



ÉTATS-UNIS – MESURES ANTIDUMPING ET COMPENSATOIRES VISANT CERTAINS PAPIERS COUCHÉS EN PROVENANCE D'INDONÉSIE

RAPPORT DU GROUPE SPÉCIAL

*RCC supprimés, comme indiqué [[***]]*

TABLE DE MATIÈRES

1 INTRODUCTION	14
1.1 Plainte de l'Indonésie	14
1.2 Établissement et composition du Groupe spécial	14
1.3 Travaux du Groupe spécial	15
1.3.1 Généralités	15
1.3.2 Procédures de travail additionnelles concernant les RCC	15
1.3.3 Demande de décision préliminaire.....	15
1.3.4 Demandes de nature procédurale présentées par certaines tierces parties	15
2 ASPECTS FACTUELS ET MESURES EN CAUSE.....	16
3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATION DEMANDÉES PAR LES PARTIES	17
4 ARGUMENTS DES PARTIES	19
5 ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES.....	19
6 RÉEXAMEN INTÉIMAIRE.....	19
7 CONSTATATIONS.....	19
7.1 Introduction.....	19
7.2 Principes généraux concernant l'interprétation des traités, le critère d'examen applicable et la charge de la preuve	19
7.2.1 Interprétation des traités.....	19
7.2.2 Critères d'examen.....	20
7.2.3 Charge de la preuve.....	21
7.3 Traitement spécial et différencié	21
7.4 Mandat – demande de décision préliminaire présentée par les États-Unis	21
7.5 Allégations "tel qu'appliqué" concernant la détermination de l'USDOC relative aux subventions.....	24
7.5.1 Introduction.....	24
7.5.2 Allégations au titre de l'article 14 d) de l'Accord SMC (rejet des prix pratiqués dans le pays comme points de repère pour calculer l'avantage).....	25
7.5.2.1 Introduction	25
7.5.2.2 Critère juridique au titre de l'article 14 d) de l'Accord SMC	27
7.5.2.3 Constatation de l'USDOC selon laquelle il n'y avait pas de prix déterminés par le marché pour le bois sur pied en Indonésie sur lesquels fonder le point de repère	30
7.5.2.4 Constatation de l'USDOC selon laquelle il n'y avait pas de prix du marché pour les grumes en Indonésie sur lesquels fonder le point de repère.....	37
7.5.2.5 Conclusion générale sur les allégations de l'Indonésie au titre de l'article 14 d) de l'Accord SMC.....	45
7.5.3 Allégation au titre de l'article 12.7 de l'Accord SMC ("données de fait disponibles") en ce qui concerne le rachat de la dette	45
7.5.3.1 Introduction	45
7.5.3.2 Critère juridique au titre de l'article 12.7 de l'Accord SMC	50
7.5.3.3 Question de savoir si les conditions du recours aux données de fait disponibles ont été remplies	51

7.5.3.4 Question de savoir si les données de fait sur lesquelles l'USDOC s'est appuyé "ont remplacé raisonnablement" les "renseignements nécessaires" manquants	58
7.5.4 Allégations au titre de l'article 2.1 c) et du texte introductif de l'article 2.1 de l'Accord SMC (spécificité)	61
7.5.4.1 Introduction	61
7.5.4.2 Critère juridique au titre de l'article 2.1 c) et du texte introductif de l'article 2.1 de l'Accord SMC.....	63
7.5.4.3 Question de savoir si les déterminations de spécificité <i>de facto</i> de l'USDOC sont incompatibles avec l'article 2.1 c) de l'Accord SMC	66
7.5.4.4 Question de savoir si la détermination de spécificité <i>de facto</i> de l'USDOC en relation avec le rachat de la dette est incompatible avec le texte introductif de l'article 2.1 de l'Accord SMC.....	72
7.5.4.5 Allégations de l'Indonésie concernant la détermination de l'USDOC selon laquelle le rachat de la dette était une subvention spécifique à une société	74
7.5.4.6 Conclusion générale sur les allégations de l'Indonésie au titre de l'article 2.1 c) de l'Accord SMC et du texte introductif de l'article 2.1 de l'Accord SMC	77
7.6 Allégations "tel qu'appliqué" concernant la détermination de l'existence d'une menace de dommage établie par l'USITC	78
7.6.1 Introduction	78
7.6.2 Allégations au titre de l'article 3.5 de l'Accord antidumping et de l'article 15.5 de l'Accord SMC (non-imputation)	79
7.6.2.1 Introduction	79
7.6.2.2 Critère juridique au titre de l'article 3.5 de l'Accord antidumping et de l'article 15.5 de l'Accord SMC.....	80
7.6.2.3 Examen par l'USITC des trois "autres facteurs" allégués	83
7.6.2.4 Reformulation du critère juridique au titre de la législation des États-Unis par l'USITC	87
7.6.2.5 Constatation de vulnérabilité formulée par l'USITC	88
7.6.2.6 Diminution projetée de la demande.....	91
7.6.2.7 Expiration du crédit d'impôt pour la "liqueur noire".....	94
7.6.2.8 Importations non visées.....	96
7.6.2.9 Conclusion générale sur les allégations de l'Indonésie au titre de l'article 3.5 de l'Accord antidumping et de l'article 15.5 de l'Accord SMC	97
7.6.3 Allégations au titre de l'article 3.7 de l'Accord antidumping et de l'article 15.7 de l'Accord SMC (menace de dommage).....	98
7.6.3.1 Introduction	98
7.6.3.2 Critère juridique au titre de l'article 3.7 de l'Accord antidumping et de l'article 15.7 de l'Accord SMC.....	98
7.6.3.3 Constatation de l'USITC selon laquelle les importations visées gagneraient des parts de marché au détriment de la branche de production nationale	100
7.6.3.3.1 Tendances des parts de marché pendant la période couverte par l'enquête	103
7.6.3.3.2 Augmentation probable de la capacité de production en Chine	108
7.6.3.3.3 Déclaration sous serment d'Unisource et établissement d'Eagle Ridge.....	111
7.6.3.4 Constatation de l'USITC selon laquelle les importations visées auraient des effets défavorables sur les prix intérieurs.....	115
7.6.3.5 Conclusion générale sur les allégations de l'Indonésie au titre de l'article 3.7 de l'Accord antidumping et de l'article 15.7 de l'Accord SMC	119

7.6.4 Allégations au titre de l'article 3.8 de l'Accord antidumping et de l'article 15.8 de l'Accord SMC ("soin particulier").....	119
7.6.4.1 Introduction	119
7.6.4.2 Critère juridique au titre de l'article 3.8 de l'Accord antidumping et de l'article 15.8 de l'Accord SMC.....	119
7.6.4.3 Question de savoir si la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC est incompatible avec l'article 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.8 de l'Accord SMC	120
7.7 Allégations "en tant que tel" d'incompatibilité de l'article 771 11) B) de la Loi douanière de 1930 des États-Unis (disposition sur le "partage égal des voix") avec l'article 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.8 de l'Accord SMC ("soin particulier")	122
7.7.1 Introduction.....	122
7.7.2 Critère juridique au titre de l'article 3.8 de l'Accord antidumping et de l'article 15.8 de l'Accord SMC.....	123
7.7.3 Question de savoir si la disposition des États-Unis sur le "partage égal des voix" est incompatible avec l'article 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.8 de l'Accord SMC	129
8 CONCLUSIONS	129

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE A

PROCÉDURES DE TRAVAIL DU GROUPE SPÉCIAL

Table des matières		Page
Annexe A-1	Procédures de travail du Groupe spécial	A-2
Annexe A-2	Procédures de travail additionnelles du Groupe spécial concernant les renseignements commerciaux confidentiels	A-7

ANNEXE B

ARGUMENTS DES PARTIES

Table des matières		Page
Annexe B-1	Premier résumé analytique intégré de l'Indonésie	B-2
Annexe B-2	Premier résumé analytique intégré des États-Unis	B-20
Annexe B-3	Deuxième résumé analytique intégré de l'Indonésie	B-39
Annexe B-4	Deuxième résumé analytique intégré des États-Unis	B-56

ANNEXE C

ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

Table des matières		Page
Annexe C-1	Résumé analytique intégré du Brésil	C-2
Annexe C-2	Résumé analytique intégré du Canada	C-6
Annexe C-3	Résumé analytique intégré de l'Union européenne	C-10
Annexe C-4	Résumé analytique intégré de la Turquie	C-15

ANNEXE D

DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES DU GROUPE SPÉCIAL

Table des matières		Page
Annexe D-1	Décision du Groupe spécial concernant la demande de droits de tierce partie renforcés présentée par le Canada	D-2
Annexe D-2	Décision du Groupe spécial concernant la demande relative aux RCC présentée par l'Union européenne	D-5

ANNEXE E

RÉEXAMEN INTÉIMAIRE

Table des matières		Page
Annexe E-1	Réexamen intérimaire	E-2

AFFAIRES CITÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>Brésil – Aéronefs</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Brésil – Programme de financement des exportations pour les aéronefs</i> , WT/DS46/AB/R , adopté le 20 août 1999
<i>CE – Accessoires de tuyauterie</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Communautés européennes – Droits antidumping sur les accessoires de tuyauterie en fonte malléable en provenance du Brésil</i> , WT/DS219/AB/R , adopté le 18 août 2003
<i>CE – Hormones</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)</i> , WT/DS26/AB/R , WT/DS48/AB/R , adopté le 13 février 1998
<i>CE – Mesures compensatoires visant les semi-conducteurs pour DRAM</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes – Mesures compensatoires visant les semi-conducteurs pour mémoires RAM dynamiques en provenance de Corée</i> , WT/DS299/R , adopté le 3 août 2005
<i>CE – Morceaux de poulet</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Communautés européennes – Classification douanière des morceaux de poulet désossés et congelés</i> , WT/DS269/AB/R , WT/DS286/AB/R , adopté le 27 septembre 2005, et Corr.1
<i>CE – Saumon (Norvège)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes – Mesure antidumping visant le saumon d'élevage en provenance de Norvège</i> , WT/DS337/R , adopté le 15 janvier 2008, et Corr.1
<i>CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Communautés européennes et certains États membres – Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs</i> , WT/DS316/AB/R , adopté le 1 ^{er} juin 2011
<i>CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes et certains États membres – Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs</i> , WT/DS316/R , adopté le 1 ^{er} juin 2011, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS316/AB/R
<i>Chine – AMGO</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Chine – Droits compensateurs et droits antidumping visant les aciers dits magnétiques laminés, à grains orientés, en provenance des États-Unis</i> , WT/DS414/AB/R , adopté le 16 novembre 2012
<i>Chine – AMGO</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Chine – Droits compensateurs et droits antidumping visant les aciers dits magnétiques laminés, à grains orientés, en provenance des États-Unis</i> , WT/DS414/R et Add.1, adopté le 16 novembre 2012, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS414/AB/R
<i>Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)</i>	Rapports de l'Organe d'appel <i>Chine – Mesures imposant des droits antidumping sur les tubes, sans soudure, en acier inoxydable haute performance ("HP-SSST") en provenance du Japon / Chine – Mesures imposant des droits antidumping sur les tubes, sans soudure, en acier inoxydable haute performance ("HP-SSST") en provenance de l'Union européenne</i> , WT/DS454/AB/R et Add.1 / WT/DS460/AB/R et Add.1, adoptés le 28 octobre 2015
<i>Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)</i>	Rapports du Groupe spécial <i>Chine – Mesures imposant des droits antidumping sur les tubes, sans soudure, en acier inoxydable haute performance ("HP-SSST") en provenance du Japon / Chine – Mesures imposant des droits antidumping sur les tubes, sans soudure, en acier inoxydable haute performance ("HP-SSST") en provenance de l'Union européenne</i> , WT/DS454/R et Add.1 / WT/DS460/R , Add.1 et Corr.1, adoptés le 28 octobre 2015, modifiés par les rapports de l'Organe d'appel WT/DS454/AB/R / WT/DS460/AB/R
<i>Égypte – Barres d'armature en acier</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Égypte – Mesures antidumping définitives à l'importation de barres d'armature en acier en provenance de Turquie</i> , WT/DS211/R , adopté le 1 ^{er} octobre 2002
<i>États-Unis – Acier au carbone</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Droits compensateurs sur certains produits plats en acier au carbone traité contre la corrosion en provenance d'Allemagne</i> , WT/DS213/AB/R , adopté le 19 décembre 2002
<i>États-Unis – Acier au carbone (Inde)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures compensatoires visant certains produits plats en acier au carbone laminés à chaud en provenance d'Inde</i> , WT/DS436/AB/R , adopté le 19 décembre 2014
<i>États-Unis – Acier laminé à chaud</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures antidumping appliquées à certains produits en acier laminés à chaud en provenance du Japon</i> , WT/DS184/AB/R , adopté le 23 août 2001
<i>États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2^{ème} plainte)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs (deuxième plainte)</i> , WT/DS353/AB/R , adopté le 23 mars 2012
<i>États-Unis – Bois de construction résineux IV</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Détermination finale en matière de droits compensateurs concernant certains bois d'œuvre résineux en provenance du Canada</i> , WT/DS257/AB/R , adopté le 17 février 2004

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
États-Unis – Bois de construction résineux IV	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Détermination finale en matière de droits compensateurs concernant certains bois d'œuvre résineux en provenance du Canada</i> , WT/DS257/R , adopté le 17 février 2004, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS257/AB/R
États-Unis – Bois de construction résineux VI	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Enquête de la Commission du commerce international dans l'affaire concernant les bois d'œuvre résineux en provenance du Canada</i> , WT/DS277/R , adopté le 26 avril 2004
États-Unis – Bois de construction résineux VI (article 21:5 – Canada)	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Enquête de la Commission du commerce international dans l'affaire concernant les bois d'œuvre résineux en provenance du Canada – Recours du Canada à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS277/AB/RW , adopté le 9 mai 2006, et Corr.1
États-Unis – Chemises et blouses de laine	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde</i> , WT/DS33/AB/R , adopté le 23 mai 1997, et Corr.1
États-Unis – Crevettes II (Viet Nam)	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures antidumping visant certaines crevettes en provenance du Viet Nam</i> , WT/DS429/R et Add.1, adopté le 22 avril 2015, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS429/AB/R
États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Droits antidumping et droits compensateurs définitifs visant certains produits en provenance de Chine</i> , WT/DS379/AB/R , adopté le 25 mars 2011
États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Droits antidumping et droits compensateurs définitifs visant certains produits en provenance de Chine</i> , WT/DS379/R , adopté le 25 mars 2011, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS379/AB/R
États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les semi-conducteurs pour mémoires RAM dynamiques (DRAM) en provenance de Corée</i> , WT/DS296/AB/R , adopté le 20 juillet 2005
États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les semi-conducteurs pour mémoires RAM dynamiques (DRAM) en provenance de Corée</i> , WT/DS296/R , adopté le 20 juillet 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS296/AB/R
États-Unis – Jeux	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontières de services de jeux et paris</i> , WT/DS285/AB/R , adopté le 20 avril 2005, et Corr.1
États-Unis – Maintien de la réduction à zéro	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Maintien en existence et en application de la méthode de réduction à zéro</i> , WT/DS350/AB/R , adopté le 19 février 2009
États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures compensatoires visant certains produits en provenance de Chine</i> , WT/DS437/AB/R , adopté le 16 janvier 2015
États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures compensatoires visant certains produits en provenance de Chine</i> , WT/DS437/R et Add.1, adopté le 16 janvier 2015, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS437/AB/R
États-Unis – Réduction à zéro (Japon) (article 21:5 – Japon)	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures relatives à la réduction à zéro et aux réexamens à l'extinction – Recours du Japon à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS322/AB/RW , adopté le 31 août 2009
États-Unis – Réexamens à l'extinction concernant les produits tubulaires pour champs pétrolifères	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Réexamens à l'extinction des mesures antidumping visant les produits tubulaires pour champs pétrolifères en provenance d'Argentine</i> , WT/DS268/AB/R , adopté le 17 décembre 2004
États-Unis – Restrictions à l'exportation	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures traitant les restrictions à l'exportation comme des subventions</i> , WT/DS194/R , adopté le 23 août 2001
États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de tubes et tuyaux de qualité carbone soudés, de section circulaire, en provenance de Corée</i> , WT/DS202/AB/R , adopté le 8 mars 2002
États-Unis – Viande d'agneau	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie</i> , WT/DS177/AB/R , WT/DS178/AB/R , adopté le 16 mai 2001
Japon – Boissons alcooliques II	Rapport de l'Organe d'appel <i>Japon – Taxes sur les boissons alcooliques</i> , WT/DS8/AB/R , WT/DS10/AB/R , WT/DS11/AB/R , adopté le 1 ^{er} novembre 1996
Japon – DRAM (Corée)	Rapport du Groupe spécial <i>Japon – Droits compensateurs visant les mémoires RAM dynamiques en provenance de Corée</i> , WT/DS336/R , adopté le 17 décembre 2007, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS336/AB/R

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>Mexique – Mesures antidumping visant le riz</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Mexique – Mesures antidumping définitives visant la viande de bœuf et le riz, plainte concernant le riz</i> , WT/DS295/AB/R , adopté le 20 décembre 2005
<i>Mexique – Sirop de maïs</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Mexique – Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose (SHTF) en provenance des États-Unis</i> , WT/DS132/R , adopté le 24 février 2000, et Corr.1
<i>Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Mexique – Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose (SHTF) en provenance des États-Unis – Recours des États-Unis à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS132/AB/RW , adopté le 21 novembre 2001
<i>République dominicaine – Importation et vente de cigarettes</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>République dominicaine – Mesures affectant l'importation et la vente de cigarettes sur le marché intérieur</i> , WT/DS302/AB/R , adopté le 19 mai 2005
<i>Thaïlande – Poutres en H</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Thaïlande – Droits antidumping sur les profilés en fer ou en aciers non alliés et les poutres en H en provenance de Pologne</i> , WT/DS122/AB/R , adopté le 5 avril 2001
<i>UE – Biodiesel (Argentine)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Union européenne – Mesures antidumping visant le biodiesel en provenance d'Argentine</i> , WT/DS473/R et Add.1, adopté le 26 octobre 2016, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS473/AB/R
<i>UE – Chaussures (Chine)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Union européenne – Mesures antidumping visant certaines chaussures en provenance de Chine</i> , WT/DS405/R , adopté le 22 février 2012

PIÈCES CITÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Pièce	Titre abrégé	Désignation/Titre complet
IDN-1	Ordonnance en matière de droits antidumping	Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from Indonesia: Antidumping Duty Order, <i>United States Federal Register</i> , Vol. 75, No. 221, (17 November 2010)
IDN-2	Ordonnance en matière de droits compensateurs	Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from Indonesia: Countervailing Duty Order, <i>United States Federal Register</i> , Vol. 75, No. 221 (17 November 2010)
IDN-3/US-66	Ouverture d'enquêtes en matière de droits antidumping	Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from Indonesia and the People's Republic of China: Initiation of Antidumping Duty Investigations, <i>United States Federal Register</i> , Vol. 74 No. 201 (20 October 2009)
IDN-4/US-65	Ouverture d'une enquête en matière de droits compensateurs	Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from Indonesia: Initiation of Countervailing Duty Investigation, <i>United States Federal Register</i> , Vol. 74 No. 201 (20 October 2009)
IDN-5/US-48	Détermination préliminaire en matière de droits compensateurs	Certain Coated Paper from Indonesia: Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination and Alignment of Final Countervailing Duty Determination with Final Antidumping Duty Determination, <i>United States Federal Register</i> , Vol. 75, No. 45 (9 March 2010)
IDN-6/US-47	Détermination finale en matière de droits compensateurs	Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from Indonesia: Final Affirmative Countervailing Duty Determination, <i>United States Federal Register</i> , Vol. 75, No. 186 (27 September 2010)
IDN-7/US-67	Détermination antidumping finale	Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from Indonesia: Final Determination of Sales at Less than Fair Value, <i>United States Federal Register</i> , Vol. 75, No. 186 (27 September 2010)
IDN-8	Avis de détermination préliminaire de l'USITC	Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from China and Indonesia: Determinations, <i>United States Federal Register</i> , Vol. 74, No. 224 (23 November 2009)
IDN-9/US-70	Avis de détermination finale de l'USITC	Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from China and Indonesia: Determinations, <i>United States Federal Register</i> , Vol. 75, No. 221 (17 November 2010)
IDN-10	Extrait du mémorandum sur les questions et la décision de l'USDOC, pages 1 à 20 et 48 à 56	Issues and Decision Memorandum for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from Indonesia: Final Affirmative Countervailing Duty Determination (20 September 2010), pp. 1-20 and 48-56
IDN-12	Extrait du Mémorandum CFS sur les questions et la décision de l'USDOC, pages 1, 27, 28 et 40 à 46	Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Countervailing Duty Determination: Coated Free Sheet Paper from Indonesia (17 October 2007), pp. 1, 27-28 and 40-46
IDN-13	Règlement du ministère du commerce de la République d'Indonésie, n° 20/M-DAG/PER/5/2008	Regulation of Minister of Trade of the Republic of Indonesia, No. 20/M-DAG/PER/5/2008, concerning provision for export of forestry industry products (29 May 2008)
IDN-14	Extrait de la deuxième partie de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au premier questionnaire supplémentaire, pages 22 à 38	Part Two of the Government of Indonesia's First Supplemental Questionnaire Response (22 February 2010), questions 55-60, pp. 22-38
IDN-15	Réponse des pouvoirs publics indonésiens au troisième questionnaire supplémentaire	Government of Indonesia's Third Supplemental Questionnaire Response (27 May 2010)
IDN-16	Réponse des pouvoirs publics indonésiens aux quatrième et cinquième questionnaires supplémentaires	Government of Indonesia's Fourth and Fifth Supplemental Questionnaires Response (22 June 2010)

Pièce	Titre abrégé	Désignation/Titre complet
IDN-18	Extrait de la détermination finale de l'USITC, pages 3 à 39 et C-3 à C-7	USITC, Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from China and Indonesia, Final Determination, Publication 4192 (November 2010), pp. 3-39 and C-3-C-7
IDN-20	Législations d'autres Membres sur le partage égal des voix	Canadian International Trade Tribunal Act (current to 21 June 2016), South African International Trade Administration Act (22 January 2003), Turkish Regulation on the Prevention of Unfair Competition in Imports (20 October 1999), and Argentinian Presidential Decree No. 766/94 (12 May 1994)
IDN-24	Avis de continuation de l'USITC	Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from China and Indonesia: Determinations, <i>United States Federal Register</i> , Vol. 81, No. 250 (29 December 2016)
IDN-25 (RCC)	Extrait de la réponse d'APP/SMG au questionnaire initial, pages 1, 25, 27, 29 et 30	PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills, PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia, Tbk, and PT. Indah Kiat Pulp & Paper Tbk's Initial Questionnaire Response (29 December 2009), pp. 1, 25, 27, 29, and 30 (RCC)
IDN-27 (RCC)	Pièce D-8 jointe à la réponse d'APP/SMG au questionnaire dans l'enquête antidumping	PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk, PT. Pindo Deli Pulp, and Paper Mills, Supplemental Section D Response, exhibit D-8 (20 January 2010) (RCC)
IDN-28 (RCC)	Pièce SD3-9 jointe à la réponse d'APP/SMG au questionnaire dans l'enquête antidumping	PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk, PT. Indah Kiat Pulp and Paper Tbk, and PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills, Supplemental Section D Response, exhibit SD3-9 (5 April 2010) (RCC)
IDN-30	Interdiction d'exporter des grumes	Joint Decree of the Minister of Forestry No. 1132/KPTS-II/2001 and the Minister of Industry and Trade No. 292/MPP/Kep/10/2001, Discontinuation of Log/Chip Raw Material Exports (8 October 2001)
IDN-36	Extrait du mémoire avant audition présenté par APP à l'USITC, pages 5 et 51	Pre-hearing Brief of APP-China and APP-Indonesia (13 September 2010), pp. 5 and 51
IDN-37	Partage égal des voix en matière de sauvegardes	<i>United States Code</i> , Title 19, Section 1330
IDN-41 (RCC)	Pièce 33 jointe à la deuxième partie de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au premier questionnaire supplémentaire	Part Two of the Government of Indonesia's First Supplemental Questionnaire Response, exhibit 33 (22 February 2010) (RCC)
IDN-45	Mémoire avant audition présenté par APP à l'USITC	Pre-hearing Brief of APP-China and APP-Indonesia (13 September 2010)
IDN-47	Statut de la CIJ	Statute of the International Court of Justice, Chapter XIV of the United Nations Charter, San Francisco (1945)
IDN-51	Extrait de la transcription de la conférence de l'USITC, pages 181 et 182	USITC, Investigations Nos. 701-TA-470-471 and 731-TA-1169-1170 (Preliminary), Conference Transcript (14 October 2009), pp. 181-182
IDN-52	Pièce 28 jointe au mémoire avant audition présenté par APP à l'USITC sur les données de RISI	Respondents' Pre-hearing Brief, exhibit 28 (13 September 2010) (RISI Data)
US-1	Détermination finale de l'USITC	USITC, Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from China and Indonesia, Final Determination, Publication 4192 (November 2010)
US-4	Extrait du mémoire après audition présenté par les requérants à l'USITC	Petitioners' Post-hearing Brief to USITC, Responses to Commissioner Questions, Commissioner Pinkert Question 3, exhibit 1, p. 21 (4 October 2010)
US-12	19 U.S.C. article 1677	<i>United States Code</i> , Title 19, Section 1677
US-26	Groupe des politiques antidumping, projet de code antidumping (août 1966)	Sub-Committee on Non-Tariff Barriers, Group on Anti-Dumping Policies, Possible Elements to be Considered for Inclusion in an Anti-Dumping Code, TN.64/NTB/W/13 (23 August 1966)
US-27	Code antidumping (juillet 1967)	Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade, L/2812 (12 July 1967)
US-29	Corée du Sud, Loi sur les enquêtes concernant les pratiques commerciales internationales déloyales	South Korea, Act on the Investigation of Unfair International Trade Practices No. 6417 (3 February 2001)
US-30	Groupe des politiques antidumping, projet de code antidumping (décembre 1966)	Sub-Committee on Non-Tariff Barriers, Group on Anti-Dumping Policies, Possible Elements to be Considered for Inclusion in an Anti-Dumping Code, TN.64/NTB/W/14 (9 December 1966)

Pièce	Titre abrégé	Désignation/Titre complet
US-31	Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC	Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Countervailing Duty Determination of Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from Indonesia (20 September 2010)
US-32	Réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire initial	Government of Indonesia's Initial Questionnaire Response (29 December 2009)
US-34 (RCC)	Deuxième partie de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au premier questionnaire supplémentaire	Part Two of the Government of Indonesia's First Supplemental Questionnaire Response (22 February 2010) (RCC)
US-35 (RCC)	Vérification par l'USDOC de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire	Verification of the Questionnaire Response Submitted by the Government of Indonesia: Countervailing Duty Investigation of Certain Coated Paper from Indonesia (3 August 2010) (RCC)
US-40	Présentation de renseignements factuels généraux par les requérants	Petitioner General Factual Information Submission (21 June 2010)
US-41	Troisième questionnaire supplémentaire adressé aux pouvoirs publics indonésiens	Third Supplemental Questionnaire to the Government of Indonesia (29 April 2010)
US-42	Cinquième questionnaire supplémentaire adressé aux pouvoirs publics indonésiens	Fifth Supplemental Questionnaire to the Government of Indonesia (11 June 2010)
US-43	Mémoire CFS sur les questions et la décision de l'USDOC	Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Countervailing Duty Determination: Coated Free Sheet Paper from Indonesia (17 October 2007)
US-44	Mémoire présenté par les pouvoirs publics indonésiens et APP/SMG à l'USDOC	Government of Indonesia and APP-Indonesia's Case Brief (17 August 2010)
US-56	19 U.S.C. article 1671d	United States Code, Title 19, Section 1671d
US-60	19 U.S.C. article 1673d	United States Code, Title 19, Section 1673d
US-68	Détermination finale en matière de droits compensateurs concernant des papiers couchés en provenance de Chine	Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from the People's Republic of China: Final Affirmative Countervailing Duty Determination, <i>United States Federal Register</i> , Vol. 75, No. 186 (27 September 2010)
US-69	Détermination antidumping finale concernant des papiers couchés en provenance de Chine	Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from the People's Republic of China: Final Determination of Sales at Less Than Fair Value, <i>United States Federal Register</i> , Vol. 75, No. 186 (27 September 2010)
US-74	Détermination finale en matière de droits compensateurs concernant les CFS	Certain Coated Paper from Indonesia: Final Affirmative Countervailing Duty Determination, <i>United States Federal Register</i> , Vol. 72, No. 206 (25 October 2007)
US-76	Lettre concernant la vérification adressée aux pouvoirs publics indonésiens	Letter dated 24 June 2010 from Barbara Tillman, USDOC, to the GOI
US-77	Description de la vérification adressée aux pouvoirs publics indonésiens	USDOC, Verification Outline (18 June 2010)
US-80	Requête	Petitions for the Imposition of Antidumping and Countervailing Duties on Certain Coated Paper from Indonesia and the People's Republic of China (23 September 2009)
US-81	Mémoire CFS: réunion avec un expert indépendant	Countervailing Duty Investigation of Coated Free Sheet Paper from Indonesia: Memorandum to File Regarding Verification Meeting with an Independent Expert (24 August 2007)
US-83 (RCC)	Pièce 5S-4 jointe à la réponse des pouvoirs publics indonésiens aux quatrième et cinquième questionnaires supplémentaires	Government of Indonesia's Fourth and Fifth Supplemental Questionnaires Response, exhibit 5S-4 (22 June 2010) (RCC)
US-84	Pièce 1 jointe à la réponse des pouvoirs publics indonésiens au troisième questionnaire supplémentaire	Government of Indonesia's Third Supplemental Questionnaire Response, exhibit 1 (29 April 2010)
US-87	Lettre des pouvoirs publics indonésiens à l'USDOC concernant l'IBRA	Letter dated 3 August 2010 from the Government of Indonesia to the USDOC Regarding IBRA

Pièce	Titre abrégé	Désignation/Titre complet
US-91 (RCC)	Réponse d'APP/SMG au questionnaire initial	PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills, PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia, Tbk, and PT. Indah Kiat Pulp & Paper, Tbk's Initial Questionnaire Response (29 December 2009) (RCC)
US-95	Extrait du mémoire avant audition présenté par APP à l'USITC, pages 24, 30, 36, 49 à 53 et 72	Pre-hearing Brief APP-China and APP-Indonesia (13 September 2010), pp. 24, 30, 36, 49-53, and 72
US-102	Statistiques mensuelles sur les importations	Certain Coated Paper: Monthly Import Statistics
US-104	Mémoire après audition présenté par APP à l'USITC	APP Post-hearing Brief to USITC (4 October 2010)
US-105	Observations finales présentées par APP à l'USITC	APP Final Comments to USITC (21 October 2010)
US-107	Extraits caviardés de la détermination finale de l'USITC et des observations finales présentées par APP à l'USITC	Previously-Redacted Discussion of the Unisource Affidavit (Exhibit US-2) in the Commission's Determination (Exhibit US-1) and APP's Final Comments (Exhibit US-105)
US-108	Extrait de la transcription de la conférence de l'USITC, pages 45 à 48, 179 et 180	USITC, Investigations Nos. 701-TA-470-471 and 731-TA-1169-1170 (Preliminary), Excerpt from Conference Transcript (14 October 2009), pp. 45-48 and 179-180
US-110	18 U.S.C. article 208	Acts affecting a personal financial interest, United States Code, Title 18, Section 208
US-118	Article 771 5A) de la Loi douanière de 1930	Tariff Act of 1930 Section 771(5A) (2 July 2015)

ABRÉVIATIONS UTILISÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Abréviation	Désignation
Accord antidumping	Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
Accord SMC	Accord sur les subventions et les mesures compensatoires
APP	Asia Pulp and Paper, Ltd. (Chine) et Asia Pulp and Paper, Ltd. (Indonésie)
APP/SMG	Asia Pulp and Paper/Sinar Mas Group
CCP	Certains papiers couchés
CDI	Commission du droit international
CFS	Feuilles de papier couché sans bois
Chine	République populaire de Chine
CMV	Coût des marchandises vendues
Convention de Vienne	Convention de Vienne sur le droit des traités, faite à Vienne le 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 331; 8 International Legal materials 679
Corée	République de Corée
Dollar EU	Dollar des États-Unis
DR	Droit (reboisement) Dana Reboisasi
Eagle Ridge	Eagle Ridge Paper Co.
États-Unis	États-Unis d'Amérique
GATT de 1994	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
HTI	Hutan Tanaman Industria
IBRA	Agence indonésienne de restructuration bancaire
Indah Kiat ou IK.	PT. Indah Kiat Pulp & Paper, Tbk
Mémorandum d'accord	Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends
OMC	Organisation mondiale du commerce
ORD	Organe de règlement des différends
Orleans	Orleans Offshore Investment Limited
Période couverte par l'enquête	Période couverte par l'enquête/durée de l'enquête ¹
Pindo Deli ou PD	PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills
PPAS	Programme de ventes d'actifs stratégiques
PSDH	Provisi Sumberdaya Hutan
RCC	Renseignements commerciaux confidentiels
RISI	Resource Information Systems Inc.
Rupiah	Rupiah indonésienne
Tjiwi Kimia ou TK	PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk
Unisource	Unisource Worldwide, Inc.
USDOC	Département du commerce des États-Unis
USITC	Commission du commerce international des États-Unis
WKS	PT. Wirakarya Sakti
WTA	World Trade Atlas

¹ Pour la période couverte par l'enquête de l'USDOC, voir la note de bas de page 57; pour la période couverte par l'enquête de l'USITC, voir le paragraphe 7.197.

