-Unis – Saumons) (interprétant une disposition du Code antidumping du Tokyo Round).

[49] Le rapport du Groupe spécial sera examiné plus loin dans la réponse donnée à la question 10, en particulier en ce qui concerne la façon dont il traite de l'origine de la deuxième phrase de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.

"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".[50]

56. L'article 4:2 a) (de l'Accord sur les sauvegardes), identique à la disposition pertinente du Code antidumping du Tokyo Round, énonce les facteurs spécifiques que l'autorité compétente doit examiner afin de déterminer si l'accroissement des importations a menacé de causer un dommage grave. Aucun de ces facteurs n'impose à l'autorité de déterminer l'étendue du dommage imputable à d'autres causes afin d'isoler les effets des importations. Certes, les facteurs spécifiques que l'autorité doit examiner au titre de l'article 4:2 c) peuvent être influencés par un certain nombre de conditions. Une branche de production se trouvant confrontée à un accroissement des importations, peut, par exemple, sacrifier sa part de marché et ses ventes mais ne pas diminuer le nombre d'emplois ou fermer ses entreprises. Elle peut encore chercher à protéger sa part de marché en sacrifiant ses profits ou, à l'inverse, réduire sa production, fermer ses entreprises et réduire ses effectifs tout en restant profitable. Il est à supposer que d'autres facteurs influeront sur la nature de la réponse qu'elle apportera. Comme en général de multiples facteurs affectent une branche de production nationale en même temps, si les négociateurs avaient eu l'intention de prescrire une analyse isolant les effets de l'accroissement des importations dans chaque cas, ils l'auraient fait de façon explicite.

57. L'emploi des termes "d'une façon ou d'une autre" ("l'ITC aurait dû d'une façon ou d'une autre déterminer l'étendue du préjudice ...") donne à penser que le Groupe spécial avait bien compris qu'il était problématique "d'isoler" les effets de l'accroissement des importations, tout au moins dans de nombreuses affaires. Par exemple, les multiples facteurs affectant une branche de production sont souvent interdépendants et toute tentative faite pour isoler les effets des importations pourrait nécessiter des constructions contraires aux faits, fondées sur des hypothèses non vérifiables ou sur des estimations approximatives. Il n'y a rien dans les termes de l'Accord sur les sauvegardes qui puisse être interprété comme exigeant de telles constructions.

58. En outre, les modèles économiques qui tentent d'isoler certains facteurs supposent généralement que les prix sont en équilibre sur le marché, ce qui est une hypothèse particulièrement contestable dans les circonstances donnant lieu à une enquête sur les sauvegardes, caractérisées par une poussée soudaine des importations. Si l'équilibre peut être atteint à long terme, les déterminations de l'existence de la menace, en particulier, concernent le futur "imminent".

59. L'Accord sur les sauvegardes, comme le Code antidumping du Tokyo Round ne prescrit pas de mener une analyse "isolant" les effets des importations des autres effets. Il prescrit aux autorités d'examiner tous les facteurs pertinents affectant les conditions de la branche de production, mais il ne leur donne pas d'instruction sur la façon de le faire.

Question 8

Les États-Unis font valoir que les circonstances de tous les segments de la branche de production nationale, tels que définis dans l'enquête, fluctuent de concert, bien que peut-être à des moments différents. Les données et l'analyse du rapport de l'ITC semblent indiquer que les éleveurs et les engraisseurs ont obtenu de plus mauvais résultats au cours de la période visée par l'enquête que les conditionneurs et les dépeceurs. Cela donne à penser que l'effet de l'accroissement des importations sur les prix a d'abord atteint les producteurs d'agneaux vivants, puis seulement ensuite les conditionneurs et les dépeceurs, c'est-à-dire les producteurs de viande d'agneau, bien que les importations aient été constituées de viande d'agneau. Si cela est vrai, pourquoi en serait-il ainsi? En effet, une telle situation ne devrait-elle pas être liée à la capacité des conditionneurs et des dépeceurs à répercuter *immédiatement* l'impact *total* des importations, en termes de prix, sur les éleveurs? Dans quelle partie du rapport de l'ITC, est-il

[50] *États-Unis – Saumons*, paragraphe 555.

***démontré* que cela s'est bien produit, et sur la base de quels renseignements factuels? Veuillez donner des explications détaillées.**

Réponse 8

60. Deux questions sont en fait posées ici: 1) quels sont les segments de la branche de production qui ont été les plus affectés et, 2) quels sont les segments qui ont été affectés les premiers.

61. L'ITC n'a pas classé les segments de la branche de production nationale de viande d'agneau selon qu'ils avaient été plus ou moins affectés. Ainsi, elle n'a pas constaté que le segment des éleveurs, ou un quelconque autre segment, avait été plus affecté qu'un autre. Elle a constaté que le prix de la viande d'agneau affectait les quatre segments de la branche de production de façon semblable, et que ces quatre segments avaient subi des difficultés financières au cours de l'année 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, années pendant lesquelles la poussée des importations s'est produite. Alors que l'ITC a donné des preuves indiquant que les effets de l'accroissement des importations sur les prix avaient d'abord eu une incidence sur les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau, puis ensuite sur les producteurs d'agneaux vivants, elle n'a pas estimé nécessaire de constater qu'il y avait eu une progression, ou que le segment le plus touché était le segment qui avait été affecté le premier. Les faits d'une affaire s'ordonnent rarement en une séquence parfaite. Il est certes tout à fait possible que le segment des éleveurs, qui a manifestement été touché par la poussée des importations de viande d'agneau à bas prix, ait été le plus touché des quatre segments, ce qui s'expliquerait en partie par les effets résiduels et décroissants de la suppression des versements effectués au titre de la Loi sur la laine. Ce qui est important, c'est que l'ITC a considéré la situation de l'ensemble de la branche de production – l'ensemble des quatre segments – et a conclu que la branche de production dans son ensemble était menacée de dommage grave du fait de la poussée d'importations à bas prix.

62. La principale constatation de l'ITC sur ce point est exposée à la page I-14 du rapport de l'ITC, comme suit:

> Il y a également des éléments de preuve montrant que le prix de la viande d'agneau affecte l'ensemble des quatre segments de la branche de production de la même façon – à savoir que, quand les transformateurs ont de bons résultats, les éleveurs et les engraisseurs en profitent également, *mais quand les transformateurs se trouvent confrontés à des prix plus bas, ils répercutent ces prix plus bas sur les engraisseurs et les éleveurs, et tous en subissent dans une certaine mesure les conséquences*. [pas d'italique dans l'original] Ainsi que cela est décrit ci-après, l'ensemble des quatre segments a subi des difficultés financières au cours de la période visée par l'enquête, et tous ont enregistré une baisse significative de la valeur unitaire de leurs ventes à la fin de la période. Aucun représentant de l'un quelconque des quatre segments de la branche de production n'a indiqué que les intérêts économiques des conditionneurs et des dépeceurs étaient différents de ceux des éleveurs et des engraisseurs.

63. Les constatations de l'ITC sont amplement corroborées par les éléments de preuve qui figurent dans les documents de l'enquête. Par exemple, le rapport de l'ITC montre que le chiffre d'affaires net des conditionneurs et des dépeceurs a diminué de 1996 à 1997 et entre la période intermédiaire de 1997 et la période intermédiaire de 1998.[51] Le revenu d'exploitation des conditionneurs est tombé à son point le plus bas à la fin de la période visée par l'enquête. Les représentants des entreprises de conditionnement et de dépeçage ont indiqué qu'ils avaient dû réduire leurs prix, et parfois vendre à perte, pour faire face à la concurrence des importations à bas prix.[52]

[51] Rapport de l'ITC, page I-19.
[52] Rapport de l'ITC, page I-19.

Pour ce qui est de l'effet de transmission des prix, l'ITC a également cité des témoignages apportés lors de son audition concernant le dommage par des représentants de différents segments de l'industrie.[53] L'ITC a cité le témoignage d'un éleveur selon lequel "les prix plus bas des produits importés ont forcé les transformateurs à payer moins cher les carcasses qu'ils achetaient aux conditionneurs qui à leur tour ont dû diminuer les prix auxquels ils achetaient les agneaux vivants dans les parcs d'engraissement". Cet éleveur a expliqué que la chute des prix au niveau des transformateurs a contraint les exploitants de parcs d'engraissement à vendre leurs agneaux, au printemps 1998, à un prix inférieur à celui auquel ils les avaient achetés à l'automne 1997, ce qui les a contraints à réduire le prix d'achat qu'ils pouvaient offrir pour les agneaux à l'automne 1998. Citant cet éleveur, l'ITC a de plus constaté que les prix plus bas des produits importés avaient contraint l'ensemble de la branche de production nationale de viande d'agneau à réduire substantiellement, par vagues successives, les prix auxquels ils pouvaient acheter les agneaux.[54]

64. La deuxième phrase de la question, qui se réfère aux résultats obtenus pendant "la période visée par l'enquête" donne à penser que la question posée pourrait se fonder, au moins en partie, sur un examen ou une comparaison des données de la branche de production relatives à quelques-uns des quatre segments au cours de la période qui a précédé la poussée des importations. Si l'ITC a examiné les importations et la situation de la branche de production au cours de la période allant de 1993 à septembre 1998, soit l'ensemble de la "période visée par l'enquête", comme cela est expliqué dans la première communication des États-Unis, la détermination de la menace de dommage faite par l'ITC est fondée sur la poussée des importations qui s'est produite après 1996 et la dégradation des indicateurs de la branche de production qui en est résultée, ainsi que la poursuite prévue de ces tendances.[55] Les éléments de preuve rapportés dans le rapport de l'ITC concernant la séquence des événements qui se sont produits après la poussée des importations corroborent pleinement la détermination faite par l'ITC.

Question 9

Les États-Unis ont fait valoir que même si l'on définissait la branche de production nationale comme ne comprenant que les conditionneurs, les conditionneurs/dépeceurs et les dépeceurs, l'enquête aurait déterminé qu'une mesure de sauvegarde était nécessaire pour éviter une "menace de dommage grave" et faciliter l'ajustement. Les États-Unis pourraient-ils indiquer de façon précise quels sont les renseignements donnés dans le rapport publié qui étayent une telle affirmation?

[53] Rapport de l'ITC, page I-14, n. 50.

[54] Rapport de l'ITC, page I-14, n. 50. *Voir également* le témoignage similaire apporté par Joseph Casper, Vice-Président, Chicago Lamb & Veal Co., (entreprise de dépeçage) dans le procès-verbal de l'audition concernant le dommage, page 22, pièce n° 35 des États-Unis ci-jointe et, à la page 30, par Harold Harper, propriétaire d'un parc d'engraissement, pièce n° 36 des États-Unis ci-jointe. ("Voici ce qui c'est passé. À l'automne 1997, j'ai acheté des agneaux au prix d'environ 1 dollar la livre. Toutefois, quand je suis allé vendre mes agneaux, durant l'hiver 1997 et 1998, je n'ai pu obtenir que 40 à 60 cents par livre. Pourquoi? Parce que le conditionneur que j'approvisionnais traditionnellement en agneaux a été contraint d'abaisser les prix qu'il me faisait parce que son client, le transformateur, avait dû abaisser considérablement ses prix pour faire face à la concurrence des importations. L'impact des prix incroyablement bas qu'offraient les importateurs s'est répercuté sur toute la filière de distribution car chaque secteur était forcé de demander à ses fournisseurs de réduire leurs prix pour essayer de rester concurrentiel.")

[55] *Voir* première communication écrite des États-Unis, paragraphes 79-82.

Réponse 9

65. L'ITC a explicitement déclaré: "nous constatons que, dans tous les secteurs, il existe des éléments de preuve de l'existence d'une menace de dommage grave".[56] L'ITC a collecté des renseignements sur les quatre segments de la branche de production de viande d'agneau nationale de façon à pouvoir inclure dans la branche les éleveurs et les engraisseurs si les faits venaient appuyer une telle constatation. Plus précisément, l'ITC a collecté des données et d'autres renseignements concernant directement les conditionneurs de viande d'agneau, les conditionneurs/dépeceurs et les dépeceurs, relatifs à la part de marché, à la production nationale de viande d'agneau, aux expéditions, à la rentabilité, à la capacité, à l'utilisation de la capacité, aux inventaires, à l'emploi, à la productivité et aux prix. Dans son analyse de la causalité, l'ITC a également considéré quelles pouvaient être les causes de dommages autres que les importations au niveau du transformateur.

66. Les constatations de l'ITC expliquent pourquoi l'ITC a relevé des éléments de preuve de l'existence d'une menace de dommage grave en ce qui concerne les secteurs du conditionnement et du dépeçage pris isolément. Cette analyse a été axée sur la période 1997-1998, pendant laquelle la part des importations sur le marché de la viande d'agneau des États-Unis est passée de 20,7 pour cent en 1996 à 24,8 pour cent en 1997 et à 30,7 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998.[57] L'ITC a également constaté que l'accroissement de 9,7 millions de livres des importations de viande d'agneau enregistré en 1997, avait pour contrepartie une baisse des expéditions d'agneau américaines de 8,4 millions de livres.[58] Sur la base de données compilées par le Département de l'agriculture des États-Unis, l'ITC a constaté que la production nationale et les expéditions de viande d'agneau avaient diminué en 1997, et que la production avait continué à baisser au cours de la période intermédiaire de 1998.[59]

67. Sur la base des réponses obtenues au questionnaire, l'ITC a constaté que le chiffre d'affaires net et le revenu d'exploitation des conditionneurs et des dépeceurs avaient sensiblement diminué. L'ITC a indiqué l'ampleur de cette baisse en pourcentage dans un rapport confidentiel et constaté que le revenu d'exploitation de la plupart des conditionneurs et dépeceurs avait atteint son point le plus bas à la fin de la période visée par l'enquête, en 1997 et pendant la période intermédiaire de de 1998. L'ITC a également relevé que les représentants des entreprises de conditionnement et de dépeçage ont indiqué qu'ils avaient dû réduire leurs prix, et parfois vendre à perte, afin de faire face à la concurrence des importations à bas prix.[60] L'ITC a également constaté que les entreprises des segments de conditionnement et de dépeçage ont fait état des difficultés qu'elles rencontraient pour récupérer le montant des nouveaux investissements qu'elles avaient faits dans les installations et dans l'équipement et pour rembourser leurs emprunts.[61]

68. L'ITC a constaté que la capacité des conditionneurs était plus faible en 1997 qu'aux premiers stades de l'enquête mais qu'elle s'était accrue pendant les périodes intermédiaires de 1998 et 1997. Il a également constaté que l'utilisation de la capacité des entreprises de conditionnement, après avoir progressé de façon régulière de 1993 à 1996, a diminué en 1997 et tombé au cours de la période intermédiaire de 1998, à son niveau le plus bas de la période visée par l'enquête (soit 73,5 pour cent), niveau sensiblement inférieur à celui de la période intermédiaire de 1997, qui était de 85,7 pour cent.[62]

[56] Rapport de l'ITC, page I-16, n. 61.
[57] Rapport de l'ITC, page I-24, II-50 (tableau 32).
[58] Rapport de l'ITC, page I-24.
[59] Rapport de l'ITC, page I-18.
[60] Rapport de l'ITC, page I-19.
[61] Rapport de l'ITC, page I-21.
[62] Rapport de l'ITC, page I-20.

L'ITC a constaté que l'utilisation de la capacité des conditionneurs avait sensiblement diminué, tout en notant que la capacité des conditionneurs avait sensiblement progressé.[63]

69. L'ITC a collecté de très nombreuses données comparant le prix de la viande d'agneau produite aux États-Unis et le prix de la viande d'agneau importée. Elle a constaté que, dans la plupart des cas, le prix de la viande d'agneau américaine, australienne et néo-zélandaise s'était établi à un niveau plus bas au cours du second semestre de 1997 et des trois premiers trimestres de 1998, à un moment où les importations progressaient rapidement. Elle a constaté que l'on pouvait s'attendre à ce qu'une nouvelle augmentation des importations exerce à nouveau une pression à la baisse sur les prix pratiqués sur le marché américain.[64] L'ITC a constaté que les résultats financiers des "différents segments s'étaient dégradés du fait de la diminution des ventes et de la baisse des prix, à la suite de l'accroissement des importations".[65]

70. Dans l'examen des autres causes possibles de dommage, l'ITC a formulé des constatations concernant spécifiquement les segments des conditionneurs et des dépeceurs de la branche de production nationale. Elle a constaté en particulier qu'aucune des autres causes possibles suivantes - concurrence d'autres produits carnés, hausse des coûts des intrants, concentration dans le segment des conditionneurs, efficacité des programmes de commercialisation nationaux - ne constituait des causes importantes et que la seule cause importante de menace de dommage grave était l'accroissement des importations. Pour ce qui était de la concurrence des autres produits carnés, l'ITC n'a relevé aucun élément prouvant que les autres produits carnés se substituaient à la viande d'agneau, mais a plutôt constaté que la consommation nationale de viande d'agneau était restée relativement stable depuis 1995.[66] Pour ce qui est du coût des intrants, l'ITC a constaté que le coût des intrants utilisés par les conditionneurs et les dépeceurs avait légèrement progressé, parallèlement à l'augmentation de la production. Elle a donc conclu que ce n'était pas l'augmentation du coût des intrants qui expliquait la diminution notable des profits de la branche de production nationale, et que l'on ne prévoyait pas de nouvelle augmentation de ces coûts dans le futur imminent.[67] Pour ce qui est de la concentration dans le segment des conditionneurs, l'ITC a relevé la thèse des requérants selon laquelle celle-ci avait en fait diminué au cours des cinq dernières années. L'ITC a également estimé qu'un niveau de concentration indu dans le segment des conditionneurs aurait protégé ceux-ci des effets des produits importés à bas prix et leur aurait permis de répercuter plus facilement la baisse des prix sur les engraisseurs et les éleveurs. Or, au contraire, les conditionneurs ont enregistré une baisse des profits et opéré à perte au cours de la période intermédiaire de 1998.[68]

La conclusion de l'ITC, selon laquelle l'augmentation des importations était "une cause substantielle" d'une menace de dommage grave est-elle compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et avec le GATT de 1994?

Question 10

Les États-Unis conviendraient-ils que l'article 4.2 b) prescrit que l'on doit démontrer que l'accroissement des importations, même considéré isolément des autres facteurs de causalité, cause une menace de dommage grave? Dans la négative, comment, selon vous, faut-il interpréter les dispositions de l'Accord? Veuillez donner des explications. Dans l'affirmative, comment le critère de "cause substantielle" appliqué par les États-Unis en l'espèce ("cause

[63] Rapport de l'ITC, page I-20.
[64] Rapport de l'ITC, page I-24.
[65] Rapport de l'ITC, page I-24.
[66] Rapport de l'ITC, page I-25.
[67] Rapport de l'ITC, page I-25.
[68] Rapport de l'ITC, pages I-25-26.

importante et non moins importante que toute autre cause") est-il compatible avec cette prescription?

Réponse 10

71. Comme nous l'avons démontré dans notre réponse à la question 7, l'Accord sur les sauvegardes ne prescrit pas que l'augmentation des importations soit la seule cause de dommage grave ou de menace de dommage grave. Le critère de "cause substantielle" établi par la législation américaine est pleinement compatible avec l'article 4:2 a) qui prescrit de déterminer si un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave. Dans la même réponse, les États-Unis ont démontré que l'article 4:2 a) n'exige pas que l'autorité compétente mène une analyse isolant les effets de l'accroissement des importations et a expliqué pourquoi les résultats d'une telle analyse seraient suspects.

72. Rien dans l'article 4:2 b) ne prescrit de mener une analyse isolant les effets de l'accroissement des importations du type de celle qui est décrite par le Groupe spécial. La deuxième phrase de cet article prescrit seulement à l'autorité compétente de ne pas imputer à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs. Cette analyse est possible si, comme l'a fait l'ITC, l'on examine tour à tour chaque facteur possible de dommage afin de déterminer ses effets, le cas échéant, sur la situation de la branche de production.

73. L'interprétation qui été faite de la seconde phrase de l'article 4:2 b) va à l'encontre de celle qui conduirait à prescrire une analyse isolant les effets de l'accroissement des importations. Avant l'achèvement du Cycle d'Uruguay, on interprétait généralement les termes de cette phrase comme n'imposant pas d'analyse isolant ces effets.

74. La seconde phrase de l'article 4:2 b) est tirée du texte similaire qui figure à l'article 3:4 de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT (aussi appelé Code antidumping du Tokyo Round). Aux termes de la deuxième phrase de l'article 3:4 "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 doivent pas être imputés aux importations faisant l'objet d'un dumping".[69] Bien avant les négociations du Cycle d'Uruguay, qui se sont achevées en 1994, un groupe spécial de règlement des différends du GATT interprétait la seconde phrase de l'article 3:4 d'une façon qui réfute sans ambiguïté l'argument présenté en l'espèce par la Nouvelle-Zélande, en concluant que la prescription:

> 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.[70]

[69] La deuxième phrase de l'article 4.2 b) de l'Accord sur les sauvegardes est la suivante "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 cette phrase, la clause dépendante, de même que la disposition parallèle du Code antidumping du Tokyo Round, reconnaît que d'autres facteurs peuvent, dans certains cas, mais non dans tous, causer également le dommage. La clause indépendante substitue les termes "ne sera pas" aux termes "ne doivent pas" et, compte tenu des différents sujets traités par ces accords, les termes "l'accroissement des importations" aux termes: "importations faisant l'objet d'un dumping". Ainsi, les modifications opérées lors de l'adoption de cette formulation dans l'Accord sur les sauvegardes ne sont pas substantielles.

[70] *États-Unis – Saumons*, paragraphe 555.

Dans cette affaire, le groupe spécial a estimé qu'il était suffisant que l'ITC n'ait pas ignoré les autres facteurs qui, selon ses constatations, avaient eu des effets défavorables sur la branche de production nationale. Dans ce cas, l'ITC n'avait pas éliminé la possibilité que d'autres facteurs avaient pu avoir des effets défavorables.[71]

75. Comme dans la présente affaire, le groupe spécial a examiné si, dans sa détermination, l'ITC avait adéquatement pris en compte l'accroissement de la production d'autres produits similaires qui aurait pu affecter les prix du produit faisant l'objet de la mesure de sauvegarde. Bien que l'ITC n'ait pas spécifiquement traité de cette question dans sa détermination, "le Groupe spécial a considéré que les éléments spécifiques analysés par l'ITC donnaient à penser que l'accroissement de l'offre de saumons du Pacifique n'avait pu avoir qu'un effet limité sur les prix des saumons de l'Atlantique frais sur le marché intérieur des États-Unis".[72]

76. De la même façon, le groupe spécial a accepté l'analyse qu'avait faite l'ITC des problèmes internes de la branche de production en tant qu'autre cause possible du dommage, estimant qu'il était suffisant de constater que la branche avait été profitable au cours des années antérieures et que ses derniers résultats financiers étaient pires que ceux que l'on aurait autrement pu escompter.[73] Examinant les constatations de l'ITC concernant les effets de l'accroissement des importations de produits autres que ceux faisant l'objet d'un dumping en tant qu'autre cause de dommage, le groupe spécial a estimé qu'il était suffisant d'établir qu'on "ne pouvait pas raisonnablement constater [, de l'avis du Groupe spécial,] que l'ITC avait imputé aux importations en provenance de Norvège des effets causés entièrement par les importations en provenance des autres pays fournisseurs".[74]

77. Le groupe spécial *États-Unis – Saumons* n'a en aucun cas constaté que l'obligation de ne pas imputer un dommage provenant d'autres causes à l'accroissement des importations faisant l'objet de la mesure de sauvegarde imposait à l'autorité d'isoler les effets de l'accroissement de ces importations et de déterminer si l'ampleur du dommage qu'elles avaient causé était substantielle. Dans la présente affaire, la détermination de l'ITC va bien au-delà de ce que le groupe spécial a estimé suffisant dans l'affaire *États-Unis – Saumons*. Dans ce cas, le groupe spécial a estimé que l'ITC n'avait pas besoin d'analyser de façon explicite les effets de chacune des autres causes de dommage envisagée. Au contraire, dans l'enquête qui nous intéresse ici, l'ITC a examiné chacune des autres causes envisagée. Dans l'affaire *États-Unis – Saumons*, le groupe spécial n'a pas demandé à l'ITC d'évaluer par exemple si les effets des importations qui n'étaient pas visées par la mesure de sauvegarde n'étaient pas plus importants que ceux des importations faisant l'objet d'un dumping. Aux termes de la loi américaine, l'examen de la causalité auquel procède l'ITC dans les enquêtes concernant la clause de sauvegarde doit présenter des conclusions établissant qu'aucune autre cause n'est plus importante que l'accroissement des importations. Ainsi, l'examen des autres causes mené par les États-Unis va bien au-delà de l'analyse qui, dans l'affaire *États-Unis - Saumons*, a été estimée suffisante pour assurer que le dommage causé par d'autres facteurs n'est pas imputé à l'accroissement des importations.

78. Si les rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes avaient voulu imposer une condition visant à isoler les effets de l'accroissement des importations, ils ne se seraient pas contentés de reprendre un langage presque identique à celui d'une clause dont le sens avait déjà été interprété, bien avant l'achèvement du Cycle d'Uruguay, comme n'imposant pas une telle obligation. Les États-Unis seraient privés des avantages découlant du marché qu'ils avaient conclu lors du Cycle d'Uruguay si l'interprétation qui était faite de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes conduisait à exiger une analyse "isolant" les effets de l'accroissement des importations.

---

[71] *Voir États-Unis – Saumons*, paragraphe 547, citant le rapport de l'ITC.
[72] *États-Unis – Saumons*, paragraphe 558.
[73] *États-Unis – Saumons*, paragraphe 559.
[74] *États-Unis – Saumons*, paragraphe 557.

Question 11

L'ITC a déterminé que "l'accroissement des importations constitue, pour la branche de production nationale de viande d'agneau, une cause de menace de dommage grave importante en soi *et non moins importante que toute autre cause*". Dans sa première communication écrite concernant la présente affaire, les États-Unis ont fait valoir que l'ITC n'avait pas trouvé d'élément de preuve établissant que l'un quelconque des autres facteurs allégués aurait pu affecter de façon significative la situation de la branche de production nationale pendant l'année 1997 et la période intermédiaire de 1998 (paragraphe 108). Veuillez expliquer comment vous conciliez les divergences apparentes entre le texte du rapport de l'ITC et celui de la première communication écrite des États-Unis. Par exemple, où peut-on trouver dans le rapport de l'ITC les constatations auxquelles il est fait référence dans la première communication écrite des États-Unis?

Réponse 11

79. Les constatations auxquelles se réfèrent les États-Unis au paragraphe 108 de leur première communication écrite se trouvent dans l'évaluation qu'a faite l'ITC des éléments de preuve concernant chacune des autres causes possibles de dommage alléguée ou identifiée au cours de l'enquête. Bien que l'ITC ait énoncé ses constatations dans les termes requis par la loi américaine, son évaluation des éléments de preuve concernant chacune des autres causes possibles – suppression des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine, concurrence d'autres produits carnés, hausse des coûts des intrants, engraissement excessif des agneaux, concentration dans le segment des conditionneurs et absence de programme de commercialisation efficace – démontre clairement qu'aucune cause alléguée autre que l'accroissement des importations n'a contribué de façon importante à la menace de dommage grave.

80. Pour ce qui est de l'impact de la cessation (des versements au titre de) la Loi sur la laine, l'ITC a constaté que ceux-ci avaient pour la plupart été progressivement éliminés en 1994 et 1995 et avaient cessé en 1996, *avant* la poussée des importations. L'ITC a également constaté que la branche de production nationale avait connu une certaine reprise après la date de la cessation définitive des versements et que les effets de cette cessation s'estompaient de mois en mois. En conséquence, le rapport de l'ITC ne fait pas apparaître de lien entre les effets de moins en moins importants de la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine et sa conclusion selon laquelle la situation de la branche de production nationale se dégraderait dans un futur imminent. Bien que l'ITC ait analysé la question de l'abrogation de la Loi sur la laine comme une "autre cause" alléguée, il est clair que cette abrogation ne constituait pas un autre facteur au sens de l'article 4:2 b), qui exige que ce facteur cause un dommage "en même temps" que l'accroissement des importations. De surcroît, l'ITC a constaté que l'abrogation de la Loi sur la laine ne pouvait avoir eu qu'un effet indirect sur la situation des conditionneurs et des dépeceurs car ceux-ci n'avaient jamais touché de subventions au titre de ladite loi.[75]

81. Pour ce qui est de la concurrence d'autres viandes, telles que le bœuf, le porc et la volaille, l'ITC a constaté que la consommation de viande d'agneau par habitant était restée relativement stable depuis l'année 1995, ce qui indiquait que les consommateurs n'avaient pas substitué la consommation d'autres produits carnés à celle de la viande d'agneau.[76] Par ailleurs l'ITC n'a pas trouvé de raison qui permettrait de prévoir qu'une telle substitution se produirait dans un futur imminent. Ainsi, bien qu'il ait été allégué que ce facteur était une autre cause de dommage, l'ITC a rejeté cette allégation.

[75] Rapport de l'ITC, pages I-24-25.
[76] Rapport de l'ITC, page I-25.

82. En ce qui concerne la hausse des coûts des intrants, l'ITC a constaté que les dépenses des éleveurs avaient légèrement progressé puis diminué pendant la période intermédiaire de 1998, et que les dépenses des engraisseurs avaient augmenté plus rapidement mais non de façon spectaculaire, et que les coûts des intrants achetés par les conditionneurs et les dépeceurs avaient légèrement augmenté, parallèlement à la production. L'ITC a conclu qu'il n'y avait pas eu de hausse significative du coût des intrants susceptible d'expliquer la nette diminution des profits de la branche, et qu'aucune augmentation n'était prévue dans un futur imminent.[77] En résumé, l'ITC n'a pas constaté de lien causal entre les coûts des intrants et la menace de dommage grave.

83. L'ITC a également examiné les allégations des entreprises australiennes et néo-zélandaises interrogées lors de l'enquête, selon lesquelles en 1997, les engraisseurs américains avaient laissé trop longtemps les agneaux dans les parcs d'engraissement et que de ce fait, ces agneaux avaient un surpoids, ce qui avait pour effet d'abaisser leurs prix à l'abattage. Là encore, l'ITC a rejeté cette allégation sur la base des faits. L'ITC a relevé que les données du Département de l'agriculture des États-Unis montraient que le contenu en graisse des agneaux américains était plus faible en 1997 que lors de stades antérieurs de la période visée par l'enquête. Elle a aussi constaté que même si elle acceptait les allégations des entreprises interrogées, ces agneaux "gras" n'auraient représenté qu'une faible partie, au plus, de la production nationale totale de viande d'agneau. L'ITC a également noté que les entreprises interrogées n'ont pas allégué que cet engraissement excessif se produisait encore ou représentait une menace future.[78] Donc, là encore, ce facteur ne s'est pas produit "en même temps".

84. Pour ce qui est de la concentration dans le segment des conditionneurs, l'ITC a pris note de la thèse des requérants, qui n'a pas été refusée par les entreprises interrogées, selon laquelle la concentration dans le segment des conditionneurs avait en fait diminué au cours des cinq dernières années. En outre, l'ITC a constaté que dans le cas d'une concentration excessive, les conditionneurs auraient été protégés des effets des importations à bas prix et auraient été mieux à même de répercuter ces bas prix sur les engraisseurs et les éleveurs. Au contraire, les conditionneurs, comme les autres segments de la branche de production nationale de viande d'agneau, ont enregistré une baisse des profits à la fin de la période visée par l'enquête et ont opéré à perte au cours de la période intermédiaire 1998.[79] L'ITC a également rejeté cette allégation sur la base des faits.

85. Enfin, l'ITC a examiné la question de l'absence de programme de commercialisation efficace visant à accroître la demande à la suite de la cessation des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine.[80] L'ITC n'était pas tenue de supposer qu'il était approprié de considérer que l'absence d'un tel programme était un facteur causant un dommage au titre de l'article 4:2 b), et non pas une mesure d'ajustement possible afin de réparer le dommage. Il serait certes paradoxal d'interpréter l'Accord sur les sauvegardes d'une façon qui établisse que, parce qu'une branche n'avait pas dans le passé appliqué des mesures d'ajustement, elle ne pouvait obtenir l'aide nécessaire pour rendre les mesures d'ajustement efficaces.

86. De toute façon, l'ITC a constaté que seule la mise en place d'un programme de commercialisation efficace aurait pu avoir (c'est-à-dire avait le potentiel d'avoir) un effet important. Elle n'a pas constaté que la branche aurait pu mettre en œuvre un programme qui aurait eu des résultats entre la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine et le début de la poussée des importations.[81] L'ITC n'a pas constaté que l'absence de programmes de commercialisation visant à

[77] Rapport de l'ITC, page I-25.
[78] Rapport de l'ITC, page I-25.
[79] Rapport de l'ITC, pages I-25, I-26.
[80] Rapport de l'ITC, page I-26.
[81] De fait, les constatations des commissaires relatives aux mesures correctives donnent à penser le contraire. Trois commissaires ont observé que développer de nouveaux marchés et de nouveaux produits de

accroître la demande de viande d'agneau, dont les avantages potentiels relèverait de la spéculation, était un facteur causant une menace de dommage. Mais elle s'est référée à l'ensemble de sa décision dans laquelle elle avait constaté (comme cela a été mentionné plus haut) que la consommation, qui avait auparavant diminué, s'était stabilisée depuis 1996, date de la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine. Elle a également constaté qu'il n'y avait pas de raison de prévoir que les préférences des consommateurs pour la viande d'agneau se modifieraient dans un futur imminent.[82] Ainsi, l'ITC a constaté que la stabilisation de la demande était une situation dans laquelle l'augmentation des importations causerait une diminution des ventes des producteurs américains, une baisse des prix, ou bien l'une et l'autre, dans un futur imminent.[83] En résumé, l'ensemble du rapport montre que l'ITC n'a pas considéré que l'absence de programme visant à accroître la demande causerait une dégradation de la situation dans un futur imminent.

87. En résumé, les constatations de l'ITC expliquent pourquoi aucune des autres causes de dommage envisagée ne devrait être considérée comme un des "facteurs autre(s) qu'un accroissement des importations [qui cause] un dommage à la branche de production nationale en même temps" au titre de l'article 4:2 b). Le fait que l'ITC ait énoncé ses conclusions en termes de savoir si, selon la loi américaine, les autres facteurs de causalité proposés étaient plus importants que l'accroissement des importations ne modifie pas cette conclusion. Comme cela est démontré ailleurs, même si l'ITC avait constaté que ces facteurs constituaient d'autres causes pertinentes, ces constatations auraient été adéquates au regard du critère des États-Unis. Cependant, si le Groupe spécial aboutit à une conclusion contraire sur cette question, le fait que l'ITC ait formulé ses conclusions dans les termes requis par la loi des États-Unis ne pose pas problème dans la présente affaire.

88. Comme cela est analysé dans la réponse apportée à la première question du Groupe spécial aux États-Unis, la seule obligation de présenter des conclusions juridiques figure à l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes et les plaignants n'ont pas contesté la détermination faite par l'ITC au titre de cet article. Ainsi, la seule question qui est posée au Groupe spécial sur ce problème est celle de savoir si, en application de l'article 4:2 c), le rapport de l'ITC contient une analyse détaillée de l'affaire ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés satisfaisant aux prescriptions de l'article 4:2 b). Quels que soient les termes dans lesquels l'ITC a exprimé ses conclusions, son examen des autres facteurs de causalité allégués satisfait aux prescriptions de l'article 4:2 b), même selon l'interprétation qu'en donne la Nouvelle-Zélande.

Question 12

Si, dans deux situations hypothétiques, l'accroissement des importations causait une proportion égale de dommage grave (par exemple 30 pour cent), mais que dans la première situation, l'un des "autres facteurs" causait un dommage de plus de 30 pour cent, tandis que dans la seconde situation, aucun "autre facteur" ne causait, à lui seul, une part de dommage de plus de 30 pour cent, le critère de "cause substantielle" appliqué par les États-Unis permettrait-il d'imposer une mesure de sauvegarde dans la première situation mais non dans la seconde?

---

façon à accroître la demande prendrait du temps (rapport de l'ITC, page I-34). La recommandation de ces commissaires sur les mesures correctives indiquait clairement qu'un programme d'expansion de la demande n'aurait pu à lui seul empêcher le dommage grave dans un futur imminent, notamment parce qu'elle reconnaissait qu'un ajustement du côté de la production, autant qu'un programme de commercialisation, était nécessaire pour rendre la branche américaine concurrentielle (rapport de l'ITC, page I-34, n. 169). Deux Commissaires ont noté que la question de savoir si la branche, même avec la protection des sauvegardes, pouvait efficacement opérer un ajustement, comportait un "degré d'incertitude" inévitable. Rapport de l'ITC, page I-41.

[82] Rapport de l'ITC, pages I-22, I-25.

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

Réponse 12

89. Comme on peut le constater à la lecture des réponses que les États-Unis ont données aux questions 7 et 10 du Groupe spécial, cette question présente une situation hypothétique qui n'entre pas dans le cadre de l'analyse menée par l'ITC aux termes de la loi américaine. Contrairement à ce que cette question suppose, L'ITC n'évalue pas la part de dommage causée par chaque facteur isolément pour comparer ensuite les pourcentages. Elle détermine si l'accroissement des importations est un facteur important parmi les diverses causes qui déterminent la totalité du dommage grave, et elle décide ensuite si les autres facteurs sont plus importants. En ce sens, le concept "d'importance" n'est que rarement, ou peut-être même jamais, réductible à des pourcentages numériques.

90. Certes, l'article 4:2 n'établissant aucun critère unique de "mesure" du dommage grave, il est difficile de savoir comment, à supposer que l'on puisse isoler les effets des différentes causes du dommage, il serait possible de calculer avec certitude les pourcentages de dommage total que ces effets pourraient entraîner et de les comparer. L'article 4:2 a) énonce les facteurs spécifiques que les autorités compétentes doivent évaluer. Dans la mesure où ils ont des effets distincts, des facteurs de causalité différents peuvent affecter différemment les différents indices économiques. En outre, les divers facteurs qui ont été énumérés n'ont pas de commune mesure. Par exemple, un facteur qui abaisse la productivité peut augmenter le nombre d'emplois si la production est maintenue au même niveau. L'Accord n'établit pas de critère qui permettrait de comparer des effets aussi divers. La question du Groupe spécial suppose une précision dans l'évaluation des facteurs de causalité qui est sans commune mesure avec les termes de l'Accord.

91. Toutefois, la question du Groupe spécial reconnaît à juste titre que la loi des États-Unis demande à l'ITC, quand elle détermine si l'accroissement des importations est une cause substantielle, d'évaluer non seulement si les effets de cet accroissement sont importants en eux-mêmes, mais aussi d'apprécier si d'autres causes de dommages sont peut-être des causes plus importantes de l'ensemble du dommage grave ou de la menace de dommage grave. Les États-Unis ne disent pas nécessairement que cette seconde étape de l'analyse de la causalité requise par la loi est prescrite par l'Accord sur les sauvegardes. Cependant, ce critère est conforme à l'objectif énoncé dans le préambule de l'Accord sur les sauvegardes, qui reconnaît "l'importance de l'ajustement structurel". Si d'autres causes de dommages sont prééminentes, il est peu probable que des mesures d'ajustement concernant uniquement l'accroissement des importations aient pour effet de faciliter l'ajustement. Si en revanche, l'accroissement des importations est un facteur de causalité important, et qu'aucun autre facteur n'est plus important, on peut alors raisonnablement s'attendre à ce que l'imposition d'une mesure de sauvegarde relative aux importations aide une branche à opérer un ajustement.

Question 13

Les États-Unis sont-ils d'accord avec la qualification donnée par la Nouvelle-Zélande dans sa déclaration orale (paragraphe 51) selon laquelle les États-Unis "admettent" qu'une mesure de sauvegarde peut être appliquée même dans le cas où l'accroissement des importations ne constitue, par exemple, que l'une des causes de menace de dommage grave, parmi trois causes d'égale importance? Veuillez donner des explications.

Réponse 13

92. L'hypothèse avancée par la Nouvelle-Zélande quant à un résultat qui pourrait éventuellement être obtenu en application de la loi des États-Unis n'est pas pertinente dans la présente affaire car l'ITC n'a pas déterminé que l'accroissement des importations constituait une cause de menace de dommage grave, parmi trois causes d'égale importance. Si l'ITC a présenté ses conclusions dans les termes demandés par la législation des États-Unis et a constaté qu'aucune des autres causes de dommage allégué n'était une cause plus importante que l'accroissement des importations, l'ITC a

seulement identifié l'accroissement des importations comme une cause importante de menace de dommage grave. Le rapport de l'ITC montre bien que l'accroissement des importations était la seule cause significative de menace de dommage grave. La question hypothétique de la Nouvelle-Zélande n'a pas d'incidence sur les constatations faites dans la réalité par l'ITC ni sur la mesure appliquée par les États-Unis.

93. En outre, la question hypothétique de la Nouvelle-Zélande ignore le fait que, pour établir que l'accroissement des importations constitue une "cause substantielle" de dommage grave ou de menace de dommage grave, l'ITC doit, selon la loi américaine, constater que l'accroissement des importations est une cause à la fois "importante" et "non moins importante que toute autre cause".[84] Comme les États-Unis l'ont déclaré au paragraphe 121 de leur première communication écrite, l'historique de la disposition appliquée par les États-Unis montre bien que la cause du dommage ne serait pas une cause de dommage importante, et donc pas une cause "substantielle" si elle ne représentait qu'une cause parmi de nombreuses autres causes, même si elle était d'une importance égale ou supérieure à celle de toute autre cause. La Commission du Sénat des États-Unis qui a élaboré le critère relatif à la cause substantielle a déclaré "Les Commissaires de [l'ITC] devront s'assurer que les importations représentent une cause substantielle ou une menace de cause substantielle de dommage et ne constituent pas une cause de dommage, parmi une multitude de dommages ou de menaces de cause de dommage d'égale d'importance".[85] Par conséquent, on ne peut donc dire de façon abstraite que si l'ITC constatait que l'accroissement des importations était l'une des causes de dommage grave, parmi trois causes d'égale importance, l'ITC conclurait que chacune de ces causes était "importante".

94. Par ailleurs, la position de la Nouvelle-Zélande, qui est paraphrasée dans la présente question, ne rend pas correctement compte des modalités d'application de la loi des États-Unis. La loi fait obligation aux États-Unis de déterminer si l'accroissement des importations constitue une cause importante de dommage grave ou de menace de dommage grave. Ce n'est que dans le cas où l'ITC constate que l'accroissement des importations est une cause importante qu'elle compare cette importance à celle d'autres facteurs de causalité. Ainsi, il est possible à l'ITC de conclure que l'accroissement des importations n'est pas une cause importante alors même que si elle avait comparé les effets de l'accroissement des importations à ceux de multiples autres causes, elle aurait déterminé qu'aucune autre cause n'était plus importante que l'accroissement des importations.

Dans quelle mesure les faits et éléments de preuve sur lesquels sont fondées la détermination de l'ITC et la décision du Président sont-ils représentatifs?

Question 14

Pourriez-vous indiquer le nombre total d'opérateurs de chaque segment de la branche (éleveurs, engraisseurs, éleveurs/engraisseurs, conditionneurs, dépeceurs et conditionneurs/dépeceurs, etc), en précisant combien d'entre eux ont reçu un questionnaire dans chaque segment, combien ont répondu et quelle est la part de la production de chaque segment de la branche que représentent les entreprises dont la réponse contenait des données utilisables? Où peut-on trouver ces renseignements dans le rapport de l'ITC? Les productions additionnées des opérateurs de chaque segment de la branche qui ont répondu représentent-elles une proportion majeure de la production nationale totale de ce segment, au sens de l'article 4:1 c)? Veuillez donner des explications.

[84] 19 U.S.C. 2252 b) i) B), pièce 37 des États-Unis ci-jointe.

[85] *Trade Reform Act of 1974, Report of the Committee on Finance ... on H.R. 10710,* S. Rep. No. 93-1298, 93rd Cong., 2d Sess., pages 120 et 121 (1974), pièce n° 16 des États-Unis, jointe à la première communication écrite des États-Unis.

Réponse 14

95. Les éléments figurant au dossier donnent, pour chaque segment de la branche, le nombre d'opérateurs suivants:

Éleveurs:	74 710 en 1997[86]
Engraisseurs:	11[87]
Éleveurs/engraisseurs:	18[88] (Ce chiffre inclut onze engraisseurs, et les éleveurs qui ont indiqué qu'ils avaient également des activités d'engraissement.)[89]
Conditionneurs:	On ne connaît pas leur nombre exact. Les données de l'USDA montrent que 85 pour cent des moutons et des agneaux abattus en 1997 l'avaient été dans neuf abattoirs, tandis que 571 abattoirs avaient été certifiés par l'USDA en 1997 pour l'abattage des agneaux et des moutons.[90]
Dépeceurs:	Moins de dix grandes entreprises[91]
Conditionneurs/dépeceurs:	4[92]

96. Le nombre d'opérateurs ayant reçu un questionnaire dans chaque segment est le suivant:

Éleveurs:	110[93]
Engraisseurs:	Voir éleveurs/engraisseurs
Éleveurs/engraisseurs:	11[94]
Conditionneurs/abatteurs:	17[95]
Dépeceurs:	16[96]
Conditionneurs/dépeceurs:	4[97]

[86] Rapport de l'ITC, pages I-18, II-11 et II-12.
[87] Rapport de l'ITC, page II-13.
[88] Rapport de l'ITC, page II-13.
[89] Rapport de l'ITC, page II-13.
[90] Rapport de l'ITC, page II-15, n. 57.
[91] Rapport de l'ITC, page II-15.
[92] Ce nombre est tiré des réponses données au questionnaire de l'ITC par quatre conditionneurs/dépeceurs.
[93] Rapport de l'ITC, pages I-17 et II-11.
[94] Rapport de l'ITC, page II-13.
[95] Rapport de l'ITC, page II-14.
[96] Rapport de l'ITC, page II-15.
[97] Ce nombre est tiré des réponses apportées au questionnaire de l'ITC par quatre conditionneurs/dépeceurs.

97. Les opérateurs suivants ont répondu au questionnaire de l'ITC[98]:

Éleveurs et éleveurs/engraisseurs	70[99]	(L'ITC a reçu des données utilisables provenant de 57 éleveurs.)[100]
Éleveurs/engraisseurs:	18[101,102]	
Conditionneurs/abatteurs:	6[103]	(L'ITC a reçu des données utilisables sur les activités de conditionnement en provenance de cinq entreprises.)[104]
Conditionneurs/dépeceurs:	4[105]	(L'ITC a reçu des données utilisables en provenance de deux entreprises.)[106]
Dépeceurs:	5[107]	(L'ITC a reçu des données utilisables en provenance de quatre dépeceurs.)[108]

98. Part de la production de chaque segment de la branche représentée par les entreprises qui ont fourni des données utilisables aux questions posées dans le questionnaire:

Éleveurs: Engraisseurs: Éleveurs/engraisseurs[109]	} } }	Pour les trois groupes: 57 réponses utilisables au questionnaire, représentant, selon les estimations, 6 pour cent de la production d'agneaux (production d'agneaux: nombre d'agneaux nés au cours de l'année) en 1997.[110]

[98] On a également noté le nombre de réponses comportant des données utilisables, bien que chaque réponse utilisable ne contienne pas des renseignements sur tous les points demandés.