1 INTRODUCTION

1.1 Plainte de l'Indonésie

1.1. Le 13 mars 2015, l'Indonésie a demandé l'ouverture de consultations avec les États-Unis conformément à l'article 4 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémoire d'accord), à l'article 17 de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (Accord antidumping), à l'article 30 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) et à l'article XXII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994) concernant:

- a. les droits antidumping et les droits compensateurs imposés par les États-Unis sur les importations de certains papiers couchés en provenance d'Indonésie; et
- b. l'article 771 11) B) de la Loi douanière de 1930, modifié, codifié dans le titre 19 du United States Code, article 1677 11) B).²

1.2. Les consultations ont eu lieu le 25 juin 2015, mais n'ont pas permis de régler le différend.

1.2 Établissement et composition du Groupe spécial

1.3. Le 9 juillet 2015, l'Indonésie a demandé, conformément à l'article 6 du Mémoire d'accord, l'établissement d'un groupe spécial doté du mandat type.³ Le 20 août 2015, l'Indonésie a présenté une nouvelle demande d'établissement d'un groupe spécial.⁴ À sa réunion du 28 septembre 2015, l'Organe de règlement des différends (ORD) a établi un groupe spécial comme l'Indonésie l'avait demandé dans le document WT/DS491/3 conformément à l'article 6 du Mémoire d'accord.⁵

1.4. Le mandat du Groupe spécial est le suivant:

Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par les parties au différend, la question portée devant l'ORD par l'Indonésie dans le document WT/DS491/3; faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans lesdits accords.⁶

1.5. Le 25 janvier 2016, l'Indonésie a demandé au Directeur général, en vertu de l'article 8:7 du Mémoire d'accord, de déterminer la composition du Groupe spécial. Le 4 février 2016, le Directeur général a donc donné au Groupe spécial la composition suivante:

Président: M. Hanspeter Tschäni

Membres: M. Martin Garcia
Mme Enie Neri de Ross

1.6. Le Brésil, le Canada, la Chine, la Corée, l'Inde, la Turquie et l'Union européenne ont notifié leur intérêt pour la participation aux travaux du Groupe spécial en tant que tierces parties.

² Demande de consultations présentée par l'Indonésie, WT/DS491/1.

³ Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Indonésie, WT/DS491/2.

⁴ Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Indonésie, WT/DS491/3 (ci-après demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Indonésie).

⁵ ORD, compte rendu de la réunion tenue le 28 septembre 2015, WT/DSB/M/368.

⁶ Constitution du Groupe spécial, WT/DS491/4.

1.3 Travaux du Groupe spécial

1.3.1 Généralités

1.7. Après avoir consulté les parties, le Groupe spécial a adopté ses procédures de travail⁷ et son calendrier le 29 juillet 2016. Le calendrier a été révisé le 15 août 2016 et le 23 mai 2017.

1.8. Le Groupe spécial a commencé ses travaux sur le présent différend plus tard que prévu en raison de problèmes de personnel au Secrétariat de l'OMC.⁸ Il a tenu une première réunion de fond avec les parties les 6 et 7 décembre 2016. Une séance avec les tierces parties a eu lieu le 7 décembre 2016. Le Groupe spécial a tenu une deuxième réunion de fond avec les parties les 28 et 29 mars 2017. Le 23 mai 2017, il a remis la partie descriptive de son rapport aux parties. Il a remis son rapport intermédiaire aux parties le 24 août 2017. Il a remis son rapport final aux parties le 6 octobre 2017.

1.3.2 Procédures de travail additionnelles concernant les RCC

1.9. Le 11 juillet 2016, l'Indonésie a demandé au Groupe spécial d'adopter des procédures de travail additionnelles concernant les renseignements commerciaux confidentiels (RCC). À cette fin, le 20 juillet 2016, les parties ont présenté au Groupe spécial une proposition conjointe concernant des procédures RCC additionnelles. Après avoir examiné la proposition des parties, le Groupe spécial a adopté des procédures de travail additionnelles pour la protection des RCC le 29 juillet 2016.⁹

1.3.3 Demande de décision préliminaire

1.10. Dans leur première communication écrite datée du 12 septembre 2016¹⁰, les États-Unis ont demandé que le Groupe spécial rende une décision préliminaire indiquant que certains arguments avancés par l'Indonésie dans sa première communication écrite ne relevaient pas du mandat du Groupe spécial.¹¹ L'Indonésie a répondu à la demande des États-Unis le 26 septembre 2016.¹² Les parties ont en outre répondu à leurs arguments respectifs concernant la demande des États-Unis dans leurs communications et déclarations ultérieures au Groupe spécial.¹³ Les tierces parties ont aussi été invitées à formuler des observations sur la demande des États-Unis dans leurs communications en tant que tierces parties mais elles ne l'ont pas fait.¹⁴ Nous traitons la demande des États-Unis plus loin dans nos constatations.

1.3.4 Demandes de nature procédurale présentées par certaines tierces parties

1.11. Le 8 juillet 2016, le Canada a demandé que le Groupe spécial lui accorde certains droits de tierce partie "passifs" additionnels dans la présente procédure. Les parties ont présenté oralement des observations sur la demande du Canada à la réunion d'organisation et les États-Unis ont présenté des observations écrites additionnelles le 20 juillet 2016. Dans une communication datée du 3 novembre 2016, le Groupe spécial a informé les parties et les tierces parties qu'il avait rejeté

⁷ Procédures de travail du Groupe spécial, annexe A-1.

⁸ Communication du Groupe spécial, WT/DS491/5.

⁹ Procédures de travail additionnelles du Groupe spécial concernant les renseignements commerciaux confidentiels, annexe A-2.

¹⁰ Le 16 septembre 2016, les États-Unis ont communiqué des corrections concernant leur première communication écrite. À la demande du Groupe spécial, le 6 octobre 2016, les États-Unis ont présenté une version corrigée, consolidée, de leur première communication écrite. Dans le présent rapport, le Groupe spécial se réfère à la version corrigée, consolidée, de la première communication écrite des États-Unis datée du 6 octobre 2016.

¹¹ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 33 à 40.

¹² Indonésie, réponse à la demande de décision préliminaire présentée par les États-Unis.

¹³ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 14 à 17; réponse aux questions n° 4 et 6 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphes 11 à 16; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 4 à 7. États-Unis, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 6 à 8; réponse aux questions n° 3, 5 et 7 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphes 10 à 18; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 3.

¹⁴ Groupe spécial, communication aux parties et aux tierces parties datée du 16 septembre 2016.

la demande de droits de tierce partie renforcés présentée par le Canada. La décision du Groupe spécial est exposée à l'annexe D-1.

1.12. Dans sa communication en tant que tierce partie datée du 26 septembre 2016, l'Union européenne a contesté les procédures RCC additionnelles adoptées par le Groupe spécial au motif qu'elles ne prévoyaient pas l'accès des tierces parties aux RCC communiqués par les parties, et a demandé que les tierces parties aient accès aux pièces contenant des RCC communiquées par les parties avec leurs premières communications écrites. Les parties ont présenté des observations écrites sur la demande de l'Union européenne le 2 novembre 2016. Le 4 novembre 2016, le Groupe spécial a informé les parties et les tierces parties qu'il considérait qu'il n'était ni approprié ni nécessaire d'accéder à la demande de l'Union européenne. La décision du Groupe spécial est exposée à l'annexe D-2.

2 ASPECTS FACTUELS ET MESURES EN CAUSE

2.1. Le présent différend concerne deux ensembles de mesures des États-Unis.

2.2. Premièrement, l'Indonésie conteste l'imposition par les États-Unis de droits antidumping et de droits compensateurs sur les importations de certains papiers couchés en provenance d'Indonésie conformément aux ordonnances en matière de droits antidumping et compensateurs publiées le 17 novembre 2010.¹⁵ Spécifiquement, les allégations "tel qu'appliqué" de l'Indonésie concernent certains aspects de la détermination finale rendue par le Département du commerce des États-Unis (USDOC) dans son enquête en matière de droits compensateurs sur certains papiers couchés en provenance d'Indonésie, ainsi que la détermination finale de l'existence d'une menace de dommage de la Commission du commerce international des États-Unis (USITC) concernant des importations subventionnées et faisant l'objet d'un dumping en provenance d'Indonésie et de Chine.

2.3. Deuxièmement, l'Indonésie conteste "en tant que tel", c'est-à-dire indépendamment de son application dans des cas spécifiques, l'article 771 11) B) de la Loi douanière de 1930, modifié, codifié dans le titre 19 du United States Code, article 1677 11) B).¹⁶ En particulier, l'Indonésie conteste "en tant que tel" le recours à cette disposition législative dans des déterminations positives de l'existence d'une menace de dommage.

2.4. S'agissant du premier ensemble de mesures, le 23 septembre 2009, trois sociétés et un syndicat ont déposé une requête au nom de la branche de production nationale des États-Unis en vue de l'application de droits antidumping et de droits compensateurs aux importations de certains papiers couchés en provenance d'Indonésie et de Chine.¹⁷ Le 20 octobre 2009, l'USDOC a ouvert des enquêtes en matière de droits antidumping et en matière de droits compensateurs parallèles sur les importations de certains papiers couchés en provenance d'Indonésie et sur les importations du même produit en provenance de Chine.¹⁸

2.5. Dans l'enquête en matière de droits compensateurs visant les papiers couchés en provenance d'Indonésie, l'USDOC a choisi Asia Pulp and Paper/Sinar Mas Group (APP/SMG) comme unique société tenue de répondre dans le cadre de l'enquête.¹⁹ Le 9 mars 2010, l'USDOC a rendu sa détermination préliminaire en matière de droits compensateurs, dans laquelle il calculait un taux de subventionnement de 17,48% pour APP/SMG, et attribuait le même taux à tous les autres producteurs et exportateurs.²⁰ L'USDOC a rendu sa détermination finale le 27 septembre 2010.²¹

¹⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 1, 15 et 16 (faisant référence à l'ordonnance en matière de droits antidumping (pièce IDN-1) et à l'ordonnance en matière de droits compensateurs (pièce IDN-2)).

¹⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 5.

¹⁷ Requête (pièce US-80).

¹⁸ Ouverture d'enquêtes en matière de droits antidumping (pièces IDN-3/US-66 (document présenté deux fois)); ouverture d'une enquête en matière de droits compensateurs (pièces IDN-4/US-65 (document présenté deux fois)); et détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page I-1.

¹⁹ Les sociétés d'APP/SMG interrogées étaient PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk. (Tjiwi Kimia ou TK), PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills (Pindo Deli ou PD) et PT. Indah Kiat Pulp & Paper, Tbk. (Indah Kiat ou IK).

²⁰ Détermination préliminaire en matière de droits compensateurs (pièces IDN-5/US-48 (document présenté deux fois)).

²¹ Détermination finale en matière de droits compensateurs (pièces IDN-6/US-47 (document présenté deux fois)). Le mémorandum sur les questions et la décision de l'USDOC connexe (pièces IDN-10/US-31) est

Dans sa détermination finale, l'USDOC a déterminé, entre autres choses, que trois mesures des pouvoirs publics indonésiens – la fourniture de bois sur pied, l'interdiction d'exporter des grumes, et l'annulation de la dette pour APP/SMG – constituaient des subventions pouvant donner lieu à une mesure compensatoire. L'USDOC a calculé un taux net global de subventionnement de 17,94% pour APP/SMG, et a attribué le même taux à tous les autres producteurs et exportateurs.²²

2.6. L'USITC a publié l'avis d'ouverture de son enquête préliminaire sur l'existence d'un dommage le 30 septembre 2009, et a rendu une détermination préliminaire positive le 23 novembre 2009.²³ Le 17 novembre 2010, elle a rendu sa détermination finale, dans laquelle elle constatait que la branche de production nationale des États-Unis était menacée de subir un dommage important en raison des importations de certains papiers couchés en provenance de Chine et d'Indonésie.²⁴ À la même date, l'USDOC a publié des ordonnances en matière de droits antidumping et compensateurs imposant, entre autres choses, des droits compensateurs à un taux de 17,94% sur les importations d'APP/SMG et de "tous les autres" producteurs/exportateurs indonésiens.²⁵

3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATION DEMANDÉES PAR LES PARTIES

3.1. Dans le contexte de ses allégations "tel qu'appliqué" concernant les mesures antidumping et compensatoires en cause, l'Indonésie demande que le Groupe spécial constate:

- a. S'agissant de la détermination de l'USDOC relative aux subventions, que²⁶:
 - i. les constatations de l'USDOC selon lesquelles les pouvoirs publics indonésiens fournissent du bois sur pied moyennant une rémunération moins qu'adéquante et l'interdiction d'exporter des grumes imposée par les pouvoirs publics indonésiens confère un avantage, sont incompatibles avec l'article 14 d) de l'Accord SMC parce que l'USDOC a fait une détermination *per se* de l'existence d'une distorsion des prix fondée uniquement sur la part de marché prédominante du bois sur pied provenant de forêts publiques;
 - ii. la constatation de l'USDOC, fondée sur une déduction défavorable, selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens "ont sciemment permis à une entreprise affiliée à un débiteur de racheter sa propre dette en contravention du droit indonésien" est incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC;

daté du 20 septembre 2010. La pièce de l'Indonésie contient des extraits du mémorandum sur les questions et la décision alors que la pièce US-31 comprend le document *in extenso*. C'est pourquoi dans nos constatations, nous faisons généralement référence à cette dernière pièce plutôt qu'à la pièce IDN-10.

²² Détermination finale en matière de droits compensateurs (pièces IDN-6/US-47 (document présenté deux fois)), page 59211; mémorandum sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31). À la même date, l'USDOC a rendu ses déterminations finales dans le cadre de l'enquête en matière de droits compensateurs concernant des papiers couchés en provenance de Chine et des enquêtes antidumping concernant des papiers couchés en provenance d'Indonésie et de Chine, menées en parallèle. (Détermination antidumping finale (pièces IDN-7/US-67 (document présenté deux fois)); détermination antidumping finale concernant des papiers couchés en provenance de Chine (pièce US-69); et détermination finale en matière de droits compensateurs concernant des papiers couchés en provenance de Chine (pièce US-68)).

²³ Avis de détermination préliminaire de l'USITC (pièce IDN-8).

²⁴ Avis de détermination finale de l'USITC (pièces IDN-9/US-70 (document présenté deux fois)); détermination finale de l'USITC (pièces IDN-18/US-1). Comme il est indiqué plus loin dans la note de bas de page 355, la pièce IDN-18 contient des extraits de la détermination alors que la pièce US-1 comprend la détermination *in extenso*. C'est pourquoi dans nos constatations, nous faisons généralement référence à cette dernière pièce.

²⁵ Ordonnance en matière de droits antidumping (pièce IDN-1), page 70206; ordonnance en matière de droits compensateurs (pièce IDN-2), page 70207. L'USITC a engagé des réexamens ("à l'extinction") après cinq ans en ce qui concerne les droits antidumping et les droits compensateurs visant les importations de certains papiers couchés en provenance d'Indonésie et de Chine le 1^{er} octobre 2015. Le 29 décembre 2016, l'USITC a publié sa détermination selon laquelle il était probable que le dommage important causé à une branche de production des États-Unis subsisterait ou se reproduirait dans un laps de temps raisonnablement prévisible si les droits étaient abrogés. (avis de continuation de l'USITC (pièce IDN-24), page 96044).

²⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 3 et 166; deuxième communication écrite, paragraphes 2 à 5.

- iii. les constatations de spécificité formulées par l'USDOC sont incompatibles avec l'article 2.1 c) de l'Accord SMC parce que l'USDOC n'a pas déterminé que le recouvrement de droits d'abattage, l'interdiction d'exporter des grumes ou l'annulation alléguée de la dette faisaient partie d'un plan ou d'un système destiné à conférer un avantage;
 - iv. la constatation de spécificité formulée par l'USDOC en relation avec l'annulation de la dette est incompatible avec l'article 2.1 de l'Accord SMC parce que l'USDOC "n'a pas identifié la juridiction dont il était allégué qu'elle accordait un avantage, ce qui remet en question l'analyse de la spécificité"²⁷;
- b. S'agissant de la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC, que²⁸ :
- i. la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC est incompatible avec l'article 3.5 de l'Accord antidumping et l'article 15.5 de l'Accord SMC parce que l'USITC a imputé aux importations visées des effets défavorables causés par d'autres facteurs;
 - ii. la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC est incompatible avec l'article 3.7 de l'Accord antidumping et l'article 15.7 de l'Accord SMC parce que l'USITC a fondé ses constatations de l'existence d'une menace sur des conjectures et de lointaines possibilités; et
 - iii. la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC est incompatible avec l'article 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.8 de l'Accord SMC parce que l'USITC n'a pas fait preuve d'un soin particulier.

3.2. Dans le contexte de ses allégations "en tant que tel", l'Indonésie demande que le Groupe spécial constate que l'article 771 11) B) de la Loi douanière de 1930, modifié, codifié dans le titre 19 du United States Code, article 1677 11) B), selon lequel un partage égal des voix concernant une menace de dommage est considéré comme une détermination positive de l'existence d'une menace de dommage, est "en tant que tel" incompatible avec l'article 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.8 de l'Accord SMC parce qu'il empêche de faire preuve d'un soin particulier.²⁹

3.3. L'Indonésie demande en outre, conformément à l'article 19:1 du Mémoire d'accord, que le Groupe spécial recommande aux États-Unis de rendre leurs mesures conformes à l'Accord antidumping et à l'Accord SMC.³⁰

3.4. Les États-Unis demandent que le Groupe spécial rejette les allégations formulées par l'Indonésie dans le présent différend dans leur intégralité.³¹ En outre, comme il est indiqué plus haut, les États-Unis demandent que le Groupe spécial constate que certains arguments avancés par l'Indonésie ne relèvent pas du mandat du Groupe spécial.

²⁷ L'Indonésie a aussi initialement contesté les constatations de spécificité formulées par l'USDOC concernant la fourniture de bois sur pied et l'interdiction d'exporter des grumes, faisant valoir qu'elles étaient incompatibles avec l'article 2.1 de l'Accord SMC parce que l'USDOC n'avait pas identifié la juridiction dont il était allégué qu'elle accordait un avantage. (Indonésie, première communication écrite, paragraphe 3) Toutefois, à la première réunion du Groupe spécial, l'Indonésie a informé le Groupe spécial qu'elle avait décidé de ne pas maintenir ces allégations. (Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 56).

²⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 4 et 166; deuxième communication écrite, paragraphes 6 à 9.

²⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 5 et 166; deuxième communication écrite, paragraphe 10.

³⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 166; deuxième communication écrite, paragraphe 87. Bien que l'Indonésie indique que les mesures des États-Unis sont aussi incompatibles avec le "GATT de 1994" (Indonésie, première communication écrite, paragraphe 1) et demande que le Groupe spécial recommande que les États-Unis rendent leurs mesures conformes, entre autres choses, au GATT de 1994 (Indonésie, première communication écrite, paragraphe 166; deuxième communication écrite, paragraphe 87), l'Indonésie ne formule aucune allégation spécifique au titre d'une quelconque disposition du GATT de 1994.

³¹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 355.

4 ARGUMENTS DES PARTIES

4.1. Les arguments des parties sont exposés dans les résumés analytiques qu'elles ont fournis au Groupe spécial conformément au paragraphe 19 des procédures de travail adoptées par celui-ci (voir les annexes B-1, B-2, B-3 et B-4).

5 ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

5.1. Les arguments du Brésil, du Canada, de la Turquie et de l'Union européenne sont exposés dans les résumés analytiques qu'ils ont fournis au Groupe spécial conformément au paragraphe 20 des procédures de travail adoptées par celui-ci (voir les annexes C-1, C-2, C-3 et C-4). La Chine a présenté des réponses aux questions posées par le Groupe spécial aux tierces parties, mais n'a pas fourni de résumé analytique de ses arguments au Groupe spécial. La Corée et l'Inde n'ont pas présenté d'arguments écrits ou oraux au Groupe spécial.

6 RÉEXAMEN INTÉIMAIRE

6.1. Le 24 août 2017, le Groupe spécial a remis son rapport intérimaire aux parties. Le 6 septembre 2017, les États-Unis ont demandé par écrit au Groupe spécial que des aspects précis du rapport intérimaire soient réexaminés. Le même jour, l'Indonésie a informé le Groupe spécial qu'elle ne présentait aucune observation sur le rapport intérimaire. Aucune partie n'a demandé de réunion consacrée au réexamen intérimaire. Le 14 septembre 2017, l'Indonésie a présenté des observations sur certaines demandes de réexamen des États-Unis.

6.2. L'annexe E-1 expose les demandes présentées par les parties pendant la phase de réexamen intérimaire, les observations de l'Indonésie sur les demandes des États-Unis, ainsi que l'examen effectué par le Groupe spécial et ses décisions concernant ces demandes.

7 CONSTATATIONS

7.1 Introduction

7.1. Pour examiner la plainte en l'espèce, nous exposerons tout d'abord les principes pertinents qui guident notre examen, y compris les principes pertinents concernant l'interprétation des traités, le critère d'examen et la charge de la preuve dans les procédures de règlement des différends à l'OMC. Nous examinerons ensuite l'application de l'article 12:11 du Mémorandum d'accord qui concerne le traitement spécial et différencié, puis traiterons la demande de décision préliminaire présentée par les États-Unis. Nous poursuivons en examinant, dans l'ordre suivant: a) les allégations "tel qu'appliqué" de l'Indonésie concernant la détermination de l'USDOC relative aux subventions visant des papiers couchés en provenance d'Indonésie; b) les allégations "tel qu'appliqué" de l'Indonésie concernant la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC visant des papiers couchés en provenance de Chine et d'Indonésie; et c) les allégations "en tant que tel" de l'Indonésie concernant l'article 771 1) B) de la Loi douanière de 1930 des États-Unis (la disposition sur le "partage égal des voix").

7.2 Principes généraux concernant l'interprétation des traités, le critère d'examen applicable et la charge de la preuve

7.2.1 Interprétation des traités

7.2. L'article 3:2 du Mémorandum d'accord dispose que le système de règlement des différends a pour objet de clarifier les dispositions existantes des accords visés "conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public". L'article 17.6 ii) de l'Accord antidumping prescrit de même aux groupes spéciaux d'interpréter les dispositions dudit accord conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public. Il est généralement admis que les principes codifiés aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne constituent de telles règles coutumières.³²

³² Rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 12.

7.2.2 Critères d'examen

7.3. En règle générale, les groupes spéciaux sont liés par le critère d'examen énoncé à l'article 11 du Mémorandum d'accord, dont la partie pertinente dispose ce qui suit:

Un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions[.]

7.4. Outre l'article 11 du Mémorandum d'accord, l'article 17.6 de l'Accord antidumping énonce un critère d'examen spécifique applicable aux différends relevant de l'Accord antidumping:

i) dans son évaluation des faits de la cause, le groupe spécial déterminera si l'établissement des faits par les autorités était correct et si leur évaluation de ces faits était impartiale et objective. Si l'établissement des faits était correct et que l'évaluation était impartiale et objective, même si le groupe spécial est arrivé à une conclusion différente, l'évaluation ne sera pas infirmée;

ii) le groupe spécial interprétera les dispositions pertinentes de l'Accord conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public. Dans les cas où le groupe spécial constatera qu'une disposition pertinente de l'Accord se prête à plus d'une interprétation admissible, le groupe spécial constatera que la mesure prise par les autorités est conforme à l'Accord si elle repose sur l'une de ces interprétations admissibles.

7.5. Ainsi, l'article 11 du Mémorandum d'accord et l'article 17.6 de l'Accord antidumping pris conjointement établissent le critère d'examen que nous devons appliquer en ce qui concerne les aspects tant factuels que juridiques du présent différend.

7.6. L'"évaluation objective" à laquelle doit procéder un groupe spécial en examinant la détermination faite par l'autorité chargée de l'enquête doit être éclairée par un examen de la question de savoir si l'autorité chargée de l'enquête a fourni une explication motivée et adéquate: a) de la façon dont les éléments de preuve versés au dossier étayaient ses constatations de fait; et b) de la façon dont ces constatations de fait étayaient sa détermination globale.³³ En outre, en ce qui concerne l'"explication motivée et adéquate", l'Organe d'appel a fait observer ce qui suit:

Ce qui est "adéquat" dépendra forcément des faits et circonstances de l'affaire et des allégations particulières formulées, mais plusieurs lignes générales d'examen sont probablement pertinentes. L'examen effectué par le groupe spécial devrait vérifier si le raisonnement de l'autorité est cohérent et logique au plan interne. Le groupe spécial doit entreprendre un examen approfondi du point de savoir si les explications données montrent comment l'autorité chargée de l'enquête a traité les faits et éléments de preuve versés au dossier et si elle avait été saisie d'éléments de preuve positifs à l'appui des inférences qu'elle a faites et des conclusions qu'elle a tirées. Le groupe spécial doit examiner si les explications fournies démontrent que l'autorité chargée de l'enquête a dûment tenu compte de la complexité des données dont elle était saisie et qu'elle a expliqué pourquoi elle avait rejeté d'autres explications et interprétations possibles des éléments de preuve versés au dossier ou y avait attaché moins d'importance. Un groupe spécial doit être ouvert à la possibilité que les explications données par l'autorité ne soient pas motivées ou adéquates au vu d'autres explications plausibles et doit faire attention à ne pas assumer lui-même le rôle de juge initial des faits, ni être passif en "simplement *accept[ant]* les conclusions des autorités compétentes".³⁴

³³ Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphe 186; *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 103.

³⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux VI (article 21:5 – Canada)*, paragraphe 93 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 106). (italique dans l'original)

7.7. Par conséquent, il est clair qu'un groupe spécial ne devrait ni procéder à un examen *de novo* des éléments de preuve, ni substituer son propre jugement à celui de l'autorité chargée de l'enquête. Un groupe spécial doit limiter son examen aux éléments de preuve dont disposait l'autorité chargée de l'enquête au cours de l'enquête et il doit tenir compte de tous les éléments de preuve de ce type communiqués par les parties au différend.³⁵ Dans le même temps, un groupe spécial ne doit pas simplement s'en remettre aux conclusions de l'autorité chargée de l'enquête; l'examen de ces conclusions par un groupe spécial doit être "détaillé", "critique et approfondi".³⁶

7.2.3 Charge de la preuve

7.8. Les principes généraux applicables à l'attribution de la charge de la preuve dans le système de règlement des différends de l'OMC exigent qu'une partie alléguant qu'il y a eu violation d'une disposition d'un Accord de l'OMC établisse et prouve son allégation.³⁷ Par conséquent, en tant que partie plaignante, l'Indonésie a la charge de démontrer que les mesures des États-Unis qu'elle conteste sont incompatibles avec les dispositions des accords visés qu'elle invoque. L'Organe d'appel a dit qu'une partie plaignante s'acquitterait de la charge lui incombant lorsqu'elle établirait des éléments *prima facie*, à savoir des éléments qui, en l'absence de réfutation effective par la partie défenderesse, feraient obligation au groupe spécial, en droit, de statuer en faveur de la partie plaignante.³⁸ Il appartient généralement à chaque partie qui affirme un fait d'en apporter la preuve.³⁹

7.3 Traitement spécial et différencié

7.9. L'article 12:11 du Mémoire d'accord dispose ce qui suit:

Dans les cas où une ou plusieurs des parties seront des pays en développement Membres, le rapport du groupe spécial indiquera expressément la façon dont il aura été tenu compte des dispositions pertinentes sur le traitement différencié et plus favorable pour les pays en développement Membres, qui font partie des accords visés et qui auront été invoquées par le pays en développement Membre au cours de la procédure de règlement des différends.

7.10. Dans le présent différend, l'Indonésie fait référence à l'article 15 de l'Accord antidumping et à l'article 27 de l'Accord SMC, qui prévoient tous deux un traitement spécial et différencié pour les pays en développement. Toutefois, elle ne formule aucune allégation d'incompatibilité avec ces dispositions et, comme il est indiqué plus loin dans notre rapport, l'article 15 de l'Accord antidumping et l'article 27 de l'Accord SMC ne sont pas pertinents pour l'interprétation et l'application des dispositions invoquées par l'Indonésie dans ses allégations.⁴⁰

7.4 Mandat – demande de décision préliminaire présentée par les États-Unis

7.11. Comme il est indiqué plus haut⁴¹, dans leur première communication écrite, les États-Unis ont demandé que le Groupe spécial constate que certains arguments avancés par l'Indonésie dans sa première communication écrite ne relevaient pas du mandat du Groupe spécial.⁴² L'exception soulevée par les États-Unis concerne deux ensembles d'arguments présentés par l'Indonésie au Groupe spécial.

7.12. Premièrement, les États-Unis font valoir que, dans le contexte de son allégation au titre de l'article 14 d) concernant le calcul de l'avantage s'agissant de l'interdiction d'exporter des grumes et de son allégation au titre de l'article 2.1 c) relative à l'aspect "programme de subventions" de la détermination de spécificité concernant cette interdiction, l'Indonésie avance des arguments qui

³⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphes 187 et 188.

³⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux VI (article 21:5 – Canada)*, paragraphe 93.

³⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, pages 15 et 16.

³⁸ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, paragraphe 104.

³⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, pages 15 et 16.

⁴⁰ Voir plus loin les paragraphes 7.120 et 7.346.

⁴¹ Voir plus haut le paragraphe 1.10.

⁴² États-Unis, première communication écrite, paragraphes 33 à 40.

sont "assimilables" à des allégations au titre de l'article 1.1 a) de l'Accord SMC, en ce qui concerne la question de la contribution financière.⁴³ Les États-Unis font référence, en particulier, aux arguments avancés par l'Indonésie, à l'appui de ses allégations au titre de l'article 2.1 c) et de l'article 14 d), selon lesquels l'interdiction d'exporter des grumes est un type de restriction à l'exportation qui ne peut pas constituer une subvention et l'interdiction d'exporter des grumes ne constitue pas une fourniture de biens à laquelle les pouvoirs publics ont chargé ou ordonné de procéder. Les États-Unis estiment que ces arguments concernent la question de savoir si une interdiction d'exporter constitue une contribution financière au sens de l'article 1.1 a) et que, par conséquent, les arguments de l'Indonésie sont équivalents à des allégations au titre de cette disposition.

7.13. Deuxièmement, les États-Unis opposent une exception à certains arguments présentés par l'Indonésie à l'appui de ses allégations au titre de l'article 14 d), de l'article 2.1 c) et du texte introductif de l'article 2.1, qui de l'avis des États-Unis concernent en fait la question de savoir si la détermination de l'USDOC exposait "de façon suffisamment détaillée les constatations et les conclusions établies sur tous les points de fait et de droit jugés importants", question régie par l'article 22.3 de l'Accord SMC.⁴⁴ Les États-Unis estiment que, alors que le critère d'examen pertinent au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord et de l'article 17.6 de l'Accord antidumping exige que le groupe spécial chargé d'une affaire examine si l'autorité chargée de l'enquête a fourni des explications motivées et adéquates de la façon dont les éléments de preuve étayaient ses constatations de fait et de la façon dont ces constatations étayaient à leur tour sa détermination, la question du niveau de détail que présente l'avis au public d'une détermination de l'autorité chargée de l'enquête constitue un examen distinct, de fond, qui relève dûment de l'article 22.3 de l'Accord SMC. En l'espèce, les États-Unis font valoir que la préoccupation exprimée par l'Indonésie au sujet de l'utilisation par l'USDOC de certains mots, expressions ou éléments dans ses explications, et de l'espace qu'ils occupent relève dûment d'une allégation au titre de l'article 22.3 plutôt que des dispositions citées par l'Indonésie.⁴⁵

7.14. Les États-Unis notent que la demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Indonésie ne contient pas d'allégations au titre des articles 1.1 a) ou 22.3 de l'Accord SMC. Aussi, citant les articles 6.2 et 7 du Mémoire d'accord, ils estiment qu'il n'y a pas de fondement juridictionnel pour que le Groupe spécial examine le bien-fondé des arguments de l'Indonésie décrits plus haut, et que ces arguments ne relèvent pas du mandat du Groupe spécial.⁴⁶

7.15. En premier lieu, les États-Unis ont demandé une décision préliminaire indiquant que les arguments de l'Indonésie décrits plus haut ne relevaient pas du mandat du Groupe spécial. Les États-Unis ont ensuite révisé leur demande de décision préliminaire.⁴⁷ S'agissant de leur exception selon laquelle certains arguments concernant l'interdiction d'exporter des grumes sont assimilables à des allégations au titre de l'article 1.1 a), les États-Unis demandent finalement au Groupe spécial de rendre une décision préliminaire dans laquelle soit: a) il constate que les allégations "putatives"

⁴³ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 37 et 38 et notes de bas de page 43 et 47; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 7; réponse aux questions n° 3, 5 a) et 5 c) du groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphe 10. Les États-Unis identifient les arguments en cause comme étant ceux qui sont exposés dans la première communication écrite de l'Indonésie, aux paragraphes 44 et 45 pour les arguments à l'appui de l'allégation au titre de l'article 14 d), et au paragraphe 79 pour les arguments à l'appui de l'allégation au titre de l'article 2.1 c).

⁴⁴ Les États-Unis font référence, en particulier, aux arguments de l'Indonésie selon lesquels l'USDOC n'a pas expliqué de manière adéquate ses décisions concernant l'article 14 d), n'a pas formulé de constatations de spécificité conformément à l'article 2.1 c), et n'a pas identifié la juridiction pertinente conformément au texte introductif de l'article 2.1. Les États-Unis indiquent que ces arguments sont exposés dans la première communication écrite de l'Indonésie, aux paragraphes 33, 34, 41 et 42 (s'agissant des allégations de l'Indonésie au titre de l'article 14 d) en ce qui concerne la fourniture de bois sur pied); 74, 78, 79 et 81 (s'agissant de l'allégation de l'Indonésie au titre de l'article 2.1 c) en ce qui concerne les trois subventions), et 95 (s'agissant de l'allégation de l'Indonésie au titre du texte introductif de l'article 2.1 en ce qui concerne l'annulation de la dette). (États-Unis, première communication écrite, paragraphe 39 et note de bas de page 51; réponse à la question n° 7 d) du Groupe spécial).

⁴⁵ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 40; réponse à la question n° 7 c) du Groupe spécial.

⁴⁶ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 35 et 36; réponse à la question n° 5 a) du Groupe spécial.

⁴⁷ États-Unis, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 6; réponse aux questions n° 3 et 5 du Groupe spécial; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 3.

de l'Indonésie au titre de l'article 1.1 a) ne relèvent pas du mandat du Groupe spécial; b) il constate que les allégations de l'Indonésie au titre de l'article 14 d) et de l'article 2.1 c) sont en fait des "allégations relatives à la contribution financière", et ne relèvent par conséquent pas du mandat du Groupe spécial; soit c) il rejette les arguments de l'Indonésie relatifs à la contribution financière parce qu'il n'y a pas de fondement juridique pour que le Groupe spécial examine le bien-fondé d'arguments portant sur des questions qui ne relèvent pas du mandat du Groupe spécial.⁴⁸

7.16. S'agissant de leur exception selon laquelle certains arguments concernant le caractère suffisant des explications sont assimilables à des allégations au titre de l'article 22.3, les États-Unis demandent au Groupe spécial de décider que les arguments de l'Indonésie ne relèvent pas de son mandat.⁴⁹

7.17. L'Indonésie estime que le Groupe spécial devrait rejeter la demande des États-Unis. Elle fait valoir qu'elle ne cherche pas à obtenir de constatations au titre des articles 1.1 a) ou 22.3 de l'Accord SMC. Selon l'Indonésie, les arguments auxquels les États-Unis opposent une exception s'agissant de l'interdiction d'exporter des grumes étayent son allégation de violation au titre de l'article 14 d) en ce qui concerne la question de l'"avantage" et son allégation au titre de l'article 2.1 c) en ce qui concerne l'existence d'un "programme de subventions". S'agissant du deuxième ensemble d'arguments, l'Indonésie fait valoir que le fait que les États-Unis peuvent également avoir violé l'article 22.3 n'empêche pas qu'ils puissent avoir violé les articles 14 d) et 2.1 c), et le texte introductif de l'article 2.1.⁵⁰

7.18. Nous n'avons pas jugé nécessaire d'examiner les exceptions des États-Unis sous la forme d'une décision préliminaire. Pour les raisons ci-après, nous considérons en outre qu'il n'est ni nécessaire ni approprié⁵¹, aux fins de la résolution du présent différend, de formuler les constatations spécifiques demandées par les États-Unis.

7.19. Premièrement, l'article 6:2 du Mémoire d'accord dispose qu'une 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". Par conséquent, comme les États-Unis le notent à juste titre, dans les cas où une demande d'établissement d'un groupe spécial ne spécifie pas une allégation particulière au titre d'une disposition spécifique, cette allégation ne fait pas partie de la question visée par le mandat du groupe spécial.⁵² En l'espèce, toutefois, l'Indonésie a clairement indiqué qu'elle ne formulait aucune allégation au titre de l'article 1.1 a) et de l'article 22.3 de l'Accord SMC. Deuxièmement, les arguments, par opposition aux allégations, ne sont en principe pas limités par le mandat d'un groupe spécial. Les États-Unis ne nous ont pas convaincus qu'il serait approprié que nous rendions une décision indiquant que les arguments de l'Indonésie se rapportant à ces deux dispositions, par opposition à des allégations, que l'Indonésie n'a pas formulées, ne relevaient pas de notre mandat.

7.20. Nous convenons toutefois que, dans certains de ses arguments, l'Indonésie cherche effectivement à contester des aspects de la détermination de l'existence d'une contribution financière faite par l'USDOC bien qu'elle n'ait pas formulé d'allégation de violation au titre de l'article 1.1 a). Plus loin dans nos constatations, nous examinons si l'Indonésie a établi l'existence d'une violation des dispositions qu'elle avait invoquées eu égard aux prescriptions juridiques de ces dispositions et aux arguments et éléments de preuve qu'elle avait présentés à l'appui de ses allégations. Lorsque les arguments de l'Indonésie ne concernent pas une allégation qu'elle a dûment énoncée dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial et qu'elle maintient devant

⁴⁸ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 18.

⁴⁹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 40.

⁵⁰ Indonésie, réponse à la demande de décision préliminaire des États-Unis, paragraphes 4 à 7.

⁵¹ Nous notons qu'une des décisions demandées par les États-Unis à titre subsidiaire, est que le Groupe spécial constate que les allégations de l'Indonésie au titre de l'article 14 d) et de l'article 2.1 c) en ce qui concerne l'interdiction d'exporter des grumes sont de fait des allégations relatives à la contribution financière qui ne relèvent pas de son mandat, au motif que les arguments de l'Indonésie se limitent à faire valoir qu'une interdiction d'exporter ne peut pas constituer une contribution financière (voir plus haut le paragraphe 7.15). À notre avis, les arguments de l'Indonésie à l'appui de ses allégations au titre de l'article 14 d) et de l'article 2.1 c) ne se limitent pas à ceux auxquels les États-Unis opposent une exception, et l'argument des États-Unis à cet égard est sans fondement.

⁵² Rapport de l'Organe d'appel *République dominicaine – Importation et vente de cigarettes*, paragraphe 120.

le Groupe spécial, mais concernant une allégation qu'elle n'a pas dûment énoncée, nous ne tenons pas compte de ces arguments.

7.21. Enfin, s'agissant de l'exception des États-Unis selon laquelle l'Indonésie formule effectivement des allégations au titre de l'article 22.3 en faisant valoir que l'USDOC était tenu de fournir certaines explications concernant ses déterminations, nous rappelons que la détermination de l'autorité chargée de l'enquête doit fournir une explication motivée et adéquate de la façon dont les éléments de preuve versés au dossier étayaient les constatations de fait de l'autorité chargée de l'enquête et de la façon dont ces constatations de fait étayaient sa détermination globale.⁵³ La prescription exigeant de l'autorité chargée de l'enquête qu'elle explique le fondement de sa décision est un aspect des prescriptions de fond des dispositions de l'Accord antidumping et de l'Accord SMC invoquées par l'Indonésie. Elle est distincte des prescriptions relatives à l'avis au public de l'article 22 de l'Accord SMC.⁵⁴ L'Indonésie n'a pas, à notre avis, formulé d'allégations ni d'arguments s'agissant de ces dernières prescriptions. En fait, l'Indonésie conteste l'analyse et les conclusions faites par l'USDOC dans ses déterminations au titre de l'article 14 d), de l'article 2.1 c) et du texte introductif de l'article 2.1.⁵⁵ Pour cette raison, la demande des États-Unis, dans la mesure où elle concerne des arguments dont il est allégué qu'ils équivalent à des allégations au titre de l'article 22.3, est sans fondement, et nous la rejetons.

7.5 Allégations "tel qu'appliqué" concernant la détermination de l'USDOC relative aux subventions

7.5.1 Introduction

7.22. Dans la présente section, nous examinons les allégations de l'Indonésie concernant la détermination finale faite par l'USDOC dans son enquête en matière de droits compensateurs sur certains papiers couchés en provenance d'Indonésie. L'USDOC a rendu sa détermination finale le 27 septembre 2010.⁵⁶ Dans la détermination, l'USDOC a déterminé que les pouvoirs publics indonésiens accordaient, entre autres choses, les subventions suivantes à APP/SMG: a) fourniture de bois sur pied; b) fourniture de grumes et de bois en éclisses, lames ou rubans par des sociétés de sylviculture/d'exploitation forestière qui en ont été chargées, et en ont reçu l'ordre, par les pouvoirs publics indonésiens au moyen de l'interdiction d'exporter des grumes imposée par l'Indonésie; et c) annulation (ou "rachat") de la dette au moyen de la vente par les pouvoirs publics indonésiens de la dette d'APP/SMG à une entité affiliée, Orleans Offshore Investment Limited (Orleans).⁵⁷ L'Indonésie conteste plusieurs aspects des constatations de l'USDOC en ce qui concerne ces trois subventions. L'Indonésie allègue que la détermination finale de l'USDOC relative à la subvention est incompatible avec:

- a. l'article 14 d) de l'Accord SMC parce que les déterminations de l'existence d'un avantage par l'USDOC s'agissant de la fourniture de bois sur pied et l'interdiction d'exporter des grumes sont fondées sur une détermination *per se* de l'existence d'une distorsion des prix fondée uniquement sur la part de marché prédominante des pouvoirs publics indonésiens s'agissant du bois sur pied provenant des forêts publiques;

⁵³ Voir plus haut le paragraphe 7.6.

⁵⁴ L'article 22.3, en particulier, exige que l'avis au public concernant une détermination finale (ou le rapport distinct) expose de façon suffisamment détaillée les constatations et les conclusions établies sur tous les points de fait et de droit jugés importants par l'autorité chargée de l'enquête.

⁵⁵ Dans les paragraphes de sa première communication écrite que les États-Unis contestent, l'Indonésie fait valoir, entre autres choses: a) que l'USDOC n'a pas formulé de constatation étayée par des éléments de preuve de l'existence d'une distorsion des prix sur le marché du bois sur pied et, au lieu de cela, a entièrement fondé sa constatation de distorsion des prix sur le fait que les pouvoirs publics indonésiens étaient le fournisseur prédominant de bois sur pied, en violation de l'article 14 d) (paragraphes 33, 34, 41 et 42); b) que l'USDOC a agi d'une manière incompatible avec l'article 2.1 c) en ne mentionnant pas d'éléments de preuve montrant que les pouvoirs publics indonésiens avaient mis en place un plan, un système ou une série d'activités systématique pour conférer un avantage (paragraphes 74, 78 et 81) et, en outre, dans le cas de l'interdiction d'exporter des grumes, en ne mentionnant aucun élément de preuve montrant que la législation conférait un avantage aux producteurs de papier (paragraphe 79); et c) que l'USDOC était tenu d'identifier l'entité des pouvoirs publics dont il était allégué qu'elle avait annulé la dette d'APP/SMG (paragraphe 95).

⁵⁶ Détermination finale en matière de droits compensateurs, (pièces IDN-6/US-47 (document présenté deux fois)), page 59211; mémorandum sur les questions et la décision de l'USDOC, (pièce US-31).

⁵⁷ Comme il est indiqué plus haut au paragraphe 2.5, APP/SMG était l'unique producteur/exportateur indonésien ayant fait individuellement l'objet d'une enquête de l'USDOC. La période couverte par l'enquête pour laquelle l'USDOC a procédé à son analyse de la subvention allait du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008.

- b. l'article 12.7 de l'Accord SMC parce que l'USDOC a constaté, en se fondant sur une déduction défavorable, que les pouvoirs publics indonésiens "[avaient] sciemment permis à une entreprise affiliée à un débiteur de racheter sa propre dette en contravention du droit indonésien"; et
- c. l'article 2.1 c) de l'Accord SMC parce que, dans ses constatations de spécificité *de facto*, l'USDOC n'a pas déterminé que le recouvrement de droits d'abattage, l'interdiction d'exporter des grumes et l'annulation de la dette faisaient chacune partie d'un plan ou d'un système destiné à conférer un avantage; et le texte introductif de l'article 2.1 de l'Accord SMC parce que, en ce qui concerne l'annulation de la dette, l'USDOC n'a pas non plus identifié "la juridiction dont il était alléguée qu'elle accordait un avantage".

7.23. Nous notons que, avant l'enquête papiers couchés, l'USDOC a mené une enquête en matière de droits compensateurs concernant les importations de feuilles de papier couché sans bois en provenance d'Indonésie (enquête CFS). Dans cette enquête, APP/SMG était aussi l'unique société interrogée et les programmes examinés dans le cadre de l'enquête CFS sont semblables aux programmes en cause dans l'enquête papiers couchés.⁵⁸ Le 25 octobre 2007, avant l'ouverture de l'enquête sous-tendant les droits compensateurs en cause dans le présent différend, l'USDOC a rendu sa détermination finale dans l'enquête CFS, constatant entre autres choses que la fourniture de bois sur pied, l'interdiction d'exporter des grumes et le rachat de la dette d'APP/SMG constituaient des programmes pouvant donner lieu à une mesure compensatoire.⁵⁹ Parallèlement à l'enquête de l'USDOC, l'USITC a mené une enquête sur l'existence d'un dommage en ce qui concerne les importations de feuilles de papier couché sans bois en provenance de Chine, de Corée et d'Indonésie. L'USITC a déterminé que la branche de production des États-Unis ne subissait pas de dommage important ni de menace de dommage important en raison des importations en provenance de ce pays et, par conséquent, aucune mesure n'a été imposée.⁶⁰ Même si l'enquête CFS de l'USDOC n'est pas l'objet du présent différend, plusieurs des constatations de l'USDOC dans cette enquête sont pertinentes pour notre analyse des allégations de l'Indonésie en l'espèce, en particulier parce que dans la détermination qu'il a rendue dans l'enquête papiers couchés, l'USDOC a fréquemment fait référence aux constatations faites dans l'enquête CFS. Par conséquent, dans les cas où cela sera approprié, dans nos constatations exposées plus loin, nous ferons aussi référence aux aspects pertinents de la détermination finale de l'USDOC dans l'enquête CFS (qui figurent, en particulier, dans le memorandum sur les questions et la décision accompagnant cette détermination), et aux éléments de preuve versés au dossier dont l'USDOC disposait dans cette enquête qui ont été communiqués au Groupe spécial.

7.5.2 Allégations au titre de l'article 14 d) de l'Accord SMC (rejet des prix pratiqués dans le pays comme points de repère pour calculer l'avantage)

7.5.2.1 Introduction

7.24. Comme il est indiqué plus haut, dans l'enquête papiers couchés, l'USDOC a mené une enquête en matière de droits compensateurs sur le point de savoir si la fourniture de bois sur pied par les pouvoirs publics indonésiens et l'interdiction d'exporter des grumes et du bois en éclisses, lames ou rubans (ci-après "interdiction d'exporter des grumes") maintenue par l'Indonésie constituaient des subventions pouvant donner lieu à une mesure compensatoire. L'USDOC a déterminé que tant la fourniture de bois sur pied que l'interdiction d'exporter des grumes constituaient des contributions financières sous la forme d'une fourniture de biens par les pouvoirs publics et qu'un avantage était conféré dans les deux cas.⁶¹

7.25. S'agissant de la fourniture de bois sur pied, l'USDOC, se fondant sur ses constatations dans l'enquête CFS, a constaté que les pouvoirs publics indonésiens autorisaient la récolte de bois sur les terres domaniales dans le cadre de deux principaux types de licences: les licences Hutan

⁵⁸ Détermination préliminaire en matière de droits compensateurs, (pièces IDN-5/US-48 (document présenté deux fois)), page 10764 et note de bas de page 7. La période couverte par l'enquête CFS de l'USDOC allait du 1^{er} janvier au 31 décembre 2005. (Détermination finale en matière de droits compensateurs concernant les CFS, (pièce US-74), page 60643)

⁵⁹ Détermination finale en matière de droits compensateurs concernant les CFS, (pièce US-74), page 60644.

⁶⁰ Détermination finale de l'USITC, (pièce US-1), page I-5.

⁶¹ Memorandum sur les questions et la décision de l'USDOC, (pièce US-31), pages 7 et 11 à 14.

Tanaman Industri (HTI) pour établir des plantations et y récolter du bois, et les licences HPH pour récolter du bois dans les forêts naturelles.⁶² L'USDOC a observé que, comme il l'avait constaté dans le cadre de l'enquête CFS, les titulaires de licences HTI acquittaient des "droits d'abattage en espèces"⁶³ appelés droits "PSDH" (Provisi Sumberdaya Hutan), versés par unité de bois récolté. L'USDOC a noté que, outre le versement des droits PSDH, les titulaires de licences HPH acquittaient un droit de reboisement par unité ("Dana Reboisasi" ou DR) pour le bois récolté dans des forêts naturelles, et les titulaires d'une licence dans la province de Jambi acquittaient aussi un droit "PSDA" pour la récolte dans des plantations. En outre, l'USDOC a noté que dans l'enquête CFS, il avait constaté que tous les droits d'abattage étaient fixés administrativement par les pouvoirs publics indonésiens.⁶⁴ Étant donné que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fourni dans l'enquête en cause en l'espèce de nouveaux renseignements qui modifiaient notablement les renseignements concernant les procédures suivant lesquelles les pouvoirs publics indonésiens fournissaient du bois sur pied ou la façon dont ils fixaient les prix du bois sur pied, l'USDOC a déterminé que la fourniture de bois sur pied constituait une contribution financière sous la forme de la fourniture de biens par les pouvoirs publics.⁶⁵

7.26. L'USDOC a aussi constaté que l'interdiction d'exporter des grumes constituait une contribution financière. Se fondant sur ses constatations dans l'enquête CFS, l'USDOC a constaté que, au moyen de l'interdiction d'exporter des grumes, les pouvoirs publics indonésiens avaient chargé des sociétés de sylviculture/d'exploitation forestière de fournir des biens (à savoir des grumes et du bois en éclisses, lames ou rubans) aux producteurs de pâte et de papier et leur avaient ordonné de le faire.⁶⁶ Élément pertinent pour les allégations de l'Indonésie, dans l'enquête CFS, l'USDOC avait constaté que l'article 1 1) du Décret conjoint du Ministère indonésien des forêts et du Ministère indonésien de l'industrie et du commerce concernant l'interruption des exportations de matières premières sous forme de grumes/plaquettes⁶⁷ "prévo[yait] une interdiction totale d'exporter des grumes et du bois en éclisses, lames ou rubans en provenance d'Indonésie", et que la mise en œuvre de cette interdiction consistait à empêcher la délivrance des permis d'exportation exigés pour tous les produits destinés à l'exportation.⁶⁸ L'interdiction d'exporter des grumes était administrée et appliquée conformément au Décret conjoint du Ministère des forêts et du Ministère de l'industrie et du commerce, lesquels étaient chargés de faire respecter l'interdiction.⁶⁹ Dans l'enquête en cause en l'espèce, l'USDOC a constaté que ni les pouvoirs publics indonésiens ni APP/SMG n'avaient versé au dossier des renseignements additionnels qui l'auraient amené à revoir sa constatation antérieure et il a déterminé que l'interdiction constituait une contribution financière.⁷⁰

7.27. L'USDOC a constaté que tant la fourniture de bois sur pied que l'interdiction d'exporter des grumes et du bois en éclisses, lames ou rubans conféraient un avantage parce que les pouvoirs publics indonésiens fournissaient du bois sur pied, ainsi que des grumes et du bois en éclisses, lames ou rubans à des producteurs de papiers couchés en Indonésie moyennant une rémunération moins qu'adéquate lorsqu'elle était évaluée par rapport à un point de repère du marché. L'USDOC s'est abstenu d'utiliser les prix pratiqués dans le pays pour le bois sur pied et les grumes comme base de la détermination du point de repère du marché approprié, et s'est au lieu de cela appuyé sur des points de repère à l'extérieur du pays. Dans les deux cas, comme base de la détermination du point de repère, l'USDOC a utilisé les prix à l'exportation malaisiens pour le bois de trituration

⁶² Selon l'Indonésie, le type de grumes utilisées pour produire de la pâte diffère selon qu'elles sont récoltées sur des plantations ou dans des forêts naturelles. (Indonésie, première communication écrite, paragraphe 12)

⁶³ L'USDOC a utilisé l'expression "droits d'abattage" pour désigner les droits acquittés pour récolter du bois sur pied.

⁶⁴ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 6 (faisant référence au mémoire CFS sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-43), page 69).

⁶⁵ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), pages 6 et 7.

⁶⁶ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 13.

⁶⁷ Joint Decree of the Ministry of Forestry and the Ministry of Industry and Trade No. 1132/Kpts-II/2001 and No. 292/MPP/Kep/10/2001. (Interdiction d'exporter des grumes, (pièce IDN-30))

⁶⁸ Mémoire CFS sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-43), page 27. Dans l'enquête CFS, l'USDOC avait aussi constaté que les pouvoirs publics indonésiens avaient imposé des interdictions d'exporter sur huit catégories de produits qui comprenaient des "produits forestiers," parmi lesquels figuraient les grumes et le bois en éclisses, lames ou rubans. (*Ibid.*) Voir aussi l'interdiction d'exporter des grumes, (pièce IDN-30), article 1 1).

⁶⁹ Deuxième partie de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au premier questionnaire supplémentaire (pièce US-34 (RCC)), appendice 1, pages 1 et 2.

⁷⁰ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 13.

d'acacia et les bois feuillus tropicaux mélangés qui figurent dans les statistiques commerciales du World Trade Atlas (WTA), à l'exclusion des expéditions vers l'Indonésie.⁷¹

7.28. L'Indonésie conteste la conclusion de l'USDOC selon laquelle il n'y avait pas de droits d'abattage déterminés par le marché ou de prix sur le marché pour les grumes en Indonésie qui auraient pu être utilisés comme point de repère et, par conséquent, la décision de l'USDOC de recourir à des points de repère à l'extérieur du pays.⁷² L'Indonésie allègue que les constatations de l'USDOC selon lesquelles les pouvoirs publics indonésiens ont fourni du bois sur pied moyennant une rémunération moins qu'adéquate et l'interdiction d'exporter des grumes a conféré un avantage sont incompatibles avec l'article 14 d) de l'Accord SMC parce que l'USDOC a indûment établi une détermination *per se* de l'existence d'une distorsion des prix fondée uniquement sur la part prédominante des pouvoirs publics indonésiens sur le marché indonésien pour le bois sur pied et, par conséquent, n'a pas déterminé l'adéquation de la rémunération par rapport aux conditions du marché existantes en Indonésie.⁷³ Selon l'Indonésie, au lieu d'utiliser les prix indonésiens, l'USDOC a eu recours à des points de repère à l'extérieur du pays "anormalement élevés".⁷⁴

7.29. Les États-Unis demandent que le Groupe spécial rejette les allégations de l'Indonésie.⁷⁵

7.30. Nous examinons d'abord le critère juridique au titre de l'article 14 d) de l'Accord SMC, avant d'analyser les allégations de l'Indonésie au titre de cette disposition concernant la fourniture de bois sur pied et l'interdiction d'exporter des grumes.

7.5.2.2 Critère juridique au titre de l'article 14 d) de l'Accord SMC

7.31. L'article 14 de l'Accord SMC établit des principes directeurs pour le calcul par l'autorité chargée de l'enquête du montant de l'avantage conféré au bénéficiaire d'une subvention. Sa partie pertinente dispose ce qui suit:

Article 14
Calcul du montant d'une subvention en termes
d'avantage conféré au bénéficiaire

Aux fins de la Partie V, toute méthode utilisée par les autorités chargées de l'enquête pour calculer l'avantage conféré au bénéficiaire conformément au paragraphe 1 de l'article premier sera prévue dans la législation ou les réglementations d'application nationales du Membre concerné et son application à chaque cas particulier sera transparente et expliquée de manière adéquate. Par ailleurs, toute méthode de ce genre sera compatible avec les principes directeurs suivants:

...

d) la fourniture de biens ou de services ou l'achat de biens par les pouvoirs publics ne sera pas considéré comme conférant un avantage, à moins que la fourniture ne s'effectue moyennant une rémunération moins qu'adéquate ou que l'achat ne s'effectue moyennant une rémunération plus qu'adéquate. L'adéquation de la rémunération sera déterminée par rapport aux conditions du marché existantes pour le bien ou service en question dans le pays de fourniture ou d'achat (y compris le prix, la qualité, la disponibilité, la qualité marchande, le transport et autres conditions d'achat ou de vente).

7.32. La première phrase de l'article 14 d) établit que la fourniture de biens par les pouvoirs publics ne sera pas considérée comme conférant un avantage, à moins que les biens ne soient

⁷¹ L'USDOC a procédé à certains ajustements de ces données pour obtenir le point de repère qu'il a utilisé; pour établir le point de repère pour la fourniture de bois sur pied, il a ajusté les prix du WTA pour les grumes de façon à oter les coûts de récolte du bois sur pied indonésiens et à ajouter un montant pour les bénéfices tirés de la récolte. (Mémorandum sur les questions et la décision de l'USDOC, (pièce US-31), page 11)

⁷² Indonésie, première communication écrite, paragraphes 41, 42 et 45.

⁷³ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 3 et 29.

⁷⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 29.

⁷⁵ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 355; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 2; et deuxième communication écrite, paragraphe 186.

fournis moyennant une "rémunération moins qu'adéquate". La manière de déterminer si une rémunération adéquate a été versée est traitée dans la deuxième phrase de l'article 14 d), qui dispose que l'adéquation de la rémunération sera déterminée par rapport aux *conditions du marché* existantes *dans le pays d'origine*. La deuxième phrase de l'article 14 d) indique donc clairement qu'un point de repère pour une rémunération adéquate doit être déterminé "par rapport aux conditions du marché existantes", et que les conditions pertinentes sont celles qui existent "dans le pays de fourniture".⁷⁶ Les conditions du marché existantes dans le pays de fourniture constituent donc le critère pour l'évaluation de l'adéquation de la rémunération.⁷⁷

7.33. L'Organe d'appel a constaté⁷⁸, et les parties ont souscrit à sa constatation⁷⁹, que le *premier* point de repère, et donc le *point de départ* de l'analyse au titre de l'article 14 d) était les prix auxquels des biens identiques ou semblables étaient vendus par des fournisseurs privés au cours de transactions effectuées dans des conditions de pleine concurrence dans le pays de fourniture. Elles conviennent aussi que même si l'analyse commence par un examen de ces prix pratiqués dans le pays, il ne serait pas approprié d'utiliser les prix intérieurs pratiqués dans le secteur privé comme point de repère dans certaines situations où ces prix ne sont pas déterminés par le marché. Ce serait le cas, par exemple, lorsque les pouvoirs publics sont le seul fournisseur des biens considérés dans le pays, ou lorsque les pouvoirs publics administreraient tous les prix de ces biens dans le pays. Dans ces situations, il ne serait pas possible d'utiliser les prix pratiqués dans le pays comme point de repère.⁸⁰

7.34. En outre, dès lors que les pouvoirs publics sont le fournisseur prédominant des biens visés par l'enquête, même s'ils n'en sont pas le seul fournisseur, l'autorité chargée de l'enquête peut rejeter les prix pratiqués dans le secteur privé dans le pays comme point de repère si elle conclut que ces prix sont faussés en raison de la participation prédominante des pouvoirs publics en tant que fournisseur sur le marché, rendant ainsi tautologique la comparaison requise à l'article 14 d) de l'Accord SMC.⁸¹

7.35. Cela dit, la possibilité ménagée à l'article 14 d) à l'autorité chargée de l'enquête d'utiliser un point de référence autre que les prix pratiqués sur le marché par le secteur privé dans le pays de fourniture est très limitée et le simple fait que les pouvoirs publics sont un fournisseur important, ou même le fournisseur prédominant, des biens pertinents ne peut pas conduire automatiquement à une constatation de distorsion des prix.⁸² L'Organe d'appel a exclu l'application d'une règle *per se* suivant laquelle l'autorité chargée de l'enquête pourrait conclure dans tous les cas, et indépendamment de tout autre élément de preuve, que le fait que les pouvoirs publics étaient le fournisseur prédominant signifiait que les prix pratiqués dans le secteur privé dans le pays de fourniture étaient faussés et, pour cette raison, inutilisables comme point de repère.⁸³ Par conséquent, la distorsion des prix sur le marché intérieur pour le bien en question doit être établie au cas par cas, sur la base des faits particuliers de l'enquête.⁸⁴

⁷⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.45.

⁷⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.149.

⁷⁸ Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.154; *États-Unis – Bois de construction résineux IV*, paragraphe 90.

⁷⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 31; États-Unis, première communication écrite, paragraphe 48.

⁸⁰ Le Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux IV* a considéré que "[dans ces situations, l']unique possibilité restante serait d'élaborer une sorte d'approximation ou d'estimation du prix du marché pour le bien dans le pays considéré". (Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux IV*, paragraphe 7.57 (cité dans le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux IV*, paragraphe 98))

⁸¹ Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux IV*, paragraphes 100 et 101; *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphes 444 et 446; *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.155; et *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.50.

⁸² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 439 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux IV*, paragraphe 102).

⁸³ Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.156; *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 443; et *États-Unis – Bois de construction résineux IV*, paragraphe 100.

⁸⁴ Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.59; et *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.156.