[99] Rapport de l'ITC, page II-11. La Commission a envoyé le questionnaire à environ 110 entreprises passant pour être des éleveurs. Environ 70 éleveurs et éleveurs/engraisseurs ont répondu.

[100] Rapport de l'ITC, pages I-17 et II-11.

[101] Rapport de l'ITC, page II-13. La Commission a envoyé un questionnaire à onze entreprises passant pour être des engraisseurs et a reçu des réponses de 18 engraisseurs, dont plusieurs éleveurs qui ont également des activités d'engraissement. Le rapport de l'ITC, page II-13, n. 46 indique que "certains des engraisseurs identifiés sont également des éleveurs. Certaines de ces entreprises ont apporté des réponses au questionnaire concernant leurs activités d'engraissement tandis que d'autres n'ont pas pu séparer les données relatives aux deux activités".

[102] Rapport de l'ITC, page II-13. La Commission a envoyé un questionnaires à onze entreprises passant pour être des engraisseurs et a reçu des réponses de 18 engraisseurs, dont plusieurs éleveurs qui ont également des activités d'engraissement. Le rapport de l'ITC, page II-13, n. 46 indique que "certains des engraisseurs identifiés sont également des éleveurs. Certaines de ces entreprises ont apporté des réponses au questionnaire concernant leurs activités d'engraissement tandis que d'autres n'ont pas pu séparer les données relatives aux deux activités".

[103] Rapport de l'ITC, page II-14.

[104] Rapport de l'ITC, page II-14.

[105] Ce nombre est tiré des réponses données au questionnaire de l'ITC par quatre conditionneurs/dépeceurs.

[106] Rapport de l'ITC, pages II-24 et II-33, n. 93.

[107] Rapport de l'ITC, page II-15.

[108] Rapport de l'ITC, page II-15.

[109] Le rapport de l'ITC, page II-29, n. 89, concernant la situation financière de la branche, indique que "dix entreprises ont signalé qu'elles avaient des activités d'élevage et d'engraissement, cependant, les réponses au questionnaire fournies par sept des entreprises indiquaient qu'elles n'engraissaient que leurs propres agneaux. Ces sept producteurs ont été reclassés par le personnel de la Commission dans la catégorie des éleveurs. Les données [financières] relatives aux éleveurs/engraisseurs sont présentées séparément [dans le rapport] de celles concernant les éleveurs et les engraisseurs du fait de la difficulté de distinguer entre les activités d'élevage et d'engraissement".

[110] Rapport de l'ITC, pages I-17 et II-11. Toutefois, les données financières de l'ITC étaient fondées sur les réponses apportées au questionnaire par 49 éleveurs, représentant 5 pour cent de la production d'agneaux en 1997 (rapport de l'ITC, page II-24) et les données financières de l'ITC relatives aux engraisseurs concernaient un tiers des agneaux abattus nourris dans des parcs d'engraissement en 1997. (Rapport de l'ITC, page II-24.)

Conditionneurs:	}		Cinq conditionneurs ont répondu, représentant, selon les
Dépeceurs:	}	}	estimations, 76 pour cent des moutons et agneaux abattus
Conditionneurs/dépeceurs:	}		(sur la base des données du Département de l'agriculture des États-Unis (USDA)).[111] (L'USDA a indiqué qu'en 1997 85 pour cent des moutons et agneaux abattus avaient été abattus dans neuf abattoirs.)[112]

Seize questionnaires ont été envoyés aux dépeceurs, cinq ont répondu et quatre ont fourni des données utilisables. L'Institut américain de la viande estime que 75 pour cent des carcasses d'agneaux sont actuellement transformées par les dépeceurs. Le reste, soit 25 pour cent, est dépecé par les conditionneurs dans les abattoirs.[113]

Où peut-on trouver ces données dans le rapport de l'ITC?

99. Veuillez vous référer aux citations fournies en réponse à la première partie de cette question.

Les productions additionnées des opérateurs de chacun des segments de la branche de production qui ont répondu au questionnaire représentaient-elles une proportion majeure du total de la production nationale de ces segments au sens de l'article 4.1 c)? Veuillez donner des explications.

100. Comme nous l'avons analysé dans la réponse à la question 16, l'Accord sur les sauvegardes ne détermine pas une proportion fixe qui constituerait "une proportion majeure". Pour chaque secteur, les renseignements tirés des réponses données aux questionnaires, combinés à des renseignements obtenus par ailleurs, étaient suffisants pour permettre à l'ITC de tirer des conclusions objectives sur chacun des segments et sur l'ensemble de la branche de production.

Question 15

Comment l'ITC a-t-elle choisi les entreprises qui recevraient un questionnaire (par exemple, comment l'ITC a-t-elle retenu 110 éleveurs sur les quelque 70 000 éleveurs américains)? L'ITC a-t-elle envoyé ce questionnaire seulement aux entreprises ayant des liens avec les requérants, ou également à d'autres entreprises? Veuillez donner des explications et indiquer où l'on peut trouver ces renseignements dans le rapport de l'ITC.

Réponse 15

101. L'ITC, en se basant sur la liste de toutes les entreprises ayant reçu des subventions au titre de la Loi sur la laine avant la suppression du programme, s'est efforcée d'envoyer le questionnaire à un groupe d'entreprises sélectionné avec soin, de façon à obtenir à la fois le niveau de réponse le plus élevé, et la proportion la plus forte de la production de la branche.

102. Compte tenu du volume total de la production de la branche et du nombre d'entreprises concernées, l'ITC savait que celle-ci comptait un grand nombre de très petits producteurs, élevant moins de dix agneaux par an. En conséquence, elle a choisi d'envoyer le questionnaire aux plus gros producteurs, sachant par expérience qu'il était très peu probable d'obtenir des réponses de la part d'un grand nombre de très petits producteurs. L'ITC a donc retenu les plus gros producteurs figurant sur la liste de tous les producteurs, en se basant sur le niveau des subventions qu'ils avaient reçues au titre de la Loi sur la laine.

[111] Rapport de l'ITC, pages II-14 et II-24.
[112] Rapport de l'ITC, pages II-14, n. 48 et II-15, n. 57.
[113] Rapport de l'ITC, page II-15, n. 63.

103. Tous les éleveurs des États-Unis étaient associés aux requérants, puisque tout bénéficiaire de versements au titre de la Loi sur la laine était automatiquement membre de l'association requérante.[114] L'ITC ne pouvait donc pas envoyer de questionnaire à des éleveurs "non associés". Seuls quelques éleveurs ont été désignés nommément comme requérants, étant donné que la grande majorité des éleveurs qui ont reçu le questionnaire étaient des entreprises n'ayant pas, à notre connaissance, d'opinion particulière sur la procédure en matière de sauvegardes.

104. On trouvera une description de la décision de l'ITC relative à la sélection des 110 destinataires des questionnaires à la page I-17 du rapport de l'ITC. Pour les trois autres segments de la branche, l'ITC a sélectionné les destinataires du questionnaire sur la base des noms et des adresses communiquées par les requérants dans leur requête, conformément au Règlement 19 CFR, § 206.14 b) 3) de l'ITC.[115] Ce règlement prescrit que la requête doit contenir les noms et adresses de tous les producteurs de l'article considéré qui sont connus du requérant (c'est-à-dire, pas seulement ceux qui soutiennent la requête), dans la mesure où ces informations peuvent être obtenues auprès de sources privées ou publiques.

105. On trouvera des renseignements relatifs à la décision prise par l'ITC de retenir au moins les neuf éleveurs dont le nom était cité dans la requête à la page II-13 du rapport de l'ITC; des renseignements sur sa décision d'envoyer le questionnaire à 17 conditionneurs à la page II-14, et sur sa décision d'envoyer des questionnaires à 16 dépeceurs à la page II-15 du même rapport.

Question 16

Les États-Unis considèrent-ils que, dès lors que l'ITC fait une enquête par questionnaire et reçoit quelques réponses, elle peut se fonder sur ces réponses, quel que soit le pourcentage de la production totale représenté par les entreprises qui ont répondu? Ou y aurait-il des circonstances dans lesquelles le taux de réponse aux questionnaires et/ou le pourcentage de la branche de production couvert par le questionnaire ne représenteraient pas une proportion majeure de la production de la branche? Dans cette dernière hypothèse, quelles seraient ces circonstances et cette situation s'est-elle déjà produite? Veuillez donner des explications.

Réponse 16

106. Rien dans l'Accord n'indique que l'autorité compétente ne devrait pas prendre de décision simplement parce qu'elle n'a pas pu obtenir de réponses à un questionnaire provenant d'un pourcentage particulier de producteurs dans une branche où la production est très dispersée. De fait, rien dans l'Accord n'impose à cette autorité d'envoyer un questionnaire. Ainsi, la part de la production nationale que reflètent les réponses au questionnaire ne contribue pas à déterminer si l'autorité peut ou doit poursuivre son enquête. L'article 4:2 a) de l'Accord oblige un membre à "évaluer tous les facteurs pertinents de nature *objective* et quantifiable"[116] (pas d'italique dans le texte), mais il ne précise pas les modalités de cette évaluation. Il ne prescrit pas à l'autorité de suivre une approche particulière, ni même ne se réfère au terme "questionnaire". Par conséquent, rien dans l'Accord n'empêche l'autorité, dans son évaluation des facteurs pertinents, de se fonder entièrement sur des données collectées par un autre organisme public, ou sur des renseignements fournis par les parties intéressées. Par conséquent, l'envoi d'un questionnaire n'est que l'une des méthodes que l'autorité peut

[114] L'association requérante, l'Association américaine des éleveurs d'ovins (ASI) est une fédération qui regroupe les 50 associations d'État d'éleveurs et d'engraisseurs d'agneaux, représentant les producteurs d'ovins américains (environ 75 000). Ces membres représentent donc pratiquement 100 pour cent de la production américaine d'agneaux vivants. *Voir* Petition For Relief From Imports of Lamb Meat Under Section 201 of the Trade Act of 1974, 30 septembre 1998, 5, pièce n° 38 des États-Unis ci-jointe.

[115] Pièce n° 39 des États-Unis, ci-jointe.

[116] Accord sur les sauvegardes, article 4:2 a).

choisir, mais n'est pas obligée de choisir, pour obtenir des données. Dans la mesure où les renseignements évalués sont objectifs et/ou l'autorité a mené une analyse objective, celle-ci a rempli ses obligations.

107. Bien que dans la plupart des enquêtes, l'ITC s'efforce d'envoyer un questionnaire à tous les producteurs connus, cette approche est impossible quand la branche nationale comprend un très grand nombre de petits producteurs. Par ailleurs, dans des branches où la production est dispersée, il peut être impossible d'établir, dans des délais raisonnables, des communications directes avec une large proportion des producteurs dans la mesure où aucun producteur, ou aucun groupe de producteurs qu'il est possible d'atteindre sans trop de difficultés, ne représente une part significative de la production. Dans une telle situation, l'ITC compare – comme elle l'a fait en ce qui concerne le segment des éleveurs de la branche considérée – des renseignements obtenus de plusieurs sources afin de s'assurer que les informations sur lesquelles elle s'appuie sont suffisamment représentatives pour tirer des conclusions objectives sur l'ensemble de la branche. Une telle approche est entièrement conforme aux prescriptions de l'article 4:2 a).

108. L'utilisation des termes "proportion majeure" qui figurent dans la définition de la branche nationale de production de l'article 4:1 c) de l'Accord n'affecte en rien cette analyse. Premièrement, c'est l'article 4:2 a), et non pas la définition de la "branche de production nationale" qui détermine les critères appliqués dans les enquêtes. Comme on l'a indiqué plus haut, aux termes de l'article 4:2 a), il est suffisant que les facteurs pertinents soient évalués sur une base "objective", le critère est satisfait quand les conclusions sont établies sur la base d'un ensemble ou d'ensembles de données pour lesquelles l'autorité compétente a raisonnablement établi qu'elles n'étaient pas biaisées et qu'elles fournissaient une base raisonnable, sur laquelle se fonder pour tirer des conclusions relatives à l'ensemble de la branche de production. Deuxièmement, même si, bien que l'Accord n'oblige pas les autorités à envoyer de questionnaire, l'article 4:1 c) suggère bien d'envoyer le questionnaire à un nombre minimum de producteurs, les termes "proportion majeure" ne sont pas définis. Ils sont précédés de l'article indéfini "une" (par opposition à l'article défini "la"), ce qui indique qu'"une proportion majeure" signifie "moins de 50 pour cent". Sauf à indiquer que cette proportion peut être inférieure à 50 pour cent, ces termes n'établissent pas de pourcentage fixe.

109. La souplesse avec laquelle ces termes peuvent être interprétés donne à penser que le pourcentage qui constituerait une proportion majeure pourrait être différent dans une branche où la production est fortement dispersée et dans une branche où elle est fortement concentrée. Si cela n'était pas le cas, l'Accord sur les sauvegardes permettrait d'accorder une protection dans une branche où la production est fortement concentrée mais non dans les branches où s'exerce probablement la concurrence la plus vive. Il s'agirait là d'un résultat pervers sur le plan économique et contraire à l'objectif exprès de l'Accord qui est "d'accroître plutôt que limiter la concurrence sur les marchés internationaux". Par ailleurs, l'Accord ne suggère pas d'étendre le champ des enquêtes afin d'obtenir un certain pourcentage fixe de réponses au questionnaire comme l'a rappelé l'Organe d'appel, les sauvegardes établies au titre de l'article XIX du GATT sont conçues pour remédier à des situations "d'urgence". Ces enquêtes ne peuvent être prolongées en vue d'atteindre un degré idéal de couverture des données fixé à l'avance. Sur ces bases, pour déterminer si l'enquête est adéquate, il faut donc apprécier si l'autorité compétente a mené une enquête raisonnablement conçue de façon à obtenir des renseignements objectifs sur l'ensemble de la branche de production.

110. Enfin, dans la présente affaire, il est également important de relever qu'aucune des entreprises ayant répondu aux questionnaires de l'enquête, et qui, en vertu d'une ordonnance conservatoire, avaient accès aux données non traitées tirées des réponses au questionnaire envoyé aux éleveurs n'a fait valoir que les données étaient biaisées et rendaient compte de façon inexacte de la situation des éleveurs.[117] Au contraire, les représentants de ces parties ont prié l'ITC de faire fond sur ces données.

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

Un des objectifs manifestes de l'article 3:1, qui prescrit que les autorités doivent donner aux parties intéressées la possibilité de présenter des éléments de preuve et de faire connaître leurs vues, et notamment de répondre aux exposés d'autres parties, est de contribuer à assurer que l'autorité, en prenant connaissance des vues divergentes, dispose d'un tableau objectif des données qui lui sont fournies. Lorsque les parties intéressées conviennent que les renseignements dont dispose l'autorité sont objectifs, cette dernière devrait pouvoir faire fond sur ces renseignements.

La mesure imposée par le Président des États-Unis, qui est différente de celle qui avait été recommandée par l'ITC, est-elle compatible avec les obligations contractées par les États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994?

Question 17

Le Groupe spécial peut-il raisonnablement supposer que la mesure corrective qui a été recommandée au Président par la pluralité (majorité relative) des commissaires de l'ITC est suffisante pour empêcher le dommage grave et pour faciliter l'ajustement? Dans la négative, pourquoi pas? Dans l'affirmative, pour quelles raisons le Président a-t-il décidé de ne pas adopter la recommandation de l'ITC? Veuillez fournir les éléments factuels et les raisons invoquées à l'appui de la mesure effectivement appliquée aux termes de la première phrase de l'article 5:1.

Réponse 17

Recommandation de la pluralité

111. Le Groupe spécial ne peut pas raisonnablement supposer que la mesure corrective recommandée par la pluralité, si elle était appliquée, serait suffisante pour éviter un dommage grave et faciliter l'ajustement. Ni la loi des États-Unis, ni l'Accord sur les sauvegardes ne permettent d'étayer une telle supposition. Par ailleurs, le fait que les six commissaires de l'ITC se soient partagés en trois groupes sur la question de la mesure corrective démontre que l'on ne peut présumer que la recommandation de la pluralité est adéquate.

112. L'intention de la Loi des États-Unis n'est pas de faire de la recommandation de l'ITC concernant la mesure corrective une décision définitive, établissant la suffisance de la mesure corrective. La section 203 a) 2) A) de la Loi sur le commerce extérieur de 1974, telle que modifiée, dispose que le Président doit prendre en compte la recommandation de l'ITC (ainsi que d'autres facteurs énumérés) pour déterminer quelle peut être la mesure corrective appropriée. Mais il ne lui fait obligation d'adopter cette recommandation, ni même d'y attacher du poids. Le Président est libre d'appliquer une mesure corrective différente ou de n'en appliquer aucune. La même disposition de la Loi stipule également que le Président doit prendre en compte *le rapport* de l'ITC dans l'élaboration de la mesure corrective. Ce qui signifie que le Président doit examiner les constatations de l'ITC relatives au dommage et à la causalité, et non pas seulement sa recommandation relative à la mesure corrective, et formuler ses propres conclusions sur la mesure corrective qui serait la mieux adaptée, compte tenu de ces constatations.

113. La mesure corrective recommandée par la pluralité ne représentait l'opinion que de trois des six commissaires de l'ITC. Les trois autres commissaires ont recommandé des mesures correctives différentes, et chacun d'entre eux a conclu que la mesure corrective recommandée par la pluralité ne suffirait pas à prévenir le dommage grave et faciliter l'ajustement. Chacun des six commissaires a considéré qu'une mesure de protection des importations d'une durée de quatre ans était requise. Le président a décidé d'appliquer une mesure de protection de trois ans et un jour.

114. Les trois recommandations relatives à la mesure corrective faisaient également diverses suggestions en ce qui concerne les mesures nationales d'assistance appropriées. Les mesures d'assistance nationale que le Président a au bout du compte accordées étaient différentes de ces recommandations. Au moment où ils ont formulé leurs recommandations relatives à la mesure corrective, les commissaires ne savaient pas quel niveau d'aide le Président accorderait et n'ont donc pas ajusté (et n'ont pu ajuster) leurs recommandations relatives à la protection des importations de façon à prendre en compte ce niveau d'aide.

115. La pluralité de l'ITC a apparemment considéré que maintenir les importations à leur niveau le plus élevé (celui de 1998) n'entraînerait pas de nouveaux dommages et permettrait à la branche de production de se remettre du dommage qu'elle avait déjà subi. Cependant, l'analyse du dommage effectuée par l'ITC donne à penser que la branche de production avait déjà subi des dommages de plus en plus graves du fait des importations pendant l'année 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 et la pluralité n'a pas expliqué pourquoi le dommage ne continuerait pas à s'aggraver si les importations se poursuivaient au niveau de 1998, ou comment, si le dommage que subissait la branche de production restait au même niveau, celle-ci pourrait retrouver sa compétitivité. Les trois autres commissaires ont examiné certains éléments de preuve et ont conclu que la branche de production *subirait* un dommage grave si les importations étaient maintenues à leur niveau de 1998.[118] Le Président était fondé à conclure que les opinions exprimées par ces trois commissaires étaient correctes.

116. Ni l'Accord sur les sauvegardes, ni l'article XIX du *GATT de 1994* ne font obligation à l'autorité compétente de recommander une mesure corrective, et il n'y a donc pas de fondement juridique qui impose à un Membre d'adopter une telle recommandation. Aux termes de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, il incombe à chaque Membre de choisir et d'imposer une mesure corrective. Établir une règle qui ferait, dans tous les cas, obligation à un Membre, d'imposer une mesure d'une importance inférieure ou égale à celle de la mesure corrective recommandée par l'autorité compétente pourrait conduire les Membres à révoquer le mandat confié à leurs autorités compétentes dans ce domaine, et donc à se priver de l'avis motivé de ces autorités.

117. Enfin, si l'on devait considérer les opinions des autorités compétentes comme étant définitives aux fins de l'appréciation du degré de mesure corrective requis dans une affaire particulière, cela signifierait que l'application de la recommandation des autorités compétentes serait présumée conforme à l'article 5:1. Cela pourrait conduire les Membres à appliquer des mesures de sauvegarde inadéquates ou excessives.

Fondement de la mesure de sauvegarde des États-Unis

1. Observations liminaires

118. Avant de traiter de la base factuelle et du raisonnement qui étayent la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis, nous voudrions formuler deux observations préliminaires. Premièrement, si nous sommes heureux de répondre à la question du Groupe spécial, nous aimerions rappeler que c'est à la Nouvelle-Zélande et à l'Australie qu'il incombe de fournir les éléments qui établissent *prima facie* que la mesure de sauvegarde des États-Unis ne respecte pas les prescriptions de l'article 5:1, et non pas aux États-Unis de prouver que la mesure *respecte bien* ces prescriptions. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ayant pas fourni ces éléments, les États-Unis ne sont tenus ni d'apporter des éléments de preuve ni d'invoquer les raisons justifiant la compatibilité de la mesure avec les dispositions de l'article 5:1.

[118] Rapport de l'ITC, page I-40, page I-49.

119. Deuxièmement, dans son évaluation de la compatibilité de la mesure avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX, le Groupe spécial doit rejeter les requêtes de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie visant à donner une interprétation "étroite" ou "stricte" des termes et dispositions pertinents. Leurs arguments, qui sont fondés sur la soi-disant nature "exceptionnelle" des mesures correctives en matière de sauvegardes, ne tiennent pas compte de l'avertissement donné par l'Organe d'appel dans l'affaire *Hormones* (paragraphe 104) selon lequel le fait de qualifier une disposition conventionnelle ou d'exception:

> "ne justifie pas en soi une interprétation "plus stricte" ou "plus étroite" de cette disposition que ne le justifierait l'examen du sens ordinaire du libellé du traité considéré dans le contexte et à la lumière de l'objet et du but de ce dernier ou, autrement dit, en appliquant les règles normales d'interprétation des traités."[119]

120. De fait, l'Organe d'appel n'a pas qualifié l'article XIX d'"exception". Il énonce au contraire un droit que les Membres peuvent invoquer dans des circonstances exceptionnelles. Lorsque les Membres ont satisfait aux conditions nécessaires à l'application des mesures de sauvegarde, une interprétation excessivement stricte ou étroite de l'article 5:1 risquerait de rendre ces mesures inefficaces et de compromettre ainsi l'application de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes.

2. Examen de la mesure de sauvegarde des États-Unis

121. Avant d'examiner la mesure de sauvegarde elle-même, il est utile de rappeler les diverses recommandations que l'ITC a fait parvenir au Président en matière de mesure corrective. Premièrement, la pluralité des commissaires a recommandé de fixer un contingent tarifaire d'une durée de quatre ans, avec un droit *ad valorem* de 20 pour cent sur les importations au-delà du seuil de 78 millions de livres au cours de la première année (représentant approximativement les niveaux de l'année 1998), un droit de 17,5 pour cent *ad valorem* sur les importations au-delà du seuil de 81,5 millions de livres au cours de la deuxième année, et un droit de 15 pour cent et de 10 pour cent *ad valorem*, au cours des troisième et quatrième années, respectivement, sur les importations au-delà du seuil fixé pour la deuxième année.[120]

122. La pluralité estimait que cette mesure corrective accroîtrait les recettes de la branche de production au cours de la première année et qu'un tel degré de protection des importations, combiné à une aide à l'ajustement, donnerait à la branche de production le temps d'accroître sa compétitivité.[121] La pluralité n'a pas expliqué comment le maintien des importations de viande d'agneau à des niveaux records entraînerait des recettes plus élevées pour la branche de production nationale.

123. Les trois commissaires restants ont recommandé deux mesures de sauvegarde différentes pour faire face à la menace de dommage grave. Deux commissaires ont recommandé que le Président augmente le taux de droits de douane applicable à *toutes* les importations de viande d'agneau pendant quatre ans, en le portant à 22 pour cent *ad valorem* au cours de la première année, 20 pour cent *ad valorem* la deuxième année, 15 pour cent *ad valorem* la troisième année, et 10 pour cent *ad valorem* la quatrième année.[122]

124. Ces commissaires ont indiqué que la baisse des prix intérieurs de la viande d'agneau constituait la principale menace causée par la poussée des importations et ont conclu que l'un des "objectifs-clés" d'une mesure corrective adéquate devait être de porter les prix à un niveau supérieur

---

[119] *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, Rapport de l'Organe d'appel, 16 janvier 1998, paragraphe 104.

[120] Rapport de l'ITC, page I-29.

[121] Rapport de l'ITC, page I-36.

[122] Rapport de l'ITC, page I-39.

au niveau alors pratiqué. De l'avis de ces commissaires, "la branche subirait un dommage grave causé par les importations si les niveaux des importations et des prix restaient aux niveaux actuels, même en l'absence de nouvelles baisses des prix".

125. Les deux commissaires ont estimé que l'application des mesures correctives qu'ils proposaient entraînerait une augmentation des prix d'environ 17 pour cent au cours de la première année d'application de la mesure corrective, tandis que le volume des importations s'abaisserait à un niveau s'établissant entre celui des importations de 1997 et celui des importations de 1998. Ils prévoyaient que la mesure corrective qu'ils proposaient permettrait à la branche de production nationale d'augmenter la production grâce à l'augmentation des prix et de produire plus de viande d'agneau à un prix donné grâce à des gains d'efficience. Ils prévoyaient également que la mesure corrective aurait pour résultat la stabilité des prix à long terme et contribuerait à la stabilité (sinon à l'augmentation) de la demande.

126. Le sixième commissaire a recommandé d'appliquer des contingents sur une période de quatre ans, ce qui, à son avis, contribuerait à restaurer la profitabilité de la branche en limitant les importations à leur niveau moyen de la période qui a précédé celle de la poussée.[123] Il a proposé un contingent initial de 52 millions de livres (soit le niveau moyen des importations au cours de la période 1995-1997), et des augmentations allant jusqu'à 56, 61 et 70 millions de livres, de la seconde à la quatrième année, respectivement.[124] De l'avis de ce commissaire, la mesure corrective recommandée par la pluralité n'aurait pratiquement aucun impact sur la branche de production nationale au cours des quatre ans parce qu'elle ne limiterait les importations au niveau de 1998 que pendant un an, et leur permettrait ensuite de progresser, selon les augmentations prévues.[125] De l'avis de ce commissaire, la mesure tarifaire proposée par les deux autres commissaires n'apporterait pas la protection requise pour faciliter l'ajustement de la branche de production.

127. Les paragraphes précédents montrent que les six commissaires de l'ITC ont tous examiné les mêmes résultats de l'enquête et ont cependant proposé des mesures correctives très différentes. La pluralité des commissaires a proposé un contingent tarifaire, deux commissaires ont recommandé un droit de douane pur et simple et le dernier une restriction quantitative. Les niveaux des tarifs et des contingents proposés dans le cadre de ces mesures variaient considérablement. De fait, le seul dénominateur commun de ces trois propositions est l'application, pendant quatre ans, de mesures de protection à l'encontre des importations, assorties de mesures internes d'aide à l'ajustement.

128. Ainsi, alors que les trois recommandations formulées visaient à obtenir le même résultat (prévenir le dommage grave et faciliter l'ajustement), les commissaires différaient sur les mesures minimums qui étaient nécessaires pour obtenir ce résultat. Ces différences d'opinion montrent bien que les décisions concernant l'application des mesures de sauvegarde ne sont pas réductibles à des formules mathématiques, mais se fondent plutôt sur un ensemble d'analyses, de jugement, de prévisions et de préférences en matière de politiques publiques.

129. Dans tout cas donné, il existe probablement une large gamme d'options raisonnables relatives aux mesures de protection, entre lesquelles un Membre peut choisir. La mesure que ce Membre choisira finalement d'appliquer reflétera ses vues sur un grand nombre de considérations, y compris la nature du dommage qu'a subi la branche de production, les aspects du dommage auxquels les Membres considèrent qu'il est le plus important d'apporter remède, les prévisions concernant les effets probables des différentes sortes de mesures, périodes considérées et niveaux de protection, la façon dont les différentes mesures interagiront avec les mesures de protection internes considérées, les

[123] Rapport de l'ITC, page I-48.
[124] Rapport de l'ITC, page I-47.
[125] Rapport de l'ITC, page I-49.

facteurs affectant les perspectives à court terme de la branche, les tendances macro-économiques, les effets des différentes mesures sur les industries de consommation, et ainsi de suite.

130. La mesure de sauvegarde que les États-Unis ont finalement appliquée aux importations de viande d'agneau est le produit d'un processus de décision de ce type. Il convient donc de la mettre en perspective et de considérer qu'elle tient compte de l'éventail des vues exprimées par les six commissaires de l'ITC.

131. Dans sa forme, la mesure de sauvegarde est plus proche de la recommandation formulée par la pluralité des commissaires dans la mesure où elle applique un contingent tarifaire et fixe le niveau du contingent à un niveau approximativement équivalent à celui des importations de 1998. Toutefois, elle diffère de cette recommandation à deux égards.

132. Tout d'abord la mesure a une durée d'application de trois ans, et non de quatre. À cet égard, elle est nettement moins restrictive que la recommandation de la pluralité.

133. Deuxièmement, contrairement à la recommandation de la pluralité, la mesure établit des droits applicables dans le cadre du contingent. Les six commissaires de l'ITC avaient déterminé que les bas prix étaient l'une des principales raisons de la mauvaise santé financière de la branche.[126] L'ITC a en particulier constaté que la dégradation de la situation financière de la branche était principalement imputable à la baisse des prix[127] et que, par conséquent, les entreprises de la branche avaient eu du mal à dégager les capitaux nécessaires au financement de la modernisation de leurs installations et leurs équipements.[128] La recommandation de pluralité visait à plafonner les importations de la première année au niveau de 1998, puis à les augmenter progressivement au cours des trois années suivantes. De l'avis de la pluralité, le plafonnement des importations permettrait à la branche de production nationale d'obtenir des revenus plus élevés. Mais elle n'a pas expliqué comment ces revenus pourraient s'accroître, étant donné qu'au niveau des importations de 1998, la branche avait subi une menace de dommage grave.

134. La mesure de sauvegarde vise à obtenir le même résultat – mais d'une façon plus plausible. En particulier, la mesure a pour effet d'élever les droits de douane perçus sur les importations entrant dans le cadre du contingent dans le but d'entraîner une légère augmentation des prix à court terme.[129] Elle est donc conçue de façon à assurer une protection limitée contre les prix bas, pour que la branche puisse redevenir profitable. Cela est compatible tant avec l'objectif de prévenir le dommage grave qu'avec celui de faciliter l'ajustement de la branche face à la concurrence des importations.

135. Compte tenu de l'application d'un droit de douane hors contingent élevé, il est probable que les importations ne dépasseront pas leur niveau de 1998 (soit le niveau le plus élevé jamais atteint) au cours de la première année d'application des mesures de protection.[130] L'ITC a conclu que l'augmentation des importations de viande d'agneau avait eu pour effet direct de soustraire une part de marché aux producteurs nationaux et que ces importations auraient probablement un effet négatif sur les expéditions, les prix et les résultats financiers de la branche de production.[131] Trois des six

[126] Rapport de l'ITC, pages I-23 et I-24.
[127] Rapport de l'ITC, page I-20.
[128] Rapport de l'ITC, page I-21.
[129] *Voir* la première communication écrite des États-Unis, paragraphe 217.
[130] Les commissaires Miller et Hillman étaient d'avis que la branche de production nationale subirait un grave dommage causé par les importations si les niveaux des importations et des prix étaient maintenus à leur niveau d'alors, même en l'absence d'une nouvelle baisse des prix. Rapport de l'ITC, page I-40. De même, le commissaire Koplan était d'avis qu'une mesure maintenant les niveaux d'importation existants ne permettrait pas de prévenir la menace de dommage grave, et permettrait encore moins à la branche d'opérer un ajustement positif afin de se préparer à faire face à la concurrence des importations. *Idem*, page I-49.
[131] Rapport de l'ITC, page I-24.

commissaires ont estimé que la branche de production des États-Unis subirait un dommage grave si les importations et les prix restaient à leur niveau de 1998, même en l'absence de nouvelles baisses des prix.[132] L'effet global qui est attendu de la mesure de sauvegarde est une légère réduction des importations par rapport à leurs niveaux de 1998, suivi d'une augmentation au cours des années 2 et 3 au fur et à mesure de l'accroissement des contingents.

136. Les États-Unis ont accompagné la mesure de sauvegarde d'un important programme fédéral d'aide financière et réglementaire, visant à faciliter l'ajustement de la branche grâce à l'octroi d'un financement à hauteur de 100 millions de dollars pour la promotion commerciale, l'amélioration des produits et de la production, la recherche de base sur les ovins, ainsi qu'un programme d'écoulement des excédents d'agneau. La moitié de ce montant de 100 millions est mise à la disposition de la branche de production au cours de la première année.

137. En résumé, la mesure de sauvegarde des États-Unis est à la mesure des objectifs fixés dans cette affaire, qui sont de prévenir la menace de dommage grave et de faciliter l'ajustement de la branche. Par sa forme et par sa portée, cette mesure est semblable à la mesure corrective proposée par la pluralité des commissaires de l'ITC, à cela près qu'elle y ajoute une mesure destinée à combattre à court terme les prix bas, qu'avait omise la pluralité. Elle vise à combattre le haut niveau des importations et le bas niveau des prix, dont l'ITC a déterminé qu'ils étaient responsables de la menace de dommage grave que subissait la branche de production nationale de viande d'agneau.

138. La mesure permet d'éviter l'imposition uniforme de droits de douane élevés que deux commissaires ont proposée et ainsi le risque que l'augmentation de prix qu'elle aurait entraînée ne réduise considérablement la consommation intérieure. En outre, comme on l'a noté plus haut, ces commissaires ont estimé que les droits de douane proposés auraient pour effet d'abaisser les volumes d'importation à un niveau s'établissant entre ceux de 1997 et de 1998. Au contraire, il était prévu que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis entraînerait une réduction des importations plus modeste.[133] En outre, la mesure de sauvegarde évite de recourir à la réduction substantielle des quantités importées proposée par le sixième commissaire.

139. La mesure de sauvegarde est totalement dégressive, les niveaux de droit de douane s'abaissant et les niveaux des contingents s'élevant au cours de la deuxième et de la troisième année. La mesure corrective a une durée d'application de trois ans, soit un an de moins que la durée proposée par chacune des trois recommandations formulées par l'ITC. Étant donné sa durée relativement courte, le degré de restriction commerciale que comporte la mesure n'est pas supérieur au minimum nécessaire pour que certains producteurs au moins retrouvent une certaine profitabilité au cours de cette période.

Question 18

Dans *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a déclaré que l'article 5:1 n'oblige pas un Membre à expliquer, au moment de la détermination, pourquoi la mesure de sauvegarde retenue était nécessaire à moins qu'il ne s'agisse d'une *restriction quantitative* qui a pour effet de ramener les quantités importées au-dessous de la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives.

a) Quelle est l'implication de cette décision dans le cas de l'imposition d'un contingent tarifaire?

[132] Rapport de l'ITC, pages I-40, I-49.
[133] *Voir* la première communication écrite des États-Unis, paragraphe 219.

Réponse 18 a)

140. L'implication de la décision de l'Organe d'appel est qu'il n'est pas nécessaire de justifier à l'avance l'application d'un contingent tarifaire et donc qu'il n'est pas nécessaire de justifier le contingent tarifaire appliqué ici.

141. Dans *Corée – Produits laitiers* (paragraphe 100), l'Organe d'appel a rejeté la constatation générale du Groupe spécial selon laquelle les Membres qui appliquent des mesures de sauvegarde sont tenus, dans leurs recommandations ou déterminations concernant l'application d'une mesure de sauvegarde, d'expliquer comment ils ont pris en considération 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. L'Organe d'appel a constaté (paragraphe 99) que l'article 5:1 n'est pas obligé de justifier une mesure de sauvegarde autre qu'une restriction quantitative qui ramène les quantités importées au-dessous de la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives.

142. Dans les contingents tarifaires, le droit de douane est appliqué à des taux différents sur la base du niveau des importations.[134] Les contingents tarifaires ne sont pas des restrictions "quantitatives" au sens où ce terme est entendu dans la pratique du GATT, qui a établi une distinction entre les deux. Un bon exemple de cette différence est donné par les dispositions de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC relatives à l'établissement des tarifs.[135] Une des principales raisons d'être de cet accord était de prescrire la transformation des restrictions quantitatives en contingents tarifaires et d'établir une distinction entre les deux, en ce qui concerne les obligations de l'OMC. De la même façon, quand les rédacteurs de l'article XIII du GATT (qui régit l'administration des restrictions quantitatives) ont cherché à appliquer ces provisions non seulement aux restrictions quantitatives mais également aux contingents tarifaires, ils se sont sentis obligés de l'expliciter dans le dernier paragraphe de cet article.[136] Comme il est entendu dans la pratique du GATT que les contingents tarifaires et les restrictions quantitatives sont des mesures de type différent, l'obligation faite par l'article 5:1 de justifier des restrictions quantitatives qui ramènent les quantités importées au-dessous de la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives ne s'applique pas aux contingents tarifaires.

143. De toute façon, même s'il *existait* une telle obligation en matière de contingents tarifaires, il ne serait pas nécessaire de justifier le contingent tarifaire appliqué en l'espèce car le montant du contingent tarifaire d'importations est fixé à 31 851 151 kg au cours de la première année d'application des contingents, soit un niveau sensiblement supérieur à la moyenne 1995-1997 (environ 21 387 924 kg)[137], tandis que les niveaux fixés pour la deuxième et troisième année d'application de la mesure corrective sont encore plus élevés. En outre, si l'on exclut la poussée des importations de l'année 1997 sous prétexte qu'elle n'est pas représentative, la moyenne des trois dernières années représentatives (1994-1996) n'est que 18 701 821 kg. La décision de l'Organe d'appel dans *Corée – Produits laitiers* (paragraphe 99) devrait donc être concluante sur ce point: "Un Membre n'est pas tenu de démontrer dans ses recommandations et déterminations la nécessité d'une mesure sous la

[134] Selon les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'allèguent pas que la deuxième phrase de l'article 5.1 s'applique dans la présente affaire.

[135] *Voir* l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, article 4:2 et n. 1.

[136] Dans *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a noté (paragraphe 96) que l'obligation qui est faite à un Membre d'appliquer une mesure "proportionnée aux objectifs" s'applique "quelle que soit la forme particulière qu'une mesure de sauvegarde peut prendre qu'elle prenne la forme d'une restriction quantitative, d'un droit de douane *ou* d'un contingent tarifaire". (pas d'italique dans l'original) Cela montre à nouveau que l'Organe d'appel établit une distinction entre restrictions quantitatives et contingents tarifaires.

[137] Rapport de l'ITC, page II-19.

forme d'une restriction quantitative qui respecte "la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles"."

b) En quoi la décision de l'Organe d'appel relative à l'article 5:1 se rapporte-t-elle i) à l'article 3:1 qui prévoit la publication d'un rapport exposant les "constatations et les conclusions motivées (auxquelles les autorités compétentes sont arrivées) sur tous les points de fait et de droits pertinents", entre autres choses sur le point de savoir "si l'application d'une mesure de sauvegarde serait ou non dans l'intérêt public"; ii) à l'article 7:2 qui prescrit que les *autorités compétentes* doivent déterminer que la mesure de sauvegarde continue d'être nécessaire et que la branche de production procède à des ajustements avant que la mesure puisse être prorogée; et iii) l'article 12:2 qui prescrit que la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde doit être notifiée au Comité des sauvegardes?

Réponse 18 b)

144. L'article 5:1 est la seule disposition de l'Accord sur les sauvegardes qui prescrit à un Membre de justifier par écrit la mesure de sauvegarde qu'il applique, et cela seulement dans le cas de certaines restrictions quantitatives qui ne sont pas pertinentes ici. Rien dans les articles 3:1, 7:2 ou 12:2 n'est contraire à la décision de l'Organe d'appel selon laquelle aucune justification supplémentaire n'est requise.

i) Article 3:1

145. La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont suggéré que l'article 3:1 fait obligation aux autorités compétentes de justifier, dans les rapports qu'ils sont tenus de publier aux termes de cet article, la mesure de sauvegarde qu'un Membre choisit finalement d'appliquer. Les sujets des rapports auxquels il est fait référence dans l'article 3:1 sont les constatations et conclusions formulées par les autorités compétentes sur la base de l'enquête qu'elles ont conduite en application de cet article.

146. La première phrase de l'article 3:1 montre clairement qu'un Membre ne peut appliquer une mesure de sauvegarde qu'*après* l'achèvement de l'enquête menée par les autorités compétentes de ce Membre:

> Un Membre ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde qu'à la suite d'une enquête menée par les autorités compétentes de ce Membre ...

147. Comme l'enquête doit être achevée avant que le Membre n'applique une mesure de sauvegarde, les autorités compétentes ne seraient pas en mesure de connaître – et encore moins de justifier – la mesure de sauvegarde que le Membre décide finalement d'appliquer. De même, le Membre ne serait pas en mesure de décider quelle mesure de sauvegarde appliquer (le cas échéant) tant que les autorités compétentes n'ont pas fini leur enquête et n'ont pas présenté le rapport exposant sur quelles bases elles ont constaté le dommage ou la menace de dommage.[138] En outre, les autorités compétentes peuvent ne pas être en mesure de savoir, lorsqu'elles achèvent leur enquête, quel est le type de mesures d'aide que le Membre fournira à la branche de production nationale, et la nature de ces mesures d'aide aura probablement une incidence sur la décision que prendra le Membre en ce qui concerne l'adoption d'une mesure de sauvegarde appropriée. En conséquence, l'article 3:1 ne prescrit

[138] Dans ce contexte, il convient de noter que l'Accord sur les sauvegardes établit une distinction entre les "Membres" (qui appliquent les mesures de sauvegarde) et les autorités compétentes qui mènent l'enquête. *Voir*, par exemple, les références contenues dans les articles 2:1, 3:1 et 5:1.

pas, et ne pourrait pas prescrire – aux autorités compétentes – de justifier dans leurs rapports sur l'enquête les mesures que les Membres décideront finalement d'adopter.

148. L'article 3:1 établit les procédures qu'un Membre doit suivre avant d'appliquer une mesure de sauvegarde. Les autorités compétentes d'un Membre doivent mener une "enquête" qui doit respecter certains critères spécifiques de transparence et de régularité (avis public, audition, procédures de présentation des éléments de preuve et des réfutations, possibilité de se prononcer en faveur de, ou contre, l'application de la mesure de sauvegarde, etc). Le texte même de l'article 3:1 a pour objet d'établir les conditions de procédure qui sont nécessaires pour justifier l'application de la mesure de sauvegarde plutôt que la nature même de la mesure.

149. L'objet de l'enquête de l'autorité compétente est d'établir si les conditions d'application des mesures de sauvegarde, telles qu'elles sont décrites à l'article 2:1, puis développées à l'article 4:2 a) existent. L'article 2:1 fait obligation aux Membres d'avoir "déterminé" que certaines conditions sont réunies avant d'appliquer les mesures de sauvegarde. L'article 4:2 a) stipule clairement que "l'enquête" que les autorités compétentes sont tenues de mener doit déterminer si ces conditions existent:

> 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 ...

150. Ainsi le contexte de l'article 3:1 montre clairement que l'enquête à laquelle il fait référence dans cet article ne porte pas sur la nature de la mesure de sauvegarde que le Membre adopte finalement, mais sur les conditions de procédure qui doivent être en premier lieu réunies pour appliquer la mesure de sauvegarde. Si les autorités compétentes satisfont aux conditions de fond et de procédure qui sont spécifiées aux articles 2:1, 3:1 et 4, elles ne sont pas tenues de fournir d'autre justification de l'application de la mesure de sauvegarde.

151. L'article 3:1 stipule que l'enquête menée par les autorités compétentes "comprendra ... des auditions publiques ou autres moyens appropriés par lesquels les importateurs ... pourraient présenter des éléments de preuve et leurs vues et ... entre autres choses sur le point de savoir si l'application d'une mesure de sauvegarde serait ou non dans l'intérêt public". Cette prescription ne signifie pas que les autorités compétentes soient tenues de justifier dans leur rapport la mesure que le Membre applique finalement. Dans sa seconde phrase, l'article 3:1 se réfère manifestement aux vues, sur le point de savoir si l'application "d'*une* mesure de sauvegarde" (pas d'italique dans l'original) est appropriée, plutôt que "*la* mesure de sauvegarde" elle-même.

152. La question de savoir si "l'intérêt public" serait servi par l'application d'une mesure de sauvegarde n'est qu'un autre aspect de l'enquête menée par l'autorité compétente sur la justification de l'application d'une quelconque mesure de sauvegarde. La deuxième phrase de l'article 3:1 prévoit que les autorités compétentes tiendront des auditions publiques sur la question de savoir si l'application d'une mesure de sauvegarde constituerait une bonne politique publique dans les circonstances considérées. L'article ne prescrit pas, et ne pourrait pas prescrire, aux autorités compétentes d'entendre les points de vue relatifs à la mesure de sauvegarde particulière que le Membre décide d'appliquer après l'achèvement de l'enquête menée par les autorités compétentes.

153. Les "points de fait et de droit" auxquels il est fait référence à l'article 3:1 sont ceux qui sont soulevés au cours de l'enquête menée par l'autorité compétente. Comme on l'a démontré plus haut, "l'enquête" concerne la question de savoir si l'accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale. L'enquête qui est prescrite aux termes de l'article 3:1 n'a pas à traiter de la question de la mesure de sauvegarde particulière que le

Membre devrait appliquer[139] et, comme on l'a démontré plus haut, l'autorité compétente n'est pas en position d'examiner la mesure que le Membre décide réellement d'adopter. Ainsi, les raisons qui conduisent le Membre à adopter la mesure de sauvegarde finale ne figurent pas parmi les "points de fait et de droit pertinents" que les autorités compétentes doivent inclure dans leur rapport aux termes de l'article 3:1. En tout état de cause, les considérations relatives à "l'intérêt public" sont des questions de politique publique, et non des points de droit ou de fait.

ii) Article 7:2

154. L'article 7:2, qui établit les conditions d'extension des mesures de sauvegarde, ne fait pas obligation aux Membres de justifier leurs mesures de sauvegarde. L'article 7:1 énonce la règle générale selon laquelle la période d'application de la mesure de sauvegarde ne doit pas dépasser quatre ans. Si le Membre souhaite proroger la mesure au-delà de cette période, l'article 7:2 impose une obligation supplémentaire, qui est que l'autorité compétente doit réexaminer la situation de la branche de production nationale. Même si on interprète l'article 7:2 comme obligeant les Membres à "justifier" l'*extension* de la mesure de sauvegarde, point que nous ne traitons pas ici, il ne crée pas l'obligation de justifier la mesure en elle-même.