7.36. Ce que l'autorité chargée de l'enquête doit faire pour effectuer l'analyse nécessaire en vue d'obtenir un point de repère correct variera en fonction des circonstances de l'affaire, des caractéristiques du marché examiné, et de la nature, de la quantité et de la qualité des renseignements fournis par les requérants et les entreprises interrogés, y compris tous renseignements additionnels que l'autorité chargée de l'enquête demandera afin de pouvoir fonder sa détermination sur les éléments de preuve positifs versés au dossier. Dans son analyse de la question de savoir si les prix dans le pays étaient faussés, l'autorité chargée de l'enquête peut être amenée à examiner divers aspects du marché pertinent, tels que sa structure, y compris les types d'entités opérant sur ce marché, leur part de marché respective, ainsi que tous obstacles à l'entrée. Elle peut aussi devoir évaluer le comportement des entités opérant sur ce marché afin de déterminer si les pouvoirs publics par eux-mêmes, directement ou par l'intermédiaire d'entités liées aux pouvoirs publics, exercent leur puissance commerciale afin de fausser les prix pratiqués dans le secteur privé dans le pays.⁸⁵

7.37. Cela dit, l'Organe d'appel a aussi observé que le fait que les pouvoirs publics étaient le fournisseur prédominant du bien en question rendait probable une distorsion des prix pratiqués dans le secteur privé pour ce bien dans le pays de fourniture. Plus le rôle des pouvoirs publics sur le marché est prédominant, plus il est probable que ce rôle entraînera une distorsion des prix pratiqués dans le secteur privé.⁸⁶ Toutefois, il n'y a pas de seuil au-dessus duquel l'importance des pouvoirs publics en tant que fournisseur sur le marché devient suffisante, à elle seule, pour établir qu'il y a une distorsion des prix.⁸⁷ L'autorité chargée de l'enquête ne peut donc pas refuser d'examiner les éléments de preuve relatifs à des facteurs autres que la prédominance des pouvoirs publics simplement parce que les pouvoirs publics sont un fournisseur important, ou même prédominant, du bien pertinent.⁸⁸ Les éléments de preuve concernant d'autres facteurs versés au dossier doivent toujours être examinés, mais le poids accordé à ces éléments de preuve variera en fonction du degré de prédominance du rôle des pouvoirs publics et du degré de pertinence de ces autres facteurs.⁸⁹ Même si une constatation de distorsion des prix ne peut pas être fondée simplement sur la prédominance des pouvoirs publics, "la mesure dans laquelle [des éléments de preuve autres que la prédominance des pouvoirs publics] ont un poids dépend du degré de prédominance du rôle des pouvoirs publics et de la pertinence des autres facteurs" et "[i]l peut arriver ... que le rôle des pouvoirs publics en tant que fournisseur des biens soit si prédominant que la distorsion des prix est probable et que les autres éléments de preuve n'ont qu'un poids limité".⁹⁰

7.38. Enfin, l'autorité chargée de l'enquête doit expliquer le fondement des conclusions qu'elle formule pour obtenir un point de repère correct.⁹¹ En outre, elle doit s'assurer que le point de repère qu'elle détermine – y compris un point de repère à l'extérieur du pays – se rapporte ou se réfère, ou est lié aux conditions du marché existantes dans le pays de fourniture, et reflète le prix, la qualité, la disponibilité, la qualité marchande, le transport, et d'autres conditions d'achat ou de vente.⁹²

⁸⁵ Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphes 4.51, 4.52 et 4.86; *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphes 4.153 et 4.157 et note de bas de page 754.

⁸⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.52 (citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 444).

⁸⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.156.

⁸⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphes 444 et 446.

⁸⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 453.

⁹⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphes 446 et 453 (pas d'italique dans l'original). Dans ce différend, l'Organe d'appel a considéré que, dans une situation où les pouvoirs publics détenaient une part de marché de 96,1%, la position des pouvoirs publics sur le marché était beaucoup plus proche d'une situation dans laquelle ils étaient le fournisseur unique des biens que d'une situation dans laquelle ils étaient simplement un fournisseur important des biens. De l'avis de l'Organe d'appel, cela faisait qu'il était probable que les pouvoirs publics, en tant que fournisseur prédominant, avaient la puissance commerciale leur permettant d'influencer par leurs propres prix la fixation des prix par les fournisseurs privés des mêmes biens, et de les inciter à s'aligner sur les prix qu'ils pratiquaient. L'Organe d'appel a en outre considéré que, dans cette situation, les éléments de preuve concernant des facteurs autres que la part de marché des pouvoirs publics auraient moins de poids dans la détermination de la distorsion des prix que dans une situation où les pouvoirs publics n'avaient qu'une présence "importante" sur le marché. (*Ibid.* paragraphe 455)

⁹¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphes 4.153 et 4.157.

⁹² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux IV*, paragraphe 106.

7.5.2.3 Constatation de l'USDOC selon laquelle il n'y avait pas de prix déterminés par le marché pour le bois sur pied en Indonésie sur lesquels fonder le point de repère

7.39. L'Indonésie fait valoir que l'USDOC a agi d'une manière incompatible avec l'article 14 d) parce qu'il a indûment conclu que les prix indonésiens payés pour le bois sur pied à des propriétaires privés étaient faussés et non déterminés par le marché et, par conséquent, inutilisables aux fins de la fixation d'un point de repère, en se fondant uniquement sur le fait que les pouvoirs publics indonésiens étaient le fournisseur prédominant de bois sur pied.⁹³ De l'avis de l'Indonésie, l'USDOC n'a pas analysé si ces prix étaient effectivement faussés et a appliqué une "règle *per se* de la distorsion des prix". À cet égard, l'Indonésie reproche à l'USDOC de ne pas avoir formulé de constatation étayée par des éléments de preuve de l'existence d'une distorsion des prix sur le marché privé en Indonésie, et de ne pas avoir expliqué si et comment la part de marché détenue par les pouvoirs publics indonésiens débouchait effectivement sur la possession et l'exercice d'une puissance commerciale par les pouvoirs publics, de sorte que la distorsion des prix se traduisait par le fait que les fournisseurs privés alignaient leurs prix sur ceux des biens fournis par les pouvoirs publics.⁹⁴ L'Indonésie affirme en outre qu'APP/SMG a communiqué des données sur les prix effectifs du bois abattu payés à un fournisseur privé, mais que l'USDOC a décidé, sans fournir de raison, de ne pas utiliser ces données.⁹⁵

7.40. Les États-Unis ne partagent pas l'avis selon lequel l'USDOC a appliqué une "règle *per se* de la distorsion des prix". Ils affirment que la part de marché des pouvoirs publics indonésiens sur le marché du bois sur pied (plus de 93%) et leur détention des terres exploitables en Indonésie (environ 99,5%) étaient les fondements essentiels de la constatation de l'USDOC selon laquelle il n'y avait pas de prix déterminés par le marché pour le bois abattu en Indonésie. Toutefois, les États-Unis déclarent que l'USDOC a aussi examiné d'autres caractéristiques du marché indonésien qui le faussaient.⁹⁶ Nonobstant ce qui précède, ils estiment que les faits de la cause en l'espèce – la très large part de la récolte de bois sur pied détenue par les pouvoirs publics indonésiens et leur contrôle quasi total de l'offre de bois sur pied – étaient dûment en soi la conclusion de l'USDOC selon laquelle il n'y avait aucun prix dans le pays qui ne soit influencé par la prédominance des pouvoirs publics indonésiens sur le marché. Selon les États-Unis, les transactions privées sur le marché pertinent étaient insignifiantes et il ne s'agit donc pas d'une situation dans laquelle on pourrait s'attendre à ce que l'autorité chargée de l'enquête trouve et mentionne une activité notable déterminée par le marché ou d'autres facteurs qui réduisent la probabilité d'une distorsion des prix. Pour les États-Unis, il s'agit d'une situation dans laquelle les pouvoirs publics sont très largement prédominants et, dans la pratique, le seul fournisseur de l'intrant.⁹⁷ En outre, les États-Unis affirment qu'il n'y avait pas d'éléments de preuve dans le dossier concernant les prix pratiqués dans le secteur privé pour le bois sur pied parce que, bien que l'USDOC ait demandé aux pouvoirs publics indonésiens et à APP/SMG de déclarer les droits d'abattage versés pour le bois récolté sur les terres privées, aucun d'entre eux n'a répondu en fournissant des renseignements sur ces droits. Les États-Unis ne partagent pas l'avis selon lequel certains renseignements communiqués par APP/SMG durant l'enquête et auxquels l'Indonésie faisait référence constituaient des éléments de preuve de prix pratiqués dans le pays pour le bois abattu.⁹⁸

7.41. Avant d'examiner l'allégation de l'Indonésie concernant le point de repère, nous examinons certaines allégations qu'elle a présentées en ce qui concerne la constatation de l'USDOC selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens ont fourni du bois sur pied aux producteurs de papiers couchés.

7.42. L'Indonésie allègue que l'intégralité de la détermination de l'existence d'un avantage par l'USDOC est affectée par une conception fondamentalement erronée de la nature de la prétendue subvention. Selon l'Indonésie, les pouvoirs publics indonésiens ne vendent, ne fournissent, ni n'offrent de "bois abattu", ou de bois, aux titulaires de concessions; en fait, ils accordent seulement des concessions pour l'utilisation des terres. L'Indonésie affirme que les pouvoirs

⁹³ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 3, 27, 29 et 42; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 30.

⁹⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 42 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.101).

⁹⁵ Indonésie, réponse aux questions n° 11, 15 et 17 du Groupe spécial.

⁹⁶ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 43, 59, 61 et 67; réponse à la question n° 23 du Groupe spécial.

⁹⁷ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 52 et 65.

⁹⁸ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 30 à 34.

publics indonésiens ne sont pas "propriétaires" du bois sur pied; le bois sur pied est planté, cultivé et récolté par les propriétaires de plantations dans des plantations forestières qu'eux-mêmes (ou d'autres) ont établi à leurs frais sur des terres domaniales en vertu de concessions pour l'utilisation des terres. L'Indonésie estime que les droits à acquitter aux pouvoirs publics indonésiens sont simplement des droits pour avoir le droit d'utiliser des terres, qui s'apparentent à des redevances et, par conséquent, ne constituent pas une "rémunération" pour la fourniture de bois.⁹⁹ Sur cette base, l'Indonésie estime que l'USDOC a indûment déterminé que les pouvoirs publics indonésiens étaient le fournisseur prédominant de bois sur pied sur le marché. Elle fait en outre valoir que, étant donné que les pouvoirs publics indonésiens ne fournissaient pas de bois sur pied, cela n'avait aucun sens que l'USDOC calcule l'adéquation de la rémunération en se fondant sur de prétendus points de repère issus de pays tiers pour le bois sur pied. En fait, l'USDOC aurait dû chercher à obtenir des renseignements pour examiner des points de repère relatifs au coût par hectare de la location de terres forestières dégradées.

7.43. Les États-Unis font valoir que les questions soulevées par l'Indonésie ne sont pas pertinentes pour l'adéquation de la rémunération au titre de l'article 14 d). Pour eux, ces allégations se rapportent à la question de la contribution financière, et l'Indonésie n'est pas fondée à demander au Groupe spécial de les examiner car elle n'a formulé aucune allégation au titre de l'article 1.1 a) de l'Accord SMC. Les États-Unis estiment que, en tout état de cause, l'argument de l'Indonésie est contredit par des éléments de preuve versés au dossier et par les représentations adressées par les pouvoirs publics indonésiens pendant l'enquête. En particulier, les États-Unis soutiennent que les éléments de preuve montrent que, indépendamment de la question de savoir si le bois est préexistant ou de culture, la société d'exploitation forestière doit acquitter des droits d'abattage PSDH en espèces par essence d'arbres, ce qui correspond à une redevance pour la récolte du bois. Aussi, les États-Unis affirment que le concessionnaire acquitte des droits d'abattage fondés sur le *volume du bois* récolté sur les terres au lieu de payer un loyer pour une *superficie* donnée; et que les redevances sont liées à l'abattage du bois et non à l'utilisation des terres.¹⁰⁰

7.44. À notre avis, l'Indonésie allègue que l'USDOC a mal interprété les caractéristiques pertinentes du programme de concessions ou d'abattage des pouvoirs publics indonésiens et, par conséquent, a constaté à tort que cette mesure était une contribution financière, consistant en la fourniture de bois sur pied par les pouvoirs publics indonésiens. Toutefois, le point de savoir si l'USDOC a dûment constaté que les pouvoirs publics indonésiens fournissaient un bien, du bois sur pied, concerne sa constatation de l'existence d'une contribution financière, question qui tombe sous le coup de l'article 1.1 a) de l'Accord SMC. Même si nous convenons que la nature de la contribution financière alléguée aura une incidence sur la détermination de méthode qui sera appropriée pour déterminer l'adéquation de la rémunération, la "contribution financière" et l'"avantage" sont deux éléments distincts de l'existence d'une subvention.¹⁰¹ Seul le deuxième est en cause dans le présent différend.

7.45. L'Indonésie n'a formulé aucune allégation au titre de l'article 1.1 a) de l'Accord SMC qui conteste la détermination de l'USDOC selon laquelle la mesure des pouvoirs publics indonésiens constituait une contribution financière sous la forme de la fourniture de biens – le bois sur pied.¹⁰² En l'absence d'une allégation de l'Indonésie contestant cette constatation, et aux fins de l'examen de l'allégation relative à l'existence d'un avantage formulée par l'Indonésie au titre de l'article 14 d), nous devons supposer que l'USDOC a dûment constaté qu'il y avait une contribution financière. Ainsi, la seule question dont nous sommes saisis est l'allégation de l'Indonésie au titre

⁹⁹ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 18 à 22; réponse à la question n° 8 du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphes 17 et 18. L'Indonésie fait valoir que 93% du bois concerné durant la période couverte par l'enquête a été planté, cultivé et récolté dans une plantation, et n'était pas déjà sur pied, et que les titulaires de concessions doivent exécuter un certain nombre de services à leurs frais. Ces derniers incluent la planification de l'aménagement forestier, l'achat et la plantation de semences et de plants, l'entretien, la lutte contre les incendies et la protection des forêts, des obligations sociales et environnementales, et le développement d'infrastructures. L'Indonésie fait aussi valoir que les pouvoirs publics indonésiens ne contrôlent ou n'influencent pas le prix auquel les titulaires de concessions vendent le bois récolté dans les plantations qu'ils exploitent.

¹⁰⁰ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 24 (faisant référence au mémorandum sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 6).

¹⁰¹ Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Aéronautique*, paragraphe 157.

¹⁰² Indonésie, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1; réponse à la question n° 2 du Groupe spécial. Voir aussi le paragraphe 3.1 du présent rapport du Groupe spécial.

de l'article 14 d), qui concerne uniquement le point de savoir si l'USDOC a indûment déterminé que la fourniture de bois sur pied par les pouvoirs publics indonésiens conférait un avantage parce qu'il a conclu qu'il n'y avait pas de prix fondés sur le marché pour le bois abattu en Indonésie et, par conséquent, a recouru à un point de repère à l'extérieur du pays.¹⁰³

7.46. S'agissant des allégations de l'Indonésie concernant la détermination des points de repère par l'USDOC, dans l'enquête en cause en l'espèce, l'USDOC a expliqué que, d'après sa réglementation, le point de repère à privilégier était le prix du marché observé pour le bien dans le pays faisant l'objet de l'enquête, pratiqué par un fournisseur privé situé soit à l'intérieur soit à l'extérieur du pays (cette dernière transaction prenant la forme d'une importation). L'USDOC a expliqué que cela était dû au fait que "ces prix étaient généralement censés refléter au plus près l'environnement commercial de l'acheteur visé par l'enquête".¹⁰⁴

7.47. Lorsqu'il a examiné s'il y avait de tels prix pour le bois abattu en Indonésie, l'USDOC a noté que les forêts privées indonésiennes représentaient seulement 6,27% de la récolte totale réalisée au cours de la période couverte par l'enquête et que dans l'enquête CFS, il avait constaté que les terres privées représentaient seulement 233 811 hectares des terres forestières privées sur les 57 millions d'hectares que comptait l'Indonésie (soit environ 0,5%). Les pouvoirs publics indonésiens n'ont fourni aucun renseignement actualisé sur le pourcentage de terres forestières détenues par les pouvoirs publics au cours de l'enquête papiers couchés. Sur la base de ces éléments de preuve, l'USDOC a conclu ce qui suit:

[L]es pouvoirs publics indonésiens jouent clairement un rôle prédominant sur le marché du bois sur pied. De ce fait, nous déterminons qu'il n'y a pas de droits d'abattage déterminés par le marché en Indonésie sur lesquels fonder un point de repère de "premier niveau". En outre, étant donné que le bois sur pied ne peut pas être importé, il n'y a pas de prix à l'importation effectifs pour le bois abattu à prendre en considération.¹⁰⁵

7.48. L'USDOC a donc examiné s'il y avait des prix pratiqués sur le marché mondial pour le bois sur pied et a conclu qu'il n'y en avait pas étant donné que le bois sur pied ne pouvait pas être échangé au-delà des frontières.¹⁰⁶ Il a ensuite examiné si les droits d'abattage des pouvoirs publics indonésiens étaient établis conformément aux principes du marché. Il est aussi parvenu à une conclusion négative à cet égard.¹⁰⁷ L'USDOC a alors cherché une variable de substitution appropriée pour déterminer un point de repère fondé sur le marché pour le bois abattu. Il s'est appuyé sur les données sur les prix à l'exportation des grumes malaisiennes du WTA, à l'exclusion des expéditions vers l'Indonésie.¹⁰⁸ Dans l'enquête CFS, l'USDOC avait utilisé ces mêmes prix comme base pour déterminer le point de repère pour le bois abattu.¹⁰⁹

¹⁰³ Les parties diffèrent sur le point de savoir si, dans le cadre du programme d'abattage, les pouvoirs publics indonésiens conservent le droit de propriété du bois sur pied cultivé par des sociétés privées jusqu'à ce que les droits d'abattage applicables soient acquittés. (Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 14; États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 25) Dans les circonstances de la présente affaire, nous n'avons pas besoin de trancher cette question.

¹⁰⁴ L'USDOC a expliqué que les dispositions de sa réglementation, figurant dans 19 CFR 351.511 a) 2), établissait la base pour l'identification de points de repère en vue de déterminer si un bien ou un service des pouvoirs publics était fourni moyennant une rémunération moins qu'adéquate. L'USDOC a ajouté que ces points de repère potentiels étaient énumérés par ordre hiérarchique de préférence: a) prix du marché résultant de transactions réelles effectuées dans le pays visé par l'enquête; b) prix du marché mondial qui seraient offerts aux acheteurs dans le pays visé par l'enquête; ou c) évaluation du point de savoir si le prix fixé par les pouvoirs publics était compatible avec les principes du marché. (Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), pages 7 et 8)

¹⁰⁵ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 8. L'Indonésie ne conteste pas la constatation de l'USDOC selon laquelle il n'y avait pas de prix à l'importation effectifs pour le bois abattu à prendre en considération.

¹⁰⁶ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 8.

¹⁰⁷ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 9.

¹⁰⁸ Lorsqu'il a expliqué l'utilisation des prix des grumes comme base pour déterminer un point de repère fondé sur le marché pour le bois abattu, l'USDOC a observé qu'il était généralement admis que la valeur marchande du bois dérivait de la valeur des produits en aval. Il a expliqué ce qui suit: "[l']essence, la dimension et les conditions de croissance d'un arbre déterminent dans une large mesure les produits en aval qui pourront être produits à partir d'un arbre; la valeur d'un arbre sur pied découle de la demande de grumes produites à partir de cet arbre et la demande de grumes découle, à son tour, de la demande de produits

7.49. En dehors de ses allégations selon lesquelles les pouvoirs publics indonésiens ne fournissent pas de bois sur pied qui sont examinées plus haut au paragraphe 7.42, l'Indonésie ne conteste pas les constatations de fait qui sous-tendent la conclusion de l'USDOC selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens jouaient un rôle prédominant sur le marché du bois sur pied, c'est-à-dire que l'Indonésie ne conteste pas que plus de 93% du bois récolté au cours de la période couverte par l'enquête provenait de terres appartenant aux pouvoirs publics indonésiens et que presque toutes les terres forestières en Indonésie étaient détenues par les pouvoirs publics indonésiens. En fait, l'Indonésie estime que la conclusion de l'existence d'une distorsion des prix de l'USDOC était indûment fondée uniquement sur ces constatations de fait. Compte tenu des éléments de preuve non contestés montrant que les pouvoirs publics indonésiens étaient le fournisseur prédominant de bois sur pied, la question dont nous sommes saisis est celle de savoir si, considérée dans son ensemble, la conclusion de l'USDOC – qui est principalement fondée sur le rôle prédominant des pouvoirs publics indonésiens – est compatible avec l'article 14 d), eu égard aux circonstances de l'affaire.

7.50. Comme nous l'avons indiqué plus haut, plus le rôle des pouvoirs publics sur le marché est prédominant, plus il est probable que ce rôle entraînera une distorsion des prix pratiqués dans le secteur privé.¹¹⁰ Dans une situation où, comme en l'espèce, la part de marché des pouvoirs publics est de 93,73%, la position des pouvoirs publics sur le marché se rapproche de celle d'un fournisseur unique des biens.¹¹¹ Même dans une telle situation, l'autorité chargée de l'enquête devrait examiner les éléments de preuve concernant d'autres facteurs qui sont versés au dossier, par exemple des éléments de preuve relatifs aux prix pratiqués dans le secteur privé pour le bien en question. Toutefois, la mesure dans laquelle les autres éléments de preuve ont un poids dépend du degré de prédominance du rôle des pouvoirs publics et du degré de pertinence de ces autres facteurs.¹¹²

7.51. Les États-Unis estiment que l'USDOC a examiné, outre la part de marché des pouvoirs publics indonésiens, certaines caractéristiques du marché du bois sur pied qui le faussaient, à savoir le fait que les pouvoirs publics indonésiens fixaient administrativement les droits d'abattage, l'interdiction d'exporter des grumes imposée par l'Indonésie, le niveau négligeable des importations de grumes et les prix "anormalement bas" des importations de grumes vers l'Indonésie par rapport à ceux pratiqués dans la région environnante.¹¹³ Pour les États-Unis, l'examen de ces facteurs par l'USDOC, ajouté à la part de marché prédominante des pouvoirs publics indonésiens et à leur contrôle de presque toutes les terres exploitables, a établi que les pouvoirs publics indonésiens possédaient et exerçaient effectivement un contrôle quasi absolu sur l'offre intérieure de bois, ce qui déprimait et faussait les prix sur le marché intérieur.

7.52. L'Indonésie répond que les caractéristiques additionnelles du marché citées par les États-Unis concernent toutes la question de la prédominance sur le marché ou n'indiquent pas une distorsion des prix, en particulier parce que la conclusion de l'USDOC selon laquelle les prix des grumes importées en Indonésie étaient "anormalement bas" n'était pas fondée sur une comparaison de produits comparables.¹¹⁴

7.53. Nous jugeons pertinent que, dans le contexte de son analyse des points de repère dans le cadre de la présente enquête, l'USDOC ait examiné si les droits d'abattage facturés par les pouvoirs publics indonésiens étaient fixés conformément aux principes du marché. L'USDOC a

fabriqués à partir de ces grumes". (Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 9) Étant donné que les pouvoirs publics indonésiens dominaient le marché indonésien du bois abattu, et que les marchés du bois abattu et du bois de trituration étaient inextricablement imbriqués, l'USDOC a considéré qu'il était inapproprié d'utiliser les prix à l'importation du bois de trituration comme point de départ pour déterminer si les prix indonésiens du bois abattu reflétaient les prix du marché. (Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 10)

¹⁰⁹ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), pages 8 à 10.

¹¹⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.52 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 444).

¹¹¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 455.

¹¹² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 453.

¹¹³ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 43 et 58; réponse aux questions n° 9, 12 et 23 du Groupe spécial.

¹¹⁴ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 30 à 33.

observé que les pouvoirs publics indonésiens avaient établi les droits d'abattage en pourcentage de ce que l'on appelle le "prix de référence des grumes", qui à son tour était déterminé uniquement sur la base des prix intérieurs des grumes au cours de la période couverte par l'enquête. L'USDOC a conclu que le prix de référence des grumes ne pouvait pas être considéré comme fondé sur le marché parce que, comme ils détenaient presque toutes les forêts exploitables du pays, les pouvoirs publics indonésiens avaient un contrôle presque absolu sur l'accès à l'offre de bois et parce que "l'interdiction d'exporter des grumes affect[ait] le prix des grumes". En outre, le pourcentage appliqué au prix de référence pour calculer les droits d'abattage était administrativement fixé par les pouvoirs publics indonésiens. Par conséquent, l'USDOC a conclu que les droits d'abattage facturés par les pouvoirs publics indonésiens, déterminés en pourcentage d'un prix de référence non déterminé par le marché, n'étaient pas fondés sur les principes du marché.¹¹⁵

7.54. Même si l'USDOC n'a pas explicitement lié ces considérations à la conclusion qu'il n'y avait pas de droits d'abattage déterminés par le marché en Indonésie, à notre avis, cet examen de caractéristiques du marché du bois sur pied en Indonésie allait au-delà du simple rôle prédominant des pouvoirs publics indonésiens dans l'offre de bois sur pied. Nous considérons que l'examen, que l'USDOC a effectué dans une autre partie de son analyse de l'avantage au sujet du fait que le prix auquel plus de 93% du bois sur pied indonésien a été commercialisé au cours de la période couverte par l'enquête n'était pas déterminé par le marché, a éclairé l'analyse par l'USDOC de la question de savoir si les prix pratiqués dans le pays pour le bois abattu pouvaient être utilisés comme point de repère.¹¹⁶

7.55. S'agissant des éléments de preuve concernant les prix pratiqués dans le secteur privé, à la différence de ce qui s'était passé dans l'enquête CFS¹¹⁷, dans ce cas, l'USDOC n'a pas fait référence dans sa détermination au fait que les pouvoirs publics indonésiens et APP/SMG n'avaient fourni aucun renseignement sur les prix pratiqués dans le secteur privé pour le bois abattu avant d'établir sa détermination selon laquelle les prix pratiqués dans le secteur privé pour le bois abattu n'étaient pas déterminés par le marché. Rien dans le dossier n'indique toutefois que les pouvoirs publics indonésiens et APP/SMG ont présenté des arguments à l'USDOC lui suggérant d'utiliser les prix pratiqués dans le secteur privé pour le bois abattu en Indonésie comme point de repère, ou qu'ils ont lié un quelconque élément de preuve versé au dossier à de tels arguments.

7.56. Néanmoins, l'Indonésie fait valoir dans le présent différend que des données appropriées sur les prix pratiqués dans le secteur privé pour le bois sur pied qui ont été payés aux propriétaires privés en Indonésie au cours de la période couverte par l'enquête ont été présentées à l'USDOC. Elle fait valoir que le groupe APP/SMG a déclaré les droits qu'il a versés aux propriétaires privés de terres pour utiliser leurs terres forestières privées afin d'y planter, cultiver et récolter de l'acacia, et que l'USDOC n'a donné aucun poids à ces éléments de preuve. Elle affirme que l'USDOC n'a pas posé d'autres questions sur cet arrangement avec des parties privées, ce qui donne à penser qu'il était satisfait de la réponse d'APP/SMG.¹¹⁸ En outre, réagissant aux arguments des États-Unis à cet égard, l'Indonésie déclare que les renseignements fournis par APP/SMG sur cet arrangement privé "répondaient à toutes les questions restantes posées par l'USDOC" et que l'USDOC était tenu de faire sa propre détermination indépendamment de la façon dont APP/SMG avait qualifié le prix payé aux personnes physiques détenant des terres privées. L'Indonésie estime aussi que le fait

¹¹⁵ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 9.

¹¹⁶ L'Indonésie estime que puisque les droits d'abattage étaient déterminés par rapport aux prix sur le marché intérieur des grumes, elles étaient dictées par le marché. (Indonésie, déclaration liminaire, paragraphe 22) L'Indonésie ne nous a toutefois pas convaincus que l'USDOC avait fait erreur en concluant que les droits d'abattage n'étaient pas déterminés par le marché compte tenu des éléments de preuve non contestés montrant que les pouvoirs publics fixaient le pourcentage devant être appliqué au prix de référence, qui était aussi fondé sur les prix intérieurs des grumes assujetties à l'interdiction d'exporter des grumes.

¹¹⁷ Mémoire CFS sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-43), page 19.

¹¹⁸ Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 16.

L'Indonésie soutient que ces éléments de preuve montraient qu'APP/SMG versaient des droits plus élevés pour l'acacia récolté dans une concession des pouvoirs publics indonésiens que pour celui récolté dans la forêt privée. (Indonésie, réponse à la question n° 11 du Groupe spécial, note de bas de page 13 (faisant référence à l'extrait de la réponse d'APP/SMG au questionnaire initial, pages 1, 25, 27, 29 et 30 (pièce IDN-25 (RCC)), pages 27 et 29))

que l'arrangement concernait de petites quantités ne signifie pas que les prix pouvaient ne pas être pris en compte.¹¹⁹

7.57. Les États-Unis affirment que ni les pouvoirs publics indonésiens ni APP/SMG n'ont versé au dossier des données concernant les prix pratiqués dans le secteur privé pour le bois abattu en Indonésie. En outre, ils déclarent que les pouvoirs publics indonésiens ont fourni des renseignements seulement sur le volume du bois récolté dans des forêts privées au cours de la période couverte par l'enquête, et APP/SMG a seulement déclaré des versements aux pouvoirs publics indonésiens (droits PSDH, DR et PSDA).¹²⁰ Les États-Unis reconnaissent qu'APP/SMG a communiqué certains renseignements, mais soutiennent que l'USDOC n'aurait pas pu les utiliser pour établir le point de repère. Selon eux, APP/SMG n'a indiqué qu'un seul arrangement, qui portait sur de petites quantités, dans le cadre duquel une de ses sociétés à participation croisée louait à des propriétaires privés des terres sur lesquelles l'entreprise affiliée s'acquittait des frais par la culture et l'entretien des arbres.¹²¹

7.58. Au cours de l'enquête, l'USDOC a demandé aux pouvoirs publics indonésiens de déclarer la valeur et le volume du bois récolté sur les terres privées, ce à quoi les pouvoirs publics indonésiens ont répondu que les seuls renseignements recueillis sur ce bois étaient le volume total du bois récolté, autrement dit ils ne recueillaient pas de renseignements sur les prix du bois récolté sur les terres privées.¹²² L'USDOC a aussi demandé à APP/SMG de déclarer les droits et redevances versés aux propriétaires privés. Spécifiquement, l'USDOC a d'abord demandé à APP/SMG de "donner une description de chaque type d'arrangement concernant le bois *privé* récolté au cours de la période couverte par l'enquête".¹²³ Le questionnaire initial envoyé à APP/SMG contient aussi des questions sur les arrangements concernant des concessions publiques et privées pour récolter du bois, y compris la quantité totale récoltée, la valeur des droits et redevances versés aux pouvoirs publics indonésiens ou au propriétaire. Ces questions, à notre avis, visent à obtenir des renseignements concernant, selon le cas, la récolte tant de bois public que de bois privé.¹²⁴ En réponse à la première question, APP/SMG a communiqué certains renseignements concernant un arrangement privé avec des particuliers qui possédaient des terres privées autour du périmètre de ses plantations, dans le cadre duquel une de ses sociétés forestières à participation croisée – PT. Wirakarya Sakti (WKS) – "vers[ait] aux propriétaires privés un droit de 20 000 rupiah par tonne d'acacia récoltée".¹²⁵ En réponse aux questions suivantes,

¹¹⁹ Indonésie, réponse à la question n° 78 du Groupe spécial.

¹²⁰ États-Unis, réponse aux questions 10 et 11 du Groupe spécial.

¹²¹ Les États-Unis mettent en doute la valeur de ces renseignements parce que ces données: a) étaient fondées sur "une petite quantité"; b) ne figuraient pas dans les registres des versements des droits d'abattage qu'APP/SMG avait fournis à l'USDOC; c) n'étaient étayées par aucun contrat ni aucun autre document; d) n'étaient pas confirmées comme correspondant à des conditions de pleine concurrence; et e) étaient fondées sur une forme atypique d'activité commerciale qui avait été convenue simplement parce que les terres du particulier étaient contiguës à la plantation de la société à participation croisée. Les États-Unis ajoutent qu'APP/SMG n'a pas qualifié le paiement de "droit d'abattage", mais a indiqué qu'il s'agissait du "simple paiement d'un loyer" et a fourni des renseignements contradictoires concernant le point de savoir si c'était des particuliers ou l'entreprise affiliée à APP/SMG concernée (WKS) qui cultivaient les arbres. (États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 30 à 34)

¹²² Réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire initial (pièce US-32), pages 17 et 18.

¹²³ Réponse d'APP/SMG au questionnaire initial (pièce US-91 (RCC)), page 27, appendice 2, question c). (entièrement en italique dans l'original)

¹²⁴ Dans la question d), aux pages 27 et 28, il était demandé à APP/SMG ce qui suit:

Pour chaque arrangement de concession concernant du bois public détenu par votre société ou une société à participation croisée, et chaque arrangement visant à récolter du bois privé, veuillez fournir les renseignements suivants pour la période couverte par l'enquête:

1. Pour chaque essence, le droit d'abattage et la quantité totale récoltée, ainsi que la valeur des droits et redevances versés à l'autorité administrante ou au propriétaire.

(Réponse d'APP/SMG au questionnaire initial (pièce US-91 (RCC)), pages 27 et 28)

Voir aussi la question 2 à la page 30: "Pour chaque essence récoltée dans le cadre des arrangements de concession ou des arrangements privés, veuillez fournir une ventilation du volume et de la valeur des droits et redevances versés à l'autorité administrante ou au propriétaire pour les grumes qui étaient destinées à: a. des usines de pâte et de papier". (Réponse d'APP/SMG au questionnaire initial (pièce US-91 (RCC)), page 30)

¹²⁵ Spécifiquement, APP/SMG a répondu ce qui suit:

TK, IK, PD et les sociétés forestières à participation croisée n'ont globalement pas récolté de bois sur des terres privées au cours de la période couverte par l'enquête. WKS a acheté une petite quantité de grumes à des particuliers dans des villages de la région de Jambi qui, à titre individuel, faisaient pousser des arbres sur leurs terres privées. Ces particuliers possédaient des terres privées autour du périmètre des plantations de WKS. En 2008, ces achats ont représenté [[***]] sur les ventes totales d'AA et WKS de [[***]]. En vertu de l'arrangement avec ces

APP/SMG a fourni des renseignements sur les droits d'abattage qu'il avait versés aux pouvoirs publics indonésiens au cours de la période couverte par l'enquête, et n'a mentionné ou déclaré aucun droit versé par WKS pour du bois privé récolté au cours de la période couverte par l'enquête.¹²⁶

7.59. Compte tenu de ces réponses, nous convenons que certains renseignements concernant les prix du bois récolté sur des terres détenues par des particuliers qui n'étaient pas liés aux pouvoirs publics indonésiens ont été présentés à l'USDOC. Toutefois, d'après sa propre description des données concernant ces versements, APP/SMG lui-même n'a pas considéré qu'elles étaient représentatives du marché privé du bois abattu – APP/SMG a indiqué que "globalement [il n'avait] pas récolté de bois sur des terres privées au cours de la période couverte par l'enquête" et que les versements correspondaient à une petite quantité de grumes – et il n'a pas fait référence à ces versements lorsqu'il lui a été demandé ultérieurement de déclarer tous les droits d'abattage qu'il avait versés au cours de la période couverte par l'enquête. De ce fait, nous considérons aucun renseignement valable concernant les prix pratiqués dans le secteur privé pour le bois sur pied n'a été présenté à l'USDOC.

7.60. L'Indonésie laisse entendre que l'USDOC aurait dû chercher à obtenir plus d'éléments de preuve d'autres sources, par exemple d'autres sociétés, pour évaluer si les pouvoirs publics indonésiens possédaient et exerçaient une puissance commerciale de façon à fausser les prix du bois abattu pratiqués dans le secteur privé. Elle estime que l'USDOC a structuré toute son enquête autour de l'hypothèse erronée que les pouvoirs publics indonésiens étaient un fournisseur de bois sur pied parce qu'il était aveuglé par le fait que les pouvoirs publics indonésiens étaient propriétaires des forêts. L'Indonésie fait valoir que si l'USDOC avait entrepris une analyse de bonne foi fondée sur les faits portés à sa connaissance, l'orientation de son enquête aurait été totalement différente.¹²⁷ Les États-Unis estiment que l'Accord SMC n'oblige pas les autorités chargées de l'enquête à recueillir des données auprès de parties non intéressées, et que l'USDOC s'est acquitté de ses obligations en demandant aux parties participant à l'enquête de fournir ces renseignements.¹²⁸ Nous ne sommes pas convaincus que l'article 14 d) exige le type d'enquête que l'Indonésie propose. À notre avis, compte tenu de la quasi-absence d'un marché privé du bois sur pied en Indonésie, et du fait qu'APP/SMG était le producteur principal et la société choisie pour l'examen, il était raisonnable que l'USDOC limite ses demandes de renseignements sur les prix pratiqués dans le secteur privé aux pouvoirs publics indonésiens et à APP/SMG, et ne cherche pas à obtenir ces renseignements auprès de sources ne participant pas à l'enquête.

7.61. Dans les circonstances de la présente affaire, en particulier les caractéristiques du marché du bois sur pied en Indonésie et les éléments de preuve dont disposait l'USDOC et qui ont été présentés au Groupe spécial, une autorité chargée de l'enquête impartiale et objective aurait, à notre avis, pu parvenir – comme l'USDOC l'a fait – à la conclusion qu'il n'y avait pas de prix pratiqués dans le secteur privé dans le pays déterminés par le marché pour le bois abattu qui pouvaient être utilisés aux fins de la fixation d'un point de repère. En particulier, le fait que les pouvoirs publics indonésiens étaient le fournisseur prédominant du bois récolté au cours de la période couverte par l'enquête – absorbant plus de 93% du marché – faisait qu'il était probable que les prix pratiqués dans le secteur privé seraient faussés et que les propriétaires de terres privées aligneraient leurs prix pour la récolte du bois sur pied sur les prix établis par les pouvoirs publics indonésiens, en particulier au vu de la conclusion de l'USDOC selon laquelle les droits des pouvoirs publics indonésiens n'étaient pas déterminées par le marché. À cet égard, nous considérons que la position des pouvoirs publics sur le marché du bois sur pied était beaucoup plus proche de celle de fournisseur unique que de celle de fournisseur important de ce bien. À notre avis, dans cette situation, d'autres éléments de preuve auraient un poids limité. En outre, nous avons conclu qu'il n'y avait pas dans le dossier d'éléments de preuve valables concernant les prix pratiqués dans le secteur privé pour le bois abattu en Indonésie. En outre, comme il est indiqué

propriétaires privés, WKS plantait de l'acacia, supportait tous les frais liés à l'entretien des arbres, puis supportait tous les coûts de récolte. WKS versait aux propriétaires privés un droit de 20 000 rupiah par tonne de bois d'acacia récoltée. Puisque WKS supportait tous les frais, cette somme correspondait au simple paiement d'un loyer pour l'utilisation des terres où poussaient les arbres.

(Réponse d'APP/SMG au questionnaire initial (pièce US-91 (RCC)), page 27, citée dans la réponse de l'Indonésie à la question 78 a) du Groupe spécial)

¹²⁶ Réponse d'APP/SMG au questionnaire initial (pièce US-91 (RCC)), pages 28 à 34.

¹²⁷ Indonésie, réponse aux questions n° 10 et 11 du Groupe spécial.

¹²⁸ États-Unis, réponse à la question n° 11 du Groupe spécial.

plus haut¹²⁹, le dossier n'indique pas que les parties ont présenté des arguments à l'USDOC lui suggérant d'utiliser les prix pratiqués dans le secteur privé pour le bois abattu comme point de repère, ou qu'elles ont communiqué des éléments de preuve à cet effet. Compte tenu de ce qui précède, nous considérons que l'USDOC n'a pas fait erreur en concluant que l'intervention des pouvoirs publics indonésiens sur le marché du bois sur pied débouchait sur une absence de droits d'abattage privés déterminés par le marché sur lesquels fonder le point de repère.¹³⁰

7.62. Pour les raisons qui précèdent, nous concluons que l'Indonésie n'a pas établi que l'USDOC avait agi d'une manière incompatible avec l'article 14 d) de l'Accord SMC en n'utilisant pas les prix intérieurs du bois sur pied en Indonésie comme base pour le calcul du point de repère.

7.5.2.4 Constatation de l'USDOC selon laquelle il n'y avait pas de prix du marché pour les grumes en Indonésie sur lesquels fonder le point de repère

7.63. L'Indonésie allègue que la détermination par l'USDOC de l'existence d'un avantage s'agissant de l'interdiction d'exporter des grumes est entachée de la même incompatibilité avec les règles de l'OMC que la détermination de l'existence d'un avantage en ce qui concerne la fourniture de bois sur pied: l'USDOC a refusé d'utiliser les prix pratiqués sur le marché en Indonésie comme suite à une détermination *per se* de l'existence d'une distorsion des prix fondée uniquement sur la part de marché prédominante des pouvoirs publics indonésiens s'agissant du bois récolté dans les forêts publiques.¹³¹ L'Indonésie estime que l'USDOC disposait de renseignements sur les prix pratiqués dans le pays pour les grumes qu'il a choisi de ne pas examiner. À cet égard, l'Indonésie fait valoir qu'APP/SMG a versé au dossier les prix de certaines opérations d'achat et de ventes effectués par ses entreprises affiliées pour du bois provenant de parties affiliées et non affiliées, ainsi que les noms et adresses des fournisseurs de grumes d'APP/SMG non affiliés.¹³²

7.64. En outre, l'Indonésie conteste les constatations de l'USDOC concernant le but et les effets de l'interdiction d'exporter des grumes. Elle estime que l'USDOC a indûment constaté que le but de l'interdiction d'exporter des grumes était de développer les branches de production en aval et que cela signifiait qu'il était ordonné aux sociétés de sylviculture/d'exploitation forestière de fournir des intrants aux sociétés de pâte et de papier à des prix bas ou à des prix dont la hausse était empêchée.¹³³ L'Indonésie estime que l'interdiction ne crée pas d'offre excédentaire ou ne

¹²⁹ Paragraphe 7.55.

¹³⁰ L'Indonésie s'appuie sur le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)* pour affirmer que l'USDOC a fait erreur en n'expliquant pas "si et comment les parts de marché mentionnées détenues par les [pouvoirs publics indonésiens] débouchaient effectivement sur la possession et l'exercice d'une puissance commerciale par les pouvoirs publics, de sorte que la distorsion des prix se traduisait par le fait que les fournisseurs privés [de bois sur pied] alignaient leurs prix sur ceux des biens fournis par les pouvoirs publics". (Indonésie, première communication écrite, paragraphe 42 (citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.101) Le différend *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)* concernait la fourniture d'intrants par des entreprises d'État. Dans ce contexte, l'Organe d'appel a constaté que l'USDOC n'avait pas expliqué "si et comment les parts de marché mentionnées détenues par les entreprises d'État débouchaient effectivement sur la possession et l'exercice d'une puissance commerciale par les pouvoirs publics, de sorte que la distorsion des prix se traduisait par le fait que les fournisseurs privés alignaient leurs prix sur ceux des biens fournis par les pouvoirs publics". Ainsi, l'Organe d'appel a examiné une situation particulière dans laquelle des biens étaient fournis par des entreprises d'État, et qui exigeait qu'il soit démontré que "les parts de marché ... détenues par les *entreprises d'État* débouchaient effectivement sur la possession et l'exercice d'une puissance commerciale par les pouvoirs publics" (pas d'italique dans l'original). Nous ne croyons pas que l'Organe d'appel a conclu qu'une démonstration semblable était exigée dans d'autres circonstances comme dans le cas où les pouvoirs publics eux-mêmes sont un fournisseur des biens en question.

¹³¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 45 (faisant référence à l'extrait du mémorandum sur les questions et la décision de l'USDOC, pages 1 à 20 et 48 à 56 (pièce IDN-10), page 13); déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 4.

¹³² Indonésie, réponse aux questions n° 11, 15 et 17 du Groupe spécial (faisant référence à la pièce D-8 jointe à la réponse d'APP/SMG au questionnaire dans l'enquête antidumping (pièce IDN-27 (RCC)); et pièce SD3-9 jointe à la réponse d'APP/SMG au questionnaire dans l'enquête antidumping, (pièce IDN-28 (RCC))); déclaration finale à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 3.

¹³³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 44 (faisant référence à l'extrait du mémorandum sur les questions et la décision de l'USDOC, pages 1 à 20 et 48 à 56 (pièce IDN-10), page 13; et à l'extrait du mémorandum CFS sur les questions et la décision de l'USDOC, pages 1, 27, 28 et 40 à 46 (pièce IDN-12), page 27. L'Indonésie conteste aussi le fait que l'examen par l'USDOC du but de l'interdiction dans l'enquête CFS fait référence à un examen de politiques commerciales de l'OMC qui, à son avis, ne peut pas dûment servir de déclaration de politique générale.

débouche pas sur des prix bas pour les intrants utilisés par les producteurs indonésiens de papier.¹³⁴ Elle indique que l'interdiction a été établie pour faire face au problème croissant du déboisement et de l'exploitation forestière illégale en Indonésie.¹³⁵ Elle ajoute que l'exportation des produits d'aval utilisés pour fabriquer du papier – pâte, bois en éclisses, lames ou rubans, et bois en plaquettes – n'était pas interdite.¹³⁶ Par conséquent, si le but de l'interdiction était d'apporter des avantages aux producteurs de papier, cela n'avait aucun sens d'autoriser l'exportation de ces produits d'aval.¹³⁷ L'Indonésie conteste en outre la pertinence des éléments de preuve sur lesquels l'USDOC s'est appuyé, dans son enquête CFS, pour formuler ses constatations concernant le but et les effets de l'interdiction.¹³⁸ L'Indonésie estime que, même si l'interdiction avait pour effet d'accroître l'offre intérieure de grumes, ce qui pourrait apporter un avantage aux branches de production en aval en Indonésie, le Groupe spécial *États-Unis – Restrictions à l'exportation* et des groupes spéciaux ultérieurs ont constaté que les restrictions à l'exportation, y compris les interdictions d'exporter, ne constituaient pas des subventions pouvant donner lieu à une mesure compensatoire au sens de l'Accord SMC.¹³⁹ En réponse aux arguments des États-Unis à cet égard, l'Indonésie fait valoir que l'analyse par l'USDOC du but de l'interdiction d'exporter des grumes n'était pas limitée à la question de la contribution financière mais s'étendait à son analyse de l'avantage parce que l'USDOC a conclu que, en raison de l'interdiction, APP/SMG achetait des intrants à des prix inférieurs à ceux du marché.¹⁴⁰

7.65. Les États-Unis estiment que la décision de l'USDOC de recourir à un point de repère à l'extérieur du pays était fondée sur des éléments de preuve versés au dossier montrant la prédominance des pouvoirs publics indonésiens en tant que fournisseurs de grumes et propriétaires de forêts exploitables. En outre, les États-Unis affirment que les éléments de preuve empiriques versés au dossier, en particulier les prix des exportations malaisiennes vers l'Indonésie et la région environnante, confirmaient que les prix intérieurs indonésiens des grumes étaient en fait faussés parce que les expéditions de grumes vers l'Indonésie avaient lieu à des prix plus bas que ceux des expéditions vers d'autres destinations dans la région. Les États-Unis estiment que les renseignements auxquels l'Indonésie faisait référence en ce qui concerne les prix des grumes en Indonésie ont été communiqués par APP/SMG dans le contexte de l'enquête antidumping menée en parallèle et, par conséquent, ne figuraient pas dans le dossier de l'enquête en matière de droits compensateurs. En outre, les États-Unis demandent que le Groupe spécial constate que les arguments de l'Indonésie concernant le but et les effets de l'interdiction d'exporter ne relèvent pas de son mandat – étant donné qu'ils ne se rapportent pas à des questions soulevées au titre de l'article 14 d), mais font plutôt référence à des questions concernant l'existence d'une contribution financière au titre de l'article 1.1 a) – et que la demande d'établissement d'un Groupe spécial de l'Indonésie ne contenait pas d'allégation au titre de l'article 1.1 a).¹⁴¹ Les États-Unis répondent

¹³⁴ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 25.

¹³⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 44 (faisant référence au règlement du Ministère du commerce de la République d'Indonésie, n° 20/M-DAG/PER/5/2008 (pièce IDN-13, article 3).

¹³⁶ L'Indonésie indique que les grumes qu'une société forestière récolte pour les vendre à une usine de pâte sont appelées "bois en éclisses, lames ou rubans", et que le décret conjoint de 2001 imposant l'interdiction a été modifié en 2003 pour autoriser l'exportation de bois en éclisses, lames ou rubans. Elle affirme aussi que l'interdiction n'a jamais visé le bois en plaquettes ou la pâte qui, conjointement avec le bois en éclisses, lames ou rubans, constituent les intrants pour la fabrication du papier. (Indonésie, première communication écrite, paragraphes 11, 13, 44 et 79; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 25, 38, 39 et 52; réponse aux questions n° 21 a), 73 a) et 80 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphes 22, 28, 29 et 47; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 2, 21 et 33)

¹³⁷ L'Indonésie estime que si l'interdiction d'exporter des grumes avait faussé le prix du bois utilisé comme intrant pour fabriquer du papier, les vendeurs de grumes étaient libres de transformer ce bois en plaquettes (ou en pâte) et d'exporter ce produit. (Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 23)

¹³⁸ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 38 à 40. L'Indonésie conteste le fait que, à son avis, l'USDOC s'est appuyé sur des études qui concernaient une autre branche de production, portaient sur une période antérieure à la période couverte par l'enquête, et/ou provenaient de la branche de production nationale, et qui ne figurent pas dans le dossier de la présente procédure.

¹³⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 44 (citant les rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, paragraphe 8.75; *Chine – AMGO*, paragraphe 7.90 et *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 7.401); réponse à la question n° 6 du Groupe spécial.

¹⁴⁰ Indonésie, réponse à la question n° 6 du Groupe spécial (faisant référence à l'extrait du mémorandum sur les questions et la décision de l'USDOC, pages 1 à 20 et 48 à 56 (pièce IDN-10), page 12).

¹⁴¹ Voir aussi plus haut le paragraphe 7.12, concernant la demande de décision préliminaire des États-Unis à cet égard.

toutefois aux arguments de l'Indonésie selon lesquels l'interdiction d'exporter des grumes ne constitue pas une "contribution financière" et estiment que l'USDOC a correctement déterminé que l'interdiction d'exporter constituait une subvention pouvant donner lieu à une mesure compensatoire.¹⁴²

7.66. Comme il est indiqué plus haut¹⁴³, dans sa détermination finale, l'USDOC s'est appuyé sur ses constatations dans l'enquête CFS et a constaté, comme il l'avait fait dans l'affaire antérieure, que la prohibition des exportations de grumes "constituait une contribution financière ... par l'action des pouvoirs publics indonésiens consistant à charger des sociétés de sylviculture/d'exploitation forestière de fournir des biens (à savoir des grumes et du bois en éclisses, lames ou rubans) [à des sociétés des branches de production de pâte et de papier] et à leur ordonner de le faire". L'USDOC a indiqué qu'il évaluerait si l'interdiction d'exporter des grumes conférait un avantage en comparant le prix payé par APP/SMG pour les grumes qu'il avait achetées au cours de la période couverte par l'enquête à des sociétés d'exploitation forestière non affiliées avec un prix servant de point de repère fondé sur les prix du marché mondial. L'USDOC a utilisé, comme base pour son point de repère, les mêmes données que celles qu'il avait utilisées pour déterminer l'avantage conféré par le programme d'abattage – c'est-à-dire les prix à l'exportation malaisiens pour le bois de trituration d'acacia et les bois feuillus tropicaux mélangés du WTA, à l'exclusion des expéditions vers l'Indonésie.¹⁴⁴ Alors que la décision finale n'expose pas les raisons pour lesquelles l'USDOC n'utilise pas les prix pratiqués dans le pays pour les grumes, la détermination préliminaire indique les raisons de sa décision à cet égard.¹⁴⁵ Dans la détermination préliminaire, l'USDOC a expliqué sa conclusion selon laquelle il n'y avait pas de prix intérieurs pratiqués dans le secteur privé valables ou utilisables pour les grumes ou de prix à l'importation effectifs à évaluer aux fins de l'établissement d'un point de repère:

En l'espèce, il n'y a pas de prix intérieurs pratiqués dans le secteur privé valables ou utilisables pour les grumes ou de prix à l'importation effectifs à évaluer aux fins de l'identification d'un point de repère de "premier niveau" (c'est-à-dire les prix du marché résultant de transactions réelles effectuées dans le pays visé par l'enquête). Comme nous l'avons vu plus haut, les pouvoirs publics indonésiens n'ont versé au dossier aucun renseignement actualisé concernant le fait que les pouvoirs publics indonésiens possèdent 99% des terres forestières exploitables en Indonésie. ... En outre, les pouvoirs publics indonésiens ont déclaré que la récolte sur les terres forestières appartenant à des intérêts privés représentait 2 007 156 m³ sur un total de 31 984 443 m³ (soit seulement 6,27%) de la récolte totale. ... Nous notons aussi que toutes les grumes, y compris les grumes récoltées sur des terres privées, sont assujetties à l'interdiction d'exporter. Par conséquent, en raison du rôle prédominant des pouvoirs publics indonésiens sur le marché indonésien des grumes, nous constatons qu'il n'est pas possible de déterminer un prix intérieur pratiqué dans le secteur privé pour les grumes servant de point de repère en Indonésie ... pour l'interdiction d'exporter des grumes imposée par les pouvoirs publics indonésiens. Par conséquent, les prix à l'importation indonésiens ne refléteraient pas non plus les prix du marché.¹⁴⁶

7.67. S'agissant de l'allégation de l'Indonésie selon laquelle l'USDOC a basé sa conclusion selon laquelle il n'y avait pas de prix fondés sur le marché pour les grumes en Indonésie uniquement sur la part de marché que les pouvoirs publics indonésiens détenaient et les terres exploitables qu'ils possédaient en Indonésie, nous notons que, outre ces considérations, l'USDOC a relevé que "toutes les grumes, y compris les grumes récoltées sur des terres privées, [étaient] assujetties à l'interdiction d'exporter". Cette considération fait clairement partie du fondement de la conclusion

¹⁴² États-Unis, première communication écrite, paragraphes 84 à 91.

¹⁴³ Paragraphe 7.26.

¹⁴⁴ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 13.

¹⁴⁵ En réponse à une question du Groupe spécial, les États-Unis ont indiqué que le fondement de l'utilisation de prix du marché mondial plutôt que d'un point de repère à l'intérieur du pays était exposé dans la détermination préliminaire. (États-Unis, réponse à la question n° 70 du Groupe spécial) Nous ne croyons pas que l'Indonésie conteste que la détermination préliminaire indiquait la raison justifiant la décision de l'USDOC de ne pas recourir aux prix pratiqués dans le pays dans la détermination finale. (Indonésie, observations sur la réponse des États-Unis à la question n° 70 du Groupe spécial)

¹⁴⁶ Détermination préliminaire en matière de droits compensateurs (pièces IDN-5/US-48 (document présenté deux fois)), page 10769.

de l'USDOC selon laquelle il n'était pas possible de déterminer un prix intérieur pratiqué dans le secteur privé pour les grumes servant de point de repère en Indonésie.

7.68. Il n'est pas contesté que le champ d'application de l'interdiction d'exporter des grumes couvrait toutes les grumes produites en Indonésie, c'est-à-dire celles qui étaient récoltées sur des terres privées et celles qui étaient récoltées sur des terres publiques.¹⁴⁷ Comme nous l'avons noté auparavant, l'USDOC a déterminé que l'interdiction d'exporter des grumes constituait une contribution financière parce que, au moyen de l'interdiction, les pouvoirs publics indonésiens avaient chargé des fournisseurs nationaux de grumes de fournir des grumes et du bois en éclisses, lames ou rubans, et leur avaient ordonné de le faire.¹⁴⁸ Dans l'enquête CFS, l'USDOC a fondé sa conclusion sur la fourniture de grumes et de bois en éclisses, lames ou rubans à des prix "plus bas" ou à des prix "dont la hausse était empêchée" aux branches de production de pâte et de papier.¹⁴⁹ Contrairement à ce que l'Indonésie laisse entendre¹⁵⁰, l'USDOC n'a, ni dans l'enquête CFS ni dans l'enquête papiers couchés, établi qu'un avantage avait été conféré au motif que les prix des grumes et du bois en éclisses, lames ou rubans étaient "plus bas" ou étaient des prix "dont la hausse avait été empêchée". Comme nous l'avons noté plus haut, l'USDOC a établi qu'un avantage avait été conféré en comparant le prix payé par APP/SMG pour les grumes et le bois en éclisses, lames ou rubans qu'il avait achetés au cours de la période couverte par l'enquête à des sociétés d'exploitation forestière non affiliées avec un point de repère (à l'extérieur du pays).

7.69. À notre avis, il résultait logiquement de la manière dont l'USDOC avait défini la mesure en cause que toutes les ventes de grumes en Indonésie constituaient la contribution financière (fourniture de biens par les pouvoirs publics) qui devait être vérifiée par rapport à un point de repère fondé sur le marché. Autrement dit, compte tenu de la contribution financière en cause, il ne restait logiquement pas de marché "privé" indonésien des grumes qui ne soit pas affecté par la contribution financière. Nous rappelons que, dans les cas où les pouvoirs publics sont l'unique fournisseur du bien en cause ou dans les cas où ils fixent administrativement tous les prix, les prix pratiqués dans le pays ne donneraient pas un point de repère approprié et, par conséquent, l'article 14 d) n'exige pas de l'autorité chargée de l'enquête qu'elle s'appuie sur les prix pratiqués dans le pays dans ces situations.¹⁵¹ Logiquement, un raisonnement semblable s'applique dans le cas d'une interdiction d'exporter qui affecte toutes les transactions intérieures. Par conséquent, la nature de la contribution financière définie par l'USDOC impliquait qu'il n'y avait pas de transactions privées intérieures pouvant être utilisées comme point de repère.

7.70. Cela signifiait qu'il n'y avait pas de prix des grumes en Indonésie en dehors du champ d'application de l'interdiction d'exporter des grumes qui auraient pu être utilisés aux fins de la fixation d'un point de repère. Bien que l'Indonésie considère que l'USDOC était tenu de déterminer si les prix intérieurs des grumes étaient effectivement faussés du fait de l'interdiction d'exporter¹⁵², accepter la position de l'Indonésie conduirait à une évaluation du point de savoir si le prix facturé par les pouvoirs publics – c'est-à-dire la rémunération elle-même – était faussé. Nous ne voyons pas en quoi cette évaluation pourrait être valable pour déterminer l'adéquation de cette rémunération, ce qui exige une comparaison entre le prix des pouvoirs publics, c'est-à-dire du niveau de la rémunération en question, et un prix fondé sur le marché.

¹⁴⁷ Détermination préliminaire en matière de droits compensateurs (pièces IDN-5/US-48 (document présenté deux fois)), page 10769; deuxième partie de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au premier questionnaire supplémentaire (pièce US-34 (RCC)), appendice 1, pages 2 et 5. Nous notons que dans l'enquête CFS, l'USDOC a considéré que l'interdiction totale d'exporter des grumes existait depuis 1985, à l'exception d'une courte période allant de 1998 à 2001. (Mémoire CFS sur les questions et la décision de l'USDOC, (pièce US-43), page 29)

¹⁴⁸ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 13.

¹⁴⁹ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), pages 12 et 13 (faisant référence au Mémoire CFS sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-43), page 27). Voir aussi le Mémoire CFS sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-43), page 32.

¹⁵⁰ Indonésie, réponse à la question n° 6 du Groupe spécial; déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 23.

¹⁵¹ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux IV*, paragraphe 7.57 (cité dans le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux IV*, paragraphe 98).

¹⁵² L'Indonésie estime que la simple existence d'une interdiction n'affecte pas nécessairement les prix; le point de savoir si une mesure fausse les prix pour toutes les ventes du bien concerné (c'est-à-dire si elle a une incidence sur eux) est précisément ce qui doit être déterminé sur la base d'un examen des éléments de preuve plutôt que d'une détermination *per se*. (Indonésie, réponse à la question n° 73 a) du Groupe spécial)

7.71. En outre, nous croyons comprendre que l'Indonésie fait valoir que l'USDOC a agi d'une manière incompatible avec l'article 14 d) en déterminant indûment qu'un avantage était conféré parce que les prix étaient "plus bas" ou étaient des prix "dont la hausse avait été empêchée" et que ces conclusions n'étaient pas suffisantes pour établir que les prix intérieurs étaient faussés. C'est dans ce contexte que l'Indonésie présente des arguments relatifs au but et aux effets de l'interdiction d'exporter des grumes, au fait qu'elle ne couvrirait pas les produits d'aval, et au fait que, à son avis, des différends antérieurs ont établi que les restrictions à l'exportation ne pouvaient pas constituer des subventions pouvant donner lieu à une mesure compensatoire au sens de l'Accord SMC.

7.72. Nous rappelons que la question des effets de l'interdiction d'exporter des grumes a été brièvement examinée par l'USDOC dans l'enquête en cause en l'espèce, dans le contexte de son analyse de la contribution financière. L'USDOC a fait référence à ses constatations antérieures dans l'enquête CFS selon lesquelles un but de l'interdiction d'exporter des grumes était de développer les branches de production en aval, ce qui expliquait pourquoi il avait déterminé que les pouvoirs publics indonésiens avaient chargé des fournisseurs nationaux de grumes de vendre des grumes et du bois en éclisses, lames ou rubans aux consommateurs nationaux à des prix dont la hausse avait été empêchée, et leur avait ordonné de le faire.¹⁵³ Dans l'enquête CFS, l'USDOC avait constaté ce qui suit:

[T]ous les éléments de preuve versés au dossier réfutent l'allégation des pouvoirs publics indonésiens selon laquelle l'interdiction d'exporter des grumes est utilisée pour protéger les ressources forestières et empêcher l'exploitation forestière illégale, et selon laquelle ils ne "chargent" pas les fournisseurs de grumes de fournir une contribution financière aux branches de production de la transformation du bois, ou ne leur "ordonnent" pas de le faire (ou ne les y incitent pas). Au contraire, ces études montrent que les pouvoirs publics indonésiens ont imposé ou maintenu l'interdiction d'exporter des grumes pour fournir des intrants (à savoir des grumes et du bois en éclisses, lames ou rubans) à des prix plus bas aux branches de production qui consomment ces intrants, ce qui a effectivement conduit à l'accroissement du déboisement et au développement de l'exploitation forestière illégale. En outre, ces études montrent que les branches de production de la pâte et du papier figurent parmi les quelques bénéficiaires de cette subvention indirecte. Par conséquent, nous constatons que les pouvoirs publics indonésiens ont utilisé leur pouvoir pour imposer une interdiction d'exporter des grumes qui ordonnait à ces fournisseurs de grumes, sous la menace de sanctions pénales, de fournir des grumes et du bois en éclisses, lames ou rubans moyennant une rémunération moins qu'adéquante aux branches de la transformation du bois en aval. Ces branches de production englobent celle de la pâte et du papier, qui produit la marchandise visée. En tant que telle, l'interdiction d'exporter des grumes fournit une contribution financière conformément à l'article 771 5) D) iii) de la Loi.¹⁵⁴

7.73. À notre avis, les allégations de l'Indonésie selon lesquelles l'USDOC a fait erreur en constatant que l'interdiction d'exporter des grumes avait une incidence sur les prix intérieurs des grumes en empêchant leur hausse mettent effectivement en cause la constatation de l'USDOC selon laquelle, en interdisant l'exportation de grumes, les pouvoirs publics indonésiens ont chargé les fournisseurs de grumes nationaux de vendre aux producteurs de papier des grumes et du bois en éclisses, lames ou rubans à un prix plus bas, et leur ont ordonné de le faire. Nous reconnaissons que, étant donné que l'avantage conféré par une contribution financière est déterminé en fonction de la nature de l'existence de la contribution financière, une détermination incorrecte de la contribution financière aurait une incidence sur la méthode utilisée pour calculer l'avantage. Toutefois, dans le présent différend, l'Indonésie n'a formulé aucune allégation à l'encontre de la détermination de l'existence d'une contribution financière faite par l'USDOC en ce qui concerne l'interdiction d'exporter des grumes au titre de l'article 1.1 a) de l'Accord SMC. En conséquence, nous nous abstenons d'examiner les arguments de l'Indonésie à cet égard, car ils se rapportent à une question qui ne nous est pas soumise à bon droit. En résumé, nous constatons que les arguments de l'Indonésie concernant le but et les effets de l'interdiction d'exporter des grumes ne sont pas pertinents pour son allégation au titre de l'article 14 d) relative à la

¹⁵³ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 13.

¹⁵⁴ Mémoire CFS sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-43), page 32. (souligné dans l'original)

détermination du point de repère. Nous sommes tenus d'examiner la contestation par l'Indonésie de la détermination de l'USDOC relative à l'existence d'un avantage en partant de l'hypothèse que l'USDOC a dûment constaté que l'interdiction d'exporter des grumes imposée par les pouvoirs publics indonésiens constituait une contribution financière sous la forme d'une action de charger et ordonner. Par conséquent, nous n'exprimons aucune opinion sur la constatation de l'USDOC selon laquelle l'interdiction d'exporter des grumes constituait une contribution financière sous la forme d'une action de charger les fournisseurs nationaux de grumes de vendre des grumes aux consommateurs nationaux ou leur ordonner de le faire.