155. Quand une autorité compétente détermine si la prorogation de la mesure est fondée aux termes de l'article 7:2, elle prévoit en substance les effets de l'abrogation de la mesure sur la branche de production nationale. Pour établir cette détermination, il n'est pas nécessaire que l'autorité compétente connaisse les raisons qui avaient conduit le Membre, quatre ans plus tôt, à retenir cette mesure particulière. Il lui suffit d'examiner la mesure corrective qui est déjà appliquée.

iii) Article 12:2

156. De même, rien dans l'article 12:2 ne donne à penser que les Membres sont tenus de justifier leurs mesures de sauvegarde. L'article 12:2 fait obligation aux Membres de communiquer au Comité "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 la libéralisation progressive". Les renseignements dont la liste figure dans l'article 12:2 sont tous de nature factuelle et n'appellent pas de jugement d'ordre juridique ou économique ou de conclusion du type de celle qui serait nécessaire pour justifier l'application d'une mesure de sauvegarde au titre de l'article 5:1.

157. Compte tenu des exemples figurant sur la liste, les "renseignements pertinents" que demande l'article 12:2 sont du type de ceux qui renseigneraient le Comité sur des *faits* particuliers découlant de l'enquête menée par l'autorité compétente (produit, élément de preuve de l'existence d'un dommage grave) ou de la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde (forme de la mesure, durée, etc.). Au contraire, une "justification" ne serait pas une description factuelle, mais plutôt une sorte d'argumentation. L'article 12:2 prescrit spécifiquement que les Membres doivent communiquer "des éléments de preuve" de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace d'un dommage grave, mais ne parle pas d"éléments preuve" du respect des prescriptions de l'article 5:1. Cela donne à penser que les rédacteurs de ce texte n'ont pas considéré qu'une telle preuve serait "un renseignement pertinent" et vient à l'appui de la conclusion selon laquelle l'article 12:2 n'impose pas une prescription de justification.

[139] Á cet égard, la pratique suivie par l'ITC, qui consiste à solliciter des points de vue du public sur la mesure corrective appropriée va au-delà des prescriptions de l'article 3:1.

c) À la lumière des prescriptions énoncées par l'Accord sur les sauvegardes en matière de transparence et de notification, qui, au minimum, s'appliquent à l'enquête, comment les États-Unis justifient-ils le point de vue qui semble être le leur, selon lequel l'Accord sur les sauvegardes ne contient pas effectivement de prescription relative à la transparence et aux explications en ce qui concerne l'application de l'article 5:1? Comment, de votre point de vue, la charge de la preuve doit-elle être attribuée au titre de l'article 5:1?

Réponse 18 c)

158. Les États-Unis ne sont pas d'accord avec les prémisses de la première question du Groupe spécial. L'Accord sur les sauvegardes énonce bien des prescriptions en matière de transparence et d'explications concernant l'application de l'article 5:1, dans la mesure où l'article 12:2 fait obligation à un Membre qui notifie une mesure de sauvegarde de fournir "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".

159. Cette condition de transparence marque un progrès important par rapport à la situation antérieure. Les obligations de notification faites au titre de l'article XIX du *GATT de 1947* étaient minimes, ne faisant guère obligation que "d'aviser" de l'intention de prendre une mesure au titre de l'article et de donner aux autres parties la possibilité de tenir des consultations. Il n'y avait bien sûr aucune obligation de notification pour ce qui était des mesures de la zone grise. L'Accord sur les sauvegardes traite de cette question en prescrivant un niveau de transparence minimum qui s'applique à *toutes* les mesures de sauvegarde.

160. De plus, la deuxième phrase de l'article 5:1 prescrit une obligation de justification pour certaines mesures de sauvegarde. L'article 5:2 b) fait de même en ce qui concerne l'attribution "sélective" des restrictions quantitatives. Que les rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes aient estimé nécessaire d'inclure ces obligations de justification particulière dans l'article 5 donne à penser qu'ils ont considéré qu'aucune autre disposition de l'Accord sur les sauvegardes n'imposait une obligation générale de justification.

161. Enfin, compte tenu de l'obligation qui est faite à l'article 3 de publier un rapport sur l'enquête menée par l'autorité compétente (qui doit inclure les constatations et les conclusions motivées sur les facteurs de dommage énumérés à l'article 4:2 c) et de l'obligation qui est faite à l'article 12:2 de donner une description précise de la mesure de sauvegarde, les Membres ne sont pas absolument obligés de justifier également par écrit leurs mesures de sauvegarde. La question de savoir si un Membre a appliqué une mesure de sauvegarde qui est proportionnée au dommage grave ou à la menace de dommage grave que les producteurs nationaux ont subi devrait pouvoir être tranchée par un examen de la mesure, à la lumière des constatations et des déterminations énoncées dans le rapport de l'autorité compétente.

162. En ce qui concerne la deuxième question du Groupe spécial, il est bien établi qu'il incombe au plaignant d'établir *prima facie* que les prescriptions d'un accord n'ont pas été respectées.[140] Par conséquent, dans la présente affaire, il incombe à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande de démontrer

[140] *Voir* le rapport de l'Organe d'appel dans *États-Unis – Chemises, chemisiers de laine* (paragraphe 16) (où il est dit que "il incombait à l'Inde de présenter des éléments de preuve et des arguments suffisants pour établir une présomption que la détermination faite par les États-Unis concernant la sauvegarde transitoire était incompatible avec les obligations qu'ils tenaient de l'article 6 de *l'ATV*. Une fois cette présomption établie, il appartenait alors aux États-Unis de présenter des éléments de preuve et des arguments pour la réfuter"). *Voir également* au paragraphe 17 du même document ("Nous comprenons au 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 … ").

que la mesure de sauvegarde des États-Unis n'a *pas* été appliquée "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". Les États-Unis ont exposé leur point de vue sur le cadre analytique approprié en la matière au paragraphe 210 de leur première communication écrite. Si l'Australie et la Nouvelle-Zélande apportaient la preuve de leurs allégations, les États-Unis seraient alors obligés de faire valoir des preuves et des arguments afin de réfuter leurs allégations. En aucun cas cependant, les États-Unis ne sont obligés de "justifier" la mesure qu'ils appliquent. La Nouvelle-Zélande et l'Australie n'ont pas encore apporté la moindre preuve dans cette affaire, ce qui n'est pas surprenant compte tenu du caractère prudent de la mesure mise en place par les États-Unis.

163. L'argument de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande selon lequel les États-Unis étaient tenus de "justifier" leur mesure de sauvegarde constitue essentiellement une tentative inappropriée de renverser la charge de la preuve qui doit être apportée au titre de l'article 5:1 en la mettant à la charge des États-Unis. À cet égard, leur approche rappelle la conclusion du Groupe spécial dans l'affaire *Hormones*, selon laquelle l'*Accord SPS* attribuait la "charge de présentation" aux Membres qui imposent une mesure SPS. L'Organe d'appel (paragraphes 99 et suivants) a alors rejeté la conclusion du groupe spécial en invoquant le motif suivant:

> nous ne voyons pas de lien nécessaire (c'est-à-dire logique) ou autre entre l'engagement des Membres de faire en sorte, par exemple, qu'une mesure SPS "ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux …" et l'attribution de la charge de la preuve dans une procédure de règlement des différends. L'article 5:8 de l'Accord SPS n'est pas censé traiter des problèmes relatifs à la charge de la preuve; il ne vise pas une situation de règlement des différends ...[141]

164. De même que l'article 5:8 de l'Accord SPS, l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes "n'est pas censé traiter des problèmes relatifs à la charge de la preuve; il ne vise pas une situation de règlement des différends". C'est pourquoi les États-Unis soutiennent que la décision prise par l'Organe d'appel en ce qui concerne l'article 5:8 de l'Accord SPS est tout aussi valable en ce qui concerne l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Ainsi que l'Organe d'appel l'a déclaré dans l'affaire *États-Unis – Chemises et chemisiers de laine* (paragraphe 19) "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".

Question 19

Dans leur première communication écrite, aux paragraphes 210 et suivants, les États-Unis ont proposé d'appliquer un quadruple critère pour vérifier le respect des prescriptions de l'article 5:1 et appliquent d'emblée les trois premiers volets de ce critère à la mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau. Les États-Unis pourraient-ils compléter cette évaluation en appliquant le quatrième volet du critère, c'est-à-dire l'évaluation de la question de savoir "si la mesure, dans sa totalité, n'est pas plus restrictive que ce qui est nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement face à la concurrence des importations"? Où peut-on trouver, dans cette communication ou dans toute autre source publiée, des renseignements sur cette question, y compris, le cas échéant, sur la modélisation économique?

[141] *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, WT/DS26/AB/R-WT/DS48/AB/R, rapport de l'Organe d'appel, 16 janvier 1998, paragraphe 102.

Réponse 19

165. Veuillez vous reporter à la réponse apportée à la question 17. Les États-Unis voudraient ajouter deux points supplémentaires en ce qui concerne les questions spécifiques posées ici.

166. Si l'article 5:1 interdit tout simplement aux Membres d'appliquer des mesures qui sont manifestement excessives, il ne peut être interprété comme imposant une obligation d'identifier et d'appliquer une mesure corrective en matière d'importations qui serait hypothétiquement parfaite. Parce qu'elle est une entreprise incertaine, dans laquelle les Membres sont appelés à faire des prévisions relatives aux effets économiques d'une mesure qui n'a pas encore été proposée, l'application d'une mesure de sauvegarde ne peut tout simplement être calibrée avec ce degré de précision. C'est ce qu'a reconnu le Comité qui a examiné l'application par les États-Unis d'une mesure de sauvegarde adoptée au titre de l'article 19 dans l'affaire *Chapeaux de feutre*:

> [les autres membres du Groupe de travail ont] estimé qu'il était impossible de déterminer à l'avance et avec précision le niveau des droits à l'importation nécessaires pour permettre à une industrie américaine de soutenir la concurrence des fournisseurs étrangers dans les conditions actuelles de concurrence du marché américain et il leur est apparu souhaitable que le gouvernement américain réexaminât la situation périodiquement, compte tenu des conséquences que les taux des droits plus élevés actuellement en vigueur pourront exercer sur la situation économique.[142]

167. Les observations formulées par le Groupe de travail sur l'impossibilité de prédire l'avenir avec un quelconque degré de précision soulèvent une autre question qui va à l'encontre d'un interprétation excessivement rigide de l'article 5:1: l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes fait obligation aux Membres de libéraliser progressivement leurs mesures de sauvegarde à intervalle régulier et, corollairement, de ne pas les augmenter – même si des événements ultérieurs à l'application de la mesure montrent que les mesures ne permettent pas de prévenir ou de porter remède au dommage grave et de faciliter l'ajustement. La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont instamment demandé que l'on interprète l'article 5:1 de façon à y voir une prescription qui ferait obligation aux Membres d'appliquer des mesures de sauvegarde théoriquement idéales, dans lesquelles la limitation des importations serait fixée à des niveaux situés juste au-dessous du seuil d'inefficacité. Une telle interprétation risquerait de compromettre l'objectif de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du *GATT de 1994* en supprimant la latitude dont les Membres ont besoin pour assurer que les mesures qu'ils appliquent aient une réelle chance de succès.

168. Enfin, les États-Unis relèvent que le Groupe spécial s'est référé dans sa question au modèle économique que les États-Unis ont utilisé pour essayer de prédire les effets de la mesure de sauvegarde. L'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes prescrit que la constatation du dommage requiert l'examen d'un certain nombre de facteurs, dont aucun n'est déterminant, et qui peuvent tous réagir de façon différente à un type particulier de mesure de sauvegarde. Par conséquent, aucun modèle ne peut établir la nécessité ou l'absence de nécessité d'une mesure particulière. Si les États-Unis ont bien utilisé un modèle pour tester les effets possibles de la mesure, rien dans l'article 5:1 ne prescrit d'utiliser un modèle ou n'établit que les résultats obtenus grâce à ces modèles constituent une bonne base pour évaluer la compatibilité d'une mesure avec les dispositions de l'article.

169. Étant donné que l'application des mesures de sauvegarde est au fond un exercice de prévision – et donc nécessairement spéculatif et imprécis - l'article 5:1 ne peut être interprété comme demandant aux Membres de calibrer ces mesures avec une exactitude scientifique. Aucun modèle économique

[142] Rapport 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, paragraphe 35.

n'est infaillible – il y a simplement trop de variables économiques à prendre en compte (variation des taux d'intérêt, préférences des consommateurs, conditions macro-économiques ou financières, technologie) qui font qu'un modèle ne peut être qu'un moyen imparfait de prévoir les effets d'une mesure donnée, si l'on maintient constantes toutes les autres variables.

170. En résumé, il n'est pas possible d'appliquer les mesures de sauvegarde avec un degré de certitude scientifique, et l'on ne peut raisonnablement interpréter l'article 5:1 comme imposant une telle exigence. Ainsi que les États-Unis ont déclaré dans leur première communication écrite, la question qu'il convient de se poser au titre de l'article 5:1 est plutôt celle de savoir s'il y a une inadéquation manifeste entre la mesure de sauvegarde, prise dans sa totalité, et les constatations et déterminations énoncées dans le rapport de l'autorité compétente. La charge de démontrer que les États-Unis n'ont pas respecté les dispositions de l'article 5:1 incombe à la Nouvelle-Zélande et à l'Australie. À ce jour, ils ne l'ont pas démontré.

Question 20

À supposer que l'application d'une mesure de sauvegarde autre qu'une restriction quantitative ait à être justifiée au titre de l'article 5 s'il est allégué qu'elle dépasse la mesure nécessaire pour prévenir la menace de dommage grave et pour faciliter l'ajustement, i) cette justification devrait-elle être fondée sur les renseignements qui se trouvent dans le rapport publié, ii) serait-il suffisant de démontrer que la justification présentée se fonde sur les renseignements dont disposait l'autorité compétente au moment de la détermination, ou iii) cette justification pourrait-elle se fonder sur des renseignements présentés *ex post* au cours d'une procédure de règlement des différends de l'OMC?

Réponse 20

171. Les États-Unis estiment que dans la plupart (sinon dans tous les cas) il sera possible de déterminer s'il y a une inadéquation substantielle entre la mesure de sauvegarde appliquée et les constatations et déterminations pertinentes établies dans le rapport de l'autorité compétente, et par conséquent si la mesure est "proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement".[143] Cependant, il incombe au plaignant d'établir la preuve de cette inadéquation, et alors le défendeur sera obligé de présenter des preuves et des arguments suffisants pour réfuter ces allégations.

Question 21

L'interprétation donnée par les États-Unis de l'article 5 est-elle la suivante:

a) cet article autorise les Membres à choisir librement entre différents types de mesures de sauvegarde (surtaxes tarifaires, contingents tarifaires, restrictions quantitatives)?

Réponse 21 a)

172. À titre préliminaire, les États-Unis notent que la Nouvelle-Zélande et l'Australie n'ont pas remis en question le choix qu'avaient fait les États-Unis d'appliquer un contingent tarifaire, et ces pays ont même suggéré qu'ils approuvaient la mesure de sauvegarde recommandée par la pluralité de l'ITC, qui était également un contingent tarifaire.

[143] *Corée – Produits laitiers*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 96.

173. Pour ce qui est de la question du Groupe spécial, les États-Unis considèrent qu'un Membre est autorisé à choisir entre des surtaxes tarifaires, des contingents tarifaires et des restrictions quantitatives à condition que la mesure choisie ne s'applique "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". Cette conclusion est étayée par la deuxième phrase de l'article 5:1 qui stipule: "si une restriction quantitative est utilisée ...", montrant ainsi qu'un Membre a la latitude de choisir entre ces mesures.

174. L'article 6 appuie également cette conclusion, dans la mesure où il dit que les mesures provisoires "devraient prendre la forme d'une majoration des droits de douane ...". L'article 5, qui concerne les mesures de sauvegarde définitives, ne contient pas de disposition parallèle. Il est clair que les rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes savaient délimiter l'univers des mesures autorisées quand ils le souhaitaient. Le fait qu'ils ne l'aient pas fait dans l'article 5 montre bien qu'ils n'avaient pas l'intention d'imposer de telles limitations en ce qui concerne les mesures définitives.

175. Il est intéressant d'observer que lors de la négociation de l'Accord sur les sauvegardes, certaines des parties ont fait valoir que les mesures de sauvegarde devraient être limitées à des augmentations de droits de douane.[144] Le premier projet de texte présenté par le Président, reflétant une position de compromis, indiquait que les mesures de sauvegarde "prendront de préférence la forme d'un relèvement des droits de douane mais pourront aussi prendre la forme de restrictions quantitatives".[145] Dans le texte final, cette préférence pour le relèvement des droits de douane a été supprimée, apparemment en faveur de l'instruction donnée à la troisième phrase de l'article 5:1 selon laquelle les Membres devraient choisir les mesures "qui conviennent le mieux" pour réaliser les objectifs énoncés dans la suite du paragraphe.[146] Sur ce point, le résultat des négociations reflète la pratique suivie par les Membres, qui consiste à choisir entre des mesures de sauvegarde fort diverses.[147]

176. Enfin, dans *Corée – Produits laitiers* (paragraphe 96), l'Organe d'appel a fait la déclaration suivante: "qu'elle prenne la forme d'une restriction quantitative, d'un droit de douane ou d'un contingent tarifaire, la mesure en question ne doit être appliquée "que dans la mesure nécessaire ...""". Ce langage suggère, au minimum, que l'Organe d'appel considère que ces trois types de mesures sont autorisées par l'article 5.

b) Lorsqu'une mesure autre qu'une restriction quantitative a été choisie, si elle est contestée par un autre Membre, le Membre imposant la mesure de sauvegarde doit établir que, dans sa totalité – c'est-à-dire en ce qui concerne le volume du contingent tarifaire, sa durée, les droits de douane appliqués dans le cadre du quota et hors quota, etc. –, la mesure n'est pas plus restrictive que ce qui est nécessaire pour réaliser le double objectif de l'article 5:1.

Réponse 21 b)

177. Il incombe à la partie plaignante de démontrer que la mesure n'a *pas* été appliquée "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". Si le

---

[144] *Voir par exemple* "*Éléments d'un mémorandum d'accord portant sur tous les aspects des sauvegardes - Communication du Brésil*", MTN.GNG/NG9/W/3, paragraphe 6 (25 mai 1987).

[145] MTN.GNG/NG9/W/25, paragraphe 4.

[146] *Comparer, dans Groupe de négociation sur les sauvegardes – Projet d'accord* (MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3) 31 octobre 1990, le paragraphe 6 (qui énonce une préférence pour le relèvement des droits de douane, et ne fait pas référence aux mesures "qui conviennent le mieux" *à* l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

[147] *Voir le Guide des règles et pratiques du GATT* (Index analytique du GATT), volume I, pages 565-566 (qui examine le large éventail des mesures de sauvegarde notifiées au titre de l'article XIX).

plaignant apporte la preuve que la mesure n'a pas été appliquée "que dans la mesure nécessaire", le défendeur sera alors obligé de fournir des faits et des preuves suffisantes pour réfuter cette allégation.

178. Ainsi que l'Organe d'appel l'a indiqué dans *États-Unis – Chemises et chemisiers de laine* (paragraphe 16), "il incombait à l'Inde de présenter des éléments de preuve et des arguments suffisants pour établir une présomption que la détermination faite par les États-Unis concernant la sauvegarde transitoire était incompatible avec les obligations qu'ils tenaient de l'article 6 de l'ATV. Une fois cette présomption établie, il appartenait alors aux États-Unis de présenter des éléments de preuve et des arguments pour la réfuter. Pour paraphraser les termes utilisés par l'Organe d'appel (*id.* paragraphes 19-20), l'Accord sur les sauvegardes est un élément fondamental des droits et des obligations des Membres de l'OMC. Par conséquent, une partie alléguant qu'il y a eu violation d'une disposition de l'Accord sur les sauvegardes doit soutenir et prouver son allégation.

Question 22

L'article 5:1 stipule qu'"un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir … un dommage grave et faciliter l'ajustement". Pour se conformer à ce critère, un Membre qui impose une mesure de sauvegarde doit-il appliquer, par exemple, i) une mesure "efficace", ii) la mesure la moins restrictive sur le plan commercial, iii) une mesure "proportionnée" ou encore une autre mesure?

Réponse 22

179. De l'avis des États-Unis, un Membre appliquant une mesure de sauvegarde n'est pas obligé d'appliquer une mesure "efficace". S'il est à supposer qu'un Membre cherchera à appliquer une mesure efficace, l'article 5:1 n'impose pas une telle obligation légale. Un Membre peut choisir d'appliquer une mesure qui n'est peut-être pas pleinement efficace si, par exemple, il conclut qu'une telle approche est dans l'intérêt public, ou conforme à des impératifs économiques plus vastes. En outre, dans la mesure où un Membre peut décider d'appliquer à la fois une mesure de sauvegarde et des mesures internes d'ajustement, il est possible que les mesures de protection contre les importations ne soient pas, par elles-mêmes, pleinement "efficaces".

180. Comme les États-Unis l'ont expliqué dans leur première communication écrite (paragraphes 182 à 191), un Membre n'est pas obligé d'appliquer la mesure "la moins restrictive pour le commerce".

181. Enfin, dans *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a déclaré qu'une mesure de sauvegarde devait être "proportionnée" (commensurate) (ou, en ce qui concerne la présente procédure, ne devait pas être "disproportionnée") aux objectifs de prévention ou de réparation du dommage grave et de facilitation de l'ajustement. Ces termes semblent donner une description plus appropriée du critère énoncé à l'article 5:1 que le concept de "proportionnalité" (proportionality). On pourrait en effet comprendre ce dernier terme comme signifiant que les décisions prises en matière de mesures de protection peuvent être réduites à un simple exercice mathématique, tandis que le premier terme rend mieux compte des complexités et des jugements qui sont inhérents au choix d'une mesure de sauvegarde.

L'exclusion du Canada, du Mexique et d'Israël du champ d'application de la mesure de sauvegarde est-elle compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et avec le GATT de 1994?

Question 23

Est-il factuellement correct de dire que les États-Unis ont inclus les importations en provenance des pays de l'ALENA dans leur analyse de la menace de dommage grave et de la

causalité, et pourtant ont exclu ces importations du champ d'application de la mesure? Si cela n'est pas le cas, veuillez donner des explications. Veuillez indiquer si l'approche suivie par les États-Unis dans cette affaire est conforme au "principe de parallélisme" entériné par l'Organe d'appel dans la décision *Argentine – Chaussures*, et dans l'affirmative, veuillez expliquer pourquoi. Est-ce i) parce que l'article 802 de l'ALENA exclut *de jure* les importations en provenance des autres pays de l'ALENA de l'enquête sur le dommage et sur la causalité; ou ii) parce que les importations en provenance des autres pays de l'ALENA étaient négligeables en l'espèce; ou pour une quelconque autre raison. La décision d'exclure les importations en provenance de certaines sources est-elle fondée sur une analyse purement statique des parts d'importation, ou l'ITC a-t-elle également pris en compte l'augmentation potentielle des importations en provenance de sources d'approvisionnement exemptées de l'application de la mesure de sauvegarde appliquée aux importations en provenance d'autres sources.

Réponse 23

182. Au cours de la période visée par l'enquête, les États-Unis n'ont en fait importé que 202 000 livres de viande d'agneau (en 1995) en provenance du Mexique, ce qui représente environ 0,4 pour cent des importations totales de cette année. Il n'y a eu aucune importation en provenance du Mexique au cours des trois dernières années de la période visée par l'enquête, et par conséquent, l'analyse faite par l'ITC de la menace de dommage grave et de la causalité n'a pris en compte aucune importation en provenance du Mexique. De même, les importations du Canada ont varié entre un minimum d'environ 0,005 pour cent des importations totales (en 1993) et un maximum d'environ 0,3 pour cent des importations totales (en 1997).

183. Ainsi, les importations de viande d'agneau en provenance du Canada ont été négligeables pendant toute la période de l'enquête. Pendant la période 1993-1998, les importations en provenance du Mexique et du Canada n'ont jamais dépassé, au total, ne serait-ce que 0,5 pour cent de la totalité des importations. Ainsi, pour des raisons pratiques, des importations en provenance du Canada et du Mexique n'ont pas figuré dans l'analyse de l'ITC sur les effets de l'accroissement des importations - pour la simple raison qu'elles étaient restées à des niveaux négligeables pendant toute la période.

184. Les États-Unis ne comprennent pas pourquoi l'Organe d'appel a instauré une obligation globale de "parallélisme" étant donné la nature factuelle du différend *Argentine – Chaussures*. Cependant, les procédures envisagées à l'article 802 de l'ALENA, et appliquées par les États-Unis dans le cas de la mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau, sont conformes au principe de "parallélisme" établi par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*. Ce principe vise à assurer que lorsqu'un Membre impute un dommage grave à l'augmentation des importations en provenance du territoire d'un pays qui est partie à une union douanière (ou bien, en l'espèce à un accord de libre-échange), ces importations devraient entrer dans le champ d'application de la mesure de sauvegarde que le Membre décide d'appliquer. L'article 802 de l'ALENA et la loi des États-Unis qui met en œuvre cette disposition prévoient l'inclusion des importations en provenance de pays parties à un accord de libre-échange dans le champ d'application d'une mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis dans de tels cas.

185. En l'espèce, étant donné que les importations en provenance du Canada ou du Mexique étaient soit nulles, soit considérablement inférieures à 1 pour cent au cours de chacune des années visées par l'enquête, les États-Unis ne pouvaient agir d'une façon qui n'était pas conforme à un quelconque "principe de parallélisme".

Demande de renseignements

Question 24

Veuillez communiquer les documents suivants:

a) Version confidentielle du rapport sur la détermination de l'ITC (pages I-7 à I-27 du rapport de l'ITC).

b) Les tableaux suivants, qui figurent dans la section II du rapport de l'ITC: tableaux 3, 4, 8, 9, 14, 16, 18, 21, et 38 à 43.

Veuillez indiquer quelles sortes de procédures seraient nécessaires, selon vous, pour protéger les renseignements confidentiels qui figurent dans les documents mentionnés ci-dessus.

Réponse 24

186. Les États-Unis proposent que le groupe spécial accepte les renseignements requis sous forme d'indices. En bref, les États-Unis proposent d'affecter un indice de 100 au premier chiffre de la série et d'exprimer ensuite chaque chiffre suivant comme un ratio rapporté au premier, multiplié par 100. Bien qu'une telle approche ne soit pas suivie dans toutes les procédures, le personnel qui a réalisé l'enquête de l'ITC a conclu que dans la présente affaire, presque tous les renseignements demandés pouvaient être ainsi convertis et communiqués au Groupe spécial sans risque de divulguer des renseignements confidentiels relatifs à une quelconque entreprise. En suivant cette méthode, les États-Unis peuvent communiquer au Groupe spécial la substance des renseignements qu'il a demandés, sous une forme qui ne requiert pas l'application de procédures spéciales en matière de confidentialité. Les indices permettraient au Groupe spécial de discerner les tendances et de calculer les variations en pourcentage entre deux périodes données, consécutives ou non. Ce traitement a été appliqué à toutes les données contenues dans les tableaux demandés, et les résultats de cet exercice sont joints à la présente communication. Pour ce qui concerne les renseignements demandés qui figurent dans le rapport, dans la plupart des cas, les données confidentielles concernent des modifications en pourcentage calculées à partir de données figurant dans les tableaux. Le Groupe spécial peut calculer ces variations en pourcentage à partir des indices calculés par l'ITC et figurant dans les tableaux.

187. Cette proposition permettrait au Groupe spécial d'avoir accès aux données demandées sans que l'autorité compétente soit tenue, comme l'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes lui en fait obligation, de demander aux parties concernées leur autorisation de divulguer au Groupe spécial les données confidentielles proprement dites. Le personnel de l'ITC qui a effectué l'enquête craignait qu'une telle demande ne porte atteinte à la capacité de l'ITC d'obtenir des données confidentielles actualisées pour "l'examen à mi-parcours" que doit effectuer la Commission sur la mise en œuvre de la mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau. La section 204 de la Loi sur le commerce extérieur de 1974, telle que modifiée, fait obligation à l'ITC de surveiller la mise en œuvre de la mesure de sauvegarde, aussi longtemps que celle-ci est appliquée.[148] Plus précisément, l'ITC doit suivre les progrès réalisés et les mesures prises par la branche de production nationale afin de s'ajuster à la concurrence des importations dans le cadre de la mesure de sauvegarde[149] et, si la mesure est appliquée pendant plus de trois ans, l'ITC doit établir un rapport exposant ses constatations.[150] L'ITC

[148] 19 U.S.C. § 2254 a) 1), pièce n° 40 des États-Unis, ci-jointe.
[149] 19 U.S.C. § 2254 a) 1).
[150] 19 U.S.C. § 2254 a) 2), pièce n° 40 des États-Unis, ci-jointe.

doit présenter son rapport au Président et au Congrès au plus tard à la date correspondant au milieu de la période initiale de mise en vigueur de la mesure.[151]

188. Les services de l'ITC entreprennent actuellement des travaux d'enquête en vue de "l'examen à mi-parcours" de la mise en œuvre de la mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau. Ils sont d'avis que demander aux entreprises qui ont communiqué des renseignements confidentiels à l'ITC au cours de l'enquête originale de divulguer ces renseignements pendant la procédure du Groupe spécial aura pour effet de compromettre la capacité de l'ITC à obtenir de nouveaux renseignements à l'avenir. Cela est vrai en particulier parce que la divulgation, sous une forme non indiciaire, d'une grande partie des données que le Groupe spécial a demandées exigerait le consentement d'entreprises, y compris des importateurs ou des producteurs étrangers, qui, lors de l'enquête originale, n'étaient pas en faveur de la mesure de protection demandée. Il y a par conséquent des raisons de penser que les autorisations nécessaires ne seraient pas données et que, même si elles l'étaient, cela risquerait de créer chez ces entreprises une résistance lorsque l'ITC leur demanderait de divulguer de nouveaux renseignements. En bref, les États-Unis sont d'avis que la solution consistant à donner au Groupe spécial les informations demandées sous forme d'indices permet de répondre à la demande du Groupe spécial de façon optimale sans compromettre la capacité de l'autorité compétente à mener de nouvelles enquêtes.[152]

189. Si le Groupe spécial estime que la formule consistant à accepter les renseignements demandés sous forme d'indices n'est pas satisfaisante, alors les États-Unis suggèrent respectueusement que des procédures semblables à celles que le Groupe spécial a proposées dans l'affaire *Gluten de froment* le 24 février 2000 permettraient probablement aux États-Unis d'obtenir les autorisations nécessaires des entreprises ayant communiqué des renseignements.[153]

---

[151] 19 U.S.C. § 2254 a) 2).

[152] Les renseignements, sous forme d'indices, figurent dans la pièce n° 41 des États-Unis, ci-jointe.

[153] *Voir la communication adressée par télécopie par M. Jasper Wauters, Rules Division, à MM. J. J. Bouflet et D. Brinza*, en date du 24 février 2000. Dans sa partie pertinente, ce document suggérait que:

> "Deux représentants des États-Unis au plus apporteraient les renseignements demandés en un lieu désigné dans les locaux de l'OMC, à Genève, (date). 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 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. 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."

LISTE DES PIÈCES DES ÉTATS-UNIS

États-Unis – Mesures de sauvegarde concernant l'importation de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie

Pièce jointe des États-Unis	Description
20.	ITC, procès-verbal de l'audition, page 174
21.	57 Stat. 833 (1943), E.A.S. 311 (entré en vigueur le 30 janvier 1943)
22.	Loi de 1934 sur les accords commerciaux réciproques (Reciprocal Trade Agreements Act of 1934)
23.	John Jackson, *World Trade and the Law of GATT* 553 (1969)
24.	Exec. Order No. 9832, 25 février 1947
25.	*Extending Authority to Negotiate Trade Agreements, Hearings before the Committee on Finance, United States Senate*, H.R. 6556, page 128 (1948)
26.	Commission tarifaire des États-Unis, *Hand-Blown Glassware (verre soufflé), Report to the President on Investigation No. 22 Under Section 7 of the Trade Agreements Extension Act of 1951* (texte modifié), pages 51-52 (1953)
27.	*Fresh Tomatoes and Bell Peppers*, Inv. No. TA-201-66, USITC Pub. 2985 (août 1996), pages I-9-10
28.	*Apple Juice*, Inv. No. TA-201-59, USITC Pub. 1861 (juin 1986), pages 5-10
29.	*Certain Canned Tuna Fish*, Inv. No. TA-201-53, USITC Pub. 1558 (août 1984), pages 5 à 7
30.	*Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)* page 1810 (1981)
31.	*Webster's New Collegiate Dictionary*, page 918 (1977)
32.	*Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, page 838 (1985)
33.	*Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)*, pages 355, 356, 1317 (1981); *New Shorter Oxford English Dictionary* (1993), pages 355 et 356.
34.	*Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, pages 217 et 695 (1985)
35.	Testimony of Joseph Casper, transcript of injury hearing at 22 (témoignage de Joseph Casper, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, page 22)
36.	Testimony of Harold Harper, transcript of injury hearing at 30 (témoignage de Harold Harper, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, page 30)

37. 19 U.S.C. 2252(b)(1)(B)

38. Petition For Relief From Imports of Lamb Meat Under Section 201 of the Trade Act of 1974 (demande d'application de mesures de protection contre les importations de viande d'agneau au titre de la section 201 de la Loi sur le commerce extérieur de 1974), 30 septembre 1998, pages 4 et 5

39. 19 C.F.R. § 206.14(b)(3)

40. 19 U.S.C. § 2254(a)(1), (2)

41. Tableaux d'indices

42. Media Release of 7 July 1999 by Deputy Prime Minister and Minister for Trade Tim Fischer (communication à la presse de M. Tim Fischer, Vice-Premier ministre et Ministre du commerce, 7 juillet 1999.

ANNEXE 3-8

DEUXIÈME COMMUNICATION DES ÉTATS-UNIS

(29 juin 2000)

TABLE DES MATIÈRES

Page

I. INTRODUCTION A-473

II. LA DISPOSITION DE L'ARTICLE XIX:1 DU GATT DE 1994 RELATIVE À L'"ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES" A ÉTÉ RESPECTÉE A-473

A. L'ARTICLE XIX NE PRESCRIT PAS DE FORMULER UNE CONSTATATION RELATIVE À L'"ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES" A-473

B. LES PLAIGNANTS NE PARVIENNENT PAS À CONTESTER LES FAITS DÉMONTRANT L'EXISTENCE D'UNE ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES A-476

III. LA DÉFINITION DE LA "BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE" UTILISÉE LORS DE L'ENQUÊTE DE L'ITC ÉTAIT CONFORME À L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET AU GATT DE 1994 ..... A-478

IV. L'ITC A DÉMONTRÉ QUE LA BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE ÉTAIT CONFRONTÉE À UNE "MENACE DE DOMMAGE GRAVE" EN RAISON D'UN "ACCROISSEMENT DES IMPORTATIONS" A-480

A. LES ARGUMENTS CONTRAIRES DES PLAIGNANTS FONT ABSTRACTION DE L'OBLIGATION D'EXAMINER LES TENDANCES LES PLUS RÉCENTES ET SONT FONDÉS SUR D'AUTRES THÈSES QUI NE SONT NI PRESCRITES PAR L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES NI ÉTAYÉES PAR DES ÉLÉMENTS DE PREUVE CONSIGNÉS AU DOSSIER A-480

B. LA PIÈCE N° 13 DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE EST IRRECEVABLE DANS LA MESURE OÙ ELLE VISE À FAIRE EN SORTE QUE LE GROUPE SPÉCIAL PROCÈDE À UN EXAMEN *DE NOVO* ET DÉMONTRE L'INCAPACITÉ DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE DE RÉPONDRE AUX CONSTATATIONS DE L'ITC EN CE QUI CONCERNE L'ÉVOLUTION DE L'INCIDENCE DES IMPORTATIONS A-484

1. Les conclusions factuelles formulées dans la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande sont irrecevables pour le Groupe spécial A-484

2. La pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande ne tient pas compte de l'évolution de la composition des produits importés qui, selon les constatations de l'ITC, a modifié la nature des effets des importations A-486

V. LA DÉTERMINATION PAR L'ITC DE L'EXISTENCE D'UN LIEN DE CAUSALITÉ ÉTAIT CONFORME À L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET AU GATT DE 1994 ..... A-488

A. L'HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES DÉMONTRE QUE LES RÉDACTEURS N'AVAIENT PAS L'INTENTION D'ÉTABLIR UNE PRESCRIPTION CONCERNANT UNE "CAUSE UNIQUE" OU L'"ISOLATION" DES EFFETS DES IMPORTATIONS A-488

B. LA NOUVELLE-ZÉLANDE NE PRÉSENTE AUCUN ARGUMENT PLAUSIBLE EXPLIQUANT POURQUOI L'AUTORITÉ DOIT "ISOLER" LES EFFETS DES IMPORTATIONS ET ÉTABLIR QU'ELLES SONT LA SEULE CAUSE DU DOMMAGE GRAVE A-497

C. L'AUSTRALIE NE PRÉSENTE AUCUN ARGUMENT PLAUSIBLE EXPLIQUANT POURQUOI L'AUTORITÉ DOIT OBTENIR UNE "ANALYSE PROSPECTIVE" DES EFFETS DES IMPORTATIONS POUR ÉTABLIR UNE DÉTERMINATION DE L'EXISTENCE D'UNE MENACE DE DOMMAGE A-498

VI. LA MESURE DE SAUVEGARDE PRISE PAR LES ÉTATS-UNIS EST CONFORME AUX OBLIGATIONS QUI LEUR INCOMBENT EN VERTU DE L'ARTICLE 5:1 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET DE L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994 ..... A-499

A. CHARGE DE LA PREUVE A-499

B. "NÉCESSAIRE" NE SIGNIFIE PAS "LE MOINS RESTRICTIF POUR LE COMMERCE" A-500

C. LA NOUVELLE-ZÉLANDE ET L'AUSTRALIE N'ONT PAS RÉUSSI À ÉTABLIR DES ÉLÉMENTS *PRIMA FACIE* À L'APPUI DE LEUR ARGUMENTATION A-501

1. Les arguments de la Nouvelle-Zélande sont fondés sur une hypothèse erronée A-501

2. La nouvelle argumentation de l'Australie ne parvient pas à démontrer que la mesure prise par les États-Unis est appliquée au-delà de "la mesure nécessaire" A-504

VII. LES ÉTATS-UNIS ONT EXCLU À BON DROIT DE LEUR MESURE DE SAUVEGARDE LES IMPORTATIONS EN PROVENANCE DU CANADA ET DU MEXIQUE A-505

VIII. CONCLUSION A-508

LISTE DES PIÈCES PRÉSENTÉES PAR LES ÉTATS-UNIS A-509

I. INTRODUCTION

1. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne sont pas parvenues à démontrer que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis à la viande d'agneau était incompatible avec les obligations contractées par ce pays en vertu de l'*Accord sur les sauvegardes* et de l'article XIX du *GATT de 1994*. Dans leur première communication écrite et dans leur réponse aux questions écrites du Groupe spécial, les États-Unis ont démontré que les constatations et les conclusions économiques formulées par l'ITC sur cette question étaient rigoureusement motivées et amplement explicitées, et que la mesure de sauvegarde qu'ils appliquaient était pleinement conforme aux obligations qui leur incombaient en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et du *GATT de 1994*. Ils ont également démontré qu'ils satisfaisaient pleinement aux dispositions en matière de notification et de consultation contenues dans l'Accord sur les sauvegardes.

2. Les États-Unis n'entendent pas, dans cette deuxième communication écrite, reproduire les arguments qu'ils ont avancés précédemment. Au lieu de cela, la présente communication portera essentiellement sur les questions soulevées par la Nouvelle-Zélande et l'Australie dans leurs premières communications orales et leurs réponses aux questions du Groupe spécial.[1] Par souci de commodité pour le Groupe spécial, la présente communication suit l'ordre des questions posées par le Groupe spécial aux États-Unis.

II. LA DISPOSITION DE L'ARTICLE XIX:1 DU GATT DE 1994 RELATIVE À L'"ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES" A ÉTÉ RESPECTÉE

3. L'Organe d'appel a confirmé que la référence à l'"évolution imprévue des circonstances" dans la première disposition de l'article XIX:1 a) ne créait pas une condition indépendante pour l'application de mesures de sauvegarde. En conséquence, contrairement aux arguments avancés par l'Australie et la Nouvelle-Zélande, l'ITC n'était pas tenue de formuler une constatation concernant l'"évolution imprévue des circonstances" dans son rapport. Le Groupe spécial devrait rejeter leur tentative de donner une lecture du texte qui inclut une telle prescription.

A. L'ARTICLE XIX NE PRESCRIT PAS DE FORMULER UNE CONSTATATION RELATIVE À L'"ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES"

4. Les États-Unis ont expliqué longuement pourquoi l'article XIX:1 a) n'oblige pas les autorités compétentes à établir une constatation spécifique concernant l'"évolution imprévue des circonstances".[2] Les règles fondamentales relatives à l'interprétation des traités corroborent le point de vue des États-Unis.

5. L'article 31 de la *Convention de Vienne* dispose qu'un traité "doit être interprété de bonne foi et suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but". En outre, conformément à l'article 31.3, celui qui interprète un traité devra également prendre en compte "toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité".[3] Ainsi que l'a fait observer la Commission du droit international:

---

[1] En particulier, quand bien même il s'agissait de l'une des questions jugées cruciales par le Groupe spécial lors de la première session de fond orale, la présente communication n'examinera pas plus avant la question de savoir si les données de l'ITC sont représentatives. Les États-Unis ont traité cette question en profondeur tant dans leur première communication écrite que dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, et l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont avancé aucun nouvel argument sur la question.

[2] *Voir* les réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 1-8, 14-27.

[3] *Convention de Vienne*, article 31.3 b).

> L'importance, en tant qu'élément d'interprétation, de cette pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité est manifeste car elle constitue une preuve objective de l'accord des parties sur le sens du traité.[4]

La pratique ultérieurement suivie par les parties contractantes au GATT confirme que la référence à l'"évolution imprévue des circonstances" faite à l'article XIX n'était pas censée exiger la formulation d'une constatation sur cette question comme condition préalable à l'application de mesures de sauvegarde.

6. En 1973, le secrétariat du GATT a établi une note factuelle qui examinait les dispositions en vigueur en matière de sauvegardes, y compris celle qui était énoncée à l'article XIX du GATT.[5] Le secrétariat a expliqué que "[l]a partie contractante qui a recours à l'article XIX doit établir que:

a) le produit en cause est importé en quantités accrues;

b) ces importations accrues sont le résultat d'une évolution imprévue des circonstances et d'engagements assumés en vertu de l'Accord général;

c) les importations se font en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'elles portent ou menacent de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents."[6]

7. Le secrétariat a toutefois fait observer ce qui suit:

> l'affaire la plus importante pour l'interprétation de ces conditions est celle des premières mesures prises par les États-Unis sous le couvert de l'article XIX concernant les chapeaux de femmes et formes pour chapeaux de femmes en feutre de poil ... Il ressort de cette affaire, et d'autres qui ont suivi, que les conditions énoncées à l'alinéa b) ci-dessus n'apportent en fait aucune limitation sérieuse à la liberté d'action de la partie contractante qui désire se prévaloir de l'article. Par contre, les conditions énoncées sous a) et c) limitent cette liberté d'action.[7]

8. La pratique survie par l'Australie et la Nouvelle-Zélande en matière de sauvegardes illustre l'observation du secrétariat selon laquelle les parties contractantes au GATT ne considéraient pas que les dispositions de l'article XIX relatives à l'"évolution imprévue des circonstances" limitaient leur application de mesure de sauvegardes. Un tableau établi par le secrétariat du GATT en 1995 indique que, sur un total de 150 mesures prises au titre de l'article XIX notifiées au Secrétariat entre 1950 et 1995, l'Australie en avait pris 38.[8] Un examen réalisé par les États-Unis en relation avec cette procédure montre que l'Australie n'est pas parvenue à mettre en évidence une quelconque "évolution imprévue des circonstances" à l'origine de sa démarche dans 37 cas sur 38.

9. En outre, la mesure de sauvegarde unique notifiée par la Nouvelle-Zélande (en 1975) ne fait aucune mention d'une "évolution imprévue des circonstances". Ainsi, la pratique suivie par les défendeurs mêmes donne à penser qu'ils n'ont pas perçu la nécessité pour leurs autorités compétentes

---

[4] *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-huitième session*, Annuaire de la Commission du droit international, 1966, volume II, page 24, document ci-joint en tant que pièce n° 43 des États-Unis.

[5] Sauvegardes, note factuelle établie par le Secrétariat, Révision, COM.IND/W/88/Rev.1 (18 janvier 1973).

[6] *Idem*, paragraphe 6.

[7] *Idem.*

[8] Voir *Guide des règles et pratiques du GATT*, volume I, pages 583-605 (1995) (Index analytique du GATT).

de fonder leurs déterminations positives au titre de l'article XIX sur la constatation d'une "évolution imprévue des circonstances". De fait, ainsi que le fait observer la Nouvelle-Zélande en réponse à la question n° 1 du Groupe spécial:

> [u]n Membre n'a pas à démontrer dans une affaire donnée qu'il ne pouvait pas prévoir ou qu'il n'avait pas prévu une certaine évolution des circonstances survenue après qu'il a assumé des engagements en vertu du GATT de 1994. Il n'est pas dit que l'évolution imprévue des circonstances doit être "imprédictible" ou qu'elle "ne peut pas être prévue ou envisagée".[9]

10. La pratique suivie par les États-Unis en vertu de l'article XIX est similaire. Ainsi que l'a fait observer un négociateur américain de la Charte de l'OIT et du GATT de 1947 en relation avec l'affaire concernant les chapeaux en feutre:

> "... À cette époque, l'une des difficultés auxquelles était en proie le secteur américain de la chapellerie tenait au fait que les gens portaient de moins en moins de chapeaux. La Tchécoslovaquie et d'autres pays ont fait valoir que cette tendance, ainsi que l'accroissement des importations présumé avoir résulté de la concession tarifaire, pouvait raisonnablement avoir été anticipée et, partant, que la clause d'exemption n'était pas applicable. La réponse à cet argument est simple: en vertu des procédures prévues par les accords commerciaux conclus par les États-Unis, indépendamment des pratiques suivies dans d'autres pays, aucune concession n'est accordée dans le cadre d'accords commerciaux s'il est de fait anticipé que l'évolution future des circonstances sera telle que le dommage résultera de la concession. En conséquence, la référence à l'"évolution imprévue des circonstances" dans le GATT était dépourvue de sens s'agissant des obligations des États-Unis ..."[10]

11. L'historique des négociations relatives à l'Accord sur les sauvegardes atteste que le Groupe de négociation sur les sauvegardes n'entendait pas modifier le point de vue prédominant selon lequel les mesures de sauvegarde ne devaient pas être nécessairement fondées sur la constatation d'une évolution imprévue des circonstances. Le projet de texte initial établi par le Président englobait dans les conditions à satisfaire pour appliquer des mesures de sauvegarde une prescription selon laquelle l'accroissement des importations doit avoir été "imprévu".[11] Dans le texte révisé établi par le Président daté du 15 janvier 1990, le terme "imprévue" a été remplacé par le terme "inattendue".[12] Dans une communication du 23 janvier 1990, le Mexique a proposé d'apporter certaines modifications au projet de texte y compris de réinsérer le terme "imprévue" en remplacement du terme "inattendue", et de reformuler intégralement la phrase comme suit:

---

[9] Réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 1 du Groupe spécial, page 2.