7.74. En outre, l'Indonésie fait valoir que si l'interdiction d'exporter des grumes ne constitue pas une contribution financière, elle ne peut pas accorder ou "conférer" un avantage au titre de l'article 14 d) de l'Accord SMC. Pour l'Indonésie, il doit y avoir un "lien de causalité" entre la "fourniture de biens ... par les pouvoirs publics" et tout "avantage" ou, sinon, aucun avantage n'est "conféré par" une contribution financière des pouvoirs publics indonésiens. Même si nous admettons qu'il y a un lien entre la contribution financière et la manière dont l'autorité chargée de l'enquête détermine l'avantage, sans allégation contestant la contribution financière, il ne relève pas de notre compétence d'examiner cet aspect de la détermination de l'USDOC.¹⁵⁵ Rien dans la jurisprudence de l'OMC n'étaye l'affirmation selon laquelle un "lien logique" entre la contribution financière et l'avantage doit être constaté, de sorte que, même en l'absence d'une allégation spécifique au titre de l'article 1.1 a) de l'Accord SMC, une allégation contestant une détermination relative à l'existence d'un avantage permet à un groupe spécial de se prononcer aussi sur des questions relatives à l'existence d'une contribution financière.

7.75. De même, nous considérons que les arguments de l'Indonésie concernant le champ des produits visés par l'interdiction au cours de la période couverte par l'enquête, c'est-à-dire la question de savoir si l'exportation de certains produits d'aval était aussi prohibée, ne sont pas pertinents pour notre évaluation. Comme il est indiqué plus haut, l'Indonésie affirme qu'au cours de la période couverte par l'enquête, l'interdiction d'exporter des grumes ne s'appliquait pas à certains "produits d'aval" – à savoir le bois en éclisses, lames ou rubans, le bois en plaquettes et la pâte – ce qui signifie, à son avis, que l'interdiction d'exporter des grumes ne faussaient pas les prix intérieurs des grumes. L'Indonésie déclare que le Décret conjoint de 2001 du Ministère indonésien des forêts et du Ministère indonésien de l'industrie et du commerce a été modifié en 2003 pour exclure l'exportation de bois en éclisses, lames ou rubans, et que l'interdiction d'exporter des grumes n'a jamais prohibé les exportations de bois en plaquettes et de pâte.¹⁵⁶

7.76. Nous croyons comprendre que l'Indonésie fait valoir que, étant donné que l'exportation de certains produits d'aval était autorisée pendant la période couverte par l'enquête, l'interdiction d'exporter des grumes n'avait pas pu avoir les effets de distorsion des prix intérieurs que l'USDOC avait constaté qu'elle avait. Nous rappelons que l'USDOC a constaté que, au moyen de l'interdiction, les pouvoirs publics indonésiens fournissaient des grumes et du *bois en éclisses, lames ou rubans* par l'intermédiaire de sociétés ayant fait l'objet d'une action de charger ou ordonner de la part des pouvoirs publics. Par conséquent, l'allégation de l'Indonésie selon laquelle l'interdiction ne s'appliquait pas au bois en éclisses, lames ou rubans conteste effectivement la détermination par l'USDOC de l'existence d'une contribution financière – en particulier la détermination par l'USDOC des biens qui ont été fournis par les pouvoirs publics indonésiens – qui est une question régie par l'article 1.1 de l'Accord SMC. Nous rappelons que l'Indonésie n'a pas contesté la détermination par l'USDOC de l'existence d'une contribution financière en ce qui concerne l'interdiction d'exporter des grumes. En outre, à notre avis, même si l'exportation de bois en plaquettes et de pâte avait été autorisée pendant la période couverte par l'enquête, cela n'aurait pas rendu l'utilisation des prix intérieurs des grumes appropriée, car cela ne changerait rien au fait que l'interdiction d'exporter s'appliquait à toutes les grumes produites en Indonésie et, pour cette raison, l'utilisation de prix intérieurs des grumes aurait rendu tautologique la comparaison requise à l'article 14 d). Autrement dit, nous considérons que, même si l'interdiction d'exporter avait eu une incidence moindre sur les prix intérieurs des grumes compte tenu de l'absence d'une prohibition à l'exportation de certains produits d'aval, les prix intérieurs des grumes n'auraient pas pu être utilisés comme point de repère, car ils constituent les prix auxquels les pouvoirs publics indonésiens, par l'intermédiaire d'entités ayant fait l'objet d'une action de charger ou ordonner de la part des pouvoirs publics, fournissaient les biens en question.

¹⁵⁵ Indonésie, réponse à la question n° 6 du Groupe spécial.

¹⁵⁶ Voir aussi le paragraphe 7.64 et la note de bas de page 136.

7.77. En outre, les arguments de l'Indonésie concernant les constatations du Groupe spécial *États-Unis – Restrictions à l'exportation* ne sont pas pertinents pour la question de la détermination du point de repère parce que ces constatations étaient limitées à la question de savoir si une restriction à l'exportation (telle qu'elle est définie par le plaignant dans cette affaire) constituait la fourniture d'un bien au moyen d'une action de charger ou ordonner au sens de l'article 1.1 a) iv) de l'Accord SMC et, donc, une contribution financière. De même, les constatations des Groupes spéciaux *Chine – AMGO* et *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)* cités par l'Indonésie concernent la question de la contribution financière.¹⁵⁷ Comme l'Indonésie n'a formulé aucune allégation au titre de l'article 1.1 a), les décisions de ces groupes spéciaux antérieurs ne sont pas pertinentes pour les questions dont nous sommes saisis en l'espèce. Nous rappelons que, puisque nous ne sommes pas saisis de la question, nous n'exprimons aucune opinion sur le point de savoir si la constatation de l'USDOC selon laquelle l'interdiction d'exporter constituait une contribution financière était compatible avec l'article 1.1 a) de l'Accord SMC. Ainsi, comme il est indiqué plus haut, nous devons dans notre analyse des allégations de l'Indonésie au titre de l'article 14 d) supposer que l'interdiction d'exporter constitue une contribution financière sous la forme de la fourniture de biens, et devons par conséquent analyser la compatibilité de la détermination de l'USDOC sur cette base.

7.78. Les parties ne sont pas d'accord sur la question de savoir si l'USDOC disposait de renseignements sur les prix des grumes pratiqués dans le secteur privé qu'il aurait dû utiliser pour déterminer le point de repère. Il est clair pour nous qu'il y avait de nombreux éléments de preuve versés au dossier concernant les prix intérieurs pratiqués dans le secteur privé et les prix à l'importation pour les grumes. En effet, l'USDOC a déterminé l'avantage conféré par l'interdiction d'exporter des grumes en comparant le prix des transactions privées de grumes entre APP/SMG et des entités privées non affiliées avec les données du WTA concernant les prix à l'exportation malaisiens. En outre, le dossier dont le Groupe spécial dispose laisse penser que la plupart, voire la totalité, des ventes de grumes en Indonésie étaient effectuées entre des entités privées. Toutefois, comme il est indiqué plus haut, le fait que toutes les grumes en Indonésie étaient assujetties à l'interdiction d'exporter rendait ces prix intérieurs des grumes inappropriés aux fins de la fixation d'un point de repère.

7.79. L'Indonésie reproche aussi à l'USDOC d'avoir rejeté les prix à l'importation des grumes dans son analyse de l'avantage. Elle fait valoir qu'en l'absence d'éléments de preuve montrant que les données sur les prix à l'importation ne reflètent pas une transaction effectuée dans des conditions de pleine concurrence, la transaction reflète le prix auquel un fournisseur à l'extérieur du pays est disposé à vendre le bien en question à un acheteur dans le pays. De l'avis de l'Indonésie, le fait même que les importations ont eu lieu, même en petites quantités, confirme que les prix indonésiens n'étaient pas faussés.¹⁵⁸ Selon les États-Unis, dans les cas où l'intervention des pouvoirs publics a faussé les prix sur un marché intérieur, la distorsion affectera toutes les ventes privées, c'est-à-dire les ventes privées tant de grumes produites dans le pays que de grumes importées.¹⁵⁹

7.80. À notre avis, les prix à l'importation pouvaient aussi être utilisés comme base pour établir un point de repère à l'intérieur du pays au titre de l'article 14 d). L'USDOC a évalué si les prix à l'importation vers l'Indonésie pouvaient être utilisés comme base pour le calcul du point de repère. Dans son examen de la question de savoir si les prix pratiqués dans le pays pouvaient être utilisés comme point de repère, l'USDOC a conclu que les prix à l'importation indonésiens ne refléteraient pas les prix du marché compte tenu du rôle prédominant des pouvoirs publics indonésiens sur le marché, c'est-à-dire du fait que presque tout le bois était récolté sur des terres publiques, du fait que les pouvoirs publics indonésiens possédaient la quasi-totalité des terres forestières exploitables en Indonésie, et du fait que toutes les grumes récoltées sur des terres privées et publiques, étaient assujetties à l'interdiction d'exporter.¹⁶⁰ De même, dans son évaluation des points de repère fondés sur les prix à l'exportation malaisiens, l'USDOC a considéré que les expéditions vers l'Indonésie étaient une source inappropriée pour un point de repère car elles

¹⁵⁷ Rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, paragraphe 8.21; *Chine – AMGO*, paragraphe 7.90; et *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 7.401.

¹⁵⁸ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 35; déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 19; et réponse à la question n° 73 du Groupe spécial.

¹⁵⁹ États-Unis, réponse à la question n° 70 a) du Groupe spécial.

¹⁶⁰ Détermination préliminaire en matière de droits compensateurs (pièces IDN-5/US-48 (document présenté deux fois)), page 10769 (non souligné dans l'original). Voir plus haut le paragraphe 7.66.

étaient faussées.¹⁶¹ Il a par conséquent exclu ces expéditions des données sur les exportations malaisiennes qu'il a utilisées comme point de repère.¹⁶² L'USDOC a expliqué que, dans le cas d'espèce, seuls deux facteurs non contestés étaient nécessaires pour démontrer de manière écrasante la prédominance des pouvoirs publics indonésiens sur le marché du bois en Indonésie: plus de 93% du volume de la récolte pendant la période couverte par l'enquête provenait de terres domaniales, et les importations représentaient moins de 1% du bois produit dans le pays. Il a considéré que les expéditeurs étrangers devraient s'aligner sur les prix de la très large majorité des transactions faussées par l'action des pouvoirs publics. L'USDOC a ajouté que cette conclusion était "corroborée par les données versées au dossier, qui démontraient une différence de prix notable entre les exportations malaisiennes d'acacia vers l'Indonésie et les exportations malaisiennes d'acacia vers d'autres pays de la région environnante".¹⁶³ À cet égard, l'USDOC a été d'avis que les données sur les exportations dont il disposait révélaient une différence notable entre les prix à l'importation vers l'Indonésie et les prix des exportations de la Malaisie vers d'autres pays de la région environnante.¹⁶⁴ En particulier, l'USDOC a considéré que "les prix intérieurs indonésiens [étaient] en fait faussés, et que les échanges [avaient] eu lieu à des prix notablement plus bas que ceux qui [avaient] été constatés dans la région environnante pour du bois identique".¹⁶⁵

7.81. Comme il vient d'être noté, l'USDOC a fondé sa décision de ne pas utiliser les prix à l'importation sur le fait que les pouvoirs publics indonésiens dominaient le marché des grumes et le fait que l'interdiction d'exporter des grumes s'appliquait à toutes les grumes en Indonésie. Nous considérons que le fait que l'interdiction d'exporter des grumes s'appliquait à toutes les grumes en Indonésie et le fait que, comme l'a noté l'USDOC, les quantités importées étaient minimes (moins de 1%) par rapport à la production nationale faisaient qu'il était probable que les prix à l'importation devraient être alignés sur les prix des pouvoirs publics et, par conséquent, qu'ils ne seraient pas utilisables comme point de repère. Cela constituait donc un fondement raisonnable pour la décision de l'USDOC.¹⁶⁶ Par conséquent, à notre avis, l'analyse menée par l'USDOC qui est décrite plus haut était suffisante pour conclure que les prix à l'importation des grumes étaient aussi faussés.

7.82. Enfin, nous notons que l'Indonésie affirme que les données du WTA ne reflètent pas les ventes de grumes qui seraient utilisées pour faire de la pâte, c'est-à-dire les grumes et les prix des grumes pertinents pour l'enquête correspondante, mais font plutôt référence à un type de produit différent (bois pour meubles, dont le prix est très élevé, au lieu du bois à pâte).¹⁶⁷ Les États-Unis rejettent l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle le point de repère à l'extérieur du pays choisi par l'USDOC sur la base des données du WTA faisait référence à un type de produit différent.¹⁶⁸ Étant donné que l'USDOC a utilisé des éléments de preuve concernant une différence de prix effective entre les expéditions vers l'Indonésie et d'autres marchés simplement pour corroborer sa conclusion que les prix à l'importation ne constituaient pas un point de repère approprié, nous

¹⁶¹ Comme il est indiqué plus haut aux paragraphes 7.27 et 7.66, l'USDOC s'est appuyé sur un point de repère à l'extérieur du pays pour déterminer l'avantage conféré par l'interdiction d'exporter des grumes. Il a utilisé comme base de la détermination du point de repère, les prix à l'exportation malaisiens pour le bois de trituration d'acacia et les bois feuillus tropicaux mélangés, à l'exclusion des expéditions vers l'Indonésie (c'est-à-dire que les importations de grumes vers l'Indonésie étaient exclues).

¹⁶² Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), pages 28, 32, 34, 36 et 40.

¹⁶³ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), pages 31 et 32.

¹⁶⁴ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), pages 27 et 32. L'USDOC a considéré que, compte tenu de la distorsion des prix des importations vers l'Indonésie, "il ne serait pas surprenant que les chiffres fondés sur des expéditions vers l'Indonésie soient manifestement plus bas que les prix des biens expédiés ailleurs, comme l'indiquaient les données du WTA, qui étaient fondées sur les expéditions malaisiennes vers toutes les destinations sauf l'Indonésie". (Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 40)

¹⁶⁵ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 27.

¹⁶⁶ Nous notons que, dans le différend *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, dans lequel la part de marché des pouvoirs publics était de 96,1%, l'Organe d'appel, dans son évaluation de la question de savoir si l'USDOC avait agi d'une manière incompatible avec l'article 14 d), paraît avoir considéré de façon positive le fait que l'USDOC avait examiné le rôle des importations sur le marché, notant que l'USDOC avait conclu que les quantités des importations (3% du marché) étaient faibles par rapport à la production nationale. (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 455)

¹⁶⁷ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 27 et 36; déclaration finale à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 3; et deuxième communication écrite, paragraphes 24 et 27.

¹⁶⁸ États-Unis, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 17 à 20.

n'avons pas besoin d'examiner les arguments de l'Indonésie selon lesquels les produits n'étaient pas comparables.

7.83. Compte tenu de ce qui précède, nous constatons qu'une autorité chargée de l'enquête impartiale et objective aurait pu conclure, comme l'USDOC l'a fait, que les prix à l'importation des grumes ne constituaient pas un point de repère approprié.

7.84. Pour les raisons qui précèdent, nous concluons que l'Indonésie n'a pas établi que l'USDOC avait agi d'une manière incompatible avec l'article 14 d) en s'abstenant d'utiliser les prix pratiqués dans le secteur privé pour les grumes en Indonésie comme base de calcul du point de repère.

7.5.2.5 Conclusion générale sur les allégations de l'Indonésie au titre de l'article 14 d) de l'Accord SMC

7.85. Compte tenu de ce qui précède, nous constatons que l'Indonésie n'a pas établi que l'USDOC avait agi d'une manière incompatible avec l'article 14 d) de l'Accord SMC en n'utilisant pas les prix pratiqués dans le secteur privé pour le bois sur pied en Indonésie comme base pour établir le point de repère pour la fourniture de bois sur pied.

7.86. En outre, nous constatons que l'Indonésie n'a pas établi que l'USDOC avait agi d'une manière incompatible avec l'article 14 d) de l'Accord SMC en n'utilisant pas les prix pratiqués dans le secteur privé pour les grumes en Indonésie comme base pour établir le point de repère pour l'interdiction d'exporter des grumes.

7.5.3 Allégation au titre de l'article 12.7 de l'Accord SMC ("données de fait disponibles") en ce qui concerne le rachat de la dette

7.5.3.1 Introduction

7.87. L'Indonésie conteste comme étant incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC la constatation de l'USDOC selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens ont accordé une subvention à APP/SMG sous la forme d'un rachat de dette. En particulier, elle conteste la constatation de l'USDOC selon laquelle Orleans était affiliée à APP/SMG, que l'USDOC a formulée sur la base d'une déduction défavorable après avoir conclu que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas coopéré en fournissant les renseignements nécessaires demandés par l'USDOC.¹⁶⁹

7.88. L'allégation de l'Indonésie se rapporte à la détermination de l'USDOC selon laquelle la vente de la dette d'APP/SMG à Orleans en 2004 par l'Agence indonésienne de restructuration bancaire ("IBRA") constituait une subvention sous la forme d'une annulation de dette. Élément pertinent pour l'allégation de l'Indonésie, au lendemain de la crise financière de la fin des années 1990, les pouvoirs publics indonésiens ont pris le contrôle de diverses banques, y compris de leurs actifs improductifs (prêts et participations au capital social).¹⁷⁰ En 1998, pour gérer la restructuration du secteur financier indonésien, les pouvoirs publics indonésiens ont créé l'IBRA. L'IBRA a dirigé plusieurs programmes pour céder les actifs qui avaient été acquis par les pouvoirs publics indonésiens.¹⁷¹ Parmi eux figurait le programme de ventes d'actifs stratégiques (PPAS), un programme spécial créé en 2003 pour vendre les actifs d'ensembles mixtes de prêts et/ou de participations au capital social qui représentaient des montants de dettes particulièrement importants ou que les pouvoirs publics indonésiens avaient identifiés comme ayant une importance sociale ou économique particulière. Les actifs de cinq sociétés ont été mis en vente par le biais d'un processus d'appel d'offres à diverses phases du PPAS. Le PPAS initial portait sur la vente des actifs de quatre sociétés mais aucune offre n'a été retenue et les actifs ont à nouveau été offerts à la vente dans une nouvelle phase, appelée "PPAS 2", qui a abouti à la vente des actifs de trois des quatre sociétés concernées.¹⁷² Comme il est expliqué plus en détail plus loin, la décision de

¹⁶⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 3 et 28.

¹⁷⁰ Extrait de la deuxième partie de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au premier questionnaire supplémentaire, pages 22 à 38 (pièce IDN-14), page 25; Indonésie, première communication écrite, paragraphe 47; et États-Unis, première communication écrite, paragraphe 120.

¹⁷¹ Selon les pouvoirs publics indonésiens, l'IBRA a vendu 300 000 prêts improductifs. (Mémorandum CFS sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-43), page 44).

¹⁷² Réponse des pouvoirs publics indonésiens au troisième questionnaire supplémentaire (pièce IDN-15), réponses aux questions n° 4, pages 5 et 6, et n° 22 c), page 16.

l'USDOC de faire une déduction défavorable reposait sur le fait que, dans l'enquête en question, les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas fourni les documents qui avaient été demandés par l'USDOC en ce qui concerne ces trois ventes relevant du PPAS 2.

7.89. La vente des actifs d'APP/SMG détenus par les pouvoirs publics indonésiens, qui se composaient uniquement de dettes, a été gérée ultérieurement, et séparément de celle des actifs des autres sociétés, parce qu'APP/SMG procédait à la restructuration de sa dette à l'époque du PPAS initial et des soumissions présentées dans le cadre du PPAS 2.¹⁷³ Le portefeuille d'actifs d'APP/SMG comprenait différents instruments de prêt de diverses sociétés du groupe APP/SMG, pour un montant total d'environ 7 900 milliards de rupiah.¹⁷⁴ Trois sociétés ont fait des offres pour ce portefeuille d'actifs. Orleans, société constituée aux îles Vierges britanniques, a remporté l'appel d'offres et a finalement acheté la dette d'APP/SMG pour [[***]].¹⁷⁵

7.90. Selon les renseignements dont disposait l'USDOC, le Règlement SK-7/BPPN/0101 de l'IBRA¹⁷⁶ interdisait à cette dernière de revendre les actifs qui étaient sous son contrôle au propriétaire initial, ou de les vendre à une société affiliée au propriétaire initial. Pour s'assurer que cette interdiction n'était pas violée, l'IBRA s'appuyait sur les représentations adressées par l'acheteur et le conseil extérieur de l'acheteur selon lesquelles ce dernier n'était pas affilié au débiteur. De plus, les contrats de vente¹⁷⁷ et (au moins pour certaines des ventes) [[***]¹⁷⁸ ***¹⁷⁹]] prévoyaient des sanctions au cas où l'IBRA découvrirait que l'acheteur était, en fait, affilié au débiteur; dans ce cas, l'acheteur devrait payer la valeur totale des actifs vendus, et pas seulement le montant convenu avec l'IBRA. En outre, le Règlement SK-7/BPPN/0101 contenait une disposition autorisant l'IBRA, si nécessaire, à exercer une vigilance quant à l'affiliation potentielle de l'acheteur au débiteur.¹⁸⁰

7.91. Dans l'enquête CFS antérieure, l'USDOC avait déterminé que les pouvoirs publics indonésiens avaient accordé une subvention à APP/SMG sous la forme d'une annulation de dette. Pour établir cette détermination, l'USDOC s'était appuyé sur les données de fait disponibles et avait fait une déduction défavorable concluant qu'Orleans était affiliée à APP/SMG, au motif que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas agi au mieux de leurs possibilités pour coopérer à l'enquête en ne fournissant pas, entre autres choses, le dossier de soumission d'Orleans (qui aurait révélé la propriété d'Orleans) et des renseignements concernant les procédures internes de l'IBRA pour l'examen et l'évaluation des documents relatifs aux appels d'offres.¹⁸¹ L'USDOC a estimé que, compte tenu de certains autres éléments de preuve – un rapport de la Banque mondiale et des articles de presse qui laissaient entendre qu'Orleans était affiliée à APP/SMG – les documents demandés étaient cruciaux pour évaluer le point de savoir si Orleans était en fait affiliée à APP/SMG. L'USDOC a aussi conclu qu'il n'avait pas été en mesure d'évaluer les procédures suivies

¹⁷³ Réponse des pouvoirs publics indonésiens au troisième questionnaire supplémentaire (pièce IDN-15), réponse à la question n° 9, page 9.

¹⁷⁴ Réponse des pouvoirs publics indonésiens au troisième questionnaire supplémentaire (pièce IDN-15), réponse à la question n° 3 a), page 3. À la différence des autres sociétés visées par le PPAS, le portefeuille d'actifs d'APP/SMG ne comprenait aucune participation au capital social.

¹⁷⁵ Pièce 33 tirée de la deuxième partie de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au premier questionnaire supplémentaire, (pièce IDN-41 (RCC)), page 6, article 1.1 15). Les requérants ont allégué que la valeur du portefeuille d'actifs d'APP/SMG et le prix payé par Orleans s'élevaient, respectivement, à environ 880 millions et 214 millions de dollars EU. (Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 17). Devant l'USDOC, les pouvoirs publics indonésiens ont déclaré qu'Orleans avait payé [[***]] dollars EU pour la dette d'APP/SMG, ce qui a donné un montant total de [[***]] dollars EU au moment de l'achat. (Deuxième partie de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au premier questionnaire supplémentaire (pièce US-34 (RCC)), pièce interne 21, appendice 4, question e)).

¹⁷⁶ Pièce 1 jointe à la réponse des pouvoirs publics indonésiens au troisième questionnaire supplémentaire (pièce US-84).

¹⁷⁷ Extrait de la deuxième partie de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au premier questionnaire supplémentaire, pages 22 à 38 (pièce IDN-14)/Deuxième partie de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au premier questionnaire supplémentaire (pièce US-34 (RCC)), pages 28 et 33 à 35; et [[***]]

¹⁷⁸ [[***]]

¹⁷⁹ [[***]]

¹⁸⁰ Pièce 1 jointe à la réponse des pouvoirs publics indonésiens au troisième questionnaire supplémentaire (pièce US-84), article 3. Comme il est expliqué plus loin, au cours de l'enquête, les pouvoirs publics indonésiens ont indiqué qu'à leur connaissance, l'IBRA ne s'était pas prévalu de cette disposition en ce qui concerne la vente de la dette d'APP/SMG à Orleans, ou les autres ventes d'actifs, et qu'elle s'était appuyée sur les déclarations de non-affiliation faites par les acheteurs.

¹⁸¹ Mémoire CFS sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-43), pages 40 à 46.

par l'IBRA dans la vente d'APP/SMG afin de déterminer si les procédures normales avaient été suivies, ou si des exceptions concernant spécifiquement la société avaient été faites dans le cas de la vente à Orleans. Il a conclu que les renseignements versés au dossier étayaient sa constatation d'affiliation. En particulier, l'USDOC a noté que le rapport de la Banque mondiale susmentionné indiquait que "d'après des allégations, certaines ventes de l'IBRA permettaient aux débiteurs de racheter leurs emprunts avec une forte décote par l'intermédiaire de tierces parties, à l'encontre de ses règles"; que des documents judiciaires émettaient l'hypothèse que la famille Widjaja (propriétaire d'APP/SMG) achetait sa propre dette par l'intermédiaire de tierces parties; et que des articles de presse laissaient entendre qu'APP/SMG "rachetait subrepticement sa dette". De plus, l'USDOC a indiqué que, pendant la vérification, il avait rencontré un expert indépendant qui connaissait bien la question de crise de la dette et du secteur bancaire en Indonésie et que, selon cet expert, il était probable qu'Orleans était liée à APP/SMG ou à la famille Widjaja.¹⁸²

7.92. Dans le questionnaire initial qu'il a adressé aux pouvoirs publics indonésiens dans l'enquête Papiers couchés, c'est-à-dire l'enquête en cause en l'espèce, l'USDOC a demandé aux pouvoirs publics indonésiens, dans l'éventualité où ils ne souscriraient pas à ses conclusions dans l'enquête CFS concernant la subvention sous forme d'une annulation de dette, de présenter tous documents pertinents à cet égard. En réponse, les pouvoirs publics indonésiens ont dit qu'ils pensaient que la constatation de l'USDOC dans l'enquête CFS était incorrecte d'un point de vue factuel et juridique. Ils ont également déclaré qu'ils continueraient d'examiner les documents archivés et fourniraient tout nouveau renseignement qui pourrait se présenter.¹⁸³ Dans un questionnaire supplémentaire qu'il a envoyé aux pouvoirs publics indonésiens le 29 janvier 2010, et à APP/SMG le lendemain, l'USDOC leur a demandé, dans l'éventualité où ils ne souscriraient pas à sa détermination dans l'enquête CFS, de fournir des renseignements complets sur la vente de la dette d'APP/SMG et de fournir des documents démontrant qu'Orleans n'était aucunement affiliée à APP/SMG. L'USDOC a aussi demandé que les pouvoirs publics indonésiens lui fournissent le dossier d'enregistrement et de soumission d'Orleans, y compris les statuts d'Orleans indiquant ses actionnaires. Dans leur réponse, présentée le 22 février 2010, les pouvoirs publics indonésiens ont expliqué que l'IBRA avait établi sa politique en matière d'appels d'offres de façon à ce que seules les parties qualifiées soient autorisées à faire des offres. Les conditions requises pour présenter des offres comprenaient: a) la présentation d'une attestation de conformité dans le dossier de soumission, confirmant que le soumissionnaire n'était pas affilié au débiteur initial; b) une représentation contractuelle servant d'autocertification par le soumissionnaire de sa non-affiliation au débiteur initial; et c) une lettre d'opinion d'un conseil extérieur confirmant que le soumissionnaire peut être admis à présenter une offre pour les actifs; les pouvoirs publics indonésiens ont fourni ces documents, qui se rapportaient à la vente de la dette d'APP/SMG, ainsi que les statuts d'Orleans, à l'USDOC.¹⁸⁴

7.93. Dans sa détermination préliminaire du 9 mars 2010, l'USDOC a rappelé les constatations qu'il avait formulées dans l'enquête CFS. Il a indiqué que l'identification des actionnaires d'Orleans était essentielle pour pouvoir analyser l'affiliation alléguée entre APP/SMG et Orleans, et que les statuts d'Orleans, dont il avait cru comprendre qu'ils révéleraient les actionnaires d'Orleans, ne contenaient pas en fait de renseignements sur la propriété et ne constituaient pas de nouveaux renseignements factuels suffisants pour justifier qu'il modifie sa détermination dans l'enquête

¹⁸² Mémoire CFS sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-43), pages 40 à 45. L'expert a aussi estimé qu'il n'était pas rare que des fonds spéculatifs créent des entités *ad hoc* dans le but de participer à une affaire particulière et qu'il était facile d'établir ces entités *ad hoc* de façon à ce qu'il soit impossible d'en connaître le propriétaire ultime.

¹⁸³ Réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire initial, (pièce US-32), réponse à la question n° E, pages 29 et 30.

¹⁸⁴ Deuxième partie de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au premier questionnaire supplémentaire (pièce US-34 (RCC)), réponse à la question n° 59, pages 34 à 36. De plus, lors de la vérification dans l'enquête CFS, des fonctionnaires des pouvoirs publics indonésiens avaient informé l'USDOC que l'acheteur serait tenu d'établir, au moyen des documents qu'il communiquait, qu'il n'était pas affilié à la société dont il achetait la dette. Dans leur réponse au premier questionnaire supplémentaire dans l'enquête Papiers couchés, les pouvoirs publics indonésiens ont déclaré que ces fonctionnaires avaient probablement donné des explications fondées sur l'expérience qu'ils avaient eu dans d'autres transactions où les propriétaires étaient bien identifiés dans les statuts. Les pouvoirs publics indonésiens ont déclaré qu'ils avaient maintenant identifié les fonctionnaires s'occupant de la vente de la dette d'APP/SMG à Orleans qui n'étaient pas présents lors de la vérification dans l'enquête CFS, et qui seraient disponibles pour répondre aux questions de l'USDOC lors de la vérification dans l'enquête Papiers couchés. (*Ibid.*, pages 25 à 34; détermination préliminaire en matière de droits compensateurs (pièces IDN-5/US-48 (document présenté deux fois), page 10772).

CFS.¹⁸⁵ L'USDOC a déclaré que, en plus, d'autres renseignements versés au dossier "indiqua[ient] qu'Orleans [était] affiliée à APP/SMG". À cet égard, il faisait référence à la rencontre susmentionnée entre des fonctionnaires de l'USDOC et l'expert indépendant.¹⁸⁶ L'USDOC a indiqué que, d'après son examen initial des documents, il apparaissait que les documents présentaient certaines lacunes et soulevaient des questions additionnelles sur la façon dont l'IBRA avait traité la vente d'APP/SMG. Sur cette base, l'USDOC a constaté que les documents présentés par les pouvoirs publics indonésiens n'étaient pas suffisants pour contrer sa détermination dans l'enquête CFS selon laquelle Orleans était affiliée à APP/SMG. Il a donc déterminé à titre préliminaire que la vente de la dette d'APP/SMG à une société affiliée par les pouvoirs publics indonésiens constituait une contribution financière, sous la forme d'une annulation de dette, et qu'un avantage avait été reçu qui était égal à la différence entre la valeur de l'encours de la dette et le montant qu'Orleans avait payé pour l'acquérir.¹⁸⁷

7.94. Par la suite, dans son troisième questionnaire supplémentaire, daté du 29 avril 2010, l'USDOC a demandé aux pouvoirs publics indonésiens de lui fournir les directives internes de l'IBRA pour l'examen et l'évaluation des offres dans le cadre du PPAS; les "protocoles d'appel d'offres" et les conditions générales concernant les ventes de dettes dans le cadre du PPAS; les prescriptions, directives internes et procédures de l'IBRA relatives à l'obligation de vigilance; ainsi que tous les documents pertinents concernant les offres retenues pour chacune des trois autres ventes dans le cadre du PPAS. S'agissant de ces dernières, l'USDOC a demandé aux pouvoirs publics indonésiens de fournir, dans chaque cas: a) les statuts du soumissionnaire retenu; b) sa déclaration de constitution; c) sa lettre déclarative confirmant qu'il respecterait les règles du processus d'appel d'offres/de vente; d) l'accord de vente et d'achat d'actifs, y compris une représentation de non-affiliation; et e) la lettre d'un conseil extérieur confirmant le respect par l'acheteur des conditions d'achat de la dette.¹⁸⁸ Après avoir obtenu une prorogation, les pouvoirs publics indonésiens ont répondu le 27 mai 2010 que les documents concernant les autres ventes dans le cadre du PPAS n'étaient pas disponibles à ce moment-là et ont de plus mis en doute leur pertinence pour la question de l'affiliation d'Orleans à APP/SMG. Les pouvoirs publics indonésiens ont également indiqué que les procédures de l'IBRA relatives à l'obligation de vigilance étaient les mêmes pour les diverses ventes dans le cadre du PPAS et qu'ils exerçaient leur obligation de vigilance concernant de possibles acheteurs de la même manière pour chaque vente relevant du PPAS.¹⁸⁹ Ils ont dit que, même si l'IBRA avait le pouvoir juridique d'exercer une vigilance accrue, elle s'était principalement appuyée "sur les obligations contractuelles et le caractère exécutoire de ces dispositions".¹⁹⁰ Les pouvoirs publics indonésiens ont en outre indiqué qu'à leur connaissance, l'IBRA ne disposait d'aucune directive interne écrite relative à l'obligation de vigilance pour évaluer les documents et autres renseignements présentés par les soumissionnaires potentiels et n'avait

¹⁸⁵ L'USDOC a également noté que les pouvoirs publics indonésiens faisaient abstraction des déclarations faites par d'anciens fonctionnaires de l'IBRA lors de la vérification dans l'enquête CFS, selon lesquelles les renseignements sur la propriété feraient partie du dossier de l'acheteur. L'USDOC a constaté que ces déclarations étaient plus probantes à ce stade de l'enquête, parce que les fonctionnaires parlaient des procédures générales de l'IBRA qu'ils connaissaient bien, même s'ils n'étaient pas forcément les fonctionnaires chargés du PPAS.