[10] J. Leddy, "The Escape Clause and Peril Points under the Trade-Agreements Program," pages 124-173, *in* W.B. Kelly (ed.), *Studies in United States Commercial Policy* (1963), page 136, document ci-joint en tant que pièce n° 44 des États-Unis. M. Leddy fait observer que: "si l'expression est dépourvue de sens, l'on peut se demander pourquoi elle a tout de même été incorporée dans la clause d'exemption. La meilleure explication semble être que les administrateurs du programme relatif aux accords commerciaux qui étaient chargés d'élaborer la clause en 1942 craignaient qu'omettre le membre de phrase pourrait amener le Congrès à penser qu'un dommage résultant des concessions tarifaires était anticipé. En bref, les mots constituaient une forme d'habillage sémantique." *Idem*, n. 34.

[11] Voir Groupe de négociation sur les sauvegardes, Sauvegardes, projet de texte établi par le Président, MTN.GNG/NG9/W/25, paragraphe 4 (27 juin 1989).

[12] Voir Groupe de négociation sur les sauvegardes, Sauvegardes, projet de texte établi par le Président, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.1, paragraphe 4 (15 janvier 1990).

> qu'il y ait eu une augmentation imprévue, soudaine et substantielle du volume des importations de ce produit, **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**[13]**;**

12. Les modifications proposées par le Mexique n'ont pas été adoptées. De fait, lors d'une réunion ultérieure du Groupe de négociation, il a été proposé que le terme "inattendue" soit supprimé.[14] Le terme a été retiré du projet de texte de juillet 1990 établi par le Président et n'a pas été réinséré ultérieurement.

13. En résumé, la pratique suivie par les parties contractantes en vertu du GATT de 1947 traduisait un accord selon lequel les mesures de sauvegardes prises au titre de l'article XIX ne devaient pas nécessairement être fondées sur des constatations établissant une "évolution imprévue des circonstances". La décision prise par le Groupe de négociation de ne pas transposer l'expression "évolution imprévue des circonstances" figurant à l'article XIX:1 a) dans l'Accord sur les sauvegardes était conforme à cette pratique bien ancrée. À la lumière de cette pratique, il n'y a aucune raison de conclure que l'article XIX devrait être interprété aujourd'hui d'une manière qui obligerait à constater l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" comme condition préalable à l'imposition d'une mesure de sauvegarde.

B. LES PLAIGNANTS NE PARVIENNENT PAS À CONTESTER LES FAITS DÉMONTRANT L'EXISTENCE D'UNE ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES

14. Les communications présentées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande en réponse aux questions écrites du Groupe spécial sont saisissantes en ce sens que, tant par leurs déclarations positives que par leurs omissions, elles appuient la position des États-Unis selon laquelle le rapport de l'ITC atteste l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. Ainsi que les États-Unis l'ont fait remarquer précédemment, l'ITC a constaté que la gamme des produits importés était passée, notamment en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, de la viande d'agneau congelée à la viande d'agneau fraîche ou réfrigérée et qu'elle se composait de morceaux plus gros. Les produits importés sont devenus plus semblables à ceux produits par la branche de production des États-Unis et, en conséquence, plus susceptibles de remplacer sur le marché intérieur la viande d'agneau d'origine nationale et de déprimer les prix intérieurs. Cette évolution des conditions du marché était contraire à ce que les conditions antérieures auraient indiqué.[15]

15. Bien que la Nouvelle-Zélande affirme que "l'évolution imprévue des circonstances doit se rapporter à l'importation du produit en termes de quantités *et* de conditions et doit constituer les événements ou circonstances inattendus qui ont donné lieu à l'importation en question"[16], elle n'examine pas les faits cités par les États-Unis qui démontrent que le critère, même tel qu'il a été exposé par la Nouvelle-Zélande, a été respecté. Ainsi qu'il a été démontré dans l'analyse de l'ITC, l'évolution de leur nature a permis aux importations en provenance des *deux* sources d'augmenter, *et* cela dans des conditions où elles auraient une plus grande incidence sur la branche de production des États-Unis.

---

[13] *Groupe de négociation sur les sauvegardes, communication du Mexique*, MTN.GNG/NG9/W/28, paragraphe 4 a) (23 janvier 1990) (en gras dans l'original).

[14] Voir Groupe de négociation sur les sauvegardes, réunions des 29 et 31 janvier, 1er et 2 février 1990, note du Secrétariat, MTN.GNG/NG9/14, observations concernant le paragraphe 4 a) (6 mars 1990).

[15] *Voir* la première communication écrite des États-Unis, paragraphes 47 à 60.

[16] Réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 3 du Groupe spécial, page 6.

16. Pour cette même raison, l'Australie se trompe tout simplement lorsqu'elle déclare que l'évolution imprévue des circonstances alléguée ici "ne constitue pas plus un changement de circonstances que celui qui résulterait de tout accroissement".[17] Il n'est pas vrai que les importations augmentent uniquement lorsqu'il y a eu une évolution de leur nature qui leur permet de supplanter la production nationale qu'elles venaient compléter auparavant. Les États-Unis souscrivent néanmoins à l'observation de l'Australie selon laquelle les circonstances établissant une "évolution imprévue des circonstances" différeront d'une affaire à l'autre.[18] Dans la présente affaire, les constatations de l'ITC, qui n'ont pas été contestées, attestent d'une telle évolution.

17. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne contestent en fait aucune des constatations sur lesquelles repose l'analyse des États-Unis. Bien que la Nouvelle-Zélande allègue que le volume des importations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée en provenance de Nouvelle-Zélande en particulier n'avait pas dépassé à la fin de la période le niveau qu'avaient atteint ces importations en 1990, elle ne conteste pas l'exactitude de la conclusion rendue par l'ITC lorsque l'on considère l'augmentation des importations *dans leur ensemble* (ce qui constitue le point pertinent à déterminer au titre de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes). De même, elle ne conteste pas qu'entre 1995 et 1997 les importations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée se sont accrues de 101 pour cent, tandis que les importations de viande d'agneau congelée ont seulement augmenté de 11 pour cent pendant cette même période.[19] Elle ne conteste pas non plus que les exportateurs étrangers avaient prévu que, pour une large part, l'accroissement de leurs exportations pour 1999 concernerait la viande d'agneau fraîche ou réfrigérée.[20]

18. Ne parvenant pas à contester l'évolution imprévue des circonstances mentionnée par les États-Unis d'après les faits, l'Australie et la Nouvelle-Zélande font au contraire valoir que les États-Unis ne peuvent se fonder sur le rapport de l'ITC parce que celui-ci ne rend pas de conclusion juridique distincte en ce qui concerne l'évolution imprévue des circonstances.[21] La Nouvelle-Zélande affirme expressément qu'en vertu de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes l'ITC devait inclure dans son rapport ses "constatations et conclusions motivées" concernant l'évolution imprévue des circonstances.[22] Ainsi que les États-Unis l'avaient fait observer précédemment, cette allégation ne relève pas du champ d'application de la présente procédure. Dans leurs premières communications écrites, les demandeurs n'ont formulé d'allégations au titre de l'article 3:1 qu'en ce qui concerne la mesure de sauvegarde prise par les États-Unis et non pas la manière dont l'ITC traite la question de l'évolution imprévue des circonstances.

19. En outre, l'Organe d'appel a clairement indiqué que l'"évolution imprévue des circonstances" n'était pas une condition distincte pour l'imposition de mesures de sauvegarde qui devait faire l'objet de conclusions juridiques distinctes. Ainsi que le Groupe spécial l'a fait observer dans sa deuxième question à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande, l'Organe d'appel a expressément déclaré, dans les affaires *Corée – Produits laitiers*[23] et *Argentine - Chaussures*[24], que "l'évolution imprévue des circonstances" ne constitue pas une "condition indépendante" pour l'application des mesures de sauvegarde mais plutôt une "circonstance" dont l'existence "doit effectivement être démontrée". S'il est obligatoire de démontrer effectivement les circonstances de l'"évolution imprévue des

[17] Réponse de l'Australie à la question n° 4 du Groupe spécial, page 5.
[18] *Voir* la réponse de l'Australie à la question n° 1 du Groupe spécial, page 1.
[19] Rapport de l'ITC, page I-31.
[20] Rapport de l'ITC, page I-22.
[21] Réponse de l'Australie à la question n° 2 du Groupe spécial, pages 2-3; réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 2 du Groupe spécial, page 5.
[22] Réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 2 du Groupe spécial, page 5.
[23] *Corée – Produits laitiers – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, WT/DS98/AB/R, rapport de l'Organe d'appel adopté le 14 décembre 1999, paragraphe 85.
[24] *Argentine – Chaussures – Mesure de sauvegarde définitive à l'importation de chaussures*, WT/DS121/AB/R, rapport de l'Organe d'appel adopté le 14 décembre 1999, paragraphe 92.

circonstances", le rapport de l'ITC contenait de nombreux éléments de preuve démontrant ces circonstances. Le rapport expose en détail l'évolution imprévue des conditions du marché qui a donné lieu à un accroissement des importations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée sur le marché des États-Unis après 1995. L'évolution imprévue des circonstances qui a abouti à un accroissement du volume de viande d'agneau importée de même que l'évolution des conditions dans lesquelles ce volume a été importé ont été examinées en profondeur dans le rapport de l'ITC.

20. En réponse à la troisième question écrite du Groupe spécial, l'Australie allègue que "démontrer" l'existence d'une évolution imprévue des circonstances (par opposition à la "discerner") signifie "établir par un raisonnement ou un argument logique, ou par une démonstration pratique; prouver de manière indiscutable".[25] L'Australie essaie tout simplement d'incorporer dans l'Accord sur les sauvegardes une nouvelle "charge de la preuve" dont il convient de s'acquitter pour démontrer l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. Dans les affaires *Corée – Produits laitiers* et *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a décidé que l'évolution imprévue des circonstances constituait une "circonstance", et non une condition indépendante fondée sur une lecture de l'Accord sur les sauvegardes qui englobe une nouvelle prescription juridique. Le rapport de l'ITC a démontré l'existence de circonstances constituant une évolution imprévue des circonstances. Aucune autre démonstration n'est nécessaire.

III. LA DÉFINITION DE LA "BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE" UTILISÉE LORS DE L'ENQUÊTE DE L'ITC ÉTAIT CONFORME À L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET AU GATT DE 1994

21. Les États-Unis ont précédemment examiné la base juridique sur laquelle repose la constatation de l'ITC concernant la branche de production nationale. Ils ne répètent pas ces arguments ici étant donné que les dernières communications présentées par la Nouvelle-Zélande et l'Australie ne soutiennent rien qui n'ait été précédemment traité. Il suffit, aux fins du présent différend, de noter que les arguments avancés par la Nouvelle-Zélande et l'Australie partent simplement du principe que leur conclusion est correcte, et que l'Australie en particulier n'a pas démontré pourquoi son argument actuel était exact, contrairement à la position qu'elle avait adoptée dans l'affaire *Canada – Bœuf destiné à la transformation*[26] et à la conclusion à laquelle était parvenue l'autorité compétente de ce pays en 1998 dans une enquête en matière de sauvegarde concernant la viande de porc.

22. Une fois de plus, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne contestent que quelques-uns des faits sur lesquels repose la définition de la branche de production nationale donnée par les États-Unis. Elles ne contestent pas les faits sur lesquels l'ITC s'est fondée pour constater l'existence d'une chaîne de production continue allant de la matière première - à savoir les agneaux vivants - au produit transformé, à savoir la viande d'agneau.[27] Elles ne contestent pas non plus la plupart des constatations sur lesquelles l'ITC s'est fondée pour déterminer l'existence d'une concordance d'intérêts économiques entre les éleveurs et les transformateurs d'agneaux, ni le fait que la valeur ajoutée par les éleveurs et les engraisseurs représente quelque 88 pour cent du coût de gros de la viande d'agneau ou que les conditionneurs et les dépeceurs se trouvent généralement en fin de chaîne.

23. Bien que l'Australie conteste toute insinuation des États-Unis quant à l'existence d'une intégration verticale poussée entre les quatre segments de la branche de production[28], ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande n'allèguent l'absence d'intégration. L'ITC a constaté que "certaines opérations

[25] Réponse de l'Australie à la question n° 3 du Groupe spécial, page 3.

[26] Canada – Imposition de droits compensateurs à l'importation de viande de bœuf destinée à la transformation en provenance de la CEE, SCM/85, 13 octobre 1987, paragraphe 4.1 (viande de bœuf destinée à la transformation).

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

[28] Réponses de l'Australie à la question n° 5 du Groupe spécial, page 6.

concernant la viande d'agneau font l'objet d'une intégration verticale, ce qui étaye également une constatation de l'existence d'une concordance d'intérêts économiques entre différents segments de la branche de production".[29] Il est incontestable que certains éleveurs engraissent et abattent les agneaux.[30] Un important conditionneur de viande d'agneau possède également une grande entreprise d'engraissement et de dépeçage.[31]

24. La principale objection formulée par les plaignants est que ce conditionneur s'est opposé à la requête. Néanmoins, ce fait ne compromet aucunement l'objectivité des constatations faites par l'ITC. Le Directeur général de Transhumance Holding Company a fait le témoignage suivant devant l'ITC:

> Transhumance est le plus gros conditionneur des États-Unis, à ce titre, elle abat et transforme des agneaux. Elle est également la plus grande société de commercialisation de viande d'agneau du pays, l'un des plus grands engraisseurs d'agneaux et un importateur de viande d'agneau réfrigérée en provenance d'Australie. L'année dernière, [une filiale de Transhumance] a abattu plus de 900 000 agneaux d'origine nationale dont elle a distribué la viande, mettant ainsi sur le marché quelque 30 pour cent de la production nationale.[32]

25. En bref, les propres opérations de Transhumance représentent un fort degré d'intégration verticale. Le fait qu'elle se soit opposée à la requête (de par ses intérêts dans les importations en provenance d'Australie), ainsi que l'a fait observer l'ITC[33], ne change rien aux faits qui peuvent être observés objectivement.

26. Ainsi que l'ITC l'a également fait observer, aucun représentant des quatre segments de la branche de production (y compris Transhumance) n'a déclaré que les intérêts économiques des conditionneurs et des dépeceurs différaient de ceux des éleveurs et des engraisseurs. Au contraire, les témoignages faits devant l'ITC étaient unanimes. L'ITC a cité le témoignage d'un propriétaire de ranch selon lequel "des prix à l'importation plus bas obligeaient les transformateurs à payer moins cher les carcasses qu'ils achetaient aux conditionneurs, lesquels devaient à leur tour payer moins cher les agneaux vivants qu'ils achetaient aux parcs d'engraissement".[34] L'ITC a cité un témoignage similaire de témoins se situant à d'autres stades du processus de production.

27. Ainsi que l'a déclaré l'avocat du requérant pendant l'enquête, lors de l'audition concernant le dommage:

---

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

[30] Rapport de l'ITC, page II-12.

[31] Rapport de l'ITC, page I-14.

[32] ITC, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, pages 258-259, document ci-joint en tant que pièce n° 45 des États-Unis.

[33] Rapport de l'ITC, page I-14.

[34] Rapport de l'ITC, page I-14, note 50. *Voir également* le témoignage similaire de Joseph Casper, Vice-Président, Chicago Lamb & Veal Co., une société de dépeçage, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, page 22, pièce n° 35 des États-Unis; témoignage de M. Harold Harper, propriétaire d'un parc d'engraissement, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, page 30, pièce n° 36 des États-Unis ("Voici comment les choses se sont passées. À l'automne de 1997, j'ai acheté des agneaux à environ 1 dollar la livre. Toutefois, lorsque j'ai voulu les revendre pendant les hivers de 1997 et 1998, j'ai seulement pu obtenir 40 et 60 cents la livre. Pourquoi? Parce que le conditionneur à qui j'avais l'habitude de fournir des agneaux a été contraint d'abaisser les prix qu'il me payait parce que son client, le transformateur, avait dû baisser considérablement ses prix pour soutenir la concurrence des importations. L'incidence des prix incroyablement bas offerts par les importateurs s'est répercutée sur l'ensemble de la chaîne de distribution étant donné que chaque secteur était contraint de demander des baisses de prix à ses fournisseurs pour tenter de rester compétitif.")

> De mon point de vue, il est utile que toutes les données s'étayent mutuellement; quel que soit le stade de la chaîne que vous observiez, vous constaterez l'existence d'un dommage ou d'un dommage grave. Mais la seule chose qui importe est le moment de votre observation ... Je pense donc sincèrement que votre analyse doit être quasiment temporelle et qu'elle ne doit pas se concentrer sur des segments particuliers. Si vous vous concentrez sur la période allant de l'automne de 1997 à aujourd'hui et que vous vous faites une idée de la chaîne ... c'est le tableau d'ensemble dont vous avez besoin pour effectuer l'analyse.[35]

28. Ainsi que les États-Unis l'ont fait observer dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, au cours de la période 1997-1998, les résultats d'exploitation pour tous les segments de la branche de production ont diminué parallèlement à une poussée des importations. Comme il sera examiné ci-après, l'Australie et la Nouvelle-Zélande tentent, sans aucun fondement juridique, de faire abstraction des faits relatifs à cette période où une poussée des importations a été enregistrée.

29. De fait, l'autorité australienne semble suivre en grande mesure la même approche que l'ITC pour décider d'inclure ou non les éleveurs dans la branche de production du produit transformé, ce qu'elle a effectivement fait lors d'une enquête réalisée en 1998. Dans le cadre de cette enquête, l'autorité australienne (la Commission de la productivité) a constaté que le produit transformé d'origine nationale était similaire ou directement concurrent par rapport au produit transformé importé et a par la suite conclu que la branche de production nationale englobait les producteurs de porcs ainsi que les transformateurs primaires de viande de porc.[36]

30. Enfin, les États-Unis notent que l'Australie, dans sa réponse à la cinquième question écrite du Groupe spécial, déclare à tort que "sur les 49 éleveurs et éleveurs/engraisseurs ayant fourni des renseignements financiers en tant qu'éleveurs, 42 n'étaient même pas intégrés avec des engraisseurs et encore moins avec des conditionneurs et/ou des dépeceurs".[37] D'après les réponses au questionnaire de l'ITC reçues de 70 éleveurs et éleveurs/engraisseurs, environ 20 pour cent ont indiqué qu'ils étaient à la fois éleveurs et engraisseurs. En outre, en réponse à cette même question, l'Australie conclut à tort que certaines activités de conditionnement/dépeçage des éleveurs et des engraisseurs n'étaient pas visées par le questionnaire de l'ITC. En fait, les éleveurs et/ou les engraisseurs qui étaient également des conditionneurs et/ou des dépeceurs ont bien répondu au questionnaire de l'ITC.[38]

IV. L'ITC A DÉMONTRÉ QUE LA BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE ÉTAIT CONFRONTÉE À UNE "MENACE DE DOMMAGE GRAVE" EN RAISON D'UN "ACCROISSEMENT DES IMPORTATIONS"

A. LES ARGUMENTS CONTRAIRES DES PLAIGNANTS FONT ABSTRACTION DE L'OBLIGATION D'EXAMINER LES TENDANCES LES PLUS RÉCENTES ET SONT FONDÉS SUR D'AUTRES THÈSES QUI NE SONT NI PRESCRITES PAR L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES NI ÉTAYÉES PAR DES ÉLÉMENTS DE PREUVE CONSIGNÉS AU DOSSIER

31. L'argumentation de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande concernant la détermination par l'ITC de l'existence d'une menace de dommage fait abstraction du critère d'examen applicable en l'espèce ainsi que des prescriptions de fond de l'Accord sur les sauvegardes. Elle est en grande partie

---

[35] ITC, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, pages 130-131, document ci-joint en tant que pièce n° 45 des États-Unis.

[36] Commission de la productivité, *Pig and Pigmeat Industries: Safeguard Action Against Imports*, rapport d'enquête n° 3 (11 novembre 1998), page xxi, document ci-joint en tant que pièce n° 46 des États-Unis.

[37] Réponse de l'Australie à la question n° 5 du Groupe spécial, page 6.

[38] Rapport de l'ITC, page II-12.

consacrée à l'élaboration d'un point de vue différent quant aux éléments de preuve. Ainsi qu'il sera démontré ci-après, ce point de vue contournerait l'analyse prescrite par l'Accord sur les sauvegardes et avancerait l'existence de faits pour lesquels il n'existe aucune preuve. Bien que les points de vue des plaignants quant aux faits puissent être exacts, le fait qu'un autre enquêteur arrive à une conclusion différente ne signifie pas que l'autorité compétente d'un pays a violé l'Accord sur les sauvegardes.

32. En particulier, l'Australie et la Nouvelle-Zélande continuent d'ignorer l'incidence que la poussée des importations de viande d'agneau avait eue sur la branche de production de viande d'agneau des États-Unis en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 et de faire abstraction des prévisions concernant une accélération de cette poussée en 1999. Les deux plaignants continuent d'exhorter le Groupe spécial à constater que l'ITC aurait dû se fonder sur les tendances qui ont prévalu dès 1993.[39,40] Néanmoins, aucun d'entre eux n'explique en quoi le fait de se fonder sur ces tendances est conforme à la constatation formulée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, à savoir que l'accroissement des importations pertinent au titre de l'Accord sur les sauvegardes doit être récent et qu'il peut être incorrect de se fonder sur des tendances observées sur une longue période. En outre, ces arguments ne tiennent pas compte du fait que la détermination de l'ITC concernait la *menace* de dommage grave dans un futur imminent. Les tendances les plus récentes sont manifestement les plus pertinentes pour cette enquête, même si les plaignants avaient raison de dire qu'il était possible d'en faire abstraction pour déterminer l'existence d'un dommage grave.

33. Bien que l'ITC ait examiné les conditions qui ont prévalu pendant toute la période ayant fait l'objet de l'enquête, ses constatations concernant le début de cette période ont fourni des renseignements dans l'optique de son examen de l'évolution des conditions qui ont prévalu pendant la période la plus récente, une évolution dont les analyses à long terme des plaignants ne tiennent pas compte. Par exemple, lorsqu'elle a évalué les affirmations selon lesquelles les difficultés de la branche de production étaient dues à une baisse à long terme de la demande, l'ITC a constaté que la consommation de viande d'agneau d'origine nationale avait été stable en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998.[41] Elle a également constaté que les éleveurs avaient dans une large mesure absorbé les effets de la cessation des versements effectués au titre de la Loi sur la laine, montrant ainsi des signes de rétablissement en 1996, et que les effets s'atténueraient dans un futur imminent. Faisant abstraction de ces constatations, les plaignants avancent des affirmations contradictoires. Ainsi que le suggère le Groupe spécial dans sa question n° 8, les arguments avancés par la Nouvelle-Zélande et l'Australie selon lesquels une baisse de la demande intérieure de viande d'agneau a entraîné une chute de la production intérieure vont à l'encontre de leur argument selon lequel les producteurs nationaux n'étaient pas en mesure de satisfaire la forte demande intérieure, ce qui a entraîné un accroissement des importations.

[39] De fait, dans sa réponse à la question n° 8, la Nouvelle-Zélande fonde une partie de son raisonnement sur des événements qui, selon ce qu'elle allègue, se sont produits sur le marché de la viande d'agneau des États-Unis entre le milieu des années 70 et 1993, une période qui ne s'inscrit pas du tout dans la période visée par l'enquête de l'ITC et qui excède la période de trois ans qui, selon la Nouvelle-Zélande, fait l'objet d'un examen par les autorités de ce pays.

[40] La position adoptée ici par l'Australie est contraire à la pratique actuellement en vigueur dans ce pays. L'autorité compétente, dans l'unique enquête en matière de sauvegarde qu'elle a réalisée depuis l'entrée en vigueur des Accords du Cycle d'Uruguay, a établi une détermination positive de l'existence *actuelle* d'un dommage grave en se fondant principalement sur les changements intervenus au cours des 12 derniers mois. Elle a fondé sa détermination, établie en novembre 1998, sur une baisse des prix depuis octobre 1997 et sur une dégradation de l'état de la branche de production nationale pendant la première moitié de 1998. Commission de la productivité, *Pig and Pigmeat Industries: Safeguard Action Against Imports*, rapport d'enquête n° 3 (11 novembre 1998), page xxiii, document ci-joint en tant que pièce n° 46 des États-Unis.

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

34. En outre, leur second argument, selon lequel les importations ne se sont pas substituées à la viande d'agneau d'origine nationale, s'oppose au fait admis par l'Australie, à savoir que les importations se sont substituées au produit d'origine nationale à hauteur de un tiers du recul de la production américaine. La chute des prix de la viande d'agneau d'origine nationale en 1997 et la dépression des prix qui a perduré pendant la période intermédiaire de 1998, parallèlement à la poussée des importations, attestent également de cet évincement. Si la Nouvelle-Zélande et l'Australie reconnaissent que les prix de la viande d'agneau sur le marché américain ont chuté en 1997 parallèlement à la poussée des importations, elles ne s'emploient jamais à fournir une explication crédible des raisons pour lesquelles les prix de la viande d'agneau sur le marché américain ont enregistré une forte baisse en 1997 et sont restés déprimés pendant la période intermédiaire de 1998. Leur seule explication est que les prix étaient auparavant plus élevés et que la baisse pourrait être due à un cycle affectant l'agneau. Néanmoins, l'ITC n'a mis en évidence aucun élément pouvant l'existence d'un tel cycle et a fait observer qu'aucune partie n'affirmait qu'il existait.[42] Les plaignants ne présentent aucun élément de preuve qui réfute la constatation de l'ITC; ils ne font qu'inventer de toutes pièces une nouvelle thèse.

35. La nouvelle allégation actuellement avancée par l'Australie en réponse à la question n° 8 du Groupe spécial est également infondée. L'Australie prétend que la production de viande d'agneau des États-Unis a baissé parce que le segment des éleveurs était "inefficient en raison de coûts élevés, de faibles rendements et, partant, d'investissements minimes au regard d'autres systèmes de production agricole américains", et que, en conséquence, les ressources de production de la viande d'agneau des États-Unis ont été réaffectées à d'autres utilisations, "notamment à la production de viande de bœuf". L'Australie n'a pas soulevé ces allégations dans sa première communication écrite ni dans sa première déclaration orale; elle n'a pas non plus fait mention, dans sa réponse à la question n° 8, d'un quelconque élément consigné au dossier de l'ITC qui vienne soutenir ces allégations. En fait, la nouvelle thèse de l'Australie selon laquelle les ressources affectées à la production de viande d'agneau ont été réaffectées à d'autres utilisations s'oppose aux éléments de preuve figurant dans le rapport de l'ITC, qui indique que l'élevage de moutons et d'agneaux est la seule activité agricole adaptée dans de nombreuses régions de l'Ouest, où se trouve concentrée la production.[43] En conséquence, le Groupe spécial devrait faire abstraction de ces nouvelles allégations.

36. La Nouvelle-Zélande formule elle aussi une nouvelle allégation inopportune dans sa réponse à la question n° 11, selon laquelle la diminution de l'utilisation de la capacité dans le secteur du conditionnement "doit être due uniquement à l'accroissement de la capacité". La Nouvelle-Zélande affirme qu'elle s'est "probablement" produite dans les grandes sociétés qui cherchaient à accroître leur part du marché. Néanmoins, dans les faits, l'ITC a constaté que la capacité des conditionneurs avait baissé pendant la période visée par l'enquête.[44] Le fait que, pendant la période intermédiaire de 1998, l'utilisation de la capacité est tombée à son plus bas niveau de toute la période visée par l'enquête ne peut donc être imputable à une augmentation de la capacité. La Nouvelle-Zélande ne fournit aucun élément de preuve à l'appui de son allégation: celle-ci n'est donc que pure spéculation.

37. L'Australie brosse un tableau de la situation tout aussi catégorique qui fait abstraction de tous les détails lorsque, en réponse à la question n° 9, elle affirme de façon péremptoire que "toute" baisse de la rentabilité apparente des éleveurs d'agneaux nationaux était "entièrement" due à la suppression des subventions en vertu de la Loi sur la laine. L'Australie formule cette allégation sans faire référence à aucune année ni donnée explicative particulière. Son argument fait tout simplement abstraction des constatations formulées par l'ITC qui examinent l'évolution au fil du temps des effets de la suppression des subventions versées au titre de la Loi sur la laine. En particulier, l'Australie ne tient pas compte de la constatation de l'ITC selon laquelle ces effets se seraient atténués dans un futur

[42] Rapport de l'ITC, page I-14.
[43] Rapport de l'ITC, page II-11.
[44] Rapport de l'ITC, page I-20.

imminent et, partant, ne pouvaient pas expliquer la détérioration imminente probable de la situation de la branche de production. C'est pourquoi ses arguments ne sont pas pertinents pour contester la détermination de l'existence d'une menace établie par l'autorité compétente.

38. L'argument avancé par la Nouvelle-Zélande en réponse à la question n° 8 du Groupe spécial selon lequel la suppression des versements au titre de la Loi sur la laine a provoqué un déficit de l'offre intérieure, qui a à son tour induit un accroissement des importations, fait abstraction de la base sur laquelle reposent les constatations de l'existence d'une menace de dommage formulées par l'ITC et contredit le témoignage des producteurs néo-zélandais devant l'ITC: lors de l'audition concernant le dommage tenue par l'ITC, un représentant de ces producteurs a manifestement nié tout lien entre la suppression progressive des versements au titre de la Loi sur la laine et l'accroissement des importations en 1997-1998. M. Malashevich, consultant économique représentant la Société néo-zélandaise de la viande, a déclaré ce qui suit:

> Nous-mêmes estimons que l'élimination progressive des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine pendant la période 1993-1996 a manifestement causé un dommage que l'on peut considérer comme grave à la branche de production à cette époque. Toutefois, il importe de noter que tout dommage causé par l'élimination progressive de ces subventions est survenu avant l'accroissement des importations qui fait actuellement l'objet de la plainte déposée par les requérants. Il y a une coupure dans le temps entre l'accroissement des importations faisant l'objet de la plainte et le moment où la branche de production a subi le dommage.[45]

39. La Nouvelle-Zélande présente donc actuellement comme un fait un lien de causalité que les experts de sa branche de production ont expressément rejeté devant l'ITC.

40. En outre, l'argument actuellement avancé par la Nouvelle-Zélande ne tient pas compte des faits spécifiques concernant la fixation des prix et les volumes d'importation prévus sur lesquels était fondée la détermination de l'existence d'une menace de dommage établie par l'ITC. Comme celle-ci l'a constaté, les prix ont chuté au cours de 1997 tandis que les importations se sont accrues.[46] La Nouvelle-Zélande n'explique pas comment un tel fait aurait pu se produire si l'augmentation de l'offre visait simplement à pallier une pénurie sur le marché.

41. De fait, alors même que les prix en vigueur pendant la période intermédiaire de 1998 étaient inférieurs à ceux qui étaient en vigueur pendant les trimestres correspondants de 1996 et de la première moitié de 1997, l'ITC a constaté que les sociétés australiennes et néo-zélandaises avaient prévu que leurs exportations à destination des États-Unis en 1999 dépasseraient de 21 pour cent leurs projections pour 1998.[47] En conséquence, les faits cités par l'ITC ne viennent pas étayer la conclusion selon laquelle une hausse des prix provoquée par des pénuries attirerait les importations sur le marché des États-Unis dans un futur imminent. Les sociétés néo-zélandaises et australiennes s'attendaient plutôt à ce que leurs importations vers les États-Unis augmentent à un rythme accéléré malgré une chute des prix aux États-Unis.

42. Dans la mesure où les plaignants entendent examiner la période 1997-1998, leurs arguments sont fallacieux. En effet, le fait que la Nouvelle-Zélande a tenté, en réponse à la question n° 11 du Groupe spécial, de minimiser l'ampleur de l'accroissement des importations en 1997-1998, corrobore les constatations de l'ITC en ce qui concerne l'évolution des importations. La Nouvelle-Zélande fait observer que la part du marché intérieur absorbée par les importations est passée de 11,2 pour cent en

[45] ITC, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, page 217, document ci-joint en tant que pièce n° 45 des États-Unis.
[46] Rapport de l'ITC, page I-24.
[47] Rapport de l'ITC, page I-23.

1993 à 23,3 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998. Elle fait ensuite observer que cette progression est intervenue pour 45 pour cent au cours de la période 1993-1996, et pour 55 pour cent en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998. L'augmentation de 5,4 pour cent sur les trois années 1993-1996 représente une croissance annuelle de 1,15 pour cent de la pénétration des importations, alors que l'augmentation de 6,5 pour cent sur l'année et les trois trimestres suivants représente une croissance annuelle de près de 4 pour cent de la part de marché des importations.

43. Ainsi que l'attestent les propres chiffres de la Nouvelle-Zélande, les importations ont absorbé une part de marché pendant la période 1997-1998 à un rythme trois fois plus élevé que précédemment. En fait, étant donné que ce taux d'accroissement accéléré est calculé sur une base de plus en plus large, l'augmentation de la part de marché traduit un accroissement encore plus important des importations en termes absolus. En conséquence, dans la mesure où la Nouvelle-Zélande utilise ses calculs pour tenter de démontrer que l'ITC n'aurait pas dû retenir la période 1997-1998 comme reflétant une poussée des importations, les chiffres qu'elle présente indiquent que les conclusions de l'ITC sont raisonnables.[48] En outre, ainsi qu'il apparaît dans l'annexe qu'elle avait présentée lors de la première session orale du Groupe spécial, la Nouvelle-Zélande fait abstraction de l'évolution des conditions qui a fait que l'accroissement des importations survenu ultérieurement pendant la période visée par l'enquête a eu une plus grande incidence sur la branche de production des États-Unis que les importations effectuées au début de la période.

44. En résumé, les plaignants continuent de faire abstraction de la base sur laquelle repose la détermination de l'existence d'une menace établie par l'ITC. Dans la mesure où ils avancent d'autres explications, ces explications ne reposent pas sur des éléments de preuve, mais sur des thèses réfutées par les représentants de leur propre branche de production, qui, en tout état de cause, ne portent pas atteinte aux constatations formulées par l'ITC.

B. LA PIÈCE N° 13 DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE EST IRRECEVABLE DANS LA MESURE OÙ ELLE VISE À FAIRE EN SORTE QUE LE GROUPE SPÉCIAL PROCÈDE À UN EXAMEN *DE NOVO* ET DÉMONTRE L'INCAPACITÉ DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE DE RÉPONDRE AUX CONSTATATIONS DE L'ITC EN CE QUI CONCERNE L'ÉVOLUTION DE L'INCIDENCE DES IMPORTATIONS

45. À l'instar des autres arguments avancés par les plaignants, la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande (annexée à sa première déclaration orale) ne permet pas de contester la détermination de l'ITC concernant l'existence d'une menace de dommage parce qu'elle fait abstraction des constatations à l'appui de cette détermination. En partie, elle ne tient pas compte de l'évolution de la gamme des produits importés qui, ainsi que l'a constaté l'ITC, a conduit les importations à absorber une plus grande part de marché aux dépens de la branche de production des États-Unis et à déprimer les prix des produits d'origine nationale. Toutefois, avant d'aborder l'analyse de cette pièce sur le fond, les États-Unis réaffirment qu'ils s'opposent à l'acceptation de la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande comme élément de preuve en l'espèce.

1. Les conclusions factuelles formulées dans la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande sont irrecevables pour le Groupe spécial

46. Ainsi que l'ont fait valoir les États-Unis à la première session orale, lorsque la Nouvelle-Zélande a voulu présenter sa pièce n° 13, le Groupe spécial ne peut prendre dûment en

[48] Si, par cette discussion, l'objectif de la Nouvelle-Zélande est de laisser entendre que l'ITC s'est trompée en constatant que la poussée intervenue en 1997-1998 correspondait à "un accroissement des importations" au sens de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis s'opposent à l'introduction d'une telle question, qui ne figure ni dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande ni dans sa première communication écrite.

compte l'analyse factuelle que cette pièce vise à présenter. Étant donné que cette pièce n'a jamais été soumise à l'ITC, le fait de l'accepter dans le cadre de la présente procédure serait préjudiciable et contraire au critère d'examen applicable.

47. Ainsi que l'Organe d'appel l'a récemment confirmé, lorsqu'un groupe spécial examine une détermination de l'existence d'un dommage grave, il doit répondre à trois questions: 1) l'autorité compétente a-t-elle examiné tous les faits pertinents, y compris chacun des facteurs énumérés à l'article 4:2 a)? 2) le rapport qu'elle a publié contient-il une explication adéquate de la manière dont les faits étayent la détermination établie? et 3) la détermination établie est-elle conforme à l'Accord sur les sauvegardes? Le groupe spécial ne devrait pas procéder à un examen *de novo*, et il est par conséquent inapproprié qu'il s'efforce de procéder à sa propre évaluation des données brutes examinées par l'autorité compétente pendant son enquête.

48. Le Groupe spécial chargé de l'affaire *Corée – Produits laitiers*, qui a fait une application du critère d'examen qui a été entérinée par l'Organe d'appel, a expliqué en détail (paragraphe 7.30) les conséquences du fait que l'examen effectué à l'OMC n'était pas un examen *de novo* s'agissant des arguments fondés sur des éléments de preuve qui n'avaient pas été soumis à l'autorité compétente. Comme l'a déclaré le Groupe spécial, "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 avait rassemblés". En bref, la question soumise au Groupe spécial porte sur le point de savoir si la détermination telle qu'elle a été établie par l'ITC à cette époque était adéquate et si l'examen du Groupe spécial est limité au dossier constitué par l'ITC dans le cadre de son enquête. Le fait que la Nouvelle-Zélande a présenté une nouvelle analyse économique reposant sur des renseignements non consignés au dossier de l'ITC constitue une violation patente et délibérée de ce principe.

49. Ces décisions sont conformes à l'article 11 du *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* ("Mémorandum d'accord") qui dispose 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 …" Les "faits" qui sont soumis à une procédure de groupe spécial de l'OMC diffèrent des "faits" qui font l'objet d'une enquête menée par une autorité compétente au titre de l'Accord sur les sauvegardes. 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 des 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.

50. En vertu de ces principes, la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande et les arguments fondés sur cette pièce sont irrecevables et inappropriés pour un certain nombre de raisons. La Nouvelle-Zélande entend présenter au Groupe spécial une analyse fondée sur des éléments de preuve qui, comme elle le reconnaît, n'ont pas été soumis à l'ITC. Par exemple, la Nouvelle-Zélande admet qu'elle a téléchargé certaines données utilisées pour l'élaboration de son analyse, notamment le graphique n° 3 de sa pièce n° 13, à partir des sites Web du Bureau des statistiques du travail des États-Unis, du Service national de statistiques agricoles des États-Unis et du Département de l'agriculture des États-Unis. Elle n'indique pas quand ces données ont été téléchargées, ni même si elles étaient disponibles lors de l'enquête menée par l'ITC.

51. Même si l'on part du principe que les données avaient été rendues publiques, cela n'excuse pas le fait que la Nouvelle-Zélande n'a pas présenté les données à l'ITC, en premier lieu. Conformément à l'article 3:1, toutes les parties intéressées (parmi lesquelles les États-Unis incluaient la Nouvelle-Zélande et l'Australie) avaient la possibilité de présenter des éléments de preuve et des arguments à l'ITC. L'article 3 indique clairement que ce sont les autorités compétentes des Membres qui sont habilitées à mener des enquêtes sur la question de savoir si un accroissement des importations a causé un dommage grave. Rien dans le Mémorandum d'accord ne donne à penser qu'il a été conçu pour permettre de déroger aux responsabilités en matière d'établissement des faits qui, en vertu des accords fondamentaux de l'OMC, sont réservées aux Membres et à leurs autorités compétentes.

52. De même, l'article 3 établit les conditions régissant ces enquêtes, y compris en ce qui concerne les avis et les auditions publiques, qui garantissent aux parties intéressées, y compris aux intérêts commerciaux nationaux et étrangers, la possibilité de présenter des éléments de preuve et de formuler des observations sur les autres exposés et éléments de preuve soumis 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. Les gouvernements ne devraient pas être autorisés à contourner le processus prévu par l'Accord sur les sauvegardes ni à présenter pour la première fois des éléments de preuve à un groupe spécial qu'ils - ou leurs citoyens - auraient pu présenter à l'autorité compétente. Si les Membres savent qu'ils peuvent 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, une partie aura donc intérêt à pratiquer une telle stratégie de diversion.[49] Le fait d'encourager de telles pratiques à l'OMC compromettrait la procédure engagée devant les autorités nationales compétentes.

2. La pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande ne tient pas compte de l'évolution de la composition des produits importés qui, selon les constatations de l'ITC, a modifié la nature des effets des importations

53. Les arguments de la Nouvelle-Zélande fondés sur sa pièce n° 13 sont similaires à ceux qu'elle avait avancés, à l'instar de l'Australie, en réponse aux questions du Groupe spécial pour affirmer qu'une observation des faits dans un contexte différent aurait amené l'autorité compétente à un autre résultat. Une telle argumentation est cependant inadéquate pour démontrer l'existence d'une violation de l'Accord. La Nouvelle-Zélande doit démontrer que le fait de ne pas utiliser le cadre qu'elle préconise constitue un manquement à l'obligation prévue par l'Accord d'évaluer les facteurs pertinents de manière objective.

54. À première vue, l'Accord ne prescrit aucune approche particulière pour évaluer les facteurs pertinents, qu'ils aient été énumérés ou pas. À première vue, il ne prescrit pas non plus de modèle économique. L'argument initial de la Nouvelle-Zélande était que, dans une enquête antérieure, l'ITC avait utilisé un modèle économique pour analyser la branche de production de viande d'agneau. Les États-Unis ont souligné, dans leur première communication écrite, que le modèle suivi précédemment avait été utilisé par l'ITC dans le cadre d'un autre type d'enquête, à des fins sensiblement distinctes de celles prévues par l'Accord sur les sauvegardes. La Nouvelle-Zélande n'a pas contesté cette réponse et n'a communiqué aucun argument concernant la question de savoir pourquoi, même si cela était possible, un modèle économique était requis.

[49] Ce sont précisément ces types de préoccupations qui ont motivé les constatations récemment formulées par l'Organe d'appel au sujet d'une question procédurale dans le différend relatif aux sociétés de ventes à l'étranger. Voir États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger", WT/DS108/AB/R, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 166 (24 février 2000).

55. En outre, la prétendue analyse économique que la Nouvelle-Zélande s'est procurée auprès de l'auteur de sa pièce n° 13 est inappropriée pour contester la détermination établie par l'ITC car elle fait abstraction des constatations de fait figurant dans le rapport de l'ITC. C'est pourquoi la conclusion de l'auteur selon laquelle, étant donné que les prix à l'importation ont augmenté plus rapidement que les prix intérieurs après 1993, "il est absolument impossible de soutenir que les importations avaient pu être – si peu que ce soit – la cause d'éventuelles difficultés économiques " ne s'inscrit dans aucune logique économique. Le rapport de l'ITC indique clairement pourquoi. La composition des produits importés a évolué entre 1995 et 1997. Au début de la période, les importations étaient surtout composées de découpes congelées de petite taille vendues à bas prix mais occupant une niche qui avait une faible incidence sur les ventes des produits d'origine nationale. L'accroissement des importations a été surtout le fait de produits frais ou réfrigérés se présentant de plus en plus en grosses découpes, qui affectaient beaucoup plus les produits des États-Unis. Les prix des produits importés ont augmenté parce qu'une plus grande part de ceux-ci avaient une valeur plus importante lorsqu'ils pénétraient sur le marché. Néanmoins, ces produits entraient alors en concurrence avec les produits d'origine nationale comparables à des prix inférieurs à ceux de ces derniers, absorbant une part de marché et tirant les prix vers le bas.

56. La prétendue analyse économique de la Nouvelle-Zélande présume, contrairement aux faits, que l'élasticité des prix des produits nationaux substitués par des importations n'a pas évolué entre 1993 et 1997. En ce sens, elle élude littéralement le problème puisqu'elle part du résultat qu'elle vise. Même si elle est recevable, la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande n'est pas pertinente en tant qu'argument visant à réfuter la détermination établie par l'ITC.

57. De fait, si l'on prend en considération le raisonnement économique fallacieux sur lequel repose la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande, le fait qu'il admette que "une comparaison des seules années 1997 et 1998, permettrait d'avancer, à l'instar des États-Unis, que les prix pratiqués par les producteurs sur le marché des États-Unis pendant ces deux années ont peut-être aussi, dans une certaine mesure, été dictés par les importations" est convaincant. L'unique raison donnée par la pièce n° 13 pour expliquer le rejet d'un tel lien de causalité est que les prix à l'importation en 1998 étaient supérieurs à leur niveau de 1993. Toutefois, les constatations de fait établies dans le rapport de l'ITC concernant l'évolution de la composition des produits importés attestent l'existence de ce lien. En conséquence, l'analyse exposée dans la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande, qui ne conteste pas les constatations de fait, reconnaît l'existence d'un lien de causalité entre les importations et la menace de dommage pour la branche de production nationale.

58. Enfin, l'analyse économique présentée par la Nouvelle-Zélande va trop loin. Elle conclut que, étant donné que les prix des produits agricoles pratiqués sur les marchés mondiaux ont notoirement tendance à fluctuer, il n'est pas possible de dire que la baisse des prix à l'importation pendant une année constitue une menace de dommage grave. L'Organe d'appel a établi que, en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, les constatations concernant l'existence d'un dommage doivent être fondées sur des tendances récentes à l'origine d'une situation d'urgence. Si l'on prend la position de la Nouvelle-Zélande au pied de la lettre, les produits agricoles ne pourraient donc généralement pas faire l'objet de sauvegardes. On ne peut raisonnablement donner une interprétation de l'Accord sur les sauvegardes qui exclue intégralement le secteur de l'agriculture.

59. De fait, l'hypothèse que pose le dernier paragraphe de la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande - à savoir que le type de fluctuation des prix observé ici est normal dans les secteurs internationaux de l'agriculture - est incompatible avec les autres arguments présentés par la Nouvelle-Zélande dans la présente affaire. La Nouvelle-Zélande soutient que les difficultés auxquelles se trouve confrontée la branche de production des États-Unis étaient dues à des problèmes inhérents au marché intérieur. En laissant entendre dans sa pièce n° 13 que les prix de la viande d'agneau des États-Unis en 1997-1998 correspondaient à une "tendance notoire" des "prix des produits agricoles sur le marché mondial" à la

fluctuation, la Nouvelle-Zélande contredit sa tentative de décrire le marché des États-Unis comme étant soumis à des conditions uniques.

60. Dans la présente affaire, l'ITC a démontré pourquoi les conditions qu'elle avait observées n'étaient simplement pas des conditions cycliques et attendues sur le marché de la viande d'agneau. Faisant référence au secteur des céréales, l'observation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle les prix d'autres produits agricoles pourraient baisser de plus de 12 pour cent sur une année est une réponse totalement hors de propos à l'égard de ces constatations. Dans la mesure où l'argument de la Nouvelle-Zélande vise à établir une présomption juridique concernant le niveau de dommage qui devrait être considéré comme "ne constituant pas une menace", aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes ne vient l'étayer et la Nouvelle-Zélande n'en cite d'ailleurs aucune.

61. En bref, la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande est 1) irrecevable puisqu'elle est fondée sur des éléments de preuve qui ne sont pas consignés au dossier, lesquels ne peuvent dûment pas faire l'objet d'un examen par le Groupe spécial au titre de l'Accord sur les sauvegardes, 2) non pertinente parce qu'elle ne répond pas à l'analyse de l'ITC, 3) inadéquate parce qu'elle suppose, contrairement à l'article 4, qu'une seule forme d'analyse est permise et qu'elle contredit toute interprétation raisonnable de la "menace de dommage grave", et 4) incompatible avec les positions adoptées par la Nouvelle-Zélande dans la présente affaire. Pour autant que la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande ait une quelconque pertinence, elle constitue un aveu, de la part de la Nouvelle-Zélande, qui vient à l'appui des conclusions de l'ITC quant aux tendances qui ont prévalu en 1997-1998.

V. LA DÉTERMINATION PAR L'ITC DE L'EXISTENCE D'UN LIEN DE CAUSALITÉ ÉTAIT CONFORME À L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET AU GATT DE 1994

62. Dans la présente affaire, le différend opposant les parties quant à la question de savoir quelle démonstration du lien de causalité est appropriée lorsque les causes de dommage grave sont multiples est purement théorique. Comme les États-Unis l'ont démontré dans leur première communication écrite et dans les réponses aux questions du Groupe spécial, les constatations formulées par celui-ci établissent qu'aucun autre facteur invoqué ne pouvait être considéré comme un "facteur ... caus[ant] un dommage à la branche de production nationale en même temps" au sens de l'article 4:2 b). Ainsi qu'il a été démontré précédemment, les autres facteurs que les plaignants ont invoqués en l'espèce sont réfutés par des constatations de l'ITC qui n'ont pas été contestées ou bien reposent sur l'hypothèse infondée selon laquelle seules les tendances qui ont prévalu pendant l'intégralité de la période visée par l'enquête peuvent être examinées. En conséquence, le règlement du différend opposant les parties quant au caractère approprié du critère légal de détermination du lien de causalité appliqué par les États-Unis n'est pas nécessaire pour la résolution de la présente affaire. Néanmoins, en raison de l'importance des questions qui ont été soulevées, les États-Unis poursuivront leur analyse antérieure du critère de causalité en se concentrant ici sur l'historique des négociations relatives à l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes.

A. L'HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES DÉMONTRE QUE LES RÉDACTEURS N'AVAIENT PAS L'INTENTION D'ÉTABLIR UNE PRESCRIPTION CONCERNANT UNE "CAUSE UNIQUE" OU L'"ISOLATION" DES EFFETS DES IMPORTATIONS

63. En réponse à la question n° 13 du Groupe spécial, la Nouvelle-Zélande a confirmé sa position selon laquelle l'Accord sur les sauvegardes impose aux Membres d'"isoler" les effets des importations et de déterminer qu'elles constituent l'"unique" cause du dommage grave ou de la menace de dommage grave.[50] En outre, même si cela n'avait pas été le cas dans ses communications précédentes,

[50] Réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 13 du Groupe spécial, page 18.

l'Australie semble désormais souscrire à la position de la Nouvelle-Zélande.[51] Dans leurs communications précédentes, les États-Unis ont montré pourquoi ces arguments étaient erronés.[52]

64. La communication la plus récente présentée par les États-Unis sur cette question examinait succinctement comment l'historique des négociations de l'Accord sur les sauvegardes démontrait que les rédacteurs de l'Accord n'avaient pas eu pour intention d'établir une prescription concernant une cause "unique" ou une prescription d'"isolation".[53] Étant donné que la Nouvelle-Zélande a confirmé ses vues sur cette question et que l'Australie a adopté la position de la Nouvelle-Zélande, il est utile d'examiner l'historique des négociations de façon plus détaillée. Comme les États-Unis l'expliquent dans les paragraphes ci-après, rien dans cet historique n'indique que les rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes entendaient imposer un modèle de détermination du lien de causalité radicalement nouveau du type de celui que les plaignants préconisent.

65. La section II de la note du Secrétariat du 28 avril 1988, que les États-Unis ont citée dans leur communication antérieure, expose les vues exprimées par le Président du Groupe de négociation sur les sauvegardes à la réunion des 7 et 10 mars 1988 concernant la manière dont les négociations devraient progresser. S'agissant de la question du lien de causalité, le Président a déclaré ce qui suit:

> Lorsque le thème [des négociations] aurait été identifié, le Groupe devrait passer aux questions connexes, comme celle de savoir si les importations devaient être considérées comme une cause, une cause substantielle ou une cause nécessaire du préjudice grave ou de la menace de préjudice grave.[54]

66. Le Président a reconnu clairement qu'il pouvait y avoir une diversité de vues quant au degré du lien de causalité qui pourrait être reflétée dans un article XIX révisé ou un nouvel Accord sur les sauvegardes. Néanmoins, il convient de noter que le Président n'a pas inclus de prescription concernant une "cause unique" ni d'obligation d'isolation parmi la gamme des choix possibles.

67. Le débat sur le lien de causalité auquel se sont prêtées les délégations à la réunion reflétait cette même approche:

> Nombre de délégations ont dit qu'il faudrait démontrer que le préjudice grave ou la menace de préjudice grave avait pour cause de brusques augmentations des importations et qu'une grande partie des producteurs nationaux s'en trouvaient lésés. Des délégations ont estimé qu'il fallait clairement établir le lien de causalité entre l'accroissement des importations et la dégradation générale de la situation des producteurs nationaux. Une délégation a dit que si les causes étaient multiples, il fallait démontrer que l'accroissement des importations était la cause principale et non pas simplement une cause importante ou essentielle.[55]
>
> * * * * *
>
> Le Président a résumé les débats ... Il semblait entendu qu'il devait y avoir un lien de causalité direct et démontrable entre les importations et le préjudice, mais les avis

[51] Réponse de l'Australie à la question n° 13 du Groupe spécial, pages 16 et 17.

[52] *Voir* la première communication écrite des États-Unis, paragraphes 112-122; réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 45-59, 71-78.

[53] *Voir* les réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 52.

[54] Groupe de négociation sur les sauvegardes, réunion des 7 et 10 mars 1988, note du Secrétariat, MTN.GNG/NG9/5, paragraphe 3 (22 avril 1988).

[55] Groupe de négociation sur les sauvegardes, réunion des 7 et 10 mars 1988, note du Secrétariat, MTN.GNG/NG9/5, paragraphe 14 (22 avril 1988).

> divergeaient quant à savoir si l'augmentation des importations devait être une cause essentielle, substantielle ou importante.[56]

68. Le déroulement ultérieur des négociations atteste que le Groupe de négociation a refusé d'adopter l'une quelconque de ces diverses formulations concernant le degré nécessaire du lien de causalité et qu'il n'a jamais envisagé d'établir une prescription concernant une cause "unique" ni une prescription d'"isolation".

69. Dans une note datée du 31 octobre 1988, le Secrétariat a communiqué une récapitulation des propositions que les délégations avaient présentées au Groupe.[57] Les propositions relatives à la question du dommage (et du lien de causalité) étaient énoncées aux paragraphes 33 à 52 de la note. Les États-Unis ont reproduit ci-après toutes les propositions qui pouvaient s'avérer pertinentes. Aucune d'entre elles ne démontre une intention d'établir une prescription concernant une "cause unique" ni une obligation d'isolation des importations en cas de dommage grave:

> 34. L'établissement de l'existence d'un préjudice grave ou de la menace d'un tel préjudice est lié à l'établissement d'un rapport causal direct entre l'accroissement des importations et la détérioration générale de la situation des producteurs nationaux. Les facteurs pertinents dont il faut tenir compte pour établir un tel rapport comprennent, entre autres, la production, les ventes, le niveau des exportations, les stocks, les bénéfices, la productivité, le revenu des investissements, l'utilisation de la capacité, l'emploi et les salaires. Un ou plusieurs de ces facteurs ne constituent pas nécessairement une indication décisive. Toutefois, un préjudice grave ne saurait être réputé exister lorsque des facteurs tels que l'évolution technologique ou des changements intervenus dans les préférences des consommateurs ou des facteurs analogues ont amené une réorientation vers des produits analogues aux produits fabriqués par les producteurs nationaux et/ou en concurrence directe avec ces produits.[58]
>
> 35. On pourrait aussi prendre en considération, dans la détermination du préjudice cas par cas, des facteurs tels que la part du marché, le détournement de trafic, les progrès techniques, l'évolution des préférences des consommateurs, la compétitivité générale de la branche de production et sa capacité de générer des capitaux.[59]
>
> 36. ... l'expression "cause substantielle" [était] définie comme s'entendant d'une "cause qui [est] importante et pas moins importante que toute autre cause".[60]
>
> * * * * *
>
> 38. Il n'est pas réaliste de fixer des critères quantitatifs ou automatiques pour la détermination de l'existence d'un préjudice parce que les facteurs ne sont pas tous quantifiables et que des formules mathématiques ne peuvent pas s'appliquer à tous les secteurs de l'activité économique. Il conviendrait plutôt de prendre en considération des facteurs et indices économiques en même temps que des paramètres subjectifs. Il

[56] *Idem*, paragraphe 24.
[57] Groupe de négociation sur les sauvegardes, récapitulation des propositions, note du Secrétariat, MTN.GNG/NG9/W/21 (31 octobre 1988).
[58] *Idem*, paragraphe 34.
[59] *Idem*, paragraphe 35.
[60] *Idem*, paragraphe 36.

> n'est pas possible de fixer l'ordre de priorité des divers facteurs lorsqu'il s'agit de déterminer l'existence d'un préjudice ou d'une menace de préjudice.[61]
>
> * * * * *
>
> 43. Le principal facteur causant ou menaçant de causer un préjudice grave doit être l'accroissement des importations, mais il faut aussi tenir compte globalement d'autres facteurs économiques en rapport avec les secteurs touchés.[62]
>
> * * * * *
>
> 46. Si les causes sont multiples, il faudra démontrer que l'accroissement des importations est la cause principale et non pas simplement une cause importante ou essentielle.[63]
>
> * * * * *
>
> 49. Bien que le lien de causalité soit un élément fondamental des critères objectifs d'action, il reste à savoir jusqu'à quel point il est possible de quantifier en toute objectivité l'importance du préjudice imputable aux importations et à d'autres facteurs affectant la branche de production concernée. On pourrait donc être fondé à établir le lien de causalité, dans chaque cas, en s'appuyant avant tout sur des renseignements factuels suffisants, à fournir au moment où l'introduction de mesures de sauvegarde serait notifiée, qui porteraient non seulement sur l'évolution des importations, mais encore sur d'autres facteurs servant à déterminer l'existence d'un préjudice.[64]

70. Le 27 juin 1989, le Président du Groupe de négociation a présenté un projet de texte d'accord sur les sauvegardes fondé sur des propositions formulées par les participants au Groupe.[65] Le paragraphe 4 du texte énonce les conditions de base à respecter pour appliquer une mesure de sauvegarde, et indique que "les autorités nationales compétentes de la partie contractante importatrice [doivent avoir] établi que cette augmentation porte un préjudice grave ...". Le paragraphe 8 du projet dispose ce qui suit:

> Pour déterminer s'il existe un préjudice grave ou une menace de préjudice grave, tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation des producteurs nationaux seront pris en considération ...; mais lorsqu'il n'y aura pas de lien de causalité entre le préjudice grave ou la menace de préjudice grave et l'accroissement des importations, ce préjudice ou cette menace de préjudice ne devront pas être pris en considération dans le processus de détermination.

71. La référence faite dans le texte à la nécessité d'établir un "lien de causalité" entre le préjudice grave ou la menace de préjudice grave et l'accroissement des importations devrait être interprétée à la lumière de la position exprimée précédemment par le Président (voir le paragraphe 67 ci-dessus), selon laquelle la référence au "lien de causalité" n'entendait pas établir le degré de causalité qui pouvait être requis.

---

[61] *Idem*, paragraphe 38.
[62] *Idem*, paragraphe 43.
[63] *Idem*, paragraphe 46.
[64] *Idem*, paragraphe 49.
[65] Groupe de négociation sur les sauvegardes, Sauvegardes, Projet de texte présenté par le Président, MTN.GNG/NG9/W/25 (27 juin 1989).

72. Une note du Secrétariat datée du 24 octobre 1989 a fait la synthèse des débats tenus par le Groupe de négociation sur le projet de texte.[66] La note a notamment fait observer que:

> Plusieurs délégations ont dit qu'il faudrait établir plus clairement la relation de cause à effet entre l'augmentation du volume des importations et le préjudice grave. L'augmentation du volume des importations devrait être la cause principale et prédominante du préjudice.

73. Ce résumé indique clairement que les membres du Groupe de négociation reconnaissaient que le libellé du texte relatif au lien de causalité n'établissait pas en soi un degré particulier de causalité. En outre, si certains Membres souhaitaient que la question du degré de causalité soit traitée, aucun d'entre eux n'a proposé de prescription concernant une "cause unique" ni d'obligation d'isolation.[67]

74. Le 15 janvier 1990, le Président a présenté une version révisée de son projet de texte en réponse aux observations formulées par les délégations. Les dispositions relatives au lien de causalité figurant dans le projet révisé restaient inchangées par rapport à la version précédente de juin 1989.[68]

75. En mars 1990, le Groupe de négociation a examiné le texte révisé, paragraphe par paragraphe, et le Président a invité les délégations à formuler des suggestions aux fins de la rédaction de points particuliers.[69] Les suggestions relatives aux prescriptions concernant le lien de causalité figurant aux paragraphes 4 et 9 (ancien paragraphe 8) du projet de texte sont reproduites ci-après dans leur intégralité. Aucune d'entre elles ne laisse entrevoir l'intention d'imposer une prescription concernant une cause unique ou une obligation d'isolation pour ce qui est des importations:

> Paragraphe 4 b) "que les autorités nationales compétentes de la partie contractante importatrice aient établi que cette augmentation porte ou menace de porter un préjudice grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents".
>
> Suggestions:
>
> i) Ajouter "directement" après "menace de porter ...".
>
> ii) Remplacer "ou" par "et" dans l'expression "produits similaires ou directement concurrents".
>
> iii) "qu'un organe indépendant ait établi, à la suite d'une enquête nationale publique et d'une décision comprenant un avis aux parties intéressées, d'auditions publiques lors desquelles les importateurs et les autres parties intéressées pourraient présenter des preuves et exposer leurs vues, et d'un rapport publié concernant la décision et décrivant les facteurs pris en considération, les critères appliqués et le raisonnement suivi, qu'une telle augmentation porte ou menace de porter un préjudice grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents".
>
> iv) Des directives nationales minimales devront être élaborées.

---

[66] Groupe de négociation sur les sauvegardes, réunion des 11, 12 et 14 septembre 1989, note du Secrétariat, MTN.GNG/NG9/12 (24 octobre 1989).

[67] *Idem*, paragraphe 11.

[68] Groupe de négociation sur les sauvegardes, Sauvegardes, Projet de texte présenté par le Président, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.1 (15 janvier 1990).

[69] Groupe de négociation sur les sauvegardes, réunion des 29 et 31 janvier, 1er et 2 février 1990, note du Secrétariat, MTN.GNG/NG9/14 (6 mars 1990).

v) Les "autorités nationales" devraient être un organe indépendant.

vi) "que les autorités nationales compétentes ... que cette augmentation est la cause directe et principale du préjudice grave et de la menace de préjudice grave à l'égard de la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents".

* * * * *

Paragraphe 9 "Pour déterminer s'il existe un préjudice grave ou une menace de préjudice grave, tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de la branche de production nationale seront pris en considération: par exemple, production, stocks, utilisation des capacités, productivité, emploi, salaires, ventes, part de marchés, exportations, prix intérieurs, prix à l'importation et à l'exportation, rythme d'accroissement des importations, rendements des investissements, profits et pertes. Cette liste n'est pas exhaustive et un seul ni même plusieurs de ces éléments ne constitueront pas nécessairement une base de jugement déterminante; mais lorsqu'il n'y aura pas de lien de causalité entre le préjudice grave ou la menace de préjudice grave et l'accroissement des importations, ce préjudice ou cette menace de préjudice ne devront pas être pris en considération dans le processus de détermination."

Suggestions:

i) La première phrase reste telle quelle. La première partie de la deuxième phrase demeure inchangée. La deuxième partie serait remplacée par l'idée suivante: "Pour qu'il y ait constatation de l'existence d'un préjudice grave, il faudrait au minimum que la présence de facteurs déterminés (on peut citer à titre d'exemple, pour le besoin de la discussion, les ventes perdues et la diminution des bénéfices) soit démontrée. Ces facteurs seraient nécessaires mais non suffisants pour que l'on constate qu'il y a préjudice". La dernière partie de la deuxième phrase (relative à la causalité) devrait être clarifiée comme suit: "Des facteurs autres que l'augmentation des importations, en particulier l'état du marché pour la branche de production nationale, seront pris en considération pour déterminer si un préjudice est causé par l'augmentation des importations."

ii) Paragraphe 9 bis On pourrait aussi prendre en considération des indicateurs de l'existence d'un préjudice grave tels que les suivants: non-utilisation notable de la capacité de production (y compris fermetures d'usines et sous-utilisation notable de la capacité de production); chômage notable dans la branche de production nationale; nombre notable d'entreprises effectuant des opérations de production dans le pays à un niveau de bénéfice réduit; et diminution notable de la proportion du marché national approvisionné par les produits nationaux par rapport aux importations d'un produit similaire ou directement concurrent.

iii) Il faudrait supprimer la mention des salaires, des prix intérieurs et des prix à l'importation et à l'exportation.

iv) Ajouter à la liste: "situation économique générale et consommation".

v) Modifier comme suit la dernière partie de la deuxième phrase commençant par "mais lorsqu'il n'y aura pas": "La détermination de la cause principale sera fondée, d'une part, sur un examen de l'effet des importations et, d'autre part, sur tous les autres

facteurs pertinents qui, individuellement ou combinés, peuvent avoir un effet préjudiciable sur la branche de production nationale."

vi) Remplacer la dernière partie de la deuxième phrase commençant par "mais lorsqu'il n'y aura pas" par: "En outre, on ne pourra considérer qu'il y a préjudice grave ou menace de préjudice grave lorsque des facteurs tels que l'évolution technologique ou les modifications des préférences des consommateurs ou des facteurs similaires jouent un rôle-clé dans l'abandon de produits au profit de produits similaires et/ou directement concurrents fabriqués par la même branche de production nationale."

vii) Supprimer "part de marchés".

viii) Ajouter à la liste des facteurs la "compétitivité".

76. En juillet 1990, le Président a présenté un autre projet de texte. Bien que les parties pertinentes de l'Accord aient été légèrement modifiées dans cette version, elles ne contenaient toujours aucune indication de l'intention d'établir une prescription concernant une cause "unique" ou une obligation d'isolation, et la proposition présentée précédemment visant à imposer la notion de "cause principale" n'a pas été incluse. L'article 4 du projet révisé est libellé comme suit:

> Une partie contractante ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde qu'à la condition que la partie contractante importatrice ait établi, conformément aux dispositions énoncées aux paragraphes 4 et 7 ci-après, qu'un produit est importé sur son territoire en quantités tellement accrues, en termes réels ou par rapport à la production nationale, et dans des conditions telles qu'il porte ou menace de porter un préjudice grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents.

77. L'article 9 (renuméroté article 7) est libellé comme suit:

> 7. a) Au cours de l'enquête visant à déterminer s'il existe un préjudice grave ou une menace de préjudice grave pour une branche de production nationale au regard des dispositions du présent accord, les autorités compétentes tiendront compte de 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 concerné 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) Il ne sera pas constaté qu'il existe un préjudice grave ou une menace de préjudice grave à moins que l'enquête ne démontre, sur la base d'éléments de preuve objectifs, qu'il y a un lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit concerné et ledit préjudice ou ladite menace de préjudice.

78. Enfin, le 31 octobre 1990, le Président du Groupe de négociation a présenté un texte d'accord sur les sauvegardes en déclarant que, "[Ce texte] reflète le niveau d'accord qui a pu être atteint jusqu'ici."[70] Cette version du texte, qui a été soumise et incorporée dans le projet d'Acte final du

[70] Groupe de négociation sur les sauvegardes, projet d'accord, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3 (31 octobre 1990).

Cycle d'Uruguay distribué à l'occasion de la Réunion ministérielle de Bruxelles, contenait des dispositions identiques à celles des articles 2:1 et 4:2 b) de la version définitive de l'Accord sur les sauvegardes:

> Une partie contractante[1] ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde à l'égard d'un produit que si la partie contractante importatrice a déterminé, conformément aux dispositions énoncées ci-dessous, 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 porte ou menace de porter un préjudice grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents.
>
> * * * * *
>
> 7. a) Au cours de l'enquête visant à déterminer si un accroissement des importations a porté ou menace de porter un préjudice 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 en question 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 7 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 direct entre l'accroissement des importations du produit en question et le préjudice grave ou la menace de préjudice grave. Lorsque des facteurs autres qu'un accroissement des importations portent un préjudice à la branche de production nationale en même temps, ce préjudice ne sera pas imputé à un accroissement des importations.

79. La dernière phrase de ce texte était empruntée à l'article 3.4 du Code antidumping du Tokyo Round et donnait une explication concernant la prescription relative au "lien de causalité" qui la précède. La deuxième phrase oblige les Membres à faire en sorte d'établir une distinction entre les différentes causes du dommage au lieu de supposer simplement que l'accroissement des importations est responsable de la totalité du dommage subi par la branche de production. En d'autres termes, la deuxième phrase demande aux Membres de ne pas passer hâtivement de l'établissement du "lien de causalité" entre l'accroissement des importations et le dommage grave à la conclusion que ces importations sont la seule cause du dommage subi par la branche de production.

80. Au cours des négociations, aucune délégation n'a suggéré l'établissement d'une prescription concernant une "cause unique" ni d'une obligation d'"isolation". Les parties ne sont pas parvenues à s'entendre sur les diverses propositions formulées en vue de l'introduction d'un qualificatif spécifique avant le terme "cause", maintenant le statu quo concernant les approches divergentes qui existaient. En conséquence, la deuxième phrase de l'article 4:2 b) ne peut être interprétée comme incluant une prescription visant à isoler l'effet des importations pour déterminer si elles étaient l'unique cause du dommage grave. Par contre, on peut relever un antécédent de la deuxième phrase dans une communication des pays nordiques, datée du 30 mai 1988:

> Le lien de causalité entre les importations et le préjudice est mis en évidence à l'article XIX:1 a) par la mention de "l'effet des engagements qu'une partie contractante a assumés ...". Bien que ce lien de causalité soit un élément fondamental

> des critères objectifs d'action, il reste à savoir jusqu'à quel point il est possible de quantifier en toute objectivité l'importance du préjudice imputable aux importations et à d'autres facteurs affectant la branche de production concernée. On pourrait donc être fondé à établir le lien de causalité, dans chaque cas, en s'appuyant avant tout sur des renseignements factuels suffisants, à fournir au moment où l'introduction de mesures de sauvegarde serait notifiée, qui porteraient non seulement sur l'évolution des importations, mais encore sur d'autres facteurs servant à déterminer l'existence d'un préjudice.[71]

81. La communication relève qu'il n'est pas réaliste de tenter de déterminer dans quelle mesure le dommage est imputable à des causes particulières. Au lieu de cela, les pays nordiques ont proposé d'établir le "lien de causalité" entre l'accroissement des importations et le dommage en élaborant des renseignements sur les divers facteurs susceptibles de contribuer au dommage global subi par la branche de production.

82. Il importe de noter que les régimes de sauvegarde d'autres Membres de l'OMC – y compris de l'Australie – reflètent la position des États-Unis selon laquelle l'Accord sur les sauvegardes ne contient pas de prescription concernant une "cause unique". Par exemple, en vertu de la législation générale sur les sauvegardes du Canada, il faut que l'accroissement des importations soit "une cause principale" de dommage grave ou de menace de dommage grave.[72] La "cause principale" est définie comme suit dans la législation canadienne: "toute cause sérieuse dont l'importance est égale ou supérieure à celle des autres causes du dommage grave ou de la menace d'un tel dommage".[73] Cette définition est quasiment identique à la définition donnée par les États-Unis de la "cause substantielle", qui est "une cause importante et qui ne l'est pas moins que toute autre cause".[74]

83. De même, en vertu de l'article 70 de la réglementation relative au régime de sauvegarde du Mexique, les sauvegardes peuvent être appliquées uniquement si les importations constituent une cause "notable " du dommage grave ou de la menace de dommage grave, et non une cause "unique".[75]

84. L'élément le plus utile aux fins du présent différend est peut-être l'analyse du lien de causalité utilisée par l'autorité compétente australienne dans le cadre d'une enquête en matière de sauvegarde effectuée après le Cycle d'Uruguay. Dans la décision qu'elle a rendue en novembre 1998 concernant l'affaire *Pig and Pigmeat Industries: Safeguard Action Against Imports*, l'autorité australienne a rendu la conclusion suivante:

> La Commission [de la productivité] estime que l'accroissement des importations en provenance du Canada depuis mi-96 a causé un dommage grave à la branche de production susmentionnée. Elle estime en outre que l'accroissement des importations a été la *principale cause* du faible niveau des prix de la viande porcine et des rendements négatifs enregistrés en 1998 (qui ont été inférieurs à ce qui pouvait être escompté, étant donné la restructuration dont a fait l'objet la production nationale en 1997-1998), ce qui a alors provoqué une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale. Il ne semble pas exister d'autre facteur susceptible d'expliquer l'effondrement de la demande de viande de porc produite

---

[71] Groupe de négociation sur les sauvegardes, communication des pays nordiques, MTN.GNG/NG9/W/16, paragraphe 10 (30 mai 1988).

[72] Loi sur le Tribunal du commerce extérieur du Canada, article 20 (1994), document ci-joint en tant que pièce n° 47 des États-Unis.

[73] *Id.*, paragraphe 19.01(1).

[74] 19 U.S.C. 2252 b) 1) B), document ci-joint en tant que pièce n° 48 des États-Unis.

[75] Comité des sauvegardes, réponses aux questions posées par les États-Unis au sujet de la notification des lois et réglementations présentée par le Mexique au titre de l'article 12:6 de l'Accord, G/SG/W/131, paragraphe 3, question 7 (distribué le 27 février 1996).

> localement ainsi que la chute prolongée et prononcée des prix de la viande de porc qui en a résulté depuis octobre 1997.[76]

Cette approche présente une ressemblance frappante avec celle qu'a suivie l'ITC dans le cadre de son enquête sur la viande d'agneau.

85. Les États-Unis, le Canada, le Mexique et l'Australie ont tous participé activement aux négociations relatives à l'Accord sur les sauvegardes. Le fait qu'aucun de ces pays n'a adopté comme critère de causalité le critère de la "cause unique" ou de l'"isolation" après la conclusion de l'Accord sur les sauvegardes donne à penser qu'ils n'ont pas interprété l'Accord comme imposant un tel critère.

86. En résumé, l'historique des négociations démontre que les négociateurs de l'Accord sur les sauvegardes ont refusé d'élaborer une prescription concernant la question de savoir si l'accroissement des importations devrait être une cause "substantielle" du dommage, une cause "importante", une cause "nécessaire", une cause "principale", etc. En outre, aucune proposition n'a été faite au cours des négociations prescrivant que l'accroissement des importations soit la "cause unique" du dommage grave, ou imposant une obligation d'"isolation". Le Groupe de négociation a finalement décidé de ne pas traiter la question du degré de causalité. En revanche, les négociateurs ont mis en place un cadre relatif aux éléments de preuve en vue de déterminer l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité, énumérant les facteurs à prendre en considération et obligeant les autorités compétentes à exposer en détail les éléments de preuve objectifs établissant l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave ou la menace de dommage grave. Cette approche est conforme au critère de causalité légal établi de longue date par les États-Unis, à savoir le critère de la "cause substantielle".

B. LA NOUVELLE-ZÉLANDE NE PRÉSENTE AUCUN ARGUMENT PLAUSIBLE EXPLIQUANT POURQUOI L'AUTORITÉ DOIT "ISOLER" LES EFFETS DES IMPORTATIONS ET ÉTABLIR QU'ELLES SONT LA SEULE CAUSE DU DOMMAGE GRAVE

87. Dans la section IV.B de la présente communication, les États-Unis ont expliqué pourquoi la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande était irrecevable et pourquoi elle n'était donc pas pertinente en l'espèce. Il convient néanmoins de noter que l'analyse contenue dans cette communication réfute la position de la Nouvelle-Zélande concernant le critère de causalité approprié dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes. L'auteur de la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande reconnaît que, sur les marchés réels, il n'est pas toujours facile d'établir une distinction, pour ce qui est des causes du dommage, entre l'accroissement des importations et des considérations relatives à l'offre intérieure. De fait, il reconnaît que l'évolution de la situation dans la réalité peut être due à l'association de ces deux ensembles de facteurs. Même s'il affirme qu'une analyse des prix telle que celle qu'il propose "peut contribuer" à déterminer quels facteurs ont pu être prédominants, il ne soutient pas qu'elle peut aider à déterminer d'autres facteurs que le facteur principal ni qu'elle peut le faire de manière fiable.[77]

88. En conséquence, tout ce que l'auteur de la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande allègue, c'est que le type d'analyse économique qu'il préconise peut contribuer à déterminer, entre deux causes prétendues de dommage, celle qui est la cause principale.[78] Cependant, la Nouvelle-Zélande allègue qu'une telle analyse serait légalement inappropriée parce qu'elle estime que les effets de l'accroissement des importations doivent être "isolés" des autres facteurs qui causent le dommage.

---

[76] Commission de la productivité, *Pig and Pigmeat Industries: Safeguard Action Against Imports*, rapport d'enquête n° 3, section 4.6 (11 novembre 1998) (pas d'italique dans l'original), document ci-joint en tant que pièce n° 46 des États-Unis.

[77] Pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.1.

[78] L'auteur de la pièce n° 13 n'essaie pas d'appliquer son analyse aux causes multiples.

Les vues avancées par l'auteur dans la pièce n° 13 rejoignent le scepticisme dont a fait montre le Groupe spécial du GATT dans l'affaire *États-Unis - Saumons de l'Atlantique* relevé par les États-Unis dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, quant à la faisabilité d'une analyse fondée sur l'"isolation".

89. En conséquence, bien que la Nouvelle-Zélande affirme que les effets de l'accroissement des importations doivent être "isolés" et que, lorsqu'ils sont examinés isolément, il doit être constaté qu'ils sont suffisants pour causer un dommage grave, elle n'a pas allégué qu'il existait une méthode pour ce faire dans de nombreux cas (ou qu'une telle méthode, si elle était disponible, était requise par l'Accord sur les sauvegardes). La Nouvelle-Zélande n'a pas fourni d'analyse du sens ordinaire des dispositions de l'Accord sur lesquelles elle s'appuie pour préconiser une analyse fondée sur l'isolation ni le précédent juridique applicable à l'interprétation des dispositions pertinentes. En bref, la Nouvelle-Zélande n'a présenté aucun élément qui lui permette d'affirmer que l'interprétation donnée par les États-Unis des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 4:2 est incorrecte.

C. L'AUSTRALIE NE PRÉSENTE AUCUN ARGUMENT PLAUSIBLE EXPLIQUANT POURQUOI L'AUTORITÉ DOIT OBTENIR UNE "ANALYSE PROSPECTIVE" DES EFFETS DES IMPORTATIONS POUR ÉTABLIR UNE DÉTERMINATION DE L'EXISTENCE D'UNE MENACE DE DOMMAGE

90. Bien qu'elle ait affirmé que la détermination établie par l'ITC était viciée du fait qu'elle ne reposait pas sur une "analyse prospective", l'Australie ne répond pas à la question n° 7 du Groupe spécial concernant la manière dont on pourrait procéder à une telle analyse et les facteurs, le cas échéant, qui seraient plus particulièrement importants pour constater l'existence d'une menace de dommage. Au lieu de cela, l'Australie se contente d'affirmer que les efforts déployés par l'ITC étaient insuffisants. Elle fait abstraction de l'évaluation détaillée qui figure dans le rapport de l'ITC en ce qui concerne les facteurs requis et les éléments de preuve relatifs à chacun des ces facteurs, les éléments de preuve concernant d'autres accroissements prévus des importations effectuées par les sociétés australiennes et néo-zélandaises, et l'effet que ces accroissements risquent d'avoir sur les prix et la production de viande d'agneau des États-Unis.[79]

91. L'Australie ne répond pas à la question de savoir quels facteurs pourraient être plus importants. Au lieu de cela, elle affirme qu'une mesure de sauvegarde ne devrait pas être appliquée "[d]ès lors que les entreprises de la "branche de production nationale" ne peuvent pas présenter des faits prospectifs qui permettent, à l'issue d'une évaluation, de déterminer qu'un dommage grave va se produire d'une manière imminente". Elle n'indique pas quels faits prospectifs seraient pertinents pour une telle évaluation et ne se fonde sur aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes pour conclure que les "entreprises de la branche de production nationale" sont tenues de présenter de tels faits. L'Australie n'indique pas non plus comment l'autorité pourrait s'appuyer sur ces "faits prospectifs" communiqués par des entreprises de la branche de production sans fonder sa détermination "sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités", en violation de l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes.

92. De fait, la description faite par la Nouvelle-Zélande du cheminement de son analyse des éléments de preuve lorsqu'elle détermine l'existence d'une menace de dommage contredit la position de l'Australie et vient à l'appui de celle des États-Unis. À la page 11 de sa réponse aux questions du Groupe spécial, la Nouvelle-Zélande déclare que ses autorités compétentes:

> examineraient les éléments de preuve factuels de la situation de la branche de production nationale sur une période de temps antérieure pour extrapoler la manière probable dont elle évoluerait dans l'avenir. Elles tiendraient particulièrement compte

[79] Rapport de l'ITC, pages I-23-26.

> des tendances des prix des produits intérieurs et des prix à l'importation du produit et, à partir des tendances enregistrées antérieurement et de tout élément de preuve concernant des contrats à terme, tenteraient de déterminer la manière probable dont les prix évolueraient dans l'avenir.

93. Ainsi, à l'instar des États-Unis, la Nouvelle-Zélande s'appuie principalement sur des tendances démontrables fondées sur les éléments de preuve pour inférer ce qui sera fait dans le futur. Ces deux pays suivent donc une approche contraire à celle qui, selon les allégations de l'Australie, est requise.

VI. LA MESURE DE SAUVEGARDE PRISE PAR LES ÉTATS-UNIS EST CONFORME AUX OBLIGATIONS QUI LEUR INCOMBENT EN VERTU DE L'ARTICLE 5:1 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET DE L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994

94. Les États-Unis ont expliqué (dans leur première communication écrite et la première fois qu'ils se sont présentés devant le Groupe spécial) pourquoi la Nouvelle-Zélande et l'Australie ne se sont pas acquittées de la charge qui leur incombait d'établir *prima facie* le bien-fondé de l'allégation selon laquelle la mesure de sauvegarde prise par les États-Unis n'était pas conforme à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.[80] Rien dans les réponses des plaignants aux questions posées par le Groupe spécial concernant la mesure prise par les États-Unis ne vient modifier cet état de fait: ils ne se sont toujours pas acquittés de la charge qui leur incombe.

A. CHARGE DE LA PREUVE

95. En réponse à la question n° 15 du Groupe spécial, la Nouvelle-Zélande concède qu'il appartient à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande de démontrer que la mesure de sauvegarde adoptée par les États-Unis n'est pas appliquée en conformité avec l'article 5:1.[81] L'Australie, pour sa part, fait valoir que la charge de la preuve "dépend de l'obligation" et que, en l'espèce, c'est aux États-Unis qu'il incombe de prouver que leur mesure de sauvegarde est conforme à l'article 5:1.[82] L'argument avancé par l'Australie est similaire à la conclusion du Groupe spécial dans l'affaire *Hormones*, selon laquelle l'*Accord SPS* a attribué la "charge de la preuve" au Membre qui impose une mesure SPS. L'Organe d'appel a rejeté cette conclusion pour les motifs suivants:

> nous ne voyons pas de lien nécessaire (c'est-à-dire logique) ou autre entre l'engagement des Membres de faire en sorte, par exemple, qu'une mesure SPS "ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux ...", et l'attribution de la charge de la preuve dans une procédure de règlement des différends. L'article 5:8 de l'Accord SPS n'est pas censé traiter des problèmes relatifs à la charge de la preuve; il ne vise pas une situation de règlement des différends ...[83]

96. À l'instar de l'article 5:8 de l'Accord SPS, l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes "n'est pas censé traiter des problèmes relatifs à la charge de la preuve; il ne vise pas une situation de règlement des différends". En conséquence, les États-Unis estiment que la décision de l'Organe d'appel concernant l'article 5:8 de l'Accord SPS est tout aussi valide à l'égard de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Ainsi qu'il l'a déclaré dans l'affaire *Chemises de laine* (page 18), "une

---

[80] *Voir* la première communication écrite des États-Unis, paragraphes 172-209 (15 mai 2000); Déclaration liminaire des États-Unis devant le Groupe spécial, paragraphe 30 (25 mai 2000).

[81] Réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 15 du Groupe spécial, page 19.

[82] Réponse de l'Australie à la question n° 15 du Groupe spécial, page 18.

[83] *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, WT/DS26/AB/R-WT/DS48/AB/R, rapport de l'Organe d'appel, 16 janvier 1998, paragraphe 102.

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".

97. De l'avis des États-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Australie n'ont pas encore commencé à s'acquitter de la charge de la preuve qui leur incombe sur ce point. Leur allégation selon laquelle la mesure de sauvegarde adoptée par les États-Unis est incompatible avec l'article 5:1 est presque exclusivement fondée sur l'allégation selon laquelle il était interdit aux États-Unis d'appliquer une quelconque mesure de protection contre les importations plus restrictive, pour le commerce, selon l'avis des plaignants, que celles recommandées par la pluralité (majorité relative) de l'ITC. Jusqu'à présent, les plaignants n'ont fait référence à aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes qui oblige un Membre à appliquer une mesure de protection contre les importations au niveau recommandé par l'autorité compétente du Membre, ni démontré pourquoi la mesure de protection recommandée par la pluralité était adéquate.[84]

B. "NÉCESSAIRE" NE SIGNIFIE PAS "LE MOINS RESTRICTIF POUR LE COMMERCE"

98. La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont toutes deux tort de donner une lecture de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes qui inclut une prescription légale concernant le caractère "le moins restrictif pour le commerce". Elles semblent fonder leur interprétation sur l'utilisation du terme "nécessaire" qui apparaît à l'article 5:1. Ainsi que les États-Unis l'ont fait observer précédemment, dans cet article, le terme "nécessaire" renvoie à l'application d'une mesure et non au choix initial de la mesure. En outre, rien dans le libellé de l'article 5:1 ne permet de remplacer le terme "nécessaire" par l'expression "le moins restrictif pour le commerce", et les plaignants n'invoquent aucun texte à l'appui de leur interprétation.

99. L'Organe d'appel a clairement indiqué à maintes occasions que les droits et obligations des Membres de l'OMC figurent dans le texte même de l'Accord sur l'OMC et non dans les multiples "interprétations" qui sont "données" du texte. Ainsi qu'il l'a déclaré:

> "Les attentes légitimes des parties à un traité ressortent de l'énoncé du traité lui-même. Le devoir de celui qui interprète un traité est d'examiner les termes du traité pour déterminer les intentions des parties. Cela devrait se faire conformément aux principes d'interprétation des traités énoncés à l'article 31 de la *Convention de Vienne*. Mais ces principes d'interprétation *ne signifient pas qu'il soit nécessaire ni justifiable d'imputer à un traité des termes qu'il ne contient pas ou d'inclure dans un traité les concepts qui n'y étaient pas prévus*."[85]

100. Or, les plaignants demandent au Groupe spécial de faire précisément ce contre quoi l'Organe d'appel nous met en garde. Ils demandent au Groupe spécial d'imputer à l'article 5:1 des termes qui n'y figurent tout simplement pas (le caractère "le moins restrictif pour le commerce") et d'incorporer dans l'Accord sur les sauvegardes des concepts repris d'autres textes de l'OMC (en particulier, ainsi qu'il est indiqué ci-après, l'*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires* et l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce*) qui ne figurent pas dans l'Accord sur les sauvegardes et que les rédacteurs n'ont pas eu l'intention d'inclure.

---

[84] L'allégation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle les États-Unis ont enfreint l'article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes n'est qu'une tentative visant à faire en sorte que les États-Unis "justifient" leur mesure de sauvegarde. Les États-Unis ont expliqué dans leur première communication écrite (paragraphes 269-278) que l'article 12:2 n'établissait aucune prescription de cet ordre.

[85] Inde – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture (AB-1997-5) (WT/DS50/AB/R), paragraphe 45 (pas d'italique dans l'original).

101. En outre, l'interprétation d'un traité doit débuter en suivant le sens ordinaire des termes utilisés dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du texte. Si le sens ordinaire du terme "nécessaire" était "le moins restrictif pour le commerce" il semblerait alors redondant que les rédacteurs de l'*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires* ("l'Accord SPS") et de l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce* ("l'Accord OTC") aient incorporé à la fois le terme "nécessaire" et une obligation distincte selon laquelle les mesures ne doivent pas être "plus restrictives pour le commerce" qu'il n'est requis ou nécessaire.[86] En conséquence, interpréter le terme "nécessaire" comme signifiant "le moins restrictif pour le commerce" serait contraire non seulement au sens ordinaire du terme "nécessaire" mais également au principe d'interprétation connu sous l'appellation de "principe de l'effet utile de l'interprétation d'un traité", et en vertu duquel celui qui interprète un traité ne doit pas présumer que les termes figurant dans un texte sont purement redondants et dénués de sens. Les Accords SPS et OTC démontrent par ailleurs que, lorsque les rédacteurs de l'OMC entendaient imposer une obligation relative au caractère "le moins restrictif pour le commerce", ils l'ont fait de manière explicite. L'absence de ces termes dans l'Accord sur les sauvegardes est significative et ne devrait pas être négligée par celui qui interprète le texte.

C. LA NOUVELLE-ZÉLANDE ET L'AUSTRALIE N'ONT PAS RÉUSSI À ÉTABLIR DES ÉLÉMENTS *PRIMA FACIE* À L'APPUI DE LEUR ARGUMENTATION

1. Les arguments de la Nouvelle-Zélande sont fondés sur une hypothèse erronée

102. En réponse à une question du Groupe spécial concernant la façon dont un Membre pourrait, le cas échéant, identifier l'unique mesure de sauvegarde "la moins restrictive pour le commerce"[87], la Nouvelle-Zélande concède désormais que, dans une affaire donnée, il peut y avoir plusieurs mesures qui permettent d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 5:1 et que "plus d'une" de ces mesures peut être tout autant la moins restrictive pour le commerce.[88]

103. Tout d'abord, l'allégation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle il peut y avoir plus d'une mesure "tout autant la moins restrictive pour le commerce" ne repose sur aucune logique. L'expression "le moins" dénote un superlatif: le *New Shorter Oxford English Dictionary* la définit comme suit: "le moindre; inférieur à tout autre en taille ou en degré; [...]". On ne voit pas clairement comment plusieurs mesures différentes pourraient être "les moins" restrictives pour le commerce.

104. Fait plus important encore, le point de vue de la Nouvelle-Zélande selon lequel il peut y avoir plusieurs mesures de sauvegarde possibles "les moins restrictives pour le commerce" repose sur une hypothèse erronée. La Nouvelle-Zélande part du principe que les Membres peuvent identifier, parmi les très nombreuses permutations et combinaisons possibles des mesures de sauvegarde potentielles, celles qui sont à la fois:

---

[86] S'agissant de l'Accord SPS, on comparera l'article 2:2, dont l'énoncé est similaire à celui de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes ("feront en sorte qu'une mesure sanitaire ou phytosanitaire ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire ...") et l'article 5:6 ("feront en sorte que ces mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis ..."). S'agissant de l'Accord OTC, on comparera l'article 2.2 concernant l'interdiction pour les règlements techniques de créer des obstacles "non nécessaires" au commerce et la prescription additionnelle selon laquelle les règlements techniques "ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire".

[87] *Voir* la question n° 16 posée par le Groupe spécial à la Nouvelle-Zélande et à l'Australie.

[88] En particulier, l'Australie s'oppose à l'allégation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle un Membre est tenu d'identifier la mesure de sauvegarde la moins restrictive pour le commerce, en faisant observer qu'un Membre "ne pourrait pas" établir une telle détermination. *Voir* la réponse de l'Australie à la question n° 16 du Groupe spécial, page 19.

1) assez restrictives pour le commerce pour atteindre les objectifs énoncés à l'article 5:1;

2) précisément équivalentes du point de vue de leur effet restrictif pour le commerce à d'autres mesures du même type; et

3) moins restrictives que l'ensemble des mesures potentielles restantes.

105. La Nouvelle-Zélande part du principe que les Membres peuvent distinguer, parmi toutes les mesures de sauvegarde potentielles, celles qui sont l'expression du juste milieu entre un effet trop restrictif pour le commerce et l'inefficacité. Ce degré de perfection scientifique est tout simplement inatteignable. Cela tient au fait que l'identification d'une mesure de sauvegarde appropriée est, par essence, une entreprise incertaine. Elle suppose que les Membres établissent des prévisions concernant les conditions futures du marché et anticipent le comportement des sociétés en réponse à une mesure qui n'a pas encore été imposée.