¹⁸⁶ Les requérants dans l'enquête Papiers couchés ont inclus le rapport de la Banque mondiale et les articles de presse susmentionnés dans la requête et leurs communications adressées à l'USDOC. Ces documents ont été fournis au Groupe spécial dans la pièce US-40. Les requérants ont également joint à leur requête le mémorandum sur les questions et la décision se rapportant à la détermination finale de l'USDOC dans l'enquête CFS, versant ainsi l'analyse par l'USDOC de sa réunion avec l'expert indépendant dans l'enquête CFS au dossier de l'enquête Papiers couchés. APP/SMG a ensuite versé au dossier, en tant que pièce 52 jointe à sa réponse au premier questionnaire supplémentaire, deuxième partie, la version publique du mémorandum de l'USDOC rendant compte de la même réunion. Cette pièce a été présentée au Groupe spécial sous le titre "Mémorandum CFS: réunion avec un expert indépendant" (pièce US-81).

¹⁸⁷ Détermination préliminaire en matière de droits compensateurs (pièces IDN-5/US-48 (document présenté deux fois)), pages 10071 à 10773.

¹⁸⁸ Troisième questionnaire supplémentaire adressé aux pouvoirs publics indonésiens (pièce US-41), questions n° 5, 6, 7, 12, 17, 18 et 22 c).

¹⁸⁹ Réponse des pouvoirs publics indonésiens au troisième questionnaire supplémentaire (pièce IDN-15), réponse à la question n° 5, pages 6 et 7.

¹⁹⁰ Les pouvoirs publics indonésiens ont ajouté que si l'IBRA avait eu une raison spécifique de soupçonner l'existence d'une affiliation entre un soumissionnaire et le débiteur, elle aurait eu le pouvoir d'enquêter plus avant et aurait procédé à un complément d'enquête. (Réponse des pouvoirs publics indonésiens au troisième questionnaire supplémentaire (pièce IDN-15), réponse à la question n° 7, page 8).

pas pu trouver de tels documents, et qu'[i]l n'existait aucun facteur de seuil spécifique qui déclencherait nécessairement une obligation de vigilance renforcée sur les soumissionnaires."¹⁹¹

7.95. L'USDOC a de nouveau demandé les mêmes documents dans son cinquième questionnaire supplémentaire, envoyé le 11 juin 2010 et a aussi posé d'autres questions sur le point de savoir si l'IBRA avait exercé une vigilance dans d'autres ventes relevant et ne relevant pas du PPAS, et si elle disposait d'une forme quelconque de directives internes relatives à l'obligation de vigilance.¹⁹² En outre, le 18 juin 2010, l'USDOC a communiqué aux pouvoirs publics indonésiens une description de la vérification qui devait avoir lieu du 28 juin au 1^{er} juillet 2010, dans laquelle il indiquait que le rachat de la dette d'APP/SMG était un élément de la vérification. Dans la description de la vérification il était indiqué que les pouvoirs publics indonésiens devaient faire parvenir les réponses au questionnaire en suspens pour le 22 juin 2010 et que, en fonction de l'analyse de ces réponses par l'USDOC, la description pourrait être modifiée et que, si l'USDOC jugeait que les réponses des pouvoirs publics indonésiens à certaines questions étaient insuffisantes, ces questions pourraient être supprimées du programme de la vérification.¹⁹³ Dans leur réponse au cinquième questionnaire supplémentaire, les pouvoirs publics indonésiens ont dit que les documents concernant les autres offres retenues dans le cadre du PPAS n'étaient toujours pas disponibles, mais qu'ils "continuer[ai]ent de faire de leur mieux pour rassembler et trier ces documents afin qu'ils soient disponibles pendant la vérification". Les pouvoirs publics indonésiens ont communiqué le protocole d'appel d'offres et les conditions générales concernant le PPAS 2. Ils ont aussi répété qu'ils n'avaient connaissance d'aucune mesure de vigilance prise s'agissant des soumissionnaires retenus dans le cadre du PPAS, y compris pour la vente de la dette d'APP/SMG, ni d'aucun document spécifique concernant l'obligation de vigilance. Ils ont aussi réaffirmé que l'USDOC pourrait discuter plus avant de ces questions avec d'anciens fonctionnaires de l'IBRA lors de la vérification.¹⁹⁴

7.96. L'USDOC a informé les pouvoirs publics indonésiens le 24 juin 2010 qu'il annulait la vérification de la question du rachat de la dette parce qu'ils n'avaient pas fourni les renseignements et documents concernant les autres ventes relevant du PPAS. L'USDOC a expliqué qu'"[é]tant donné que les pouvoirs publics indonésiens n'[avaient] pas fourni les renseignements et documents demandés, ils [avaient] ôté au Département et aux autres parties intéressées la possibilité d'examiner ces renseignements avant la vérification", et que "ni le Département ni les parties intéressées ne [pouvaient] procéder à une analyse ou à une vérification sérieuse des allégations des pouvoirs publics indonésiens selon lesquelles la présentation de renseignements à l'IBRA sur la structure de la propriété des soumissionnaires n'était pas requise, ou d'autres aspects des procédures opérationnelles normales de l'IBRA dans le cadre du PPAS."¹⁹⁵ Les pouvoirs publics indonésiens et APP/SMG ont affirmé plus tard, dans une lettre que les pouvoirs publics indonésiens ont envoyée à l'USDOC le 3 août 2010 et dans une communication du 17 août 2010 des pouvoirs publics indonésiens et d'APP/SMG, que les pouvoirs publics indonésiens avaient réussi à trouver certains au moins des documents demandés le 26 juin 2010, deux jours avant la date prévue pour le début de la vérification.¹⁹⁶

7.97. Dans sa détermination finale et le mémorandum sur les questions et la décision qui l'accompagne, l'USDOC a constaté que, du fait que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas fourni les renseignements demandés sur les autres ventes relevant du PPAS dans les délais requis,

¹⁹¹ Réponse des pouvoirs publics indonésiens au troisième questionnaire supplémentaire (pièce IDN-15), réponses aux questions n° 6, page 7, et n° 7, pages 7 et 8.

¹⁹² Cinquième questionnaire supplémentaire adressé aux pouvoirs publics indonésiens (pièce US-42), questions n° 3, 4, 5 et 8.

¹⁹³ Description de la vérification adressée aux pouvoirs publics indonésiens (pièce US-77).

¹⁹⁴ Les pouvoirs publics indonésiens ont également dit qu'ils ne pouvaient pas confirmer si des examens ou un suivi formels ou informels pouvaient avoir été effectués au moment des ventes, en particulier parce que ces activités avaient eu lieu plusieurs années auparavant et que les documents correspondants avaient déjà été archivés (réponse des pouvoirs publics indonésiens aux quatrième et cinquième questionnaires supplémentaires (pièce IDN-16), réponses aux questions n° 3, pages 4 et 5, n° 4, page 4, n° 5, pages 5 et 6, et n° 8, page 7).

¹⁹⁵ Lettre concernant la vérification adressée aux pouvoirs publics indonésiens (pièce US-76).

¹⁹⁶ Lettre des pouvoirs publics indonésiens à l'USDOC concernant l'IBRA (pièce US-87); mémoire présenté par les pouvoirs publics indonésiens et APP/SMG à l'USDOC, (pièce US-44), pages 62 et 63. Il est indiqué dans la lettre que les pouvoirs publics indonésiens "avaient fini par trouver les quelques documents restants et les tenaient à disposition pour examen pendant la vérification"; le mémoire est moins clair s'agissant de la question de savoir si les pouvoirs publics indonésiens avaient trouvé la totalité ou une partie seulement des documents demandés.

il y avait une lacune dans le dossier en ce qui concerne les procédures suivies par l'IBRA dans le cadre du PPAS, et qu'en l'absence de renseignement sur d'autres transactions, il ne pouvait pas "vérifier" les allégations des pouvoirs publics indonésiens selon lesquelles Orleans et APP/SMG n'étaient pas affiliées. L'USDOC a estimé que ces renseignements étaient nécessaires pour s'assurer que l'IBRA avait suivi les procédures normales dans la transaction d'Orleans en n'examinant pas plus avant la question de la propriété d'Orleans et de sa possible affiliation à APP/SMG. L'USDOC a en outre estimé que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas agi au mieux de leurs possibilités en répondant aux questionnaires car, "[g]lobalement, les pouvoirs publics indonésiens [n'avaient] pas fait tout leur possible, malgré leurs nombreuses protestations indiquant le contraire" et qu'"il était raisonnable de s'attendre à ce que les pouvoirs publics indonésiens soient plus disposés à fournir ces renseignements". Sur cette base, l'USDOC a fait une déduction défavorable selon laquelle Orleans était affiliée à APP/SMG.¹⁹⁷ En conséquence, l'USDOC a déterminé que la vente de la dette d'APP/SMG à Orleans constituait une contribution financière pour APP/SMG sous la forme d'une annulation de dette. Il a estimé que la dette globale d'APP/SMG avait été réduite de la différence entre le montant de la dette d'APP/SMG détenue par l'IBRA et le montant payé par APP/SMG (par l'intermédiaire d'Orleans) pour cette dette parce que, par cette vente, APP/SMG avait effectivement été libérée de l'obligation de rembourser sa dette à une partie extérieure; l'USDOC a déterminé que la transaction avait accordé un avantage du même montant. Sur cette base, l'USDOC a déterminé que la vente de la dette à Orleans avait accordé une subvention à APP/SMG, et que cette subvention était spécifique à une société.¹⁹⁸

7.98. L'Indonésie avance deux arguments principaux pour contester la détermination de l'USDOC établissant qu'Orleans était affiliée à APP/SMG: a) les conditions du recours aux données de fait disponibles au titre de l'article 12.7 de l'Accord SMC n'étaient pas remplies; et b) les "données de fait disponibles" sur lesquelles l'USDOC s'est appuyé dans sa détermination n'ont pas "remplacé raisonnablement" les renseignements que les pouvoirs publics indonésiens n'ont, d'après les allégations, pas fournis, comme l'exigeait l'article 12.7.

7.99. Les États-Unis demandent que le Groupe spécial rejette l'allégation de l'Indonésie. Ils font valoir que l'USDOC a agi d'une manière compatible avec l'article 12.7 dans sa détermination établissant qu'Orleans était affiliée à APP/SMG. Ils estiment que les prescriptions visant le recours aux données de fait disponibles au titre de cette disposition ont été respectées et que les "données de fait disponibles" que l'USDOC a utilisées ont "remplacé raisonnablement" les renseignements manquants.

7.5.3.2 Critère juridique au titre de l'article 12.7 de l'Accord SMC

7.100. L'article 12.7 de l'Accord SMC autorise l'autorité chargée de l'enquête à établir des déterminations sur la base des données de fait disponibles à certaines conditions. Il dispose ce qui suit:

Dans les cas où un Membre intéressé ou une partie intéressée refusera de donner accès aux renseignements nécessaires ou ne les communiquera pas dans un délai raisonnable, ou entravera le déroulement de l'enquête de façon notable, des déterminations préliminaires et finales, positives ou négatives, pourront être établies sur la base des données de fait disponibles.

7.101. Le "processus d'identification des "données de fait disponibles" devrait être limité à l'identification des éléments qui remplaceront les "renseignements nécessaires" manquant dans le dossier".¹⁹⁹ Par conséquent, l'article 12.7 vise à surmonter l'absence des renseignements requis pour mener à bien une détermination; il ne vise pas à atténuer l'absence de "tout" renseignement ou de renseignements "non nécessaires".²⁰⁰ En outre, l'autorité chargée de l'enquête doit utiliser les "données de fait disponibles" qui "*remplacent raisonnablement* les renseignements qu'une partie intéressée n'a pas communiqués", en vue de parvenir à une détermination exacte.²⁰¹ Les

¹⁹⁷ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), pages 52 à 55.

¹⁹⁸ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 20.

¹⁹⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.416.

²⁰⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.416.

²⁰¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.416 (citant le rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Mesures antidumping visant le riz*, paragraphes 293 et 294). (italique ajouté par l'Organe d'appel dans *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*)

explications et l'analyse fournies dans la détermination doivent être suffisantes pour permettre à un groupe spécial d'évaluer si les données de fait disponibles sur lesquelles s'appuie l'autorité remplacent raisonnablement les renseignements manquants.²⁰²

7.102. De plus, le paragraphe 7 de l'Annexe II de l'Accord antidumping, qui est pertinent pour l'interprétation et l'application de l'article 12.7²⁰³, dispose que "si une partie intéressée ne coopère pas et que, de ce fait, des renseignements pertinents ne soient pas communiqués aux autorités, il pourra en résulter pour cette partie une situation moins favorable que si elle coopérait effectivement."

7.5.3.3 Question de savoir si les conditions du recours aux données de fait disponibles ont été remplies

7.103. Nous examinons d'abord l'argument de l'Indonésie selon lequel les conditions du recours aux données de fait disponibles au titre de l'article 12.7 de l'Accord SMC n'ont pas été remplies en l'espèce.

7.104. L'Indonésie fait valoir que les pouvoirs publics indonésiens ont agi au mieux de leurs possibilités et ont coopéré avec l'USDOC en ce qui concerne les nombreuses demandes de renseignements de ce dernier en communiquant tous les renseignements nécessaires qu'il a demandés sur la question de l'affiliation – c'est-à-dire les documents concernant Orleans et la vente de la dette à cet acheteur – ainsi que des renseignements sur les procédures internes de l'IBRA, car ils ont fourni tous les éléments de preuve requis par la législation indonésienne pour certifier que la vente de la dette en question n'a pas été faite à une société affiliée.²⁰⁴ L'Indonésie ajoute que les renseignements demandés par l'USDOC concernant les autres ventes de dettes dans le cadre du PPAS n'étaient pas "nécessaires" pour évaluer la vente d'APP/SMG et n'auraient pas donné d'indication sur l'affiliation parce que ces ventes impliquaient des sociétés différentes.²⁰⁵ À son avis, ces renseignements n'étaient donc pas "nécessaires" pour évaluer la vente d'APP/SMG et la question de l'affiliation.

7.105. L'Indonésie fait également valoir que les renseignements concernant la propriété d'Orleans n'étaient pas manquants; ils ne faisaient simplement pas partie des documents que l'IBRA exigeait des acheteurs dans le cadre du PPAS. Elle affirme qu'il y a eu des obstacles à la capacité des pouvoirs publics indonésiens de coopérer, étant donné que l'IBRA a été dissoute en 2004, que ses dossiers (qui n'étaient pas sous forme électronique) ont été archivés, et que ses employés ont été remerciés. L'Indonésie soutient que l'USDOC a fixé une cible constamment mobile qu'il a utilisée comme prétexte pour tirer une déduction défavorable. En particulier, elle fait valoir que l'USDOC a attendu avant de demander des renseignements sur les autres ventes relevant du PPAS même s'il savait depuis le début de l'enquête qu'il exigerait ces documents. L'Indonésie fait valoir que le "principe fondamental de la bonne foi" inscrit à l'Annexe II de l'Accord antidumping empêche les autorités chargées de l'enquête d'imposer aux parties intéressées des charges qui sont déraisonnables, compte tenu des circonstances.²⁰⁶ L'Indonésie conteste également le fait que l'USDOC a annulé la vérification de la transaction d'Orleans, en notant en particulier que les pouvoirs publics indonésiens avaient indiqué que des fonctionnaires connaissant la transaction seraient présents à la vérification et qu'ils continueraient de rechercher les documents manquants pour les mettre à disposition à la vérification s'ils pouvaient les trouver.²⁰⁷

7.106. Enfin, l'Indonésie estime que l'application des données de fait disponibles conjointement avec une déduction défavorable est limitée aux situations dans lesquelles la partie possède les renseignements demandés et ne les communique pas. Les faits dans l'enquête correspondante n'ont pas permis à l'USDOC d'appliquer les données de fait disponibles conjointement avec une

²⁰² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.421.

²⁰³ Rapports de l'Organe d'appel *Mexique – Mesures antidumping visant le riz*, paragraphe 295; *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphes 4.423 et 4.425.

²⁰⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 55; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 46; et déclaration finale à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 5.

²⁰⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 65.

²⁰⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 62 à 65 (citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 101).

²⁰⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 57 à 59 et 63.

déduction défavorable parce que l'Indonésie n'a pas refusé de communiquer les renseignements à l'USDOC.²⁰⁸

7.107. Les États-Unis font valoir que l'USDOC a constaté à juste titre que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas coopéré au mieux de leurs possibilités, de sorte qu'une déduction défavorable était justifiée.²⁰⁹ À cet égard, les États-Unis estiment que le membre de phrase "ne coopère pas" figurant au paragraphe 7 de l'Annexe II de l'Accord antidumping, qui éclaire le sens de l'article 12.7, n'est pas limité aux situations dans lesquelles la partie possède les renseignements demandés et ne les communique pas, mais vise aussi d'autres types de non-coopération comme le fait de ne pas fournir de renseignements en temps utile, de ne pas prendre de mesures pour obtenir les renseignements demandés ou de présenter de façon erronée le sens de certains renseignements.²¹⁰

7.108. Les États-Unis estiment que les pouvoirs publics indonésiens savaient depuis le début de l'enquête que l'affiliation serait une question qui se poserait, qu'ils ont eu de multiples occasions de communiquer les renseignements demandés ainsi qu'un délai raisonnable (sept semaines) pour le faire et n'ont pas demandé de prorogation de délai (comme ils auraient pu le faire), que l'USDOC a averti les pouvoirs publics indonésiens qu'il pourrait recourir aux données de fait disponibles s'ils ne fournissaient pas les renseignements et que l'Indonésie n'a pas donné de raisons valables s'agissant des "difficultés" qu'elle alléguait avoir rencontré pour fournir les renseignements. Les États-Unis estiment aussi que l'USDOC n'a pas créé de "cible mobile". En fait, le thème central des demandes de renseignements de l'USDOC a changé pendant l'enquête parce que les documents concernant la transaction d'Orleans qui ont finalement été fournis par les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas révélé la propriété d'Orleans, comme prévu. Les documents qui ont finalement été fournis par les pouvoirs publics indonésiens concernaient les politiques de l'IBRA et n'ont pas permis à l'USDOC de vérifier l'importance des efforts déployés par l'IBRA dans d'autres ventes relevant du PPAS pour identifier la propriété des acheteurs et s'assurer que les débiteurs ne rachetaient pas leur propre dette. L'USDOC s'est ensuite recentré sur la vérification de la validité des affirmations des pouvoirs publics indonésiens selon lesquelles l'IBRA n'avait pas examiné la question de la propriété d'Orleans si ce n'est pour exiger d'Orleans (et d'autres acheteurs) des déclarations de non-affiliation, et cette manière de procéder était compatible avec les procédures de l'IBRA et le niveau de vigilance qu'elle appliquait dans d'autres ventes relevant du PPAS. C'est pourquoi l'USDOC a demandé de plus amples renseignements concernant les directives et politiques de l'IBRA, ainsi que des documents concernant les autres transactions dans le cadre du PPAS. Les pouvoirs publics indonésiens ont fourni des documents concernant ces directives et politiques, mais ces documents n'ont pas permis à l'USDOC de vérifier le volume d'efforts déployés par l'IBRA dans d'autres ventes relevant du PPAS pour identifier la propriété des acheteurs et s'assurer que les débiteurs ne rachetaient pas leur propre dette.²¹¹

7.109. Les États-Unis estiment que, en l'absence d'élément de preuve direct indiquant une non-affiliation dans le dossier, les renseignements demandés étaient "nécessaires" à l'USDOC pour déterminer la plausibilité des affirmations des pouvoirs publics indonésiens concernant les efforts faits par l'IBRA dans les ventes à Orleans et le niveau de vigilance qu'elle appliquait dans d'autres transactions relevant du PPAS, en particulier la représentation indiquant que l'IBRA avait agi dans la vente à Orleans de la même manière que dans les autres ventes relevant du PPAS, à savoir qu'elle s'était appuyée sur des déclarations de non-affiliation faites par l'acheteur et n'avait pas procédé à des vérifications additionnelles. Ainsi, comme les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas fourni les renseignements demandés, des renseignements nécessaires étaient absents du dossier et l'USDOC a recouru de façon appropriée à l'article 12.7 pour "combler les lacunes". Enfin, les États-Unis font valoir qu'il était approprié que l'USDOC annule la vérification parce que le but d'une vérification n'est pas d'examiner de nouveaux éléments de preuve.²¹²

²⁰⁸ Indonésie, réponse à la question n° 87 du Groupe spécial.

²⁰⁹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 150.

²¹⁰ États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 87 du Groupe spécial.

²¹¹ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 136 à 140 et 150 à 156.

²¹² États-Unis, première communication écrite, paragraphes 136 à 140 et 150 à 156.

7.110. Nous examinons d'abord si les renseignements manquants demandés par l'USDOC – c'est-à-dire les documents relatifs aux quatre autres ventes relevant du PPAS²¹³ – étaient "nécessaires" au sens de l'article 12.7.

7.111. Dans sa détermination, l'USDOC a établi un lien entre sa demande de renseignements concernant les autres ventes relevant du PPAS et "les allégations des pouvoirs publics indonésiens selon lesquelles l'IBRA n'examin[ait] pas la question de la propriété des soumissionnaires dans le cadre de ce programme et acceptait diverses affirmations indiquant que les soumissionnaires n'étaient pas affiliés aux sociétés débitrices". Il a estimé que les renseignements manquants "étaient nécessaires pour vérifier la validité des allégations des pouvoirs publics indonésiens selon lesquelles le fait de ne pas examiner plus avant la question de la propriété ou de possibles affiliations des soumissionnaires était une procédure normale" et étaient "nécessaires pour s'assurer que l'IBRA [avait] suivi les procédures appropriées dans la transaction Orleans-APP/SMG en n'examinant pas plus avant la question de la propriété d'Orleans ou toute relation entre les entités".²¹⁴ L'USDOC a également indiqué que le fait de ne pas fournir les renseignements demandés, "conjugué à l'absence apparente de toutes directives procédurales utilisées dans le cadre du PPAS ou d'autres programmes administrés par l'IBRA", l'a empêché de corroborer les allégations des pouvoirs publics indonésiens concernant les demandes de renseignements présentées au sujet d'Orleans et la teneur de son dossier de candidature.²¹⁵

7.112. Comme nous l'avons noté plus haut, l'expression "renseignements nécessaires" a été interprétée comme désignant les renseignements qui étaient "requis pour mener à bien une détermination".²¹⁶ Il appartient, en premier lieu, à l'autorité chargée de l'enquête de déterminer quels sont les renseignements qu'elle estime "nécessaires" pour faire sa détermination, compte tenu des circonstances spécifiques de l'enquête en cause.²¹⁷ À notre avis, l'autorité peut considérer raisonnablement que les renseignements nécessaires pour vérifier l'exactitude des renseignements communiqués par des parties intéressées ou pour corroborer ces renseignements sont "nécessaires" au sens de l'article 12.7, en particulier parce que l'article 12.5 de l'Accord SMC exige des autorités chargées de l'enquête qu'elles "s'assure[nt] ... de l'exactitude des renseignements fournis".²¹⁸ Les renseignements demandés par l'USDOC n'étaient pas des renseignements qui auraient établi directement l'affiliation ou la non-affiliation entre Orleans et APP/SMG. Il s'agissait, toutefois, de renseignements que l'USDOC aurait utilisés pour établir l'exactitude de la déclaration des pouvoirs publics indonésiens selon laquelle l'IBRA n'examinait pas la question de la propriété des soumissionnaires au-delà des déclarations de non-affiliation. Pour cette raison, nous estimons que l'USDOC a raisonnablement considéré les renseignements comme étant "nécessaires" pour s'assurer de l'exactitude des représentations des pouvoirs publics indonésiens selon lesquelles l'IBRA avait suivi les procédures normales dans la vente à Orleans. De plus, pour parvenir à cette conclusion, nous jugeons pertinent le fait que les renseignements communiqués par les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas établi de façon concluante qui étaient les actionnaires d'Orleans, et que d'autres renseignements versés au dossier de l'enquête – en particulier les articles de presse, le rapport de la Banque mondiale et la déclaration d'un expert mentionnée plus haut²¹⁹ –

²¹³ Statuts et déclarations de constitution du soumissionnaire retenu, et attestations indiquant que le soumissionnaire retenu n'était pas affilié au débiteur initial.

²¹⁴ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), pages 5 et 6 et 48 à 55.

²¹⁵ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 20.

²¹⁶ Voir, par exemple, le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.416.

²¹⁷ Rapport du Groupe spécial *Égypte – Barres d'armature en acier*, paragraphe 7.155.

²¹⁸ À cet égard, nous souscrivons à la déclaration du Groupe spécial *CE – Mesures compensatoires visant les semi-conducteurs pour DRAM*, selon laquelle:

L'article 12.7 permet ... à l'autorité de poursuivre l'enquête et de faire des déterminations sur la base des données de fait qui sont disponibles dans le cas où les renseignements nécessaires pour faire ces déterminations ne sont pas communiqués par les parties intéressées ou dans le cas où, par exemple, la vérification de l'exactitude des renseignements communiqués n'est pas autorisée par une partie intéressée, ce qui entrave le déroulement de l'enquête de façon notable.

(Rapport du Groupe spécial *CE – Mesures compensatoires visant les semi-conducteurs pour DRAM*, paragraphe 7.245 (pas d'italique dans l'original))

²¹⁹ Comme il est noté plus haut, dans la note de bas de page 186, les articles de presse et le rapport de la Banque mondiale ont été versés au dossier de l'enquête Papiers couchés par les requérants et fournis au Groupe spécial dans la pièce US-40. Les articles de presse contiennent des déclarations indiquant, entre autres choses, que: a) APP/SMG avait fait des affaires dans le passé avec des sociétés situées dans les îles Vierges britanniques (pièce interne 11 jointe à la présentation de renseignements factuels généraux par les requérants (pièce US-40)); b) des créanciers étrangers soupçonnaient que APP et la famille Widjaja achetaient des parts

soulevaient des doutes quant à la non-affiliation d'Orleans à APP/SMG. À notre avis, ces autres renseignements justifiaient que l'USDOC pousse plus loin son examen des procédures de l'IBRA concernant la question de l'affiliation.

7.113. Nous passons maintenant à l'examen de l'allégation de l'Indonésie selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas manqué à leur obligation de fournir les renseignements nécessaires dans un délai raisonnable, eu égard à la détermination de l'USDOC selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas coopéré car ils n'avaient pas agi au mieux de leurs possibilités, ce qui constituait le fondement de la décision de l'USDOC d'appliquer une "déduction défavorable". De ce fait, nous examinons si une autorité chargée de l'enquête objective et impartiale aurait raisonnablement pu conclure, compte tenu des circonstances de l'affaire et des faits dont l'USDOC avait connaissance, que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas coopéré.

7.114. Nous rappelons que le paragraphe 7 de l'Annexe II de l'Accord Antidumping reconnaît que "si une partie intéressée ne coopère pas et que, de ce fait, des renseignements pertinents ne [sont] pas communiqués aux autorités, il pourra en résulter pour cette partie une situation moins favorable que si elle coopérait effectivement."

7.115. Nous notons que le sens ordinaire de "cooperate" (coopérer) est, entre autres choses, "act jointly with or with another (in a task ... to an end); participate in a joint or mutual enterprise" (agir conjointement avec ou avec une autre personne (dans une tâche, ... vers un but); participer à une entreprise conjointe ou mutuelle).²²⁰ En outre, à notre avis, l'emploi de l'expression "ne coopère pas" au paragraphe 7 peut être comparé à l'expression plus neutre "ou ne ... communiquera pas" figurant à l'article 12.7 de l'Accord SMC et à l'article 6.8 de l'Accord antidumping. Nous jugeons également pertinent que le paragraphe 5 de l'Annexe II dispose que "[l]e fait que les renseignements fournis ne sont pas idéalement les meilleurs à tous égards ne saurait donner valablement motif de les ignorer aux autorités, à condition que la partie intéressée ait agi au mieux de ses possibilités."²²¹ Compte tenu de ce qui précède, l'utilisation de l'expression "ne coopère pas" au paragraphe 7 de l'Annexe II évoque autre chose que le simple fait pour une partie de ne pas fournir les renseignements demandés, et a plutôt trait à la question de savoir si la partie intéressée à laquelle les renseignements ont été demandés a fait de son mieux – a "agi au mieux de ses possibilités" – pour tenter de les fournir. Ce qui précède donne à penser, par exemple, que si des facteurs externes qui échappent au contrôle d'une partie intéressée l'empêchent de fournir les renseignements nécessaires demandés, l'autorité chargée de l'enquête ne pourrait pas raisonnablement conclure que cette partie "[n'a pas] coop[éré]". L'Organe d'appel est parvenu à une conclusion semblable dans l'affaire *États-Unis – Acier laminé à chaud*:

[L]a coopération est un *processus*, qui implique un effort conjoint, dans le cadre duquel les parties travaillent ensemble en vue de la réalisation d'un objectif commun. À cet égard, nous relevons que les parties peuvent fort bien "coopérer" dans une large mesure, même si les renseignements demandés ne sont, en fin de compte, pas obtenus. La raison en est que le fait de "coopérer" ne détermine pas en soi le résultat final de la coopération. Ainsi, les autorités chargées de l'enquête ne devraient pas arriver à un résultat "moins favorable" simplement parce qu'une partie intéressée ne fournit pas les renseignements demandés si, en fait, la partie intéressée a "coopéré"

importantes de la dette d'APP en vue de manipuler sa restructuration (pièce interne 18 jointe à la présentation de renseignements factuels généraux par les requérants (pièce US-40)); et c) des créanciers et des soumissionnaires se sont demandés qui pouvait être derrière l'offre d'Orleans, en partie à cause de la nature mystérieuse du soumissionnaire et des soupçons de longue date selon lesquels APP "rachetait subrepticement sa dette" (pièce interne 33 jointe à la présentation de renseignements factuels généraux par les requérants (pièce US-40)). D'autres articles de presse contenaient des renseignements plus généraux concernant la situation de la dette d'APP/SMG et la vente de la dette d'APP/SMG par l'IBRA. Le rapport de la Banque mondiale indiquait que, d'après des allégations, l'IBRA permettait aux débiteurs de racheter leur dette par l'intermédiaire de tierces parties. (Pièce interne 24 jointe à la présentation de renseignements factuels généraux par les requérants (pièce US-40)).

²²⁰ *Shorter Oxford English Dictionary*, 6^{ème} édition, A. Stevenson (éd.) (Oxford University Press, 2007), volume 1, page 517.