106. Le Comité qui a examiné la mesure adoptée par les États-Unis dans l'affaire *Chapeaux de feutre* a reconnu ce point:

> [Le] Groupe de travail [a] estimé qu'il était impossible de déterminer à l'avance et avec précision le niveau des droits à l'importation nécessaires pour permettre à une industrie américaine de soutenir la concurrence des fournisseurs étrangers dans les conditions actuelles de concurrence du marché américain et il leur est apparu souhaitable que le gouvernement américain réexaminât la situation périodiquement, compte tenu des conséquences que les taux des droits plus élevés ...[89]

107. Il n'est pas surprenant que la Nouvelle-Zélande ne présente aucun critère qui permettrait à un Membre de mettre au jour la (les) mesure(s) de sauvegarde la (les) moins restrictive(s) pour le commerce. Dans la présente procédure, si la Nouvelle-Zélande n'a pas identifié la (les) mesure(s) la (les) moins restrictive(s) à laquelle (auxquelles) pouvaient avoir recours les États-Unis, elle a en revanche condamné la mesure de sauvegarde des États-Unis tout simplement en la comparant à la recommandation de la pluralité de l'ITC. Or, la Nouvelle-Zélande n'a jamais démontré pourquoi cette recommandation (à supposer, sans pour autant souscrire au point de vue de la Nouvelle-Zélande, qu'elle soit moins restrictive pour le commerce)[90] aurait été à la fois: 1) suffisante pour prévenir un

---

[89] Rapport concernant un retrait de concession tarifaire effectué par les États-Unis d'Amérique en application de l'article XIX, GATT/CP/106, rapport adopté le 22 octobre 1951, paragraphe 35.

[90] La Nouvelle-Zélande fait valoir que la mesure adoptée par les États-Unis est plus restrictive pour le commerce que la mesure corrective proposée par la pluralité bien que sa durée d'application soit plus courte d'une année. La Nouvelle-Zélande soutient que la différence de durée d'application n'est pas pertinente puisque les États-Unis, en vertu de leur législation et de l'Accord sur les sauvegardes, ont toute latitude pour proroger cette mesure d'une année. Il convient tout d'abord de relever que le Président est aussi autorisé, en vertu de la législation américaine et de l'Accord, à raccourcir la durée d'application de la mesure. Il est donc possible que la mesure des États-Unis puisse en définitive se révéler encore moins restrictive qu'elle ne l'est actuellement. Ces deux possibilités – à savoir l'allongement et le raccourcissement de la durée d'application de la mesure – dépendent des conjectures concernant les événements futurs. Pour qu'un examen des mesures de sauvegarde ait un sens, il faut qu'il porte sur les mesures telles qu'elles sont effectivement imposées.

En outre, la Nouvelle-Zélande se trompe lorsqu'elle laisse entendre que les États-Unis peuvent simplement "proroger" la durée d'application de leur mesure. En vertu de l'article 7:2 de l'Accord sur les sauvegardes, un Membre ne peut proroger une mesure à moins que ses autorités compétentes ne déterminent, dans le cadre d'une nouvelle enquête, que la mesure "continue d'être nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et qu'il existe des éléments de preuve selon lesquels la branche de production procède à des ajustements". De même, avant que le Président ne puisse proroger une mesure de sauvegarde en vertu de la législation des États-Unis, l'ITC doit procéder à une nouvelle enquête pour déterminer si les mesures correctives de sauvegarde "continuent d'être nécessaires pour prévenir ou réparer un dommage grave et s'il existe des éléments de preuve selon lesquels la branche de production procède à des ajustements face à la concurrence des

dommage grave et faciliter l'ajustement de la branche de production; et 2) moins restrictive pour le commerce que toute autre mesure corrective efficace possible.

108. S'agissant du premier point, la Nouvelle-Zélande affirme simplement que "la recommandation émise par les autorités compétentes d'un Membre, informées de tous les faits de la cause, doit être considérée comme une mesure qui permettra d'atteindre les objectifs visés, qui sont d'empêcher le dommage et de faciliter l'ajustement".[91] Le Groupe spécial a remis en cause à juste titre l'hypothèse avancée dans la question n° 17 posée aux États-Unis. En réponse à cette question, les États-Unis ont expliqué qu'ils avaient de nombreuses raisons de conclure (à l'instar des trois autres commissaires de l'ITC) que la recommandation de la pluralité aurait été d'une utilité minime pour protéger la branche de production nationale de viande d'agneau contre un dommage grave ou pour faciliter son ajustement à la concurrence des importations.[92] Rien ne permet donc de supposer que la mesure corrective à l'importation proposée par la pluralité était adéquate.[93]

---

importations". 19 U.S.C., paragraphe 2254 c) 1), document ci-joint en tant que pièce n° 48 des États-Unis. L'ITC doit publier un avis concernant son enquête, tenir une audition publique, donner aux parties intéressées la possibilité d'être entendues et publier un nouveau rapport. 19 U.S.C., paragraphe 2254 c) 2-3). Le Président doit ensuite examiner le rapport et, s'il est positif, décider de proroger ou non la mesure. 19 U.S.C., paragraphe 2253 e) 1) B), document ci-joint en tant que pièce n° 48 des États-Unis. Étant donné toutes les conditions juridiques et procédurales qu'il convient de remplir au préalable pour pouvoir proroger une mesure de sauvegarde, la probabilité que les États-Unis agissent en ce sens dans la présente affaire relève au mieux de la conjecture.

La durée d'application de la mesure adoptée par les États-Unis est de trois ans et un jour, tandis que la pluralité a recommandé que la mesure corrective proposée reste en vigueur pendant quatre ans. En ce sens, la mesure des États-Unis est incontestablement moins restrictive pour le commerce que la recommandation de la pluralité.

Pour étayer son allégation selon laquelle la mesure des États-Unis est plus restrictive pour le commerce que la recommandation de la pluralité, la Nouvelle-Zélande souligne le fait que la mesure prise par les États-Unis prévoit des taux de droit hors contingent plus élevés ainsi qu'un droit contingentaire supérieur au taux normal consolidé. Aucun de ces arguments ne démontre de façon concluante que la mesure d'une durée d'application plus courte adoptée par les États-Unis est plus restrictive pour le commerce que la mesure recommandée par la pluralité, dont la durée d'application est de quatre ans.

S'agissant du droit hors contingent, la Nouvelle-Zélande conteste l'observation formulée par les États-Unis selon laquelle il n'existe de fait aucune différence entre le taux de 20 pour cent *ad valorem* proposé par la pluralité et le taux de 40 pour cent imposé au titre de la mesure prise par les États-Unis. La Nouvelle-Zélande fait valoir que les importations hors contingent sont plus probables avec un taux de 20 pour cent qu'avec un taux de 40 pour cent. Cet argument ne tient pas compte du fait que ces deux taux de droit visaient à empêcher les importations et que, par définition, ils devaient donc avoir pour résultat qu'aucune importation n'aurait lieu hors contingent.

La Nouvelle-Zélande critique l'aspect contingentaire de la mesure prise par les États-Unis au motif qu'elle imposera des coûts aux importations de viande d'agneau qui n'étaient pas prévus par la recommandation de la pluralité. La Nouvelle-Zélande fonde cet argument sur l'hypothèse non vérifiée et douteuse d'un point de vue économique selon laquelle la totalité ou une grande partie de ces coûts afférents aux droits seront pris en charge par les producteurs et exportateurs néo-zélandais et non par les importateurs et consommateurs des États-Unis. En outre, contrairement à ce qui semble être une nouvelle hypothèse de la Nouvelle-Zélande, les versements des droits ne peuvent être directement convertis en "restrictions au commerce". Les États-Unis ont estimé que l'effet restrictif réel pour le commerce de la baisse de ses droits contingentaires applicables aux importations de viande d'agneau sera minime. *Voir* la première communication écrite des États-Unis, paragraphes 217-219. Rien dans l'analyse de la Nouvelle-Zélande ne laisse entendre que cette limitation minime des importations pendant trois ans serait plus restrictive que l'effet de la mesure corrective recommandée par la pluralité, dont la durée d'application est de quatre ans.

[91] Réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 16 du Groupe spécial, page 20.

[92] *Voir* les réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 111-117.

[93] De fait, rien dans la propre législation sur les sauvegardes de la Nouvelle-Zélande ne laisse supposer que les recommandations concernant des mesures correctives formulées par les autorités compétentes du pays doivent être adoptées ou même se voir accorder un poids particulier dans le cadre des mesures correctives appliquées par le Ministre néo-zélandais du développement économique. *Voir* par exemple, Ministère du

109. En outre, rien dans le dossier de l'ITC ne donne à penser que la pluralité a examiné, et encore moins rejeté, toute autre mesure corrective qui aurait pu prévenir un dommage grave causé à la branche de production nationale de viande d'agneau et aider cette dernière dans ses efforts d'ajustement. En conséquence, rien ne garantit que, s'ils avaient imposé la mesure corrective recommandée par la pluralité, les États-Unis auraient satisfait au critère utilisé par la Nouvelle-Zélande pour appliquer l'article 5:1.

110. De l'avis des États-Unis, l'article 5:1 ne prescrit pas de comparer la mesure de sauvegarde appliquée par un Membre et la vaste gamme des autres mesures potentielles que le Membre aurait pu choisir. Il exige au contraire que l'on examine si la mesure que le Membre a décidé d'appliquer est adaptée au regard des constatations particulières concernant le dommage et le lien de causalité faites par les autorités compétentes, étant donné que la mesure concerne le dommage grave et les efforts d'ajustement de la branche de production. Ainsi que les États-Unis l'ont démontré, leur mesure de sauvegarde satisfait pleinement à ce critère.

2. La nouvelle argumentation de l'Australie ne parvient pas à démontrer que la mesure prise par les États-Unis est appliquée au-delà de "la mesure nécessaire"

111. Bien que l'Australie réfute à juste titre le point de vue selon lequel les Membres sont tenus d'identifier la mesure de sauvegarde "la moins restrictive pour le commerce", ses plaintes concernant la portée de la mesure de sauvegarde prise par les États-Unis vont par ailleurs largement dans le sens de celles qui sont formulées par la Nouvelle-Zélande. Néanmoins, en réponse à la question n° 15 du Groupe spécial, elle fait également valoir que la mesure des États-Unis était plus restrictive que nécessaire parce qu'elle limitait les importations autorisées pour la première année aux niveaux de 1998 ou à des niveaux inférieurs.

112. De l'avis de l'Australie, étant donné que la branche de production nationale n'avait pas encore subi de dommage grave avec les niveaux des importations de 1998, les États-Unis n'avaient aucune raison de limiter les importations à ces niveaux. Pour cette même raison, l'Australie affirme que rien ne pouvait justifier un droit contingentaire susceptible de réduire les importations à des niveaux inférieurs à ceux de 1998.

113. Il est d'emblée utile de faire observer que même la pluralité de l'ITC entendait limiter les importations pendant la première année à leurs niveaux de 1998. Ainsi, en critiquant le plafond fixé pour les importations par la mesure des États-Unis, l'Australie condamne également une recommandation de la pluralité de l'ITC à laquelle elle souscrit ailleurs. Cette critique conforte les États-Unis dans leur opinion, à savoir qu'il n'est pas possible d'évaluer si l'article 5:1 a été respecté en se référant à la recommandation de l'autorité compétente ou à toute autre mesure de sauvegarde potentielle.

114. Fait encore plus significatif, ainsi que l'ont expliqué les États-Unis dans leur première communication écrite, trois des six commissaires de l'ITC ont conclu que la branche de production de

---

commerce, Wellington, *Trade Remedies in New Zealand, A Discussion Paper*, page 19 (1998), ("C'est au Ministre du commerce qu'il incombe - après réception d'une recommandation émanant d'une autorité - de déterminer quelle mesure, le cas échéant, doit être prise; ce qui signifie que les recommandations d'une autorité n'ont pas de caractère contraignant."), document ci-joint en tant que pièce n° 49 des États-Unis; *Réponses aux questions posées par le Canada, la Communauté européenne, la Corée et les États-Unis concernant la notification des lois et réglementations présentée par la Nouvelle-Zélande au titre de l'article 12:6 de l'Accord*, G/SG/W/175, paragraphe 2 (distribué le 5 juin 1996) ("La décision d'imposer ou non des mesures de sauvegarde temporaires, la nature des mesures à prendre et leur durée sont laissées à l'appréciation du Ministre du commerce.") (Le Ministère du commerce a été renommé Ministère du développement économique en février 2000.)

viande d'agneau des États-Unis subirait un préjudice grave même si les importations restaient à leurs niveaux de 1998. Les commissaires Miller et Hillman ont déclaré ce qui suit:

> Nous estimons que la branche de production subirait un dommage grave causé par les importations si les niveaux et les prix des importations restaient à leurs niveaux actuels, même si aucune autre baisse des prix ne se produit.[94]

Le commissaire Koplan a constaté pareillement qu'une mesure corrective fixée aux niveaux des importations actuels "n'écarterait pas la menace de dommage grave et permettrait encore moins à la branche de production de procéder à un ajustement positif pour se préparer à la concurrence des importations".[95]

115. La pluralité de l'ITC n'a pas examiné ces arguments ni démontré comment, si la branche de production demeurait confrontée à des prix bas et à des niveaux d'importation records, elle serait en mesure de redevenir compétitive. Dans ces circonstances, les États-Unis avaient de nombreuses raisons d'opter pour une autre forme de mesure corrective à l'importation qui promettait un tant soit peu d'être efficace.

VII. LES ÉTATS-UNIS ONT EXCLU À BON DROIT DE LEUR MESURE DE SAUVEGARDE LES IMPORTATIONS EN PROVENANCE DU CANADA ET DU MEXIQUE

116. La Nouvelle-Zélande et l'Australie ne contestent pas le fait que les participants à des accords de libre-échange peuvent, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et du *GATT de 1994*, exclure de leurs mesures de sauvegarde les importations en provenance de leurs partenaires dans le cadre de ces accords de libre-échange.[96] Au lieu de cela, les plaignants font valoir que les États-Unis ont appliqué la mauvaise procédure en excluant les importations en provenance du Mexique et du Canada de leur contingent tarifaire applicable à la viande d'agneau.

---

[94] Rapport de l'ITC, page I-40.

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

[96] Étant donné que l'Australie et la Nouvelle-Zélande s'accordent avec les États-Unis sur le fait que les parties à des accords de libre-échange ont le droit d'exclure de mesures de sauvegarde les importations en provenance de leurs partenaires, les États-Unis n'exposeront pas dans le présent texte leur point de vue concernant les raisons pour lesquelles une telle pratique est admissible. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne semblent plus contester l'exclusion des produits en provenance d'Israël. Afin d'éviter d'insinuer qu'ils n'ont pas invoqué la note de bas de page 1 relative à l'article XXIV du *GATT de 1994*, ni leur statut de participant à un accord de libre-échange avec le Canada et le Mexique aux fins de procéder à des exclusions dans la présente affaire, les États-Unis joignent en annexe et incluent dans leur argumentation en l'espèce le débat sur cette question dans le contexte de la procédure de groupe spécial en cours concernant le *gluten de froment. Voir États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de gluten de froment en provenance des Communautés européennes*, WT/DS/166, réponse des États-Unis aux questions du Groupe spécial et des Communautés européennes, question n° 30 (17 janvier 2000), document ci-joint en tant que pièce n° 50 des États-Unis. L'ALENA est une zone de libre-échange aux fins de l'article XXIV du GATT, qui a été notifiée en tant que telle aux PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947 le 1er février 1993 et portée à la connaissance du Comité des accords commerciaux régionaux dans le cadre de l'OMC. Ainsi que les États-Unis l'ont démontré dans la présente procédure, le fait d'exiger l'inclusion des produits en provenance du Canada et du Mexique empêcherait la formation de la zone de libre-échange. La documentation ci-après a été communiquée au Comité:

L/7176	Notification de l'Accord (Conseil du commerce des marchandises)
L/7176/Add.1	Texte de l'Accord
S/C/N/4	Notification de l'Accord (Conseil du commerce des services)
WT/REG4/	Questions et réponses et documents connexes.

117. La Nouvelle-Zélande et l'Australie allèguent que la seule procédure en vertu de laquelle les importations d'un partenaire d'un accord de libre-échange peuvent être exclues d'une mesure de sauvegarde est celle qui consiste à les exclure de l'enquête concernant le dommage et le lien de causalité menée par l'autorité compétente. Néanmoins, les plaignants ne mentionnent aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes qui préconise d'exclure telles ou telles importations - quelle que soit leur origine - de l'enquête menée par l'autorité compétente.

118. En fait, c'est l'inverse qui est vrai. En vertu de l'article 4:2 a), les autorités compétentes doivent examiner "tous les facteurs pertinents" qui influent sur la situation de la branche de production, "y compris le rythme d'accroissement des importations du produit concerné et leur accroissement en volume" et "la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues". Il est manifeste que les importations en provenance de partenaires d'un accord de libre-échange peuvent avoir une incidence directe sur le rythme, le volume et la part de marché des importations accrues et que, partant, elles peuvent avoir des répercussions considérables sur la situation de la branche de production. Pour cette raison, l'article 4:2 a) dispose qu'elles doivent être incluses et non exclues de l'enquête concernant le dommage et le lien de causalité menée par les autorités compétentes.

119. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont cité aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes établissant une dérogation à la prescription prévue à l'article 4:2 a). En outre, une telle dérogation devrait prendre en compte l'article 9:1 en vertu duquel les Membres sont tenus d'exclure les importations en provenance des pays en développement tant qu'elles représentent une part minime du marché intérieur, aussi bien individuellement que collectivement. On peut présumer que toute prescription de l'Accord sur les sauvegardes visant à exclure de l'enquête menée par les autorités compétentes les exportations réalisées dans le cadre du libre-échange lorsqu'elles sont exclues de la mesure de sauvegarde la plus récente s'appliquerait avec la même force aux importations en provenance des pays en développement. Néanmoins, au cours de leur enquête, les autorités compétentes n'auraient aucun moyen de savoir quels pays en développement, individuellement ou collectivement, continueraient de répondre (ou répondraient désormais) aux conditions requises pour pouvoir être exclus de la mesure de sauvegarde pendant toute sa durée d'application.

120. En résumé, aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes ne donne à penser que les négociateurs entendaient exclure de l'enquête menée par les autorités compétentes les importations qui seraient en définitive exclues d'une mesure corrective de sauvegarde prise par un Membre. Les termes mêmes de l'Accord indiquent clairement que les autorités compétentes doivent examiner toutes les sources des importations pour évaluer objectivement la situation de la branche de production et les raisons de cette situation. Effectivement, le fait d'exclure les produits originaires de certaines sources pourrait fausser l'incidence relative des autres facteurs, en particulier les importations en provenance des pays tiers, sur la situation de la branche de production.

121. À l'inverse, la procédure qu'utilisent les États-Unis en ce qui concerne les importations en provenance de leurs partenaires de l'ALENA garantit que ni les importations en provenance des pays tiers ni les facteurs autres que les importations ne sont tenus responsables d'un dommage imputable aux importations en provenance du Canada et du Mexique. Se servant de cette affaire à titre d'exemple, l'ITC a déterminé que l'accroissement des importations en provenance de toutes les sources menaçait de causer un dommage grave à la branche de production nationale de viande d'agneau. Ayant établi une détermination positive, l'ITC a ensuite examiné si les importations en provenance du Canada ou du Mexique 1) représentaient une part substantielle des importations totales; et 2) contribuaient dans des proportions importantes au dommage grave ou à la menace de dommage grave. Étant donné que les importations en provenance du Canada ont été négligeables pendant toute la période visée par l'enquête (atteignant un niveau maximal de 0,3 pour cent des importations totales

en 1997) et qu'il n'y a eu aucune importation en provenance du Mexique après 1995, l'ITC a établi des déterminations négatives en ce qui concerne ces deux questions.[97]

122. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne peuvent donc alléguer sérieusement en l'espèce que leurs importations ont été assujetties à une mesure de sauvegarde fondée sur un dommage imputable à des importations en provenance du Mexique ou du Canada.[98] En outre, la législation des États-Unis empêche un tel résultat dans d'autres cas également étant donné qu'elle prévoit que les importations en provenance d'un pays de l'ALENA seront assujetties à la mesure corrective de sauvegarde toutes les fois où elles constituent un facteur important du dommage ou de la menace de dommage subi par la branche de production. La législation prévoit par ailleurs que les importations en provenance d'un pays de l'ALENA peuvent être examinées collectivement dans les cas appropriés.[99] Cela permet d'éviter que ces importations soient exclues d'une mesure de sauvegarde dans le cas – inhabituel – où, prises individuellement, leur volume et leur incidence sont négligeables mais, collectivement, leur effet est notable.

123. En résumé, aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes n'obligeait les États-Unis à exclure les importations en provenance des pays de l'ALENA de l'enquête menée par leurs autorités compétentes. De fait, lorsqu'elle a tenu compte de ces importations dans son enquête, l'ITC a satisfait à la disposition de l'article 4:2 a), qui prescrivait d'examiner tous les facteurs pertinents ayant une influence sur la situation de la branche de production. L'examen, par l'ITC, du volume et de l'incidence des importations en provenance des pays de l'ALENA au terme de sa première enquête et sa détermination selon laquelle ni l'un ni l'autre n'étaient notables apaisent les craintes quant à la possibilité que les importations de viande d'agneau australienne et néo-zélandaise fassent - ou aient fait– l'objet de restrictions en raison des effets préjudiciables des importations en provenance des pays de l'ALENA. C'est pourquoi la procédure suivie par les États-Unis était pleinement conforme au principe du "parallélisme" que l'Australie et la Nouvelle-Zélande s'efforcent de lire dans l'Accord sur les sauvegardes.

124. Enfin, il convient de faire observer que les Membres qui font partie de zones de libre-échange sont assujettis aux dispositions pertinentes de l'article XXIV du *GATT de 1994*. L'article XXIV:5 b) dispose que l'établissement d'une zone de libre-échange ne doit pas amener à imposer au commerce des Membres qui ne font pas partie de la zone de libre-échange des "droits de douane [...] plus élevés, ni [des] autres réglementations commerciales plus rigoureuses" qu'ils ne l'auraient été en l'absence d'un accord de libre-échange. En vertu de la note de bas de page 1 de l'Accord sur les sauvegardes, ce sont les dispositions pertinentes de l'article XXIV, et non une quelconque disposition de l'Accord sur les sauvegardes, qui régissent les questions liées à l'application des mesures de sauvegarde par les participants à des zones de libre-échange.

[97] Rapport de l'ITC, page I-27.

[98] Il convient de noter que la législation des États-Unis offre une protection contre l'éventualité d'une poussée des importations en provenance des partenaires de l'accord de libre-échange exclus de la mesure visant à répondre à la demande satisfaite précédemment par les importations en provenance des pays tiers. Si le Président devait déterminer qu'une "poussée" des importations de viande d'agneau canadienne compromettait l'efficacité de la mesure de sauvegarde appliquée à la viande d'agneau, il pourrait inclure ces importations dans le cadre du contingent tarifaire. Voir 19 U.S.C. paragraphe 3372 c), document ci-joint en tant que pièce n° 51 des États-Unis. Les importations en provenance du Canada ont été négligeables tout au long de la période visée par l'enquête et la législation des États-Unis définit le terme "poussée" comme "un accroissement significatif des importations par rapport à la tendance prévalant sur une période de base représentative récente". 19 U.S.C. paragraphe 3372 c) 3). Ainsi, tout accroissement sensible des importations de viande d'agneau canadienne pourrait faire entrer ces importations dans le champ d'application de la mesure de sauvegarde des États-Unis.

[99] 19 U.S.C., paragraphe 3371 a) 2).

125. De l'avis des États-Unis, l'article XXIV:5 b) empêcherait un Membre d'appliquer une mesure de sauvegarde exclusivement à l'égard des pays tiers dans une situation où le dommage grave ou la menace de dommage grave causé à la branche de production nationale serait imputable à un accroissement des importations en provenance de ses partenaires de l'accord de libre-échange. Cet article ne prescrit aucune procédure particulière pour garantir un tel résultat. La législation des États-Unis applicable au traitement des importations en provenance des pays de l'ALENA à des fins de sauvegarde garantit pleinement que les importations en provenance des tierces parties ne seront pas pénalisées pour un dommage grave ou une menace de dommage grave imputable à des importations en provenance des pays de l'ALENA. La législation des États-Unis atteint cet objectif en obligeant l'ITC à déterminer si les importations en provenance des pays de l'ALENA ont joué un rôle important dans tout dommage grave ou toute menace de dommage grave constaté par l'ITC et en limitant l'exclusion des importations en provenance de ces pays du champ d'application des mesures de sauvegarde aux situations dans lesquelles elles n'ont pas joué de rôle majeur.

VIII. CONCLUSION

126. Au vu de ce qui précède, les États-Unis font valoir que la mesure de sauvegarde qu'ils appliquent aux importations de viande d'agneau satisfait aux obligations qu'ils ont contractées en vertu de l'article XIX du *GATT de 1994* et de l'Accord sur les sauvegardes. Les allégations contraires avancées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont infondées et le Groupe spécial devrait les rejeter.

LISTE DES PIÈCES PRÉSENTÉES PAR LES ÉTATS-UNIS

États-Unis – Mesures de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau
en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie

Pièce n°	Descriptif
43	Rapport de la Commission du droit international, page 221
44	Leddy, *The Escape Clause*, page 136
45	ITC, procès-verbal, pages 130-131, 217, 258-259
46	Commission de la productivité, *Pig Meat*, pages xxi, xxiii, section 4.6
47	Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur, articles 19.01 1), 20
48	19 U.S.C., paragraphes 2252 b) 1) B), 2253 e) 1) B), 2254 c) 1-3)
49	Ministère du commerce, Wellington, *Trade Remedies in New Zealand, A Discussion Paper*, page 19 (1998)
50	*États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de gluten de froment en provenance des Communautés européennes*, WT/DS166, Réponse des États-Unis aux questions du Groupe spécial et des Communautés européennes, question n° 30 (17 janvier 2000)

ANNEXE 3-9

DÉCLARATION ORALE DES ÉTATS-UNIS
À LA DEUXIÈME RÉUNION DU GROUPE SPÉCIAL

(26 juillet 2000)

1. Au nom de la délégation des États-Unis, j'aimerais remercier le Groupe spécial de nous donner cette deuxième possibilité de nous présenter à vous pour commenter plus avant les questions en cause dans le présent différend. Dans leurs communications écrites et dans les réponses données aux questions posées par le Groupe spécial, les États-Unis ont expliqué avec force détails les raisons pour lesquelles la Nouvelle-Zélande et l'Australie ne s'étaient pas acquittées de la charge de la preuve qui leur incombait de démontrer que le déroulement de l'enquête de l'ITC et la mise en œuvre de la mesure de sauvegarde par les États-Unis ne satisfaisaient pas aux obligations qui étaient faites aux États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994. Pour cette raison, nous nous concentrerons aujourd'hui sur quelques questions cruciales et ne nous contenterons pas simplement de répéter ce que nous avons déjà dit auparavant. Nous accueillerons avec plaisir toutes les questions que vous pourriez avoir à l'issue de notre déclaration.

2. Pour la commodité du Groupe spécial, notre déclaration d'aujourd'hui – tout comme notre deuxième communication écrite – suivra le mode de présentation que le Groupe spécial a utilisé pour les questions qu'il a posées par écrit aux États-Unis. Ainsi, M. Gearhart de l'ITC abordera d'abord les questions ayant trait à l'enquête de l'ITC, notamment l'évolution imprévue des circonstances, la définition de la branche de production nationale donnée par l'ITC, la détermination établie par l'ITC quant à l'existence d'une menace de dommage grave ainsi que sa détermination relative au lien de causalité. J'aborderai ensuite les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande concernant la mesure de sauvegarde que les États-Unis ont appliquée. Pour faire bref, nous nous référerons à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande ensemble en parlant des "plaignants".

3. Je demande maintenant à M. Gearhart d'évoquer la détermination établie par l'ITC.

1. L'évolution imprévue des circonstances

4. L'Organe d'appel a déclaré que l'évolution imprévue des circonstances n'était pas une condition indépendante de l'application des mesures de sauvegarde, mais qu'il s'agissait plutôt de "circonstances dont l'existence doit effectivement être démontrée". Cette déclaration de l'Organe d'appel laisse à penser que, pour démontrer ces circonstances, les autorités compétentes ne sont pas tenues de mener une enquête distincte ou d'établir une constatation séparée concernant "l'évolution imprévue des circonstances". En d'autres termes, l'expression "évolution imprévue des circonstances" qui figure à l'article XIX se rapporte à des circonstances dont l'existence sera normalement démontrée par l'autorité compétente dans son enquête et sa détermination relatives à l'existence du dommage et au lien de causalité.

5. Monsieur le Président, la détermination établie par l'ITC démontre l'existence de l'évolution imprévue des circonstances. La Nouvelle-Zélande continue de faire une lecture erronée de l'argument avancé par les États-Unis concernant ce qui était imprévu.[1] Ce qui était imprévu par les États-Unis n'était pas simplement la poussée des importations, mais également la modification notable de la composition des importations par produit, qui est passée de la viande congelée à la viande fraîche et réfrigérée ainsi qu'aux découpes de plus grandes tailles. Ces modifications ont entraîné l'accroissement des importations de viande d'agneau et l'importation de produits plus similaires, et

[1] Voir la deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.11.

faisant donc davantage concurrence à ceux qui étaient traditionnellement produits par les producteurs de viande d'agneau des États-Unis. Ni la Nouvelle-Zélande ni l'Australie ne contestent qu'il y a bien eu une évolution de la gamme des produits importés au détriment du produit congelé et en faveur du produit frais et réfrigéré, et ni l'un ni l'autre de ces pays ne conteste sérieusement le fait que les découpes de viande d'agneau importée ont augmenté en taille.

6. Contrairement à l'affirmation de la Nouvelle-Zélande[2], les éléments de preuve concrets dont disposait l'ITC indiquaient qu'une modification de la gamme des produits importés au détriment du produit congelé et en faveur du produit frais/réfrigéré rendait le produit importé plus directement concurrent du produit national, et l'ITC disposait également d'éléments de preuve concrets montrant que le produit importé était devenu plus comparable au produit national du point de vue de la taille. Neuf des 16 acheteurs qui ont répondu au questionnaire de l'ITC ont signalé que la viande d'agneau, qu'elle soit congelée ou fraîche, était utilisée de la même manière, mais sept de ces neuf acheteurs ont dit que la congélation faisait baisser la qualité et que le produit frais se vendait à un prix supérieur, alors que le produit congelé était vendu comme étant un produit de seconde catégorie. D'autres acheteurs ont déclaré que les clients préféraient le produit frais et que les épiceries achetaient généralement la viande fraîche.[3]

7. De même, dix des 16 acheteurs qui ont répondu ont dit que les diverses qualités, découpes et tailles du produit étaient disponibles auprès de plus d'une seule source. Les commissaires de l'ITC ont également examiné cette question au cours de l'audition publique et ont entendu le témoignage d'un représentant d'un dépeceur national qui venait à l'appui d'une constatation d'après laquelle la taille des découpes de viande d'agneau importée augmentait et les découpes importées devenaient plus directement concurrentes des découpes nationales. Les commissaires ont examiné des échantillons de longes d'agneau australien et d'agneau national présentés à l'audition.[4]

8. L'affirmation de la Nouvelle-Zélande voulant que les données sur les prix présentées par l'ITC vont à l'encontre de la constatation de l'ITC d'après laquelle les produits importés sont devenus plus similaires aux produits nationaux se méprend sur l'objet des données relatives aux prix.[5] Le fait que trois des huit produits pour lesquels l'ITC a recueilli des données relatives aux prix étaient identifiés comme étant soit importés soit nationaux n'a rien à voir avec la ressemblance ou la dissemblance entre les produits. L'ITC a rassemblé des renseignements sur des découpes particulières pour pouvoir établir des comparaisons directes des prix. Ces données n'ont rien à voir avec la question de savoir si la taille des découpes importées était dans l'ensemble en augmentation.

9. La réponse donnée par la Nouvelle-Zélande d'après laquelle certains morceaux de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande, par exemple les carrés d'agneau, avaient été "généralement" de taille inférieure aux carrés d'agneau nationaux ne signifie pas que tous les carrés d'agneau de Nouvelle-Zélande ou que *tous les carrés d'agneaux importés* étaient plus petits, ni que la taille moyenne du carré d'agneau exporté de Nouvelle-Zélande et d'autres sources vers les États-Unis n'était pas en augmentation, ou que la taille du carré d'agneau de Nouvelle-Zélande était représentative de celle de toutes les importations de carré d'agneau des États-Unis. De fait, les acheteurs ont dit à l'ITC que les découpes australiennes avaient tendance à être d'une taille supérieure à celles de la Nouvelle-Zélande.[6] Par ailleurs, même la Nouvelle-Zélande reconnaît que les éléments de preuve présentés à l'ITC indiquaient que la taille des carcasses d'agneau australiennes avait augmenté entre 1993 et 1997.[7] En résumé, le point important en l'occurrence n'est pas de savoir si les

[2] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 2.19 et 2.20.
[3] Rapport de l'ITC, page II-72.
[4] ITC, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, pages 20 et 73 (Monsieur Casper).
[5] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.18.
[6] Rapport de l'ITC, page II-72.
[7] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.19.

découpes en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie étaient d'une taille inférieure à celle des découpes des États-Unis, mais si les éléments de preuve dont disposait l'ITC venaient à l'appui de la constatation établie par cette dernière, à savoir que les découpes importées étaient d'une taille croissante et étaient donc plus directement concurrentes des découpes nationales. Le dossier de l'ITC contenait précisément de tels éléments de preuve.

10. La Nouvelle-Zélande allègue sans étayer son allégation qu'une bonne part de l'accroissement des importations de viande d'agneau fraîche et réfrigérée était due à une "nouvelle demande" de viande d'agneau néo-zélandaise sur le marché des États-Unis, laquelle résultait de la décision prise par une grande chaîne de restaurants et de "magasins-entrepôts" de magasins d'épicerie des États-Unis d'acheter de la viande d'agneau néo-zélandaise. La Nouvelle-Zélande n'apporte aucun élément de preuve démontrant que ces achats étaient uniquement imputables à une qualité particulière du produit néo-zélandais. L'ITC a constaté que les importations de viande d'agneau avaient trouvé de nouveaux clients, mais aucun des éléments versés au dossier ne démontre que la branche de production des États-Unis ne pouvait pas se lancer dans la concurrence pour gagner ces acheteurs de viande d'agneau. En outre, l'ITC a également constaté que les clients nationaux habituels augmentaient leurs achats de viande d'agneau importée.

11. L'allégation de la Nouvelle-Zélande est contraire aux éléments de preuve dont dispose l'ITC en ce qui concerne l'importance du prix, et n'explique pas la poussée globale des importations en provenance tant d'Australie que de Nouvelle-Zélande. L'ITC a entendu un témoignage direct d'un représentant d'une entreprise nationale de dépeçage qui a raconté comment son entreprise avait perdu la commande d'une grande chaîne d'épicerie en janvier 1998 parce qu'elle ne pouvait pas s'aligner sur les prix nettement inférieurs qu'offraient les importateurs. Le représentant a dit que la chaîne d'épiceries pouvait acheter des longes d'agneau importées au prix de 1,80 à 2,00 dollars la livre, soit moins de la moitié du prix proposé par son entreprise, qui était de 4,04 à 4,41 dollars la livre. Il a ajouté que son entreprise avait gardé au nombre de ses clients quelques-unes des plus petites unités de la chaîne d'épicerie, avec des volumes réduits, mais que les commandes principales avaient entièrement basculé en faveur des importations en raison de la différence de prix.[8] De surcroît, la notion même de "nouvelle demande" soulevée en l'espèce par la Nouvelle-Zélande n'a aucun sens étant donné que les restaurants et les magasins d'épicerie avaient toujours été parmi les principaux acheteurs de viande d'agneau. Il se peut que la Nouvelle-Zélande et l'Australie souhaitent que la constatation de l'ITC ait été différente, mais l'examen objectif effectué par l'ITC est corroboré par les éléments de preuve qu'elle a rassemblés au cours de son enquête.

12. Enfin, l'argument de la Nouvelle-Zélande en l'espèce, d'après lequel la poussée des importations néo-zélandaises suscitait une "nouvelle demande", est incompatible avec les arguments présentés par l'économiste Susan Manning pour le compte de la Société australienne de la viande et du bétail (la "MLA") lors de l'audition organisée par l'ITC au sujet du dommage; d'après cette dernière, la poussée des importations comblait un déficit de l'offre nationale causé par le fait que des éleveurs d'agneaux nationaux s'étaient retirés du marché lorsque le programme d'aide mis en œuvre au titre de la Loi sur la laine avait pris fin.[9]

13. M. le Président, le rapport de l'ITC satisfait pleinement aux prescriptions de l'article XIX eu égard à l'évolution imprévue des circonstances. Les États-Unis ont expliqué dans leurs précédentes communications que la pratique antérieure du GATT venait à l'appui de l'avis des États-Unis selon lequel il n'est pas prescrit d'établir une constatation distincte sur ce point. Depuis le moment où les États-Unis ont déposé leur deuxième communication écrite, ils ont examiné les notifications présentées par les parties au titre de l'article XIX du GATT de 1947. Dans 145 notifications, on ne

[8] ITC, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, pages 21 et 22.
[9] ITC, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, pages 177 à 179.

trouve pas de description de "l'évolution imprévue des circonstances". L'absence de telles descriptions traduit le fait que l'article XIX ne prescrit pas d'établir une constatation distincte.

14. Les conditions s'appliquant à l'imposition de mesures de sauvegarde aux termes de l'article XIX:1 a) sont explicitées et développées en grand détail dans l'Accord sur les sauvegardes. Il convient de noter que l'expression se rapportant à l'évolution imprévue des circonstances *n'*est non seulement *pas* développée, mais n'est même pas mentionnée dans l'Accord sur les sauvegardes. La décision des rédacteurs de ne pas aborder l'évolution imprévue des circonstances indique qu'ils n'avaient pas l'intention de s'écarter de la pratique existante du GATT en la matière.

15. Dans l'affaire *Chapeaux de feutre*, la Commission tarifaire – l'ancêtre de l'ITC – a établi une série de constatations factuelles qui l'ont amené à conclure que l'accroissement des importations causait un dommage grave à la branche de production nationale. La Commission a constaté qu'une modification particulière du style des chapeaux, intervenue après que la concession tarifaire ait été accordée, avait nettement favorisé un type de chapeau dont les importations jouissaient d'un avantage comparatif. La Commission tarifaire n'avait cependant pas établi une constatation distincte pour montrer que cette modification (ou toute autre modification) était une "évolution imprévue des circonstances". Bien que la Tchécoslovaquie ait allégué que les États-Unis auraient dû prévoir ce changement de style, parce qu'il était connu que les styles de chapeaux évoluaient, elle n'a pas objecté que la Commission tarifaire n'avait pas identifié quels faits constituaient "l'évolution imprévue des circonstances". Cela porte à croire que l'on ne s'attendait pas à ce que l'existence d'une évolution imprévue des circonstances dusse être démontrée dans une constatation distincte.

16. En outre, comme l'ont montré les États-Unis dans leurs communications antérieures, le groupe de travail *Chapeaux de feutre* a conclu que l'on ne pouvait s'attendre à ce que les États-Unis prévoient les modifications des conditions du marché influant sur la vente des chapeaux de feutre d'une ampleur et d'une durée qui entraîneraient une poussée dommageable des importations. Ces modifications du marché, d'après la conclusion du groupe de travail, constituaient "l'évolution imprévue des circonstances" – bien que les négociateurs des États-Unis aient été particulièrement conscients du fait que les modes des chapeaux avaient tendance à changer. Le rapport du groupe de travail laisse à penser que, même si un membre a une connaissance directe du fonctionnement d'un marché donné, on ne peut lui demander de prévoir une modification des conditions du marché susceptible d'entraîner une poussée dommageable des importations.

17. En résumé, l'article XIX ne prescrit pas qu'une autorité compétente doit établir de manière indépendante une constatation et un rapport sur l'évolution des circonstances qui a entraîné la poussée dommageable des importations, ou la menace de dommage grave, et expliquer pourquoi cette évolution était "imprévue". La détermination établie par l'ITC est donc pleinement compatible avec les prescriptions de l'article XIX.

2. Définition de la branche de production nationale

18. Dans leurs deuxièmes communications, la Nouvelle-Zélande et l'Australie continuent de donner une idée fausse de la définition de la branche de production nationale qui est celle de l'ITC. La constatation établie par l'ITC dans l'affaire concernant la viande d'agneau ne signifie pas, comme le soutient la Nouvelle-Zélande, que la branche de production nationale comprendra les producteurs d'intrants dans tous les cas.[10] De fait, tant les strictes prescriptions relatives au critère employé par l'ITC que l'usage de cette dernière montrent qu'il n'en est pas ainsi. L'ITC est tenue de constater qu'il a été satisfait aux deux aspects du critère – il doit y avoir une ligne continue de production entre le produit brut et le produit transformé, et il doit y avoir une concordance substantielle d'intérêts économiques entre les producteurs du produit brut et les transformateurs. Dans 70 enquêtes menées

[10] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.8.

au titre de la Loi des États-Unis sur le commerce de 1974, l'ITC a constaté qu'il n'avait été satisfait à un tel critère que dans *trois cas* seulement – les deux autres ayant eu lieu en 1976 et en 1984. L'ITC n'a pas constaté qu'il avait été satisfait au critère lorsqu'une part significative du produit brut était vendue sur d'autres marchés. Contrairement à l'allégation de la Nouvelle-Zélande[11], l'ITC a, dans l'affaire concernant la viande d'agneau, examiné d'autres utilisations possibles des agneaux, et a conclu qu'aux États-Unis, la plupart des moutons et des agneaux sont des animaux destinés à l'abattage élevés essentiellement pour la production de viande.[12] Si l'ITC avait constaté le contraire, le résultat aurait été différent.

19. La Nouvelle-Zélande continue de laisser à penser que le groupe spécial, dans le rapport non adopté *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*[13] avait suggéré qu'on ne pouvait considérer que les producteurs du produit brut faisaient partie de la branche de production du produit transformé que dans les cas où, compte tenu de la propriété commune entre producteurs du produit brut et producteurs du produit transformé, il était impossible d'analyser chaque processus séparément. Cela n'a pas été dit par le groupe spécial, et est contraire à l'allégation de l'Australie ainsi qu'à la pratique suivie par l'Australie dans sa plus récente décision relative à une mesure de sauvegarde.

3. Menace de dommage grave

20. S'agissant de la question de la menace de dommage grave, les deuxièmes communications des plaignants répètent dans une large mesure les arguments précédemment avancés. La Nouvelle-Zélande, en particulier, continue de rejeter la constatation du groupe spécial *Argentine - Chaussures* d'après lequel l'accroissement des importations doit être "soudain" et "récent" mais le fait en donnant à son argumentation un tour nouveau. En demandant instamment au Groupe spécial de constater que l'ITC aurait dû fonder sa constatation sur l'impact des importations durant un laps de temps plus long que la période 1997 à septembre 1998, la Nouvelle-Zélande allègue maintenant que la constatation de l'existence de la menace doit "reflét[er] ... la situation de l'ensemble de la branche de production pendant une période représentative".[14] L'Accord sur les sauvegardes ne prescrit rien de la sorte, et la Nouvelle-Zélande ne tente même pas de fournir un fondement à cette allégation. Et rien dans l'Accord sur les sauvegardes ni dans la décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures* ne prescrit, ni même ne porte vaguement à croire, comme le prétend la Nouvelle-Zélande, qu'une autorité doit, pour décider si une *menace* de dommage grave existe, prendre en compte une période plus longue qu'elle ne doit le faire lorsqu'elle décide s'il existe *actuellement* un dommage grave.[15]

21. La Nouvelle-Zélande ajoute un élément spécial concernant les branches de production agricoles. Elle allègue en effet que l'Accord sur les sauvegardes prescrit aux autorités de considérer les branches de production agricoles de manière différente des autres branches de production, en partant du principe que les données concernant une période récente, telle que la période de 21 mois sur laquelle est fondée la constatation de l'ITC, "ne pouvaient que mesurer une fluctuation".[16] Une période de 21 mois refléterait bien davantage qu'une "fluctuation". En outre, l'ITC a constaté qu'il n'y avait aucun élément de preuve de l'existence d'un "cycle de production de la viande d'agneau" qui pourrait avoir une incidence sur la durée de la période pertinente examinée, et aucune partie n'a allégué devant l'ITC qu'un tel cycle existait. Là encore, rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne

[11] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.7.
[12] Rapport de l'ITC, page I-13, qui s'appuie sur les éléments de preuve additionnels présentés à la page II-4 du rapport.
[13] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.5.
[14] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.6.
[15] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.7.
[16] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.5.

donne à penser, même de loin, qu'il existe un critère spécial pour les branches de production agricoles, et la Nouvelle-Zélande ne fournit aucun fondement pour cette allégation.

En outre, l'allégation avancée ici par la Nouvelle-Zélande et les allégations similaires de l'Australie sont incompatibles avec l'approche adoptée par l'Australie dans la procédure de sauvegarde récemment engagée en ce qui concerne les *branches de production du porc et de la viande de porc*. Comme l'ont indiqué les États-Unis dans leur deuxième communication, l'autorité australienne a dans cette affaire fondé sa détermination, rendue en novembre 1998, sur une baisse des prix ayant commencé en octobre 1997, et sur une détérioration de la situation de la branche de production nationale au cours du premier semestre de 1998.[17] Ainsi, la décision prise par l'autorité australienne était fondée sur l'évolution des circonstances au cours d'une période dont la durée était approximativement la moitié de celle de la période sur laquelle se fondait la décision de l'ITC. L'Accord sur les sauvegardes ne précise aucune durée spécifique. Pour établir sa détermination de l'existence d'une menace, l'ITC s'est appuyée sur les tendances récentes, précisément comme avait prescrit de le faire la décision rendue dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.

23. L'insistance des plaignants sur le fait que l'ITC aurait dû s'appuyer sur les tendances sur le long terme est paradoxale étant donné qu'ils se plaignent que l'ITC n'a pas constaté de manière adéquate que le dommage grave était "imminent". Comme l'ont indiqué les États-Unis dans leurs précédentes communications, le terme "imminent" n'est pas défini dans l'Accord sur les sauvegardes. L'accord ne prescrit pas à l'autorité nationale de projeter une date à laquelle le dommage grave surviendra, ni de procéder à une quelconque analyse particulière en vue de constater qu'une menace existe. Comme le montre clairement le rapport de l'ITC, l'ITC a fondé sa constatation de l'existence d'une menace de dommage grave sur la poussée des importations qui a eu lieu en 1997 et durant la période intermédiaire de 1998, sur la détérioration des indicateurs relatifs à la branche de production qui a coïncidé avec cette poussée des importations, sur les projections établies par les exportateurs australiens et néo-zélandais montrant que cette poussée des exportations vers les États-Unis se poursuivrait tout au long de 1999 à un rythme encore plus rapide et sur la conclusion d'après laquelle cet accroissement des quantités importées aurait d'autres effets négatifs sur les prix, les quantités expédiées et la situation financière de la branche de production nationale dans un avenir imminent.[18]

24. La quasi-totalité des autres arguments des parties sont simplement des tentatives d'amener le Groupe spécial à réévaluer les éléments de preuve. La conclusion qu'en tire la Nouvelle-Zélande, en se fondant sur un examen des données indexées de l'ITC, à savoir que les activités des conditionneurs/dépeceurs étaient florissantes durant la période intermédiaire de 1998, est à la fois peu pertinente et incorrecte.[19] Les activités des conditionneurs/dépeceurs ne sont qu'un sous-groupe des activités de transformation, et ne reflètent donc pas l'ensemble des activités de transformation. De plus, s'agissant des conditionneurs/dépeceurs, les données indexées montrent que, durant la période intermédiaire de 1998, les activités étaient en très mauvaise posture par rapport à la période ayant précédé 1997.

25. La Nouvelle-Zélande soutient que l'ITC a simplement examiné les différences de prix entre la viande d'agneau importée et la viande d'agneau nationale.[20] La Nouvelle-Zélande ne tient pas compte du fait que l'ITC a également examiné la baisse des prix de la viande d'agneau qui a eu lieu au moment de la poussée des importations. L'ITC a constaté que les prix de la viande d'agneau des États-Unis, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande étaient dans la plupart des cas inférieurs pour les produits visés par l'enquête au cours du deuxième semestre de 1997 et des trois premiers trimestres de 1998, durant lesquels se sont produits la poussée des importations et la détérioration des indicateurs

[17] Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 32, note 40.
[18] Rapport de l'ITC, pages I-23 et 24.
[19] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.23.
[20] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.11.

relatifs à la branche de production nationale, que durant les trimestres comparables de 1996 et le premier semestre de 1997.[21]

26. La Nouvelle-Zélande ne cite aucun élément de preuve à l'appui de son allégation d'après laquelle la baisse des prix de la viande d'agneau pourrait avoir été causée par une baisse des prix de la viande de porc nationale.[22] La Nouvelle-Zélande ne précise pas l'année au cours de laquelle les prix de la viande de porc ont baissé ni l'ampleur de cette baisse, mais l'allégation de la Nouvelle-Zélande ne prend absolument pas en compte l'impact de la poussée des importations de viande d'agneau en 1997 et durant la période intermédiaire de 1998. En outre, la Nouvelle-Zélande ne tente nullement d'expliquer pourquoi les exportateurs australiens et néo-zélandais de viande d'agneau auraient accéléré leurs expéditions à destination des États-Unis à un moment où les prix de la viande d'agneau nationale baissaient. La Nouvelle-Zélande n'a pas étayé son allégation.

27. L'allégation de la Nouvelle-Zélande d'après laquelle l'ITC considérait que la stabilisation de la consommation de viande d'agneau des États-Unis entre 1996 et 1998 était un signe de la santé de la branche de production est tout simplement fausse.[23] Ce qu'a dit l'ITC, c'est que la branche nationale de production de viande d'agneau avait connu "une certaine reprise" depuis la cessation complète des versements effectués au titre de la Loi sur la laine, en 1996.[24] L'ITC a constaté qu'il y avait eu une poussée des importations en 1997 et durant la période intermédiaire de 1998 et que cette poussée avait entraîné une nette détérioration de l'état de la branche de production nationale et avait causé la menace de dommage grave. L'ITC a donc constaté qu'il y avait un lien direct entre la poussée des importations enregistrée en 1997 et durant la période intermédiaire de 1998 et l'existence de la menace de dommage grave.

28. Il n'existe tout simplement aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes qui prescrit à une autorité de "déterminer comment les prix évolueraient dans l'avenir", comme le prétend la Nouvelle-Zélande.[25] Les prix ne figurent même pas au nombre des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) qu'une autorité est tenue d'évaluer. D'après la constatation de l'ITC, il est probable que tout accroissement supplémentaire du volume des importations poussera encore à la baisse les prix du produit américain sur le marché des États-Unis dans un avenir imminent.[26] L'ITC a fait tout ce qu'il lui était prescrit de faire, et même davantage. L'analyse de l'ITC a dûment évité de s'appuyer sur "des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités", comme l'interdit expressément l'article 4:1 b).

29. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient la Nouvelle-Zélande[27], et comme l'ont indiqué les États-Unis dans leur réponse donnée par écrit à la question 9 du Groupe spécial, l'ITC a établi une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave pour chacun des quatre secteurs de la branche de production et a constaté que le lien de causalité requis existait. Ainsi, s'agissant de chacun des secteurs, l'ITC a établi les constatations qu'il lui serait prescrit d'établir si chacun d'entre eux était une branche de production complète.

4. Lien de causalité

30. J'aimerais maintenant aborder la question du lien de causalité. Comme les États-Unis l'ont démontré dans leurs communications écrites et dans leurs réponses écrites aux questions du Groupe

[21] Rapport de l'ITC, page I-24.
[22] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.12.
[23] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.15.
[24] Rapport de l'ITC, pages I-24 et 25.
[25] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.18.
[26] Rapport de l'ITC, page I-24.
[27] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.19.

spécial, la détermination établie par l'ITC quant au lien de causalité était compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et avec le GATT de 1994.

31. M. le Président, ni le texte de l'Accord sur les sauvegardes ni l'historique de la négociation dudit accord ne portent à croire que les rédacteurs entendaient imposer un degré particulier de causalité qu'il revenait aux Membres de constater. Pas plus que les rédacteurs n'ont imposé, ni même examiné, une prescription au titre de laquelle les Membres seraient tenus de déterminer quelle proportion du dommage devrait être attribuée à chaque "cause". Dans le monde réel, où rien ne se passe de manière véritablement "isolée", une analyse aussi artificielle n'aboutit pas à un résultat fiable.

32. J'aborderai tout d'abord la question de savoir si l'Accord sur les sauvegardes spécifie un degré de causalité particulier. L'historique de la négociation de l'Accord sur les sauvegardes, que les États-Unis rappellent dans leur deuxième communication écrite, montre que les négociateurs avaient des avis différents sur le degré de causalité qu'il pourrait être approprié de consacrer dans un nouvel Accord sur les sauvegardes. Il a notamment été question d'"une cause", d'"une cause première", d'"une cause substantielle", d'"une cause essentielle" et ainsi de suite. Il ressort tout aussi clairement du dossier que les négociateurs n'ont pu se mettre d'accord sur un degré particulier de causalité. En conséquence, rien dans l'Accord sur les sauvegardes n'impose aux Membres d'appliquer un niveau spécifique de causalité.

33. La Nouvelle-Zélande tente de déduire l'existence d'un critère relatif au degré de causalité de la mention à l'article 4:2 b) du "lien de causalité" entre l'accroissement des importations et le dommage grave. La Nouvelle-Zélande fait valoir que cette formulation établit que les importations doivent être "la" cause ou la "seule" cause du dommage grave. Mais l'interprétation de la Nouvelle-Zélande équivaut à une réécriture de l'histoire. Le débat qui a eu lieu au sein du groupe de négociation sur le degré de causalité approprié n'a jamais abouti.

34. Ce débat différait très nettement de la discussion du groupe de négociation portant sur le lien de causalité. Cette dernière portait sur la nécessité de fournir des éléments de preuve objectifs établissant le rapport – le lien – entre l'accroissement des importations et l'existence du dommage grave ou de la menace de dommage grave. En conséquence, la première phrase de l'article 4:2 b) prescrit aux autorités compétentes de fournir des éléments de preuve détaillés de l'existence de ce rapport. Elle ne porte pas, et il n'a jamais été prévu qu'elle porte, sur le degré de causalité requis. De fait, dans le débat portant sur le degré de causalité, aucune des parties n'a jamais suggéré que le degré approprié devrait être "la cause" ou la "seule cause" du dommage grave, bien moins encore que la mention du "lien de causalité" devait avoir un tel objet.

35. Le fait que la Nouvelle-Zélande s'appuie sur l'expression "le lien de causalité" pour établir un degré de causalité requis n'a pas de raison d'être. De fait, la mention à la première phrase de l'article 4:2 b) "du lien de causalité" (et non pas d'"un" lien de causalité) ne signifie pas que l'accroissement des importations doit être la "seule cause" du dommage grave. En effet, du point de vue de la grammaire, dans l'expression "du lien de causalité", le mot "du" modifie le nom "lien" et non pas le groupe nominal "de causalité". De plus, la définition du mot "lien" dans le dictionnaire est la suivante: "un élément qui unit: un moyen de relier ou de communiquer". L'article 4:2 b) ne porte donc pas sur le degré de causalité requis. Il se borne à prescrire qu'une autorité compétente doit démontrer, au moyen d'éléments de preuve objectifs, le rapport entre l'accroissement des importations et le dommage dont elle a constaté l'existence.[28]

36. Lue dans son contexte, et compte tenu de son sens ordinaire, la première phrase de l'article 4:2 b) porte sur la nécessité d'apporter des éléments de preuve objectifs concernant l'existence du lien de causalité et non pas sur le degré de causalité requis. Cette phrase sert à empêcher les

[28] *Voir* les réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 48 et 49.

Membres de se borner à supposer que, lorsque l'accroissement des importations et le dommage grave surviennent au même moment, le premier a forcément causé le dernier.

37. De même, la Nouvelle-Zélande et l'Australie interprètent de manière erronée la deuxième phrase de l'article 4:2 b). Elles soutiennent que cette phrase crée une obligation pour les Membres de tenir compte des effets des importations isolément – c'est-à-dire de déterminer si, à elles seules, elles causent un degré de dommage qui est "grave". Lire l'article 4:2 b) comme s'il imposait une obligation d'isolation n'a cependant guère de sens étant donné que l'article 4:2 a) prescrit aux Membres d'évaluer "tous les facteurs pertinents" ayant une incidence sur la situation de la branche de production. Il ne serait pas nécessaire d'examiner chacun des facteurs responsables de l'état de la branche de production si l'article 4:2 b) prescrivait aux membres d'isoler les effets dommageables spécifiquement imputables aux importations et de décider ensuite si la part de dommage était "grave". En rendant l'article 4:2 a) superflu, la lecture que font les plaignants de la deuxième phrase de l'article 4:2 b) enfreint le principe de l'effet utile de l'interprétation des traités.

38. De surcroît, donner crédit à l'argument relatif à l'"isolation" présenté par les plaignants suggérerait que les États-Unis et d'autres gouvernements sont tombés d'accord pour abandonner leur approche traditionnelle de la causalité au profit d'un modèle entièrement différent. Pour effectuer une analyse fondée sur l'isolation, il ne serait nullement nécessaire pour un Membre d'examiner l'état global de la branche de production ou d'établir un degré de causalité imputable à l'accroissement des importations. Par contre, le Membre examinerait uniquement les effets dommageables de l'accroissement des importations et déterminerait s'ils étaient "graves".

39. Si le groupe de négociation était en fait convenu d'imposer une approche aussi différente, il resterait pour le moins, à n'en pas douter, quelques éléments de preuve de l'examen, du débat et des projets de texte concurrents sur ce point dans le dossier de la négociation. Pourtant, le dossier du groupe de négociation porte à croire le contraire. Les gouvernements participants ont tranché la question de la causalité au sein du groupe de négociation en décidant qu'il s'agissait du degré de causalité, une approche qui n'est pas fondée sur une analyse fondée sur l'"isolation".

40. La deuxième phrase de l'article 4:2 b) devrait être interprétée à la lumière de son sens ordinaire et dans son contexte. Lorsqu'on en fait une telle lecture, la deuxième phrase se borne à compléter la prescription relative aux éléments de preuve énoncée dans la première phrase. C'est-à-dire que, outre qu'elles doivent spécifiquement documenter le rapport existant entre l'accroissement des importations et le dommage grave ou la menace de dommage grave, les autorités compétentes sont également tenues d'examiner les autres facteurs qui peuvent causer un dommage à la branche de production et s'assurer que l'accroissement des importations n'est pas responsable de ce dommage. C'est là exactement bien sûr ce qu'a fait l'ITC dans son enquête sur la viande d'agneau.

41. M. le Président, j'aborderai deux derniers points au sujet de cette question. En premier lieu, les États-Unis sont très surpris que la Nouvelle-Zélande les critique de s'en être remis au dictionnaire pour tenter de déterminer le sens du mot "cause". D'après les règles habituelles de l'interprétation du droit public international, entérinées par l'article 31 de la *Convention de Vienne* un traité "doit être interprété de bonne foi suivant le sens à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but". Il est bien établi que faire référence aux définitions du dictionnaire est un moyen approprié de déterminer le sens ordinaire.

42. Enfin, la Nouvelle-Zélande a tout simplement tort d'alléguer que le verbe "causer" a invariablement le sens d'être "la cause unique". Il existe de toute évidence des circonstances dans lesquelles "causer" peut s'appliquer à plus d'une cause. Par exemple, des défauts de conception, des erreurs d'exploitation et une construction inférieure aux normes minimales peuvent se conjuguer pour "causer" l'effondrement d'un barrage. Ainsi, le verbe "causer", tel qu'il est utilisé dans l'Accord sur les sauvegardes, englobe bel et bien le concept de plus d'une seule cause.

43. Monsieur Ross abordera maintenant les autres allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

44. M. le Président, Messieurs et Mesdames les membres du Groupe spécial, dans la suite de mon exposé, je me concentrerai sur la question de savoir si la mesure de sauvegarde appliquée à la viande d'agneau va au-delà de la mesure nécessaire, en contravention avec les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, et sur le fait que le champ d'application de la mesure prise par les États-Unis exclut les importations de viande d'agneau en provenance du Canada, du Mexique et d'Israël. J'aborderai tout d'abord les arguments avancés par la Nouvelle-Zélande et par l'Australie dans leurs deuxièmes communications écrites.

5. La mesure prise par les États-Unis est proportionnée aux objectifs qui consistent à empêcher ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement

45. J'aimerais en premier lieu examiner l'argument avancé par la Nouvelle-Zélande et par l'Australie d'après lequel la mesure de sauvegarde appliquée à la viande d'agneau dépasse les limites prescrites par l'article 5:1 pour les mesures de sauvegarde.

46. L'Organe d'appel a déclaré dans l'affaire *Corée – Produits laitiers* qu'une mesure de sauvegarde devait être "proportionnée" aux objectifs qui consistent à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement. La Nouvelle-Zélande et l'Australie n'ont pas démontré comment la mesure de sauvegarde appliquée à la viande d'agneau pouvait raisonnablement être considérée "disproportionnée" par rapport aux objectifs recensés par l'Organe d'appel. Ce n'est pas surprenant étant donné que la mesure a une durée d'application de trois ans seulement, qu'elle autorise les importations pendant la première année à un niveau immédiatement inférieur à leur niveau record, et qu'elle autorise les importations à dépasser les niveaux de la poussée durant les deuxième et troisième années.

47. Au lieu d'expliquer comment la mesure de sauvegarde est excessive dans le cas d'espèce, les plaignants tentent de montrer que la mesure est plus restrictive que ne l'aurait été la mesure corrective recommandée par la pluralité. Or, à ce jour, les plaignants n'ont pas indiqué la moindre disposition de l'Accord sur les sauvegardes qui fait obligation à un Membre d'appliquer la mesure de protection recommandée par ses autorités compétentes. De fait, l'Accord, pour commencer, ne fait pas obligation aux autorités compétentes de fournir des recommandations quant à la mesure corrective. Et les plaignants n'ont pas démontré non plus que la mesure de protection recommandée par la pluralité de l'ITC était adéquate pour prévenir l'occurrence du dommage grave ou pour faciliter l'ajustement de la branche de production.

48. En outre, tant la Nouvelle-Zélande que l'Australie ne tiennent pas compte du fait que trois des six commissaires de l'ITC n'étaient pas d'accord avec la recommandation de la pluralité et ont proposé des mesures correctives qui auraient fait peser sur les importations un fardeau plus lourd que celui que la mesure corrective finalement appliquée par le Président a représenté. On ne voit pas clairement pourquoi, au regard de l'Accord sur les sauvegardes, la mesure appliquée par les États-Unis devrait être jugée par comparaison avec la mesure corrective recommandée par la pluralité, alors que les avis des trois autres commissaires devraient être ignorés.

49. La Nouvelle-Zélande allègue que les États-Unis ont "enfermé le Groupe spécial dans un dilemme" en faisant valoir, d'une part, que le Groupe spécial ne peut procéder à un examen *de novo* de l'enquête de l'ITC et, de l'autre, que le Groupe spécial ne peut présumer que la mesure corrective recommandée par la pluralité était adéquate. Mais la Nouvelle-Zélande présente de manière déformée la position des États-Unis. La position des États-Unis est que les recommandations de l'ITC (et ces recommandations doivent être celles des six commissaires, et non pas simplement celles de la pluralité) ne sont pas une référence aux fins de la détermination concernant le respect de l'article 5:1.

Ni la Nouvelle-Zélande ni l'Australie n'ont fourni le moindre fondement textuel ou élément de preuve à l'appui de l'utilisation de ces recommandations à titre de référence.

50. Tant la Nouvelle-Zélande que l'Australie allèguent que la charge de démontrer que la mesure corrective recommandée par la pluralité de l'ITC n'était pas adéquate incombe aux États-Unis.[29] C'est faux pour deux raisons au moins. Premièrement, comme on l'a déjà indiqué, les recommandations de l'ITC concernant la mesure corrective ne sont pas juridiquement pertinentes au regard de l'article 5:1. La mesure qu'il convient d'examiner est la mesure effectivement appliquée par les États-Unis, non pas la mesure proposée par l'ITC. Deuxièmement, même si une telle comparaison *était* appropriée, la charge de prouver que la mesure corrective de la pluralité *était* adéquate pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement incombait aux plaignants, et ce n'est pas aux États-Unis qu'il revenait de démontrer le contraire. Jusqu'à présent, les plaignants n'ont nullement tenté de le faire.

51. En tout état de cause, les États-Unis ont montré pourquoi il n'était pas possible de présumer que la mesure corrective recommandée par la pluralité de l'ITC était adéquate. Six commissaires de l'ITC – dont chacun avait également connaissance des faits – ont examiné le dossier et se sont orientés dans trois directions en ce qui concerne la mesure corrective appropriée. Trois commissaires ont conclu que la mesure corrective recommandée par la pluralité était insuffisante pour prévenir le dommage grave et faciliter l'ajustement. Le fait que les avis aient été partagés en ce qui concerne la mesure corrective adéquate démontre que la recommandation de la pluralité ne devrait pas être présumée adéquate.[30]

52. La Nouvelle-Zélande a changé de position dans sa deuxième communication écrite en déclarant que le critère "du caractère le moins restrictif pour le commerce" qui, de son avis, existe dans le texte de l'article 5:1 est en réalité un critère de "proportionnalité". En fait, les deux concepts ne sont pas identiques. Bien sûr, comme les États-Unis l'ont déjà expliqué, la référence à "nécessaire" à l'article 5:2 se rapporte à l'application d'une mesure, non pas à la mesure elle-même. Un critère du "caractère le moins restrictif pour le commerce" nécessiterait d'établir une comparaison entre la mesure effectivement appliquée et une quelconque autre mesure "idéale". De l'avis de la Nouvelle-Zélande, ce critère de "proportionnalité" appellerait un "degré de proportionnalité entre les fins et les moyens". Même en acceptant, pour les besoins de l'argumentation, le critère de proportionnalité dont parle la Nouvelle-Zélande, cette dernière n'a pas fourni d'éléments de preuve établissant que l'application de la mesure par les États-Unis n'était pas proportionnelle. Quoiqu'il en soit, il n'existe pas de critère de "proportionnalité" au regard de l'article 5:1. Le mot "proportionnel" n'est jamais employé à l'article 5:1 et aucun fondement textuel n'autorise à faire de cet article une lecture qui l'y inclut.

53. M. le Président, dans leur première communication écrite et dans leurs réponses aux questions écrites du Groupe spécial, les États-Unis ont expliqué pourquoi la mesure appliquée était une mesure appropriée.[31] Au contraire, la Nouvelle-Zélande et l'Australie n'ont quasiment pas fourni d'analyse de la mesure. La Nouvelle-Zélande s'est contentée de comparer la mesure prise à la mesure corrective recommandée par la pluralité de l'ITC. L'Australie critique la mesure parce qu'elle ramène les importations de la première année au-dessous du niveau de la période de la poussée, mais ne tient pas compte des constatations des trois commissaires de l'ITC qui ont conclu qu'un dommage grave surviendrait si les importations se poursuivaient aux niveaux de la période de la poussée.

---

[29] Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 6.8; deuxième communication écrite de l'Australie, paragraphe 55.

[30] *Voir* les réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 111 à 117.

[31] *Voir* la première communication écrite des États-Unis, paragraphes 213 à 224; réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 121 à 139 et 165 à 170.

54. De plus, ni l'un ni l'autre des plaignants n'a tenu compte de la constatation unanime de l'ITC d'après laquelle la dégradation de l'état de la branche de production était due dans une large mesure à la baisse des prix. Compte tenu des constatations de l'ITC, il était raisonnable pour les États-Unis de conclure que, si les importations se poursuivaient à leurs niveaux et à leurs prix de la poussée enregistrée en 1997 et durant la période intermédiaire de 1998, la branche de production de viande d'agneau des États-Unis se dégraderait rapidement et subirait un dommage grave. La mesure prise par les États-Unis est conçue pour tenir compte de ces constatations en plafonnant les importations de la première année à un niveau légèrement inférieur à celui de la période de la poussée, et en tenant compte de la baisse des prix.

55. En résumé, parce que la Nouvelle-Zélande et l'Australie n'ont aucunement indiqué de quelle manière le contingent tarifaire était excessif au regard des constatations faites par l'ITC aux fins de prévenir un dommage grave et de faciliter l'ajustement, que ce soit du point de vue de son niveau, de sa portée ou de sa durée, ils ne se sont pas acquittés de la charge de la preuve qui leur incombait de démontrer que la mesure prise par les États-Unis était incompatible avec l'article 5:1.

6. L'exclusion des importations en provenance du Canada, du Mexique et d'Israël

56. Enfin, j'aimerais aborder la question du traitement accordé par les États-Unis aux importations de viande d'agneau en provenance du Canada, du Mexique et d'Israël aux fins de l'enquête de l'ITC et de l'application de la mesure de sauvegarde. La Nouvelle-Zélande et l'Australie sont d'accord avec les États-Unis pour dire que les parties à un accord de libre-échange sont autorisées à exclure mutuellement certains de leurs produits du champ d'application des mesures de sauvegarde. En conséquence, la seule allégation dont reste saisi le Groupe spécial est leur contestation de la procédure suivie par les États-Unis pour décider d'exclure des produits de ses partenaires de l'Accord de libre-échange. Or, comme l'indique clairement la note de bas de page 1 de l'Accord sur les sauvegardes, cette question est régie par le GATT de 1994 et non pas par l'Accord sur les sauvegardes. En conséquence, le fait que les plaignants s'appuient sur l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes n'a pas lieu d'être. On ne peut faire de cet article une lecture qui prescrive une quelconque procédure particulière pour décider d'exclure les produits des partenaires d'un accord de libre-échange.

57. La Nouvelle-Zélande et l'Australie semblent accorder une grande importance à cette question, ce qui est surprenant étant donné qu'il n'y a pas eu d'importation de viande d'agneau en provenance d'Israël au cours de la période visée par l'enquête, ni d'importation en provenance du Mexique après 1995, et que les importations canadiennes *ont connu un pic* en 1997, qui était d'environ un tiers de 1 pour cent des importations totales de l'année. Par contre, les importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande représentaient environ 98,3 à 99,9 pour cent des importations totales au cours de la période visée par l'enquête. Les États-Unis ne pensent pas avoir commis la moindre erreur de procédure dans le traitement des importations en provenance de ces trois pays. Mais même si des erreurs avaient été commises, celles-ci n'auraient clairement pas pu avoir une incidence sur le résultat de l'enquête de l'ITC et le Groupe spécial n'a donc pas à étudier cette question.

58. En essence, la plainte de nature procédurale de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande est que les États-Unis ont recouru à la mauvaise méthode pour exclure les importations en provenance de leurs partenaires de l'Accord de libre-échange du champ d'application de la mesure de sauvegarde. De l'avis des plaignants, l'ITC aurait d'abord dû exclure ces importations du champ de leur enquête concernant l'existence du dommage et le lien de causalité. Mais les États-Unis ne comprennent pas comment leur position est conciliable avec l'article 4:2 a), qui prescrit aux autorités compétentes d'examiner "tous les facteurs pertinents" pour rendre leurs déterminations.

59. La Nouvelle-Zélande et l'Australie disent que les procédures suivies par les États-Unis en ce qui concerne le traitement des importations en provenance de leurs partenaires de l'Accord de libre-échange ne parvient pas à établir le "parallélisme". Les États-Unis se demandent si l'Accord sur les sauvegardes énonce une règle du "parallélisme" en tant que telle. Mais ils ne contestent pas la notion d'après laquelle un Membre est tenu, si les importations en provenance de ses partenaires des accords de libre-échange sont exclus du champ d'application d'une mesure de sauvegarde, de s'assurer que la détermination positive de l'existence d'un dommage établie par ses autorités compétentes n'était pas fondée sur le dommage imputable à l'accroissement des importations en provenance de ces sources.

60. Les procédures pertinentes suivies par les États-Unis en matière de sauvegarde atteignent un tel résultat. En l'espèce, après avoir rendu sa détermination positive initiale concernant l'existence d'une menace de dommage grave, l'ITC a tenté de voir si les importations en provenance du Canada ou du Mexique représentaient une part substantielle des importations totales et contribuaient de manière importante au dommage grave ou à la menace de dommage grave. Étant donné que les importations en provenance du Canada n'ont jamais représenté plus de 0,3 pour cent des importations totales, et qu'il n'y a pas eu d'importation en provenance du Mexique après 1995, l'ITC a rendu des déterminations négatives au sujet de ces deux questions. Elle a également examiné si, et dans quelle mesure, l'une quelconque de ses constatations ou recommandations s'appliquait aux importations en provenance d'Israël, et a déterminé que ce n'était pas le cas, parce qu'il n'y avait pas eu d'importation en provenance d'Israël au cours de la période visée par l'enquête. Ainsi, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne peuvent sérieusement alléguer en l'espèce que leurs importations ont fait l'objet de l'application d'une mesure de sauvegarde sur la base d'un dommage imputable à l'accroissement des importations en provenance du Mexique, du Canada ou d'Israël.

7. Conclusion

61. M. le Président, j'ai quelques derniers points à aborder aujourd'hui. L'un des principaux objectifs du Cycle d'Uruguay était de négocier un accord sur les sauvegardes qui soit réalisable. En dernière analyse, ces négociations ont été couronnées de succès. Les Membres sont convenus que les mesures de la zone grise seraient interdites, mais également que, s'ils suivaient les règles énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes, les Membres auraient un droit de prendre des mesures de courte durée pour fournir à leurs branches de production un minimum de protection face aux poussées dommageables des importations.

62. Dans la présente procédure, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont tenté de convaincre le Groupe spécial que les rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes avaient donné un caractère obligatoire à une série de critères et de prescriptions radicalement nouveaux qui ne figurent pas à l'article XIX. Il s'agit notamment d'une nouvelle obligation d'"isolation" en ce qui concerne la cause du dommage, d'un critère contraignant à un point impossible relatif au "caractère le moins restrictif pour le commerce" des mesures de sauvegarde prises et d'une nouvelle prescription de "justification" de la mesure de sauvegarde. Aucune de ces prétendues obligations n'apparaît dans le texte de l'Accord sur les sauvegardes.

63. En tentant de convaincre le Groupe spécial de donner une lecture de l'Accord qui inclut ces nouveaux critères, et en tentant de renverser la charge de la preuve en l'espèce pour qu'elle incombe aux États-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Australie exhortent en fait le Groupe spécial à refuser aux Membres le droit d'imposer des mesures de sauvegarde dans les conditions énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX. Nous prions instamment le Groupe spécial de rejeter l'approche que les plaignants proposent de suivre en l'espèce. Par contre, l'article XIX et les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes devraient être mis en œuvre sur la base de leur sens ordinaire, de leur contexte ainsi que de leur but et de leur objet qui, rappelons-le, inclut un élément important de

libéralisation des échanges commerciaux, en donnant aux Membres l'assurance dont ils ont besoin pour être en mesure d'accepter les réductions tarifaires.

64. Nous conclurons là notre intervention. Comme nous l'avons indiqué tout au début, nous serons heureux de recevoir toutes les questions que vous pourriez avoir.

ANNEXE 4-1

COMMUNICATION ÉCRITE DU CANADA

(19 mai 2000)

I. 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'un contingent tarifaire à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée et congelée, avec effet au 22 juillet 1999.[1]

3. La procédure a été engagée par les demandes de consultations présentées, le 16 juillet 1999, par la Nouvelle-Zélande[2] et, le 23 juillet 1999, par l'Australie[3] au sujet d'une mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis à l'importation de viande d'agneau. Les consultations tenues avec les États-Unis ont eu lieu à Genève le 26 août 1999, mais elles n'ont pas permis de trouver une solution mutuellement satisfaisante.

4. Le 14 octobre 1999, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont demandé l'établissement d'un groupe spécial.[4] Conformément à ces demandes, le 19 novembre 1999, l'Organe de règlement des différends a établi un seul groupe spécial doté du mandat type.[5] Le Groupe spécial a été constitué le 21 mars 2000.

5. Le Canada, l'Australie (en ce qui concerne la plainte de la Nouvelle-Zélande), les Communautés européennes (CE), l'Islande, le Japon et la Nouvelle-Zélande (en ce qui concerne la plainte de l'Australie) 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 des allégations des parties plaignantes concernant son exclusion de l'application de la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis.

7. Le Canada a eu l'occasion d'examiner les parties de la première communication des États-Unis qui traitent de 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 viande d'agneau 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 la viande d'agneau, sont compatibles avec les

[1] Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau, telle que modifiée par la Proclamation n° 7214 du 30 juillet 1999 visant à assurer l'administration efficiente et équitable des mesures prises au sujet des importations de viande d'agneau et à répondre à d'autres objectifs, présentée à titre de pièce n° 2 des États-Unis.

[2] Document WT/DS177/1.

[3] Document WT/DS178/1 et Corr.1.

[4] Documents WT/DS177/4 et WT/DS178/5 et Corr.1.

[5] Documents WT/DS177/5 et WT/DS178/6.

obligations contractées par les États-Unis au titre des Accords de l'OMC, en particulier de l'article 2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Le Canada maintient en outre que l'allégation des parties plaignantes qui soutiennent le contraire est sans fondement et qu'elle devrait en tant que telle être rejetée par le Groupe spécial.

II. EXEMPTION DU CANADA DE LA MESURE DE SAUVEGARDE AMÉRICAINE APPLIQUÉE À LA VIANDE D'AGNEAU

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 viande d'agneau en provenance du Canada et du Mexique ne comptaient pas séparément pour une part substantielle des importations totales de viande d'agneau et ne contribuaient pas de manière importante à la menace de préjudice grave.[6] L'article 802 de l'ALENA dispose que "la 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".[7]

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. 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.[8]

10. La Commission a constaté que les importations en provenance du Canada et du Mexique avaient été négligeables pendant la période d'enquête. En fait, l'ITC a explicitement déclaré:

> les importations en provenance du Canada ont représenté moins de 1 pour cent des importations totales de viande d'agneau pendant chaque année de la période visée par l'enquête. Au niveau le plus élevé de cette période, c'est-à-dire en 1997, et avec un volume de 209 000 livres, les importations en provenance du Canada ne représentaient que 0,3 pour cent des importations totales de viande d'agneau aux États-Unis.[9]

L'ITC a donc conclu que les importations en provenance du Canada ne comptaient pas pour une part substantielle des importations totales de viande d'agneau et qu'elles ne contribuaient pas de manière importante à la menace de dommage grave causée par les importations, et elle a recommandé que le Président exclue le Canada (et le Mexique[10]) de l'application de toute mesure de protection. La

[6] Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999, modifiée par la Proclamation n° 7214 du 30 juillet 1999, présentée à titre de pièce n° 2 des États-Unis; Rapport de l'ITC, Enquête n° TA-201-68, Publication n° 3176, avril 1999, présenté à titre de pièce n° 1 des États-Unis, pages I-3 à 5 et I-26 et 27.

[7] ALENA, article 802. Le texte intégral de l'article est reproduit à l'Annexe 1.

[8] 19 U.S.C. 3371, 3372 (Supp. 1993).

[9] Rapport de l'ITC, présenté à titre de pièce n° 1 des États-Unis, pages I-27 et II-18, n. 73.

[10] Rapport de l'ITC, présenté à titre de pièce n° 1 des États-Unis, pages I-27 et II-18 , n. 73; l'enquête de l'ITC a établi que les importations de viande d'agneau en provenance du Mexique représentaient moins de 1 pour cent des importations totales pendant la seule année de la période visée par l'enquête pour laquelle des

mesure de sauvegarde définitive imposée par les États-Unis sous forme d'un contingent tarifaire à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée, avec effet au 22 juillet 1999, n'a pas été appliquée aux importations de viande d'agneau en provenance du Canada, ainsi qu'à celles en provenance de certains autres pays.[11]

III. ARGUMENTS

11. Les parties plaignantes formulent des allégations juridiques au titre tant du GATT de 1994 que de l'*Accord sur les sauvegardes* au sujet de la décision des États-Unis d'exclure les importations en provenance du Canada de l'application de la mesure de sauvegarde visant la viande d'agneau. Elles soutiennent que, ce faisant, les États-Unis n'ont pas appliqué la mesure de sauvegarde à toutes les importations quelle que soit leur provenance, contrairement à ce qu'exige l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. La Nouvelle-Zélande ajoute que cette carence contrevient également à l'obligation fondamentale relative au traitement de la "nation la plus favorisée" de l'article premier du GATT de 1994.[12] L'Australie allègue en outre que l'inclusion des importations en provenance du Canada, du Mexique et d'Israël dans la détermination de l'existence d'un dommage était incompatible avec l'article 4 de l'*Accord sur les sauvegardes*.[13]

12. Ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande ne peuvent prétendre que l'*Accord sur les sauvegardes* ou le GATT de 1994 interdit à des membres d'une zone de libre-échange d'exclure les importations en provenance de chacun des autres membres de l'application de leurs mesures de sauvegarde. C'est ce qu'énoncent les dispositions de l'*Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais* (ACREANZ), qui interdisent à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande de prendre des mesures de sauvegarde à l'égard des marchandises visées par l'ACREANZ. C'est ce qu'indiquent également les dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes*, qui laissent ouverte la possibilité que des membres d'un accord de libre-échange puissent exclure d'autres membres de l'application d'une mesure de sauvegarde. Nous tenons à souligner que les parties plaignantes ne peuvent contester l'existence de cette possibilité puisqu'elles sont elles-mêmes tenues de s'y conformer.[14]

13. On ne saurait interpréter séparément un quelconque article particulier d'un accord de l'OMC. C'est un principe bien établi que les Accords de l'OMC forment 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.[15]

---

données étaient disponibles (1995); l'ITC a donc constaté que les importations de viande d'agneau en provenance du Mexique ne comptaient pas pour une part substantielle des importations totales de viande d'agneau et ne contribuaient pas de manière importante à la menace de dommage grave, et elle a recommandé que le Président exclue le Mexique de l'application de toute mesure de protection.

[11] Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999, modifiée par la Proclamation n° 7214 du 30 juillet 1999, présentée à titre de pièce n° 2 des États-Unis.

[12] Première communication de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 1.8, 6.1 (V) et 7.112 à 7.114.

[13] Première communication de l'Australie, paragraphes 11 et 259 à 265.

[14] Confronté à une situation similaire, 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"; *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures (Argentine - Chaussures)*, rapport de l'Organe d'appel, WT/DS121/AB/R, adopté le 12 janvier 2000, paragraphe 114.

[15] *Corée – Mesures de sauvegarde définitives appliquées aux importations de certains produits laitiers*, rapport de l'Organe d'appel, WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 74; *Argentine - Chaussures*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphes 76 à 98. Cette constatation de l'Organe d'appel est bien entendu compatible avec la règle fondamentale de l'interprétation des traités énoncée à l'article 31.1) de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, faite à Vienne le 23 mai 1969, 1155 RTNU 331.

14. Le texte même de l'*Accord sur les sauvegardes* indique que les dispositions de l'Accord, et en particulier l'article 2:2, ne doivent pas être considérés séparément des articles XIX et XXIV du GATT de 1994. La note de bas de page 1 de l'article 2:1 de l'Accord stipule entre autres qu'"[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".[16] 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 des membres d'un 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.

15. Les deux parties plaignantes s'appuient sur un passage précis d'une récente décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*[17] (*Argentine – Chaussures)* pour appuyer leur allégation selon laquelle les États-Unis n'ont pas appliqué la mesure de sauvegarde à toutes les importations quelle qu'en soit la provenance, ainsi que le stipule l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

16. Le Canada est d'avis que les faits de l'affaire *Argentine – Chaussures* sont fondamentalement différents de ceux examinés dans la présente procédure.[18] Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, les pays membres du MERCOSUR étaient exclus de l'application de la mesure de sauvegarde bien qu'ils représentaient la source de plus de la moitié des importations ayant servi à déterminer l'existence du dommage. Dans sa décision dans 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

[16] 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.

[17] *Argentine – Chaussures*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphes 113 et 114.

[18] Les importations de chaussures en provenance des pays membres du MERCOSUR à destination de l'Argentine 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 millions sur 19,84 millions de paires; en 1996, le MERCOSUR a 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 (comparativement à 5,97 millions de paires pour les pays tiers); *Argentine – Chaussures*, rapport du Groupe spécial, WT/DS121/R, adopté le 12 janvier 2000, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, note de bas de page 474.

MERCOSUR de l'application des mesures de sauvegarde."[19] (pas d'italique dans l'original)

17. 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, y compris et en particulier du MERCOSUR. L'Argentine n'avait 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 était donc tenue d'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 étaient négligeables et n'étaient donc pas à l'origine de la menace de dommage grave. Par conséquent, leur décision d'exclure les importations en provenance du Canada de l'application de la mesure de sauvegarde visant la viande d'agneau est tout à fait compatible avec l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes* interprétée conformément à la note de bas de page 1 et à la décision dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.

IV. CONCLUSION

18. En conséquence, le Canada soutient respectueusement que les constatations et recommandations de l'ITC concernant les importations de viande d'agneau 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 la viande d'agneau, sont entièrement compatibles avec les obligations contractées par les États-Unis dans le cadre de l'OMC.

[19] *Argentine – Chaussures*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 113.

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.

ANNEXE 4-2

COMMUNICATION ÉCRITE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

(19 mai 2000)

SECTION I – INTRODUCTION

1. Les Communautés européennes (ci-après dénommées les "CE") se félicitent de l'occasion qui leur est donnée de présenter leurs vues sur la procédure engagée par l'Australie et la Nouvelle-Zélande concernant la compatibilité de la mesure de sauvegarde définitive imposée par les États-Unis sur les importations de viande d'agneau avec les articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994 et les articles 2, 3, 4, 5, 11 et 12 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

2. Les CE ont décidé d'intervenir dans la présente affaire en tant que tierce partie car elles ont un intérêt d'ordre systémique dans la bonne interprétation des dispositions du GATT de 1994 et de l'*Accord sur les sauvegardes*, ainsi que de la bonne application du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (ci-après dénommé "Mémorandum d'accord"). Une grande partie des questions faisant l'objet du présent différend concerne des points de fait sur lesquels les CE ne sont pas en mesure de formuler des observations. Les CE se limiteront donc dans leur communication à un certain nombre de questions d'interprétation juridique qui, selon elles, présentent un intérêt particulier.

3. De façon générale, les CE sont d'avis qu'il ne faudrait recourir au mécanisme de sauvegarde que dans des circonstances exceptionnelles et par conséquent dans des situations d'*urgence* seulement, ainsi que l'indique déjà clairement le titre de l'article XIX du GATT de 1994. Selon les propres mots de l'Organe d'appel, "[a]insi, l'article XIX est à l'évidence et à tous égards une mesure corrective exceptionnelle".[1] Il ne faudrait l'invoquer que lorsque toutes les prescriptions rigoureuses énoncées dans le droit de l'OMC ont été satisfaites, en particulier parce que le recours au mécanisme de sauvegarde entrave les échanges loyaux effectués par les exportateurs concurrentiels. C'est dans ce contexte général que les CE se proposent de formuler certaines observations au sujet de la présente affaire. Elles partagent donc l'avis de la Nouvelle-Zélande qui a déclaré dans sa première communication écrite, au paragraphe 7.19, qu'il fallait que "les dispositions en matière de sauvegarde soient interprétées strictement".

4. Concernant le critère d'examen approprié, les CE estiment que le Groupe spécial n'a pas à se livrer à un examen *de novo*. Elles s'attendent plutôt que le Groupe spécial procède à une évaluation objective de la question ainsi que le stipule l'article 11 du Mémorandum d'accord.[2] Conformément à l'interprétation que l'Organe d'appel a récemment donnée de cette disposition, cela signifierait que l'examen du Groupe spécial devrait se limiter à une évaluation objective permettant de savoir si l'ITC 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*), y compris un examen de chacun des facteurs énumérés à l'article 4:2 a), si le rapport d'enquête qui avait été publié

[1] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB–1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 93 (ci-après également dénommé *Argentine – Chaussures*); Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 86 (ci-après également dénommé *Corée – Produits laitiers*).

[2] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)*, AB-1997-7, WT/DS26/AB/R-WT/DS48/AB/R, 16 janvier 1998, paragraphe 117.

renfermait une explication suffisante concernant la manière dont les faits étayaient la détermination qui avait été établie et, par voie de conséquence, si la détermination établie était compatible avec les obligations internationales contractées par les États-Unis aux termes de l'*Accord sur les sauvegardes* et du GATT de 1994.[3]

5. À la section II, les CE traitent des demandes de décisions préliminaires présentées par les parties. À la section III, elles examinent certaines des allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

SECTION II – DEMANDES DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES

Critère de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord concernant les demandes d'établissement de groupes spéciaux

6. Dans leur lettre datée du 5 mai 2000, les États-Unis ont demandé au Groupe spécial de rendre une décision préliminaire au sujet des demandes d'établissement d'un groupe spécial de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande parce que ces demandes étaient à leur avis "insuffisantes en droit" pour satisfaire à la prescription de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, sachant que les parties plaignantes n'ont fourni aucune indication du fondement juridique de leurs allégations. En particulier, les États-Unis s'élèvent contre le fait que ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande ne fournissent dans leur demande "aucun autre renseignement qui en soi préciserait et indiquerait exactement les obligations [des articles 2, 3 et 4 de l'*Accord sur les sauvegardes*[4]] dont il est allégué qu'elles ont été violées".[5]

7. L'article 6:2 du Mémorandum d'accord énonce les critères auxquels doivent satisfaire les demandes d'établissement de groupes spéciaux. À la partie pertinente, il dispose notamment ce qui suit:

> "La demande d'établissement d'un groupe spécial sera présentée par écrit. Elle précisera si des consultations ont eu lieu, indiquera les mesures spécifiques en cause et contiendra un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème."

8. Dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*[6], l'Organe d'appel a récemment affiné ses constatations antérieures sur les prescriptions exactes de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord. Dans l'affaire *CE – Bananes*, il est en fait estimé qu'il suffisait que les parties plaignantes "indiquent les dispositions des accords spécifiques dont il était allégué qu'ils avaient été violés sans présenter des arguments détaillés concernant la question de savoir quels aspects spécifiques des mesures en cause se

[3] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 121. Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, WT/DS98/R, 21 juin 1999, paragraphe 7.30 (ci-après dénommé *Corée – Produits laitiers*).

[4] Les États-Unis n'affirment pas avoir subi un préjudice important eu égard aux allégations avancées par les plaignantes au titre des articles I[er], II et XIX du GATT de 1994 et des articles 5, 11 et 12 de l'*Accord sur les sauvegardes*, puisqu'ils pouvaient prévoir qu'ils étaient les alinéas qui allaient être mis en cause dans cette procédure (voir la lettre des États-Unis datée du 5 mai, page 3, paragraphe 6). Par conséquent, les observations formulées ci-dessus par les CE ne se rapportent qu'aux trois dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes* dont font mention les États-Unis (à savoir les articles 2, 3 et 4).

[5] Lettre des États-Unis datée du 5 mai 2000, page 2, paragraphe 1.

[6] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999.

rapportaient à quelles dispositions spécifiques de ces accords".[7] À cette occasion, l'Organe d'appel a également déclaré que la demande d'établissement d'un groupe spécial devait être "suffisamment précise" pour deux raisons: premièrement, elle constitue souvent la base du mandat du groupe spécial et, deuxièmement, "elle informe la partie défenderesse et les tierces parties du fondement juridique de la plainte".[8]

9. Revenant sur la même question dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a indiqué qu'il était "toujours nécessaire" de préciser les dispositions du traité dont il était allégué qu'elles avaient été violées et que cela constituait une "condition" préalable "minimale" à la présentation du fondement juridique de la plainte. Si cette précision était, dans certains cas, suffisante pour satisfaire aux critères de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, dans d'autres cas – par exemple, lorsque l'article contenait plus d'une obligation distincte – la simple mention des articles de l'accord ne serait probablement pas suffisante pour informer la partie défenderesse et les tierces parties du fondement de la plainte.[9] Dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, ces considérations avaient conduit l'Organe d'appel à constater que, même si les articles indiqués mentionnaient chacun plusieurs obligations distinctes et même si la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la partie plaignante aurait dû être plus détaillée, la partie défenderesse n'avait pas démontré que la simple mention des articles dont il était affirmé qu'ils avaient été violés avait compromis sa capacité de se défendre.

10. Dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial, la Nouvelle-Zélande et l'Australie s'étaient toutes deux contentées d'énumérer des articles dont elles prétendaient qu'ils avaient été violés par les États-Unis, sans tenir compte du fait que chacun de ces articles, en particulier les articles 2, 3 et 4 de l'*Accord sur les sauvegardes*, comprenait plusieurs paragraphes, dont chacun énonçait des obligations distinctes.

11. Comme elles ne pouvaient se fonder que sur les demandes d'établissement d'un groupe spécial, les CE n'avaient pu prendre connaissance du fondement juridique exact des allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande au titre des articles 2, 3 et 4 avant d'avoir reçu leur première communication écrite, ce qui avait compromis leur capacité d'exercer pleinement leurs droits procéduraux dans la présente procédure.

12. Les CE n'avaient pu par définition connaître l'évolution de la situation avant que ne soit présentée la demande d'établissement d'un groupe spécial, en particulier la tenue de consultations entre les principales parties au différend, ni les autres circonstances propres à la présente affaire qui indiquaient que les États-Unis connaissaient le fondement juridique exact de la plainte conformément à l'article 6:2 du *Mémorandum d'accord*. Il est donc impossible que ces circonstances aient pu permettre aux CE d'avoir la possibilité de protéger effectivement leurs droits à titre de tierce partie. Sachant que, dans son rapport sur l'affaire *CE – Bananes*, l'Organe d'appel avait déterminé que l'objectif des demandes d'établissement d'un groupe spécial consistait à informer à la fois la partie défenderesse *et les tierces parties*[10], il est clair qu'il faut répondre à cet objectif pour le bénéfice de *tous les participants* à une procédure de règlement des différends.

Enfin, en ce qui concerne le moment exact où les États-Unis auraient dû soulever la question, les CE relèvent que la règle 13 des procédures de travail du présent groupe spécial dispose que "[u]ne partie doit présenter toute demande de décision préliminaire au plus tard le jour où elle adresse sa

[7] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*, AB-1997-3, WT/DS27/AB/R, 9 septembre 1997, paragraphe 141 (ci-après dénommé *CE – Bananes*).

[8] *Ibid.*, paragraphe 142.

[9] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 114 et suivants.

[10] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes*, paragraphe 141.

première communication écrite au Groupe spécial". Par conséquent, il avait été ménagé aux États-Unis la possibilité de présenter une telle demande jusqu'au jour inclusivement où ils devaient présenter leur première communication écrite. Les CE font observer que les États-Unis avaient présenté leur demande avant cette date, c'est-à-dire le 5 mai 2000.

Ayant exposé les considérations juridiques ci-dessus au sujet de l'article 6:2 du *Mémorandum d'accord*, les CE s'en remettent au Groupe spécial pour en arriver à une conclusion appropriée en l'espèce.

Exclusion de la loi américaine du mandat du Groupe spécial

12. À la section B de leur lettre datée du 5 mai 2000, les États-Unis soulèvent une autre question au sujet de laquelle ils demandent au Groupe spécial de se prononcer à titre préliminaire. En particulier, les États-Unis demandent que le Groupe spécial statue que "la compatibilité de la loi des États-Unis eu égard aux obligations qui leur incombent au titre de l'Accord sur les sauvegardes ne relève pas du mandat du Groupe spécial et déborde donc le cadre du présent différend".[11]

13. En vertu de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, la mesure dont il est allégué qu'elle viole les dispositions de l'OMC doit être indiquée. Cette prescription se rapporte aux *allégations*. L'Organe d'appel a rappelé comment cette obligation s'applique non seulement aux mesures individuelles de mise en œuvre, mais également aux mesures normatives.[12] Les CE ne voient ni dans la demande d'établissement du Groupe spécial de la Nouvelle-Zélande ni dans celle de l'Australie qu'il est question d'une allégation concernant la loi américaine en matière de sauvegarde *en tant que telle*. Les deux plaignantes limitent plutôt leurs allégations à la mesure de sauvegarde spécifique imposée à l'importation de viande d'agneau. Par conséquent, les CE partagent l'avis des États-Unis[13] selon lequel la compatibilité de la loi américaine en matière de sauvegarde avec les règles de l'OMC ne relève pas du mandat du Groupe spécial. Les CE soutiennent toutefois qu'il n'en est pas pour autant interdit à une plaignante de *se reporter au* texte de la loi des États-Unis constituant le fondement juridique de la mesure incriminée afin d'appuyer une allégation concernant celle-ci. En l'espèce, l'application du critère de la "cause substantielle" par l'ITC relève du mandat du Groupe spécial, même si la législation américaine en matière de sauvegarde n'est pas mentionnée dans la demande d'établissement du Groupe spécial.

14. La Nouvelle-Zélande et l'Australie semblent partager l'avis des CE à ce sujet. Dans sa réponse à la lettre des États-Unis datée du 5 mai 2000, la Nouvelle-Zélande indique d'abord qu'elle "ne demande nullement au Groupe spécial de statuer sur la compatibilité de la loi des États-Unis avec l'Accord sur les sauvegardes".[14] Cependant, la Nouvelle-Zélande estime que "la question de la compatibilité du critère de la cause substantielle utilisé par l'ITC avec l'Accord sur les sauvegardes s'inscrit nettement dans le mandat du Groupe spécial".[15] L'Australie indique aussi clairement qu'elle "ne demande pas au Groupe spécial de rendre une constatation établissant que la législation des États-Unis est elle-même incompatible avec leurs obligations au regard de l'Accord sur les sauvegardes, du GATT de 1994 et de l'article XVI:4 de l'OMC".[16] À l'instar de la Nouvelle-Zélande, l'Australie demande au Groupe spécial de constater que *cette mesure* est incompatible avec les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes et les articles II et XIX du GATT de 1994.

---

[11] Lettre des États-Unis datée du 5 mai 2000, page 2.

[12] Rapport du Groupe spécial *Communautés européennes – Classement tarifaire de certains matériels informatiques*, WT/DS62/R-WT/DS67/R-WT/DS68/R, 5 février 1998, paragraphe 65.

[13] Demande de décision préliminaire présentée par les États-Unis, 5 mai 2000, paragraphe 17.

[14] Réaction de la Nouvelle-Zélande datée du 17 mai 2000, paragraphe 47.

[15] *Ibid*., paragraphe 53.

[16] Réaction de l'Australie datée du 17 mai 2000, paragraphe 49.

Renseignements commerciaux confidentiels

15. Certaines des données sur lesquelles se fondent les constatations de l'ITC ont été omises du rapport rendu public qui peut être examiné. Dans certaines parties dudit rapport où sont examinés des faits qui pourraient s'avérer pertinents pour déterminer si une mesure de sauvegarde compatible avec les règles de l'OMC est prise (ou non), des "étoiles" remplacent les chiffres et données réels, de sorte qu'il est impossible aux parties et aux tierces parties au présent différend ainsi qu'au Groupe spécial de vérifier les constatations de l'ITC – qui sont fondées sur ces données secrètes.

16. L'Australie a demandé au Groupe spécial de statuer à titre préliminaire sur la question de savoir si les États-Unis devraient produire certains renseignements confidentiels qui ont été omis du rapport de l'ITC.[17] L'Australie soutient que si les États-Unis ne sont pas disposés à fournir de tels renseignements, le Groupe spécial devrait alors tirer des conclusions défavorables du fait que les États-Unis ne veulent pas coopérer en fournissant les renseignements. Bien qu'elle ne demande pas au Groupe spécial de rendre une décision préliminaire, la Nouvelle-Zélande soutient qu'"un Membre ne peut pas invoquer des renseignements non divulgués pour démontrer qu'il respecte ses obligations dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes ou du GATT de 1994".[18]

17. Les CE soutiennent que, pour une question de principe juridique, un Membre devrait ne pas avoir le droit de se fonder sur des faits non divulgués pour justifier l'adoption d'une mesure de sauvegarde si ces faits ne peuvent être examinés par les parties, les tierces parties et un groupe spécial dans le cadre de la procédure de règlement des différends. Les CE partagent l'avis de la Nouvelle-Zélande qui fait remarquer que l'article 3:2 de l'*Accord sur les sauvegardes* ne dispense pas un Membre de divulguer des renseignements au cours de la procédure engagée au titre du Mémorandum d'accord lorsqu'une mesure de sauvegarde qu'il a imposée est mise en cause par un autre Membre.[19] 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" (article 4:2 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*) et les États-Unis ne peuvent se soustraire à cette obligation multilatérale en invoquant les prescriptions de leur législation nationale.

18. Les CE estiment qu'un groupe spécial qui est convaincu que la règle du Mémorandum d'accord concernant la confidentialité est insuffisante en l'espèce est libre d'adopter des procédures de travail complémentaires – y compris sur la base de propositions raisonnables avancées par les parties au présent différend. Elles considèrent que l'adoption de telles procédures pourrait, le cas échéant, permettre de concilier les préoccupations des États-Unis concernant les renseignements confidentiels et la nécessité de respecter une procédure régulière et le principe de l'égalité des armes. Les CE soutiennent que, s'il n'adopte pas en l'espèce de telles procédures de travail complémentaires, le Groupe spécial devrait procéder à son examen sur la base des éléments figurant au dossier, ce qui logiquement devrait signifier que les faits ou les autres renseignements qui n'ont pas été divulgués devraient être considérés comme n'ayant "pas été examinés" par les autorités nationales.

19. Enfin, les CE font remarquer que les États-Unis ont demandé à la Nouvelle-Zélande et à l'Australie de les aider à obtenir l'assentiment des producteurs qui avaient fourni des renseignements confidentiels à l'ITC.[20] Même si les parties plaignantes devaient répondre favorablement à cette demande des États-Unis, il est clair qu'elles ne pourraient par la suite être tenues responsables ou placées par ailleurs dans une position plus désavantageuse du fait que les producteurs concernés n'auraient pas donné leur assentiment.

[17] Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 15 à 18.
[18] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.22 à 7.25.
[19] *Ibid*., paragraphe 7.23.
[20] Demande de décision préliminaire présentée par les États-Unis, 5 mai 2000, paragraphe 23.

SECTION III – ALLÉGATIONS ET ARGUMENTS JURIDIQUES

Les États-Unis n'ont pas démontré "l'évolution imprévue des circonstances"

20. Les CE déclarent qu'elles sont entièrement d'accord avec le raisonnement développé par l'Organe d'appel dans les affaires *Argentine – Chaussures* et *Corée – Produits laitiers* concernant la prescription relative à "l'évolution imprévue des circonstances" énoncée à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. Ainsi que l'a indiqué l'Organe d'appel, il faut que "l'évolution des circonstances qui a conduit à ce [que la viande d'agneau] soit importé[e] en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'[elle] cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux ait été "inattendue"".[21] Toujours selon l'Organe d'appel, "la première clause [de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994] 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".[22]

21. Par conséquent, l'ITC avait l'obligation de *démontrer* dans son enquête 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 ...".[23] Les CE sont d'avis que pour faire une telle *démonstration* il faut donner une description vérifiable, c'est-à-dire une détermination dans le dossier de l'enquête, indiquant clairement quelle a été "l'évolution imprévue des circonstances" qui avaient causé ("conduit à" selon les propres mots de l'Organe d'appel) un accroissement des importations de viande d'agneau, qui avait à son tour causé la menace (présumée) de dommage grave. La constatation de l'Organe d'appel montre clairement qu'il n'est pas possible de faire une telle démonstration *ex post facto*, par exemple dans une communication écrite présentée dans le cadre d'une procédure de règlement des différends. En outre, l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* stipule que les autorités compétentes doivent exposer dans leur rapport "les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles sont arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents". Les CE n'ont trouvé dans le rapport de l'ITC aucune mention spécifique d'une détermination exposant quelle avait été "l'évolution imprévue des circonstances" qui avait causé la poussée des importations de viande d'agneau.

22. Même si le Groupe spécial devait parvenir à la conclusion que le rapport de l'ITC renfermait une telle détermination, l'évolution des circonstances mentionnée par les États-Unis n'appuie pas, de l'avis des CE, une telle détermination: dans leur première communication écrite, les États-Unis signalent une augmentation des importations à la fin de la période dont la composition n'était pas la même qu'au début de la période[24], ce qui a permis aux importateurs d'accroître leur part de marché. Les CE estiment qu'une poussée des importations de viande d'agneau (quelle qu'en soit la composition) ne peut être la cause d'une augmentation des importations de viande d'agneau. Les autorités américaines ne sauraient se conformer aux obligations leur incombant en vertu de

[21] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 91; Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, AB-1999-9, WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 84.

[22] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, AB-1999-9, WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 85; Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 92 [pas d'italique dans l'original].

[23] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 98 [pas d'italique dans l'original].

[24] Entre 1995 et 1997, les importations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée se sont accrues de 101 pour cent, alors que celles du produit congelé n'ont augmenté que de 11 pour cent. Voir le paragraphe 56 de la première communication écrite des États-Unis.

l'article XIX du GATT de 1994 en mentionnant la nature de l'accroissement des importations elles-mêmes. Toute autre conclusion nous entraînerait dans un raisonnement circulaire.

23. Pour montrer que l'évolution des circonstances aurait pu être prévisible dès 1995, les parties plaignantes ont avancé certains arguments tels qu'une régression prolongée de la production nationale d'agneau et l'élimination des subventions versées au titre de la Loi sur la laine. À titre de tierce partie au présent différend, les CE n'ont pas besoin de se prononcer sur la question de savoir si *cette* évolution des circonstances pourrait être considérée comme "imprévue" ou "inattendue".

Les États-Unis n'ont pas correctement déterminé leur "branche de production nationale"

24. Les CE font observer que la structure du libellé des articles 2:1 et 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* indique clairement que la branche de production nationale pertinente est déterminée uniquement par le produit importé en question. Ainsi, pour confirmer quelle branche de production peut être incluse dans l'analyse du dommage, il faut tout d'abord déterminer le "produit" pertinent qui est importé en quantités accrues. Il faut ensuite établir, sur la base de ce produit, quelle est la branche de production qui produit soit des produits "similaires" soit des produits "directement concurrents". Le texte des articles susmentionnés devrait être interprété au sens strict (ainsi que l'ont fait valoir auparavant les CE) en ce sens que ce sont *seulement ces* producteurs qui peuvent être considérés comme constituant la "branche de production nationale" à condition qu'ils produisent soit des produits "similaires" soit des produits "directement concurrents". Ainsi, le producteur qui ne produit aucun de ces produits ne peut *par définition* être considéré comme pertinent aux fins de la détermination de la "branche de production nationale".

25. Dans le présent cas d'espèce, les importations de viande d'agneau en provenance de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie ont augmenté pendant la période visée par l'enquête. Par conséquent, la question pertinente consiste à déterminer quelle est la "branche de production nationale" qui, aux États-Unis, produit un produit qui est "similaire" par rapport à la viande d'agneau importée ou qui lui est "directement concurrent". L'ITC a constaté que le "produit national "similaire" par rapport à la viande d'agneau importée est la viande d'agneau produite dans le pays".[25] Cependant, lorsqu'elle a entrepris d'examiner la branche de production des agneaux vivants, l'ITC n'a pas poursuivi son examen pour déterminer si cette branche de production produisait également des produits "similaires" ou des "produits directement concurrents", elle a plutôt appliqué un critère qui ne figure pas dans l'*Accord sur les sauvegardes*. Elle a examiné si 1) il existe une chaîne continue de production depuis la matière première jusqu'au produit transformé, et 2) il existe une convergence substantielle des intérêts économiques des éleveurs et des transformateurs.

26. Les CE ne peuvent trouver un tel critère dans l'*Accord sur les sauvegardes* et elles estiment que l'interprétation au sens large de l'article 4:1 c) que font les États-Unis au paragraphe 69 de leur première communication écrite n'est pas conforme au strict libellé de l'*Accord sur les sauvegardes*, qui mentionne simplement "l'ensemble des producteurs des produits similaires ou directement concurrents". Par conséquent, le critère à appliquer consiste à déterminer si un producteur produit soit un produit "similaire" soit un "produit directement concurrent". Les CE peuvent seulement en conclure que, dans son rapport, l'ITC n'a pas effectué cette analyse à l'égard de la branche de production des agneaux vivants.

Le critère à établir pour déterminer l'existence d'une "menace de dommage grave" devrait être élevé

27. Les CE ne formuleront pas d'observations sur les arguments éminemment factuels qui ont été avancés par les parties au présent différend au sujet de la constatation, par l'ITC, de l'existence d'une

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

"menace de dommage" et de l'analyse sous-jacente. Elles voudraient toutefois saisir l'occasion qui leur est donnée de présenter cette communication à titre de tierce partie pour formuler une observation générale concernant le critère que le Groupe spécial établira à l'égard de cette question.

28. Les CE soutiennent que, puisqu'une mesure de sauvegarde est une mesure exceptionnelle qui entrave les échanges loyaux effectués par les exportateurs concurrentiels, toute interprétation de l'expression "menace de dommage grave" donnée par le Groupe spécial devrait prendre en compte le critère le plus élevé. Comme l'a indiqué l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*: "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."[26]

29. Les CE demandent au Groupe spécial de tenir compte du fait que le critère qu'il établira en l'espèce influera fortement l'interprétation que les groupes spéciaux à venir donneront à la notion de "menace de dommage grave", qui est définie dans l'*Accord sur les sauvegardes* comme étant l'imminence évidente d'un dommage grave". Elles demandent instamment au Groupe spécial de se prononcer sur cette question à la lumière des déclarations de l'Organe d'appel mentionnées ci-dessus.

L'ITC n'a pas correctement appliqué le critère du "lien de causalité"

30. Les observations des CE au sujet du lien de causalité se limiteront à une préoccupation des Communautés concernant l'application par l'ITC de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*, qui établit des prescriptions concernant le lien de causalité. La disposition en question est libellée comme suit:

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

31. Dans le présent cas d'espèce, l'ITC a procédé comme suit: elle a d'abord déterminé que l'accroissement des importations était "une cause importante de la menace d'un préjudice grave", et ensuite elle a déterminé si l'accroissement des importations était "une cause d'une importance égale ou supérieure à celle de toute autre cause". Les CE craignent que ces déterminations ne soient pas suffisantes pour montrer qu'il est satisfait au critère élevé énoncé à l'article 4:2 b).

32. En vertu de cette disposition, il faut que la menace de dommage grave que doit réparer la mesure de sauvegarde soit causée par l'accroissement des importations considéré *séparément*. Bien que d'autres causes puissent aggraver la menace de dommage grave, si l'on fait abstraction de celles-ci, il faut toujours montrer que l'accroissement des importations *en soi* cause une menace de dommage grave. L'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* stipule que la mesure de sauvegarde

[26] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 94.

doit seulement prévenir ou réparer le dommage grave causé par les importations, à l'exclusion des autres facteurs contribuant au dommage.

33. En fait, en cas de causes concomitantes de dommage, il est interdit à l'ITC d'examiner dans son enquête le seul point important, c'est-à-dire celui de savoir si l'accroissement des importations, considéré séparément, est la cause d'une menace de dommage grave. L'ITC examine toutefois au cours de son enquête une question différente, c'est-à-dire le point de savoir s'il y a une seule cause "plus importante" que l'accroissement des importations.

34. Si l'accroissement des importations n'est rien d'autre qu'une "cause substantielle" de la menace de dommage grave, et même si elle est plus importante que toute autre cause, il y a au moins une possibilité que le critère minimal du "lien de causalité" stipulé par l'*Accord sur les sauvegardes* ne soit pas satisfait. Les travaux préparatoires de la loi invoqués par les États-Unis dans leur première communication écrite[27] ne dissipent pas la préoccupation des CE, puisqu'une cause "importante" de dommage pourrait toujours ne pas satisfaire au critère minimum selon lequel l'accroissement des importations doit causer *en soi* un dommage grave ou la menace d'un dommage grave. Par conséquent, les CE souscrivent à l'argument de la Nouvelle-Zélande[28] selon lequel les États-Unis ont appliqué un critère *moins rigoureux* sans tenir compte de la question de savoir si, en l'espèce, l'existence d'une violation effective de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* pourrait en fin de compte ne pas être constatée, question sur laquelle les CE ne se prononcent pas dans la présente communication.

L'interprétation correcte du terme "nécessaire" figurant à l'article 5:1

35. Les principales parties au présent différend ne s'entendent pas sur la signification à donner au terme "nécessaire" figurant dans la première phrase de l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Ledit article dispose que: "Un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement."[29] Les CE soutiennent qu'il ressort clairement du libellé de cette disposition que c'est l'*application* de la mesure – et non la mesure en tant que telle – qui devrait être maintenue dans les limites de ce qui est "nécessaire" pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement.

36. Les CE relèvent que le terme "nécessaire" est employé ailleurs dans l'Accord sur l'OMC - notamment dans les dispositions dérogeant au principe de la libéralisation qui y sont énoncées. L'article XIX renferme lui-même des termes à peu près identiques, autorisant l'adoption de mesures de sauvegarde "dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer un dommage grave". En outre, l'article XX du GATT de 1994 permet de prendre des mesures si, par exemple, elles sont "a) nécessaires à la protection de la moralité publique", "b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux".

37. Les CE considèrent que le critère de "nécessité" a pour but d'éviter le recours abusif à des mesures de sauvegarde, qui sont clairement considérées comme "des mesures limitatives ou privatives de par leur nature ou de par leur tenue et leur effet sur les États membres et leurs droits ou privilèges et sur les personnes privées et leurs actes".[30] À la lumière de cette définition, donnée dans le rapport sur l'affaire *États-Unis – Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles*, l'Organe d'appel a conclu qu'il ne fallait pas donner à un Membre importateur "plus de possibilités ... de restreindre l'entrée sur son territoire de produits pour lesquels

[27] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 121.
[28] Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.73.
[29] Non souligné dans l'original.
[30] Voir le Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Restriction à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles*, 10 février 1997, WT/DS24/AB/R, page 10.

aucune pratique commerciale déloyale telle qu'un dumping, une fraude ou une pratique destinée à induire en erreur quant à l'origine n'est alléguée ou prouvée à l'exportation"[31] en appliquant une mesure de sauvegarde sortant des limites strictes fixées par les dispositions pertinentes des Accords de l'OMC, si cette mesure a pour effet d'"exclure davantage de produits" du territoire du Membre importateur.[32]

38. Dans son rapport sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a spécifié qu'un Membre devait appliquer une mesure qui, dans son intégralité, "n'est pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire".[33] Par conséquent, si la mesure appliquée devait être plus restrictive que le critère minimal qui était nécessaire, le Membre contreviendrait à l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Autrement dit, s'il existait une mesure qui serait moins restrictive et qui en même temps permettrait de prévenir ou de réparer un dommage grave, c'est cette mesure qui devrait être appliquée. En fait, il s'agit ni plus ni moins d'un "critère de l'effet le moins restrictif pour le commerce", que les CE n'ont aucune difficulté à déduire de la lecture du libellé de la première phrase de l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

39. Une question importante au sujet du critère de "nécessité" énoncé à l'article 5:1 consiste à déterminer si les États-Unis auraient dû justifier, expliquer ou démontrer d'une autre façon que la mesure qu'ils ont appliquée est "proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement".[34] Les parties plaignantes soutiennent que les États-Unis avaient une telle obligation en vertu de l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*, qui dispose que "[l]es 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".

40. Les CE estiment que même si rien ne s'oppose à ce que les autorités compétentes le fassent dans leur rapport d'enquête, la dernière phrase de l'article 3:1 n'oblige pas lesdites autorités à publier dans ce rapport des renseignements montrant comment la mesure appliquée satisfait aux prescriptions énoncées dans la première phrase de l'article 5:1. Le titre de l'article 3:1 ainsi que son libellé concernent uniquement l'enquête, et non la mesure elle-même ou son application. En outre, ainsi que l'Organe d'appel l'a clairement indiqué dans son rapport sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, la première phrase de l'article 5:1 n'impose pas aux Membres appliquant la mesure l'obligation de faire en sorte que la conformité à cette disposition soit "clairement démontrée". L'Organe d'appel a déclaré "nous infirmons la constatation générale du Groupe spécial […], selon laquelle l'article 5:1 oblige un Membre à expliquer, au moment où il formule ses recommandations ou déterminations concernant l'application d'une mesure de sauvegarde, que sa mesure est nécessaire pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement".[35]

41. Comment les Membres (ou un groupe spécial dans le cadre d'une procédure de règlement des différends) peuvent-ils alors vérifier les éléments sur lesquels s'est fondé le Membre appliquant la mesure de sauvegarde pour satisfaire au critère de "nécessité"? Les CE estiment que les éléments pertinents à cette fin pourraient utilement figurer dans la notification adressée au Comité des sauvegardes dans le contexte de l'article 12:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. En vertu de cette disposition, le Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde doit communiquer au Comité (et par conséquent à tous les Membres de l'OMC) "tous les renseignements pertinents", qui comprennent – sans toutefois s'y limiter – des renseignements concernant la mesure projetée, la date

[31] *Id.*
[32] *Id.*
[33] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produis laitiers*, AB-1999-8, WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 103.
[34] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, AB-1999-8, WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 96.
[35] *Id.*, paragraphe 103.

projetée pour l'introduction de la mesure, sa durée probable et le calendrier établi pour sa libéralisation progressive, de manière à permettre aux Membres de l'OMC de déterminer si la mesure projetée est conforme à l'*Accord sur les sauvegardes*. Ainsi que l'a indiqué le Groupe spécial *Corée - Produits laitiers* au sujet de l'objet et du but de l'article 12:

> "… 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 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."[36]

42. Par conséquent, la teneur de la notification mentionnée à l'article 12:2 devrait permettre aux Membres d'examiner la mesure et *tous* les renseignements pertinents concernant son application, qui peuvent certainement comprendre des renseignements permettant aux Membres de déterminer s'il a été satisfait au critère de "nécessité" énoncé à l'article 5:1. Au cours des consultations qui s'ensuivent, et qui ont lieu *avant* que la mesure ne soit appliquée, il est possible d'examiner plus en détail les renseignements communiqués par le Membre qui projette d'appliquer la mesure, y compris les raisons pour lesquelles le Membre en question estime que cette mesure est "proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement", et considère donc qu'elle est conforme à la première phrase de l'article 5:1. Ainsi que l'a reconnu l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Corée – Produits laitiers* "le fait de communiquer [tous] les renseignements [pertinents] au Comité des sauvegardes n'impose pas une charge excessive au Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde étant donné que celui-ci a, ou devrait avoir, facilement accès à ces renseignements".[37]

Exclusion non justifiée de certains pays du champ d'application de la mesure

43. Dans son rapport sur l'affaire *Argentine - Chaussures*[38], l'Organe d'appel a conclu 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.

44. Les CE soutiennent que le *principe du parallélisme*, tel qu'énoncé par l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Chaussures*, devrait s'appliquer également en l'espèce. L'enquête de l'ITC a constaté que les importations de *toutes* provenances, dont les importations en provenance de pays avec lesquels les États-Unis avaient conclu des accords de libre-échange, ce qui comprenait le Canada, le Mexique et Israël, constituaient une menace de dommage grave. Les États-Unis ont alors imposé leur mesure de sauvegarde uniquement aux pays non membres de l'ALE, ce qui excluait le Canada, le Mexique et Israël.

---

[36] Rapport du Groupe spécial *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, WT/DS98/R, 21 juin 1999, paragraphe 7.126.

[37] *Id.*, paragraphe 111.

[38] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 114.

45. Les CE estiment que, par suite du raisonnement de l'Organe d'appel mentionné ci-dessus, les États-Unis auraient pu soit constater l'existence d'une menace de dommage grave en se fondant sur *toutes* les importations ou alors exclure les importations en provenance de pays avec lesquels ils avaient constitué une zone de libre-échange du champ d'application de l'enquête et constater l'existence d'une menace en se fondant sur les importations en provenance de tous les autres pays. Si l'existence d'un lien de causalité est établi, alors la question de l'application de la mesure de sauvegarde conformément au *principe du parallélisme* est pertinente.[39] Dans le premier cas, la mesure de sauvegarde devra également s'appliquer aux produits en provenance des autres membres de la zone de libre-échange. Dans le second cas, les produits originaires des autres membres de la zone de libre-échange ne seront pas soumis à la mesure.

46. Les CE estiment qu'il n'y a dans l'*Accord sur les sauvegardes* aucun fondement à l'établissement d'une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave causé par les importations de toutes provenances, suivie par l'exclusion de certains pays du champ d'application de la mesure de sauvegarde en raison de l'importance de la contribution des importations de chacun de ces pays. La seule exception à cet égard concerne les pays en développement Membres, ainsi que le stipule l'article 9:1. Il n'existe toutefois aucune exception similaire dans le cas des pays qui sont membres d'une zone de libre-échange. Les CE considèrent qu'en l'espèce le Groupe spécial n'a aucune raison de prendre une décision différente de celle prise par l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures*.

Les États-Unis interprètent mal l'obligation énoncée à l'article 8:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*

47. Dans leur première communication écrite, les États-Unis allèguent que "la seule obligation imposée par l'article 8:1 à un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde est de ménager des possibilités de consultation préalable. Les États-Unis ont satisfait à cette obligation."[40] Les CE rejettent une interprétation aussi étroite de cette disposition. L'obligation de ménager des possibilités de consultations préalables figure à l'article 12:3, laquelle stipule qu'un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde "ménagera des possibilités adéquates de consultations préalables ..." En vertu de l'article 8:1, un Membre est tenu de s'efforcer ("s'efforcera") de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent [...] entre lui et les Membres exportateurs qui seraient affectés par cette mesure".

48. Les CE estiment que le terme "s'efforcer" doit avoir une certaine signification – une signification qui va au-delà de la simple règle de procédure consistant à proposer la tenue de consultations, qui figure déjà à l'article 12:3. Selon le New Shorter Oxford English Dictionary[41] ce terme signifie "to exert oneself" (s'appliquer), "try, make an effort for a specified object, attempt strenuously" (chercher, faire un effort pour atteindre un but précis, essayer énergiquement), ce qui sous-entend qu'un Membre est tenu de bonne foi de faire un effort pour maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent [...] entre lui et les Membres exportateurs qui seraient affectés par cette mesure. Les CE estiment qu'un tel effort ne devrait pas se ramener à proposer simplement la tenue de consultations, mais plutôt indiquer clairement (ce qui suppose au moins une offre initiale) comment le Membre qui projette de prendre la mesure envisagerait de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent [...] entre lui et les Membres exportateurs qui seraient affectés par cette mesure.

---

[39] Voir le Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphes 111 et suivants, qui confirme ce raisonnement.

[40] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 262.

[41] New Shorter Oxford English Dictionary (1993), page 816.

49. Enfin, contrairement aux États-Unis, les CE ne considèrent pas que cette interprétation de la prescription figurant à l'article 8:1 "encouragerait [d'une quelconque manière] les Membres à rechercher, hors du cadre de l'Accord sur les sauvegardes, des moyens de protéger leurs branches de production nationale ayant subi un dommage".[42] En fait, si leurs branches de production subissaient un dommage grave ou faisaient face à une menace de dommage grave, le fait que les Membres projetant de prendre la mesure proposent initialement d'expliquer comment ils entendent maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalant entre eux et les Membres exportateurs qui seraient affectés par cette mesure aurait plutôt pour effet de *renforcer* le soutien multilatéral au mécanisme de sauvegarde.

[42] Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 266.

ANNEXE 4-3

DÉCLARATION ORALE DU CANADA

(25 mai 2000)

INTRODUCTION

Le gouvernement canadien se félicite de 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 parties plaignantes concernant l'exclusion du Canada de l'application de la mesure de sauvegarde visant la viande d'agneau imposée par les États-Unis.

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 viande d'agneau en provenance du Canada, ainsi que la décision prise par la suite par les États-Unis d'exempter le Canada de l'application de la mesure de sauvegarde frappant la viande d'agneau, sont compatibles avec les obligations contractées par les États-Unis au titre des Accords de l'OMC, en particulier de l'article 2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Nous maintenons en outre que l'allégation des parties plaignantes qui soutiennent le contraire n'est pas fondée et qu'elle devrait en tant que telle être rejetée par le Groupe spécial.

ARGUMENT

Les parties plaignantes 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 la viande d'agneau. Elles soutiennent que, ce faisant, les États-Unis ont contrevenu à leurs obligations au titre de l'article 2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. En outre, l'Australie allègue une violation de l'article 4 de l'*Accord sur les sauvegardes* alors que la Nouvelle-Zélande formule une autre allégation concernant une violation de l'article premier du GATT de 1994.

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 viande d'agneau en provenance du Canada et du Mexique, considérées séparément, ne comptaient pas pour une part substantielle des importations totales de viande d'agneau et n'avaient pas contribué de manière importante à la menace de 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.

Pour les raisons que nous avons exposées en détail dans notre communication écrite, le Canada soutient que ni l'*Accord sur les sauvegardes* ni le GATT de 1994 n'interdit à des membres d'une zone de libre-échange d'exclure les importations en provenance de chacun des autres membres de l'application de leurs mesures de sauvegarde. Nous doutons que les parties plaignantes contestent cette affirmation, étant donné qu'une telle exclusion est conforme aux dispositions de l'*Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais*.

À l'appui de leur allégation selon laquelle les États-Unis n'ont pas appliqué leur mesure de sauvegarde à toutes les importations quelle que soit leur provenance, ainsi que le stipule l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, le Canada tient à faire remarquer que les parties plaignantes

s'appuient sur un passage précis de la récente décision de l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures* (*Argentine – Chaussures*).[1]

Ainsi que nous l'avons clairement indiqué dans notre communication écrite, le Canada est d'avis que les faits de l'affaire *Argentine – Chaussures* sont fondamentalement différents de ceux examinés dans la présente procédure. Nous voudrions saisir l'occasion qui nous est offerte aujourd'hui pour souligner les principales différences entre les deux affaires.

Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Argentine avait ouvert une enquête et constaté l'existence d'un dommage causé par les importations de toutes provenances, y compris et en particulier du MERCOSUR. L'Argentine n'avait toutefois pas effectué une analyse distincte au sujet de ses partenaires du MERCOSUR. Par conséquent, en vertu de l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, l'Organe d'appel a constaté que, "sur la base de cette enquête, en l'espèce"[2], l'Argentine était tenue d'appliquer sa mesure de sauvegarde aux importations de toutes provenances, y compris à celles originaires du MERCOSUR. Par contre, dans le présent cas d'espèce, les États-Unis ont constaté, sur la base d'une analyse distincte, que les importations en provenance du Canada étaient négligeables et n'étaient donc pas à l'origine de la menace de dommage grave. Par conséquent, le Canada soutient que la décision prise par les États-Unis d'exclure les importations en provenance du Canada de l'application de leur mesure de sauvegarde visant la viande d'agneau est tout à fait conforme à l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, interprété à la lumière de l'article XXIV du GATT de 1994 et de la décision prise dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.

Enfin, nous relevons que, dans leur communication à titre de tierce partie, les CE soutiennent que le *principe du parallélisme* – critère juridique proposé par les CE dans un autre différend – devrait s'appliquer en l'espèce. Les CE maintiennent que l'Organe d'appel a confirmé un tel *principe* dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures*. Cependant, il est clair que les conclusions juridiques de l'Organe d'appel concernant cette question sont directement liées aux faits particuliers de l'affaire *Argentine – Chaussures*, et qu'elles ne peuvent donc être à la base d'une telle confirmation.

CONCLUSION

En conséquence, le Canada soutient respectueusement que les constatations et recommandations de l'ITC concernant les importations de viande d'agneau 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 à la viande d'agneau, sont tout à fait compatibles avec les obligations contractées par les États-Unis dans le cadre de l'OMC.

[1] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, WT/DS121/AB/R, adopté le 12 janvier 2000, paragraphes 113 et 114.

[2] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, *supra*, paragraphe 112.

ANNEXE 4-4

DÉCLARATION ORALE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

(25 mai 2000)

Monsieur le Président, Messieurs les membres du Groupe spécial,

Les Communautés européennes [CE] se félicitent d'avoir l'occasion de présenter aujourd'hui leurs vues dans le cadre de la présente procédure.

1. La présente affaire est l'occasion de tirer des conclusions appropriées de la déclaration générale de l'Organe d'appel selon laquelle:

> "[I]l 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 *exceptionnelles*. Et, *en interprétant les conditions préalables régissant l'adoption de telles mesures, il faut prendre en considération leur caractère exceptionnel*."[1]

2. La présente affaire soulève plusieurs questions systémiques au sujet de l'interprétation de l'Accord sur les sauvegardes ainsi que des annexes de l'Accord sur l'OMC dans leur ensemble. Les CE ont traité des questions les plus importantes dans leur communication à titre de tierce partie et elles invitent le Groupe spécial à se rapporter aux arguments qu'elles y ont développés. Les CE sont par ailleurs désolées de ne pas pouvoir exposer leurs vues plus en détail aujourd'hui, du fait que le délai fixé pour la présentation des observations sur la première communication écrite des États-Unis, laquelle comptait 80 pages, a été ramené de sept à quatre jours compte tenu des bouleversements additionnels inattendus et très tardifs du programme de travail du Groupe spécial.

3. Les CE souhaiteraient cependant formuler aujourd'hui des observations sur un point, à la lumière de la communication présentée par le Canada à titre de tierce partie. Dans sa communication, le Canada fait tout d'abord valoir que

> "lu en même temps que d'autres dispositions pertinentes de l'OMC, l'*Accord sur les sauvegardes* laisse ouverte la possibilité que des membres d'un 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."[2]

Les "autres dispositions pertinentes de l'OMC" auxquelles se reporte le Canada sont les articles XIX et XXIV:8 du GATT de 1994.

4. Le Canada soutient en outre que les faits de l'affaire *Argentine – Chaussures* étaient différents de ceux en cause dans le présent différend.[3]

---

[1] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 76 (pas d'italique dans l'original).

[2] Première communication écrite du Canada, paragraphe 14.

[3] Première communication écrite du Canada, paragraphe 17.

5. Les CE ne sont résolument pas d'accord avec ces deux points. Elles tiennent à rappeler que dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a constaté 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]

6. Les CE soutiennent que le *principe du parallélisme*, tel qu'énoncé par l'Organe d'appel dans l'affaire des *chaussures*, est valable et s'applique en l'espèce également, indépendamment de la question concernant le rapport entre l'Accord sur les sauvegardes et les articles XIX et XXIV du GATT. Lorsqu'il a fait la constatation ci-dessus, l'Organe d'appel a aussi indiqué clairement que la question du rapport entre l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994 était une question distincte sur laquelle il n'était pas, selon lui, nécessaire de se pencher en l'espèce. Pour mémoire, l'Organe d'appel a constaté que

> "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*."[5]

7. Contrairement à ce qu'affirme le Canada, les faits en l'espèce sont étonnamment similaires à ceux en cause dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, sur la base desquels l'Organe d'appel a statué. En fait, l'enquête de l'ITC se fondait sur les importations de *toutes* provenances[6], y compris les importations en provenance de pays avec lesquels les États-Unis avaient conclu des accords de libre-échange, comme le Canada, le Mexique et Israël. Les États-Unis ont ensuite imposé leur mesure de sauvegarde aux seuls pays non membres d'un ALE, ce qui excluait donc le Canada, le Mexique et Israël.

8. Le Canada donne à entendre que la présente affaire est différente de l'affaire *Argentine – Chaussures*, parce que l'ITC a effectué une analyse distincte concernant ses partenaires membres d'un ALE, et qu'elle a notamment "constaté, sur la base des enquêtes, que les importations en provenance du Canada étaient *négligeables* et n'étaient *donc* pas à l'origine de la menace de dommage grave."[7]

9. La question de savoir si les importations en provenance de partenaires membres d'un ALE représentaient une plus ou moins grande part des importations totales n'est pas un fait pertinent permettant de distinguer la présente affaire des arguments factuels et juridiques formulés dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.

---

[4] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 114 (pas d'italique dans l'original).

[5] Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 109 (pas d'italique dans l'original).

[6] Voir le rapport de l'ITC, page I-15 (dernier paragraphe) et le tableau 7 du même rapport, page II-21. Les chiffres sur lesquels se fonde la constatation de l'existence d'un "accroissement des importations", page 15, sont les "importations totales des États-Unis" qui figurent au tableau 7.

[7] Première communication écrite du Canada, paragraphe 17 (pas d'italique dans l'original).

10. Tout d'abord, les autorités argentines n'ont pas exclu les importations en provenance du MERCOSUR de l'application de la mesure de sauvegarde sur la base de leur importance relative, elles n'ont même pas tenu compte de ce facteur pour prendre leur décision. Elles ont simplement soustrait les importations du MERCOSUR de l'application de la mesure après avoir inclus les importations de toutes provenances dans leur enquête sur l'"accroissement des importations".

11. De la même manière, l'ITC a examiné les importations de toutes provenances, puis a exclu les importations en provenance de partenaires membres d'un ALE de l'application de sa mesure. S'il a été jugé que les importations en provenance de pays membres d'un ALE ne constituaient pas une menace de dommage grave, c'était uniquement parce que l'ITC avait appliqué le critère de la "cause substantielle", qui est incompatible avec les règles de l'OMC et sur lequel les CE ont déjà formulé des observations dans leur communication à titre de tierce partie.

12. Toujours est-il que, même si les importations en provenance du MERCOSUR avaient été plus que "négligeables", l'Organe d'appel n'avait pas jugé ce fait pertinent dans sa constatation.

13. Le seul facteur pertinent consiste à déterminer si les autorités chargées de l'enquête ont conclu que l'enquête et la prise en compte de l'effet, entre autres, des importations en provenance de pays avec lesquels elle a conclu un ALE permettent de satisfaire aux conditions d'imposition d'une mesure.

14. Compte tenu de ce qui précède, les arguments du Canada ne peuvent en aucun cas justifier le fait que l'ITC a exclu les importations en provenance de partenaires membres d'un ALE du champ d'application de sa mesure. En conséquence, les CE confirment la position adoptée dans leur communication à titre de tierce partie et soutiennent que la mesure américaine n'est pas compatible avec le droit de l'OMC.

15. Monsieur le Président, Messieurs les membres du Groupe spécial, ainsi se termine l'intervention des CE. Les CE seront heureuses de répondre par écrit à toute autre question qui pourrait leur être adressée.

Je vous remercie de votre attention.

ANNEXE 5-1

(WT/DS177/4)

ÉTATS-UNIS - MESURE DE SAUVEGARDE À L'IMPORTATION D'AGNEAU FRAIS, RÉFRIGÉRÉ OU CONGELÉ EN PROVENANCE DE NOUVELLE-ZÉLANDE

Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande

La communication ci-après, datée du 14 octobre 1999, adressée par la Mission permanente de la Nouvelle-Zélande au Président de l'Organe de règlement des différends, est distribuée conformément à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

Les autorités de mon pays m'ont prié de présenter la demande ci-après au nom de la Nouvelle-Zélande, pour qu'elle soit examinée à la prochaine réunion de l'Organe de règlement des différends.

En vertu de la Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau et du Mémorandum du 7 juillet 1999 - Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet de la viande d'agneau, émanant du Président des États-Unis, publiés au *Federal Register*, Volume 64, n° 131, pages 37389 à 37392, le 9 juillet 1999, et au *Federal Registrer*, Volume 64, n° 132, pages 37393 à 37394, le 12 juillet 1999, respectivement, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde définitive sous la forme d'un contingent tarifaire à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée[1], avec effet au 22 juillet 1999.[2]

La Nouvelle-Zélande considère que cette mesure est incompatible avec les obligations découlant pour les États-Unis des dispositions ci-après:

i) articles 2, 3, 4, 5, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes; et

ii) articles I^er^, II et XIX du GATT de 1994.

Dans une communication datée du 16 juillet 1999 (distribuée sous la cote WT/DS177/1), le gouvernement néo-zélandais a demandé l'ouverture de consultations avec le gouvernement des États-Unis, conformément à l'article 4 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XXII:1 du GATT de 1994, au sujet de la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis à l'importation de viande d'agneau. Les consultations ont eu lieu le 26 août 1999, mais n'ont pas permis de régler le différend.

---

[1] Relevant des sous-positions 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 et 0204.43.20 du Tarif harmonisé des États-Unis.

[2] Une partie de ces renseignements figure également dans la notification présentée par les États-Unis au Comité des sauvegardes au titre de l'article 12:1 c) (G/SG/N/10/USA/3, G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1, G/SG/N/11/USA/3 et G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1).

En conséquence, la Nouvelle-Zélande demande l'établissement d'un groupe spécial, conformément à l'article 6 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends et à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes, chargé d'examiner la mesure en question et doté du mandat type énoncé à l'article 7 dudit Mémorandum d'accord.

Comme indiqué ci-dessus, la Nouvelle-Zélande souhaite que la présente demande d'établissement d'un groupe spécial soit examinée à la prochaine réunion de l'Organe de règlement des différends qui doit se tenir le 27 octobre 1999.

ANNEXE 5-2

(WT/DS178/5)

ÉTATS-UNIS – MESURE DE SAUVEGARDE À L'IMPORTATION DE VIANDE D'AGNEAU EN PROVENANCE D'AUSTRALIE

Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Australie

La communication ci-après, datée du 14 octobre 1999, adressée par la Mission permanente de l'Australie au Président de l'Organe de règlement des différends, est distribuée conformément à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

_____

Les autorités de mon pays m'ont chargé de demander l'établissement d'un groupe spécial conformément à l'article XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994), aux articles 4 et 6 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends et à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes, au sujet de la mesure de sauvegarde définitive imposée par les États-Unis à l'importation de viande d'agneau.[1,2]

En vertu de la Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau et du Mémorandum du 7 juillet 1999 – Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet de la viande d'agneau émanant du Président des États-Unis, publiés au Federal Register, Volume 64, n° 131, pages 37389 à 37392, le 9 juillet 1999, et au Federal Register, Volume 64, n° 132, pages 37393 et 37394, le 12 juillet 1999, respectivement, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde définitive sous la forme d'un contingent tarifaire à l'importation de viande d'agneau, avec effet au 22 juillet 1999.[3]

Le 23 juillet 1999, l'Australie a demandé l'ouverture de consultations avec les États-Unis en vue d'arriver à une solution mutuellement satisfaisante. La demande a été distribuée sous couvert du document WT/DS178/1 (et Corr.1) daté du 29 juillet 1999. Les consultations, qui ont eu lieu le 26 août 1999 à Genève, n'ont pas permis de régler la question de manière satisfaisante.

L'Australie considère que cette mesure, et les mesures et décisions connexes prises par les États-Unis, sont incompatibles avec les obligations découlant pour les États-Unis de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994, en particulier avec les dispositions ci-après:

a) articles 2, 3, 4, 5, 6, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes, et

b) articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994.

[1] G/SG/N/10/USA/3-G/SG/N/11/USA/3, et G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1-G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1.

[2] Comprend la viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée relevant des sous-positions 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 et 0204.43.20 du Tarif harmonisé des États-Unis.

[3] Modifiée ultérieurement par la Proclamation n° 7214 du 30 juillet 1999 visant à assurer l'administration efficiente et équitable des mesures prises au sujet des importations de viande d'agneau et à répondre à d'autres objectifs, émanant du Président des États-Unis et publiée au Federal Register, Volume 64, n° 149, pages 42265 à 42267, le 4 août 1999.

L'Australie demande que le groupe spécial chargé d'examiner la question soit doté du mandat type.

L'Australie souhaite que la présente demande soit inscrite à l'ordre du jour de la réunion de l'Organe de règlement des différends qui doit se tenir le 27 octobre 1999.

_____