²²¹ Pas d'italique dans l'original.

avec les autorités chargées de l'enquête, au sens du paragraphe 7 de l'Annexe II de l'*Accord antidumping*.²²²

7.116. Dans la même décision, l'Organe d'appel a estimé en outre – sur la base, entre autres choses, du paragraphe 5 de l'Annexe II – que "le degré de coopération exigé des parties intéressées [était] élevé – les parties intéressées [devaient] agir au "mieux" de leurs possibilités".²²³ Il a aussi estimé, toutefois, que le paragraphe 2 de l'Annexe II²²⁴ obligeait les autorités chargées de l'enquête à établir un équilibre entre les efforts qu'elles pouvaient attendre que les parties intéressées fassent pour répondre aux questionnaires et la possibilité que ces parties intéressées aient dans la pratique de se conformer pleinement à toutes les demandes que leur adressaient les autorités chargées de l'enquête. L'Organe d'appel a considéré que cette disposition était une autre expression détaillée du principe de la bonne foi, qui, dans ce contexte particulier, empêchait les autorités chargées de l'enquête d'imposer aux exportateurs des charges qui, compte tenu des circonstances, n'étaient pas raisonnables.²²⁵ Il a donc estimé que les paragraphes 2 et 5 de l'Annexe II de l'*Accord Antidumping* dénotaient un équilibre délicat entre les intérêts des autorités chargées de l'enquête et des exportateurs, ajoutant que:

Pour achever leurs enquêtes, les autorités chargées de l'enquête sont en droit d'attendre un degré d'effort très important – au "mieux de leurs possibilités" – des exportateurs soumis à enquête. Dans le même temps, cependant, les autorités chargées de l'enquête ne sont pas en droit de soumettre ces exportateurs à des conditions *absolues* ni de leur imposer des charges *déraisonnables*.²²⁶

7.117. De plus, l'Organe d'appel a estimé que l'article 6.13 de l'Accord antidumping²²⁷ (qui était identique à l'article 12.11 de l'Accord SMC) soulignait que la "coopération" était un processus allant dans les deux sens qui supposait un effort conjoint car elle exigeait des autorités chargées de l'enquête qu'elles tiennent compte de certains éléments ou prennent des dispositions pour aider les parties intéressées à communiquer les renseignements, en ajoutant que "[s]i les autorités chargées de l'enquête ne "[tenaient pas] dûment compte" des "difficultés" réelles qu'[avaient] les parties intéressées, et dont les autorités chargées de l'enquête [avaient] été informées, elles ne [pouvaient] pas ... reprocher aux parties intéressées concernées de ne pas avoir coopéré".²²⁸ Conformément à ces principes, l'Organe d'appel a également expliqué que l'expression "délai raisonnable" [devait] être interprétée d'une manière qui ne contredi[sait] pas les notions de flexibilité et d'équilibre qui [étaient] inhérentes au concept de "caractère raisonnable" et qui permet[tait] de prendre en compte les circonstances propres à chaque affaire", ajoutant ce qui suit:

Lorsqu'elles étudient la question de savoir si les renseignements sont communiqués dans un délai raisonnable, les autorités chargées de l'enquête devraient examiner, dans le contexte d'une affaire déterminée, des facteurs tels que: i) la nature et le volume des renseignements communiqués; ii) les difficultés rencontrées par un exportateur soumis à enquête pour obtenir les renseignements; iii) la possibilité de vérifier les renseignements et la facilité avec laquelle ils peuvent être utilisés par les autorités chargées de l'enquête lorsqu'elles établissent leur détermination; iv) le point de savoir s'il est probable que les autres parties intéressées subiront un préjudice si les renseignements sont utilisés; v) le point de savoir si l'acceptation des

²²² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 99. (italique dans l'original)

²²³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 100.

²²⁴ Le paragraphe 2 de l'Annexe II autorise les autorités chargées de l'enquête à demander qu'il soit répondu aux questionnaires sur un support déterminé (par exemple, bandes pour ordinateur) mais indique, dans le même temps, que cette demande ne devrait pas être "maintenue" si le fait de s'y conformer imposerait une "charge supplémentaire excessive" à la partie intéressée, c'est-à-dire "entraîn[er]ait des frais et une gêne supplémentaires excessifs". (italique ajouté dans le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 101)

²²⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 101.

²²⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 102. (italique dans l'original)

²²⁷ L'article 12.11 de l'Accord SMC et l'article 6.13 de l'Accord antidumping disposent ce qui suit: "Les autorités tiendront dûment compte des difficultés que pourraient avoir les parties intéressées, en particulier les petites entreprises, à communiquer les renseignements demandés, et elles leur accorderont toute l'aide possible."

²²⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 104.

renseignements compromettrait la capacité des autorités chargées de l'enquête de mener l'enquête avec diligence; et vi) le nombre de jours de dépassement, par l'exportateur soumis à enquête, du délai applicable.²²⁹

7.118. Bien que l'Organe d'appel ait fait ces déclarations dans le contexte de l'examen d'allégations au titre de l'Accord antidumping, il a indiqué qu'il serait anormal que l'article 12.7 de l'Accord SMC permette d'utiliser les "données de fait disponibles" dans les enquêtes en matière de droits compensateurs d'une manière notablement différente de celle dont elles pouvaient l'être dans les enquêtes antidumping.²³⁰

7.119. En l'espèce, il ressort clairement du dossier que les pouvoirs publics indonésiens ont fourni une grande quantité des renseignements demandés par l'USDOC, y compris le dossier de soumission d'Orleans. Il est également clair, toutefois, que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fourni tous les renseignements demandés par l'USDOC. En particulier, ils n'ont pas fourni les renseignements concernant d'autres ventes relevant du PPAS que l'USDOC avait demandés. Dans sa détermination finale, l'USDOC a constaté que les pouvoirs publics indonésiens "n'[avaient] pas coopéré en n'agissant pas au mieux de leurs possibilités". L'USDOC a noté à cet égard qu'il n'avait pas été demandé aux pouvoirs publics indonésiens de fournir les renseignements manquants à bref délai, puisqu'ils avaient été prévenus sept semaines à l'avance que l'USDOC exigerait les renseignements spécifiques en question concernant les autres ventes relevant du PPAS de l'IBRA. L'USDOC a estimé que, globalement, les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas fait leur possible, malgré leurs nombreuses protestations indiquant le contraire. Il a ajouté que les pouvoirs publics indonésiens savaient dès l'ouverture de l'enquête en octobre 2009 que la question de la possible affiliation entre APP/SMG et Orleans serait soulevée. Il a aussi estimé qu'il n'y avait rien d'excessivement contraignant dans sa demande de renseignements – elle n'était pas "illimitée" et il n'apparaissait pas non plus qu'elle impliquait la présentation de "plusieurs cartons de renseignements", comme les sociétés indonésiennes interrogées l'avaient décrite. Pour cette raison, "il était raisonnable de s'attendre à ce que les pouvoirs publics indonésiens soient plus disposés à fournir ces renseignements". L'USDOC a aussi estimé que le refus répété des pouvoirs publics indonésiens de fournir les renseignements demandés dans les délais témoignait, au minimum, de l'insuffisance des recherches et des tentatives faites pour trouver les renseignements.²³¹

7.120. L'Indonésie fait valoir que, comme elle est un pays en développement, les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics indonésiens pour trouver les documents demandés par l'USDOC devraient être prises en compte pour évaluer leurs efforts et leur coopération au cours de l'enquête. Elle fait valoir que l'article 27 de l'Accord SMC et l'article 15 de l'Accord antidumping fournissent un "contexte" pour l'interprétation et l'application des prescriptions spécifiques de l'article 12.7 de l'Accord SMC et de l'Annexe II de l'Accord antidumping.²³² Les dispositions invoquées par l'Indonésie, les articles 15 de l'Accord antidumping et 27 de l'Accord SMC, telles qu'elles sont libellées, ne sont pas pertinentes pour l'utilisation par l'autorité chargée de l'enquête des données de fait disponibles au titre de l'article 12.7, et rien dans l'article 12.7 ou ailleurs dans l'Accord SMC ne donne à penser que le statut de pays en développement d'un Membre, en soi, modifie les disciplines de l'article 12.7, interprétées à la lumière de l'Annexe II de l'Accord antidumping.²³³

7.121. L'article 12.7 établit un équilibre entre l'obligation qu'une partie intéressée a de communiquer les renseignements nécessaires et de faire en sorte que ces renseignements soient pris en compte, d'une part, et l'obligation faite à l'autorité chargée de l'enquête de terminer son enquête dans les délais prescrits, d'autre part.²³⁴ Cela signifie qu'il y a eu un moment dans

²²⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 85.

²³⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Mesures antidumping visant le riz*, paragraphe 295.

²³¹ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), pages 54 et 55.

²³² Indonésie, première communication écrite, paragraphes 50 à 53 et 65; réponse à la question n° 32 du Groupe spécial.

²³³ Cela ne veut pas dire que des problèmes spécifiques pouvant ou non être liés au fait qu'un Membre est un pays en développement ne peuvent pas être pertinents pour examiner si les renseignements ont été communiqués dans un "délai raisonnable", pour évaluer la charge imposée à la partie intéressée à laquelle les renseignements sont demandés et pour déterminer si elle n'a pas coopéré.

²³⁴ L'Organe d'appel a reconnu qu'il était important pour les autorités chargées de l'enquête de pouvoir fixer les délais pour la communication de renseignements, ajoutant que les autorités chargées de l'enquête devaient pouvoir contrôler le déroulement de leur enquête et passer par les multiples étapes d'une enquête qui

l'enquête Papiers couchés où les renseignements devaient être fournis, ou alors l'USDOC pouvait recourir aux données de fait disponibles. Compte tenu des prorogations obtenues, les pouvoirs publics indonésiens ont effectivement disposé de plus de sept semaines (depuis la date à laquelle l'USDOC a envoyé le troisième questionnaire jusqu'à la réponse des pouvoirs publics indonésiens au cinquième questionnaire) pour fournir les renseignements demandés. Même en prenant en considération le fait que l'USDOC a demandé une grande quantité de renseignements aux pouvoirs publics indonésiens, les explications des pouvoirs publics indonésiens concernant les circonstances factuelles liées au fait que les activités de l'IBRA avaient pris fin plusieurs années auparavant et les difficultés qui s'ensuivaient pour trouver les documents d'après les allégations des pouvoirs publics indonésiens, nous sommes d'avis que, dans les circonstances de l'espèce, l'USDOC n'a pas agi de façon déraisonnable lorsqu'il a conclu qu'en ne fournissant pas les renseignements demandés dans les sept semaines comme ils devaient le faire, les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fourni les renseignements nécessaires dans un "délai raisonnable". Comme il est indiqué plus haut, les renseignements avaient été initialement demandés par l'USDOC dans le cadre de son troisième questionnaire adressé aux pouvoirs publics indonésiens, mais n'avaient pas été communiqués, et ils ont été à nouveau demandés dans le cadre du cinquième questionnaire adressé par l'USDOC aux pouvoirs publics indonésiens. À cet égard, nous notons, à titre de comparaison, que l'Accord prescrit une période minimale de 37 jours pour répondre à un questionnaire initial.²³⁵

7.122. En outre, nous notons que l'USDOC a progressivement acquis des éléments de connaissances au sujet de la vente à Orleans et des procédures de l'IBRA, qui ont entraîné de nouvelles questions et demandes de renseignements. Par exemple, l'USDOC a initialement demandé que les pouvoirs publics indonésiens lui fournissent le dossier de soumission complet d'Orleans, que ces derniers n'avaient pas fourni dans le cadre de l'enquête CFS. L'USDOC a indiqué qu'après avoir obtenu ces documents, étant donné qu'ils ne contenaient pas de renseignements révélant la propriété d'Orleans, il avait élargi la portée de sa demande de renseignements et demandé que les pouvoirs publics indonésiens lui fournissent des documents sur les autres ventes relevant du PPAS et les procédures de l'IBRA relatives à l'obligation de vigilance pour s'assurer du respect de l'interdiction faite aux débiteurs de racheter leur propre dette: "nous nous sommes recentrés sur la vérification de la validité des allégations des pouvoirs publics indonésiens selon lesquelles ces derniers n'avaient pas examiné la question de la propriété d'Orleans, ou de toute autre société achetant une dette, si ce n'est pour exiger des soumissionnaires certaines affirmations concernant leur bonne foi, ce qui, selon les pouvoirs publics indonésiens, était compatible avec les procédures d'évaluation de l'IBRA pour les ventes relevant du PPAS."²³⁶ De ce fait, nous ne considérons pas que les demandes de renseignements successives de l'USDOC aient été indûment contraignantes au vu des circonstances ou qu'elles aient créé une "cible mobile". Nous notons aussi que l'USDOC a informé les pouvoirs publics indonésiens que le fait de ne pas fournir les renseignements demandés pouvait amener l'USDOC à recourir à l'utilisation des "données de fait disponibles".²³⁷

7.123. La décision de l'USDOC d'annuler la "vérification" concernant la question du rachat de la dette parce que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fourni les renseignements et documents demandés pour les autres ventes relevant du PPAS²³⁸ ne modifie pas notre conclusion à cet égard. Les visites de vérification sont uniquement une façon parmi d'autres pour l'autorité de s'assurer de

étaient nécessaires pour arriver à une détermination finale. (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 73).

²³⁵ Article 12.1.1 et note de bas de page 40 de l'Accord SMC.

²³⁶ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 31. (souligné dans l'original)

²³⁷ Troisième questionnaire supplémentaire adressé aux pouvoirs publics indonésiens, (pièce US-41), lettre d'accompagnement; cinquième questionnaire supplémentaire adressé aux pouvoirs publics indonésiens (pièce US-42), lettre d'accompagnement.

²³⁸ Lettre concernant la vérification adressée aux pouvoirs publics indonésiens (pièce US-76), citée plus haut, paragraphe 7.96. Dans la détermination finale, l'USDOC a répété les raisons indiquées dans la lettre en ce qui concerne l'annulation de la vérification, et a ajouté qu'"il [était] bien établi qu'une vérification n'[était] pas l'occasion de communiquer de nouveaux renseignements, mais visait uniquement à établir l'exactitude des renseignements déjà communiqués", que "ni le Département ni les requérants n'aur[ai]ent suffisamment de temps pour préparer des questions ou des suggestions de questions pertinentes pour la vérification" et que "les ressources disponibles lors d'une vérification [étaient] complètement différentes de celles qui [étaient] disponibles au siège du Département." (Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 56)

l'exactitude des renseignements dont elle dispose²³⁹, et l'Accord SMC n'exige pas de l'autorité chargée de l'enquête qu'elle effectue ces visites.²⁴⁰

7.124. De plus, l'argument de l'Indonésie repose sur l'hypothèse que l'USDOC aurait été tenu d'accepter les renseignements manquants s'ils avaient été fournis par les pouvoirs publics indonésiens lors de la vérification. Toutefois, le paragraphe 7 de l'Annexe VI de l'Accord SMC²⁴¹ indique que l'objet principal des vérifications est de vérifier les renseignements fournis dans les réponses aux questionnaires, ce qui donne à penser que la réception de nouveaux éléments de preuve n'est pas incluse. En outre, l'Organe d'appel a expliqué dans l'affaire *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*, s'agissant de l'article 6.7 de l'Accord antidumping, qui est identique à l'article 12.6 de l'Accord SMC sur tous les aspects pertinents, que les "autorités chargées de l'enquête [avaient] une certaine latitude pour décider d'accepter ou d'utiliser les renseignements communiqués par des parties intéressées au cours des enquêtes sur place ou ultérieurement"²⁴², et que l'autorité chargée de l'enquête n'était pas tenue "d'accepter *tous* les renseignements présentés durant une visite de vérification."²⁴³ En l'espèce, la date limite fixée par l'USDOC pour la communication des renseignements était de six jours avant la vérification. Les pouvoirs publics indonésiens ne pouvaient pas décider unilatéralement de proroger le délai pour la communication des renseignements demandés en promettant de les tenir à disposition à la vérification – s'ils les trouvaient – alors que l'USDOC serait moins à même de les vérifier, si tant est qu'il puisse le faire, sans possibilité préalable de les examiner. En tout état de cause, les pouvoirs publics indonésiens n'ont fait aucun effort pour communiquer les renseignements demandés, que ce soit avant ou après la vérification, même s'ils ont affirmé par la suite qu'ils avaient trouvé certains des documents après l'annulation par l'USDOC de la vérification de la question du rachat de la dette.

7.125. En résumé, dans l'enquête en cause, les pouvoirs publics indonésiens ont fourni certains des renseignements demandés par l'USDOC, et ont donc coopéré dans une *certaine* mesure, mais ils n'ont en fin de compte pas fourni à l'USDOC les renseignements nécessaires qu'il demandait concernant les autres transactions relevant du PPAS. Les renseignements demandés par l'USDOC étaient sous le contrôle des pouvoirs publics indonésiens, et même si ces derniers ont déclaré que certains des renseignements demandés avaient finalement été trouvés, ils n'ont jamais tenté de les communiquer. Compte tenu de ce qui précède, nous considérons que, dans les circonstances de l'espèce, une autorité impartiale et objective aurait pu conclure, comme l'USDOC l'a fait, que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fourni les renseignements nécessaires dans un délai raisonnable, et n'ont donc pas agi au mieux de leurs possibilités pour coopérer dans l'enquête.

7.5.3.4 Question de savoir si les données de fait sur lesquelles l'USDOC s'est appuyé "ont remplacé raisonnablement" les "renseignements nécessaires" manquants

7.126. L'Indonésie estime que les données de fait utilisées par l'USDOC n'ont pas "remplacé raisonnablement" les renseignements manquants, comme l'exige l'article 12.7. Elle fait valoir que les documents sur la transaction relative à APP/SMG communiqués par les pouvoirs publics indonésiens à l'USDOC montrent qu'il n'y avait pas d'affiliation entre Orleans et APP/SMG, et que les renseignements demandés par l'USDOC n'auraient pas éclairé le point de savoir si Orleans était une société affiliée parce que les autres transactions concernaient des sociétés différentes. Par ailleurs, les autres éléments de preuve (articles de presse et rapport de la Banque mondiale) sur lesquels l'USDOC s'est appuyé étaient soit peu instructifs (ils n'avaient pas trait à APP/SMG

²³⁹ Rapport du Groupe spécial *CE – Saumon (Norvège)*, paragraphe 7.358. L'article 12.5 de l'Accord SMC exige des autorités chargées de l'enquête qu'elles "s'assure[nt] ... de l'exactitude des renseignements fournis".

²⁴⁰ L'article 12.6 de l'Accord SMC dispose que "[l]es autorités chargées de l'enquête *pourront*, selon qu'il sera nécessaire, procéder à des enquêtes sur le territoire d'autres Membres [c'est-à-dire des vérifications] ..." (pas d'italique dans l'original).

²⁴¹ Le paragraphe 7 de l'Annexe VI dispose ce qui suit:

Comme son objet principal est de vérifier les renseignements fournis ou d'obtenir plus de détails, l'enquête sur place devrait avoir lieu après la réception de la réponse au questionnaire, sauf si l'entreprise accepte qu'il en soit autrement, et si les pouvoirs publics du Membre exportateur ont été informés par les autorités chargées de l'enquête de la visite prévue et ne s'y opposent pas[.]

²⁴² Rapports de l'Organe d'appel *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*, paragraphe 5.74.

²⁴³ Rapports de l'Organe d'appel *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*, paragraphe 5.75 (citant les rapports des Groupes spéciaux *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*, paragraphe 7.100). (italique ajouté par l'Organe d'appel)

elle-même), soit basés sur des hypothèses (ils donnaient simplement à penser qu'il y avait une affiliation entre Orleans et APP/SMG). L'Indonésie fait aussi valoir qu'en accordant plus de poids à des articles de presse basés sur des hypothèses et à des rumeurs qu'aux documents de la transaction proprement dits, l'USDOC a agi d'une manière incompatible avec la prescription figurant à l'Annexe II de l'Accord antidumping qui prévoit que, si les autorités chargées de l'enquête doivent s'appuyer sur des renseignements de source secondaire, elles font preuve d'une circonspection particulière.²⁴⁴

7.127. Les États-Unis font valoir que les données de fait sur lesquelles l'USDOC s'est appuyé – les articles de presse, le rapport de la Banque mondiale et la déclaration d'expert, qui semblent tous indiquer une affiliation entre Orleans et APP/SMG – étaient "versées au dossier" et que l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle l'USDOC a accordé plus de poids à "des articles de presse basés sur des hypothèses et à des rumeurs qu'aux documents de la transaction proprement dits" est erronée, étant donné que les documents proprement dits versés au dossier ne donnaient aucun renseignement sur la propriété d'Orleans. Ils font en outre valoir que, dans la présente affaire, il n'aurait pas été possible pour l'USDOC de faire une évaluation comparative des renseignements versés au dossier pour déterminer les "meilleures" données de fait disponibles. La question de l'affiliation était une question binaire (oui/non), et même si les pouvoirs publics indonésiens ont versé des renseignements au dossier pour étayer leur affirmation selon laquelle les deux sociétés n'étaient pas affiliées, ils ne se sont pas acquittés de la charge de la preuve qui leur incombait à cet égard en ne fournissant pas tous les renseignements nécessaires pour permettre à l'USDOC de faire une détermination. Enfin, les États-Unis font valoir que l'article 12.7 reconnaît que la non-coopération peut aboutir à un résultat qui est moins favorable pour la partie qui ne coopère pas, et que le choix des "données de fait disponibles" aboutissant à "un résultat moins favorable" est admissible au titre de l'Accord antidumping et de l'Accord SMC.²⁴⁵ En l'espèce, pour éviter de récompenser les pouvoirs publics indonésiens de ne pas avoir coopéré, l'USDOC a choisi des données de fait versées au dossier qui reflétaient la non-coopération des pouvoirs publics indonésiens et aboutissaient à un résultat moins favorable.²⁴⁶

7.128. Nous rappelons que l'article 12.7 "permet l'utilisation des données de fait disponibles uniquement dans le but de remplacer les renseignements qui pourraient manquer"; par conséquent, l'autorité chargée de l'enquête doit utiliser les "données de fait disponibles" qui "remplacent raisonnablement les renseignements qu'une partie intéressée n'a pas communiqués"²⁴⁷, en vue de parvenir à une détermination exacte²⁴⁸, c'est-à-dire en vue de choisir les meilleurs renseignements.²⁴⁹ L'Organe d'appel a souligné que l'autorité chargée de l'enquête devait examiner les éléments de preuve versés au dossier en appliquant un processus de raisonnement et d'évaluation, en vue de choisir les renseignements qui remplaçaient raisonnablement les renseignements manquants, même si le degré et la nature du raisonnement et de l'évaluation requis dépendraient des circonstances de l'espèce.²⁵⁰ Dans les cas où il y a de multiples "données de fait disponibles" parmi lesquelles choisir, le processus de raisonnement et d'évaluation devrait faire intervenir un certain degré de comparaison²⁵¹; inversement, il peut y avoir des situations dans lesquelles une approche comparative n'est pas réalisable, par exemple lorsqu'il y a un seul ensemble de renseignements fiables versés au dossier qui est pertinent pour une question particulière.²⁵² L'Organe d'appel a aussi indiqué que l'autorité chargée de l'enquête

²⁴⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 66 à 71; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 42; et deuxième communication écrite, paragraphe 32.

²⁴⁵ États-Unis, réponse à la question n° 87 du Groupe spécial.

²⁴⁶ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 119, 141 et 158 à 165.

²⁴⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Mesures antidumping visant le riz*, paragraphe 294. (pas d'italique dans l'original)

²⁴⁸ Rapports de l'Organe d'appel *Mexique – Mesures antidumping visant le riz*, paragraphe 293; *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.416 (citant le rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Mesures antidumping visant le riz*, paragraphes 293 et 294).

²⁴⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.435.

²⁵⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphes 4.418, 4.424 et 4.431. L'Organe d'appel a expliqué que la portée de l'évaluation des "données de fait disponibles" qui était requise et la forme qu'elle pouvait prendre "dépend[raient] des circonstances propres à une affaire donnée, y compris la nature, la qualité et le volume des éléments de preuve versés au dossier, ainsi que des déterminations particulières devant être établies pendant l'enquête". (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphes 4.421 et 4.422)

²⁵¹ Voir, en particulier, le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.426.

²⁵² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphes 4.417 et 4.428.

pouvait prendre en compte les circonstances procédurales dans lesquelles les renseignements étaient manquants, y compris la non-coopération d'une partie intéressée, dans le cadre du processus de raisonnement et d'évaluation des données de fait disponibles qui constituaient des remplacements raisonnables.²⁵³ Toutefois, l'utilisation de déductions pour choisir des données de fait défavorables qui sanctionnent la non-coopération ne serait pas conforme à l'article 12.7, et les circonstances procédurales, y compris toutes déductions qui en découlent ne peuvent pas à elles seules constituer le fondement d'une détermination; en fait, les déterminations au titre de l'article 12.7 doivent être établies sur la base de "données de fait" qui remplacent raisonnablement les "renseignements nécessaires" qui sont manquants.²⁵⁴

7.129. En outre, nous rappelons et approuvons les vues du Groupe spécial *CE – Mesures compensatoires visant les semi-conducteurs pour DRAM* selon lesquelles la non-coopération d'une partie intéressée est un élément qui peut être pris en compte par l'autorité lorsqu'elle pèse les éléments de preuve et les faits dont elle dispose, et peut être l'élément qui fait pencher la balance d'un certain côté. Le Groupe spécial a également estimé que bien que les données de fait disponibles ne doivent pas être utilisées d'une manière punitive, et que la non-coopération ne permette pas à une autorité chargée de l'enquête de simplement faire usage des renseignements disponibles qui conduisent au résultat le plus défavorable possible pour la partie intéressée, cela ne rendait pas le défaut de coopération totalement dénué de pertinence pour peser et évaluer les renseignements dont disposait l'autorité.²⁵⁵

7.130. Dans l'affaire dont nous sommes saisis, la détermination de l'USDOC selon laquelle Orleans était affiliée à APP/SMG reposait sur une déduction défavorable tirée de sa constatation suivante:

[L]es pouvoirs publics indonésiens n'ont pas coopéré en n'agissant pas au mieux de leurs possibilités pour répondre à nos demandes. Par conséquent, l'application d'une déduction défavorable est justifiée. À titre de déduction défavorable, nous déterminons qu'Orleans est affiliée à APP/SMG et que, par conséquent, l'achat de la dette d'APP/SMG par Orleans aux pouvoirs publics indonésiens constituait un rachat par APP/SMG de sa propre dette.²⁵⁶

7.131. L'USDOC a fait référence aux autres éléments de preuve versés au dossier dans la sous-section suivante de la détermination, indiquant que "[n]éanmoins, des articles de presse et des rapports laissant entendre qu'APP/SMG [pouvait] avoir acheté sa propre dette, et qu'Orleans était une société affiliée à APP/SMG, ont été versés au dossier de la présente enquête."²⁵⁷

7.132. Nous rappelons que les pouvoirs publics indonésiens ont fourni des éléments de preuve factuels à l'USDOC qui indiquaient qu'Orleans n'était pas affiliée à APP/SMG. L'USDOC a considéré raisonnablement que d'autres éléments de preuve factuels, communiqués par les requérants (rapport de la Banque mondiale, articles de presse et déclaration d'expert) soulevaient des doutes quant à l'exactitude et la véracité de ces documents. Nous avons constaté plus haut que, compte tenu en particulier de ces autres renseignements, il était raisonnable que l'USDOC demande des renseignements additionnels afin de vérifier la véracité des diverses déclarations de non-affiliation et des représentations des pouvoirs publics indonésiens concernant les processus – ou l'absence de processus – suivis par l'IBRA pour s'assurer du respect de l'interdiction faite aux parties d'acheter la dette d'un débiteur affilié. Nous avons aussi conclu qu'il était justifié pour l'USDOC de conclure que les renseignements qu'il avait demandés étaient nécessaires et ne lui avaient pas été fournis, en dépit des demandes qu'il avait clairement formulées à cet effet, et qu'il était raisonnable que l'USDOC considère que les pouvoirs publics indonésiens n'avaient pas coopéré en ne fournissant pas les renseignements manquants.²⁵⁸ À notre avis, dans ces circonstances, il y avait un lien suffisamment étroit entre les renseignements manquants, qui avaient trait à d'autres ventes relevant du PPAS et, indirectement, à l'obligation de vigilance de l'IBRA, et la conclusion de l'USDOC – tirée à partir d'une déduction défavorable – concernant la question plus large de

²⁵³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphes 4.426 et 4.468.

²⁵⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.468.

²⁵⁵ Rapport du Groupe spécial *CE – Mesures compensatoires visant les semi-conducteurs pour DRAM*, paragraphe 7.80; voir aussi *ibid.* le paragraphe 7.61.

²⁵⁶ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), pages 5 et 6; voir aussi *ibid.* les pages 48 à 55.

²⁵⁷ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 6. (note de bas de page omise)

²⁵⁸ Voir plus haut le paragraphe 7.112.

l'affiliation entre Orleans et APP/SMG.²⁵⁹ Nous parvenons à cette conclusion compte tenu du fait que les renseignements non fournis ont été demandés dans le but de vérifier l'exactitude de la position des pouvoirs publics indonésiens selon laquelle il était normal que l'IBRA n'examine pas la question de la propriété ou de l'affiliation possible.

7.133. En outre, nous convenons avec les États-Unis que la question sur laquelle il manquait des renseignements nécessaires – c'est-à-dire celle de l'affiliation d'Orleans à APP/SMG – étant une question binaire de type "oui ou non", l'utilisation d'une déduction par l'USDOC compte tenu de la non-coopération des pouvoirs publics indonésiens pouvait logiquement uniquement l'amener à conclure qu'Orleans était affiliée à APP/SMG. Dans de telles circonstances, l'article 12.7 n'exige pas de l'autorité qu'elle effectue une évaluation comparative – il n'y avait tout simplement pas d'autres données de fait à examiner pour l'USDOC car la déduction tirée compte tenu de la non-coopération des pouvoirs publics indonésiens pouvait uniquement amener l'USDOC à constater qu'Orleans était affiliée à APP/SMG.^{260,261,}

7.134. Compte tenu de ce qui précède, nous constatons que l'Indonésie n'a pas établi que l'USDOC avait agi d'une manière incompatible avec l'article 12.7 dans sa détermination selon laquelle Orleans était affiliée à APP/SMG.

7.5.4 Allégations au titre de l'article 2.1 c) et du texte introductif de l'article 2.1 de l'Accord SMC (spécificité)

7.5.4.1 Introduction

7.135. L'Indonésie conteste les déterminations de spécificité de l'USDOC en ce qui concerne les trois subventions en cause dans le présent différend, c'est-à-dire la fourniture de bois sur pied, l'interdiction d'exporter des grumes et le rachat de la dette.²⁶²

²⁵⁹ Nous notons à cet égard que l'USDOC a indiqué qu'il a déterminé qu'Orleans était affiliée à APP/SMG: [P]arce que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas pu démontrer l'exactitude de leur affirmation selon laquelle ils n'avaient pas examiné la question de la propriété d'Orleans, et que les renseignements concernant la propriété d'Orleans n'avaient jamais été inclus dans le dossier de candidature d'Orleans. Le fait de ne pas fournir les renseignements demandés pour les trois autres soumissionnaires dans le cadre du PPAS, conjugué à l'absence apparente de toutes directives procédurales utilisées dans le cadre du PPAS ou d'autres programmes administrés par l'IBRA, a empêché le Département de corroborer les allégations des pouvoirs publics indonésiens concernant la demande relative à Orleans et la teneur de son dossier de candidature.

(Mémorandum sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 20)

Voir aussi *ibid.*, page 53:

Étant donné que les pouvoirs publics indonésiens n'ont pas fourni ces renseignements dans les délais requis, il y a une lacune dans le dossier en ce qui concerne les procédures suivies par l'IBRA pendant les ventes d'actifs stratégiques. Les pouvoirs publics indonésiens ont fourni des renseignements concernant la transaction d'Orleans, mais il y a peu d'indications dans le dossier que cette transaction a été traitée selon les procédures normales de l'IBRA, en particulier pour ce qui est de la bonne foi des soumissionnaires. En l'absence de renseignements sur d'autres transactions, nous ne pouvons pas "vérifier" les allégations des pouvoirs publics indonésiens selon lesquelles Orleans et APP/SMG n'étaient pas affiliées.

²⁶⁰ Comme il est noté plus haut, au paragraphe 7.128, dans l'affaire *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, l'Organe d'appel a rejeté l'affirmation selon laquelle l'article 12.7 de l'Accord SMC exigeait une évaluation comparative des "données de fait disponibles" dans chaque cas et a mentionné une situation dans laquelle "il y [avait] un seul ensemble de renseignements fiables versés au dossier qui [était] pertinent pour une question particulière et [pouvait] ainsi servir de fondement factuel pour une détermination" comme exemple de situation où une approche comparative ne serait pas réalisable. (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.434)

²⁶¹ Compte tenu de cette conclusion, et étant donné que l'USDOC n'a pas fondé sa détermination sur les autres éléments de preuve versés au dossier (articles de presse, rapport de la Banque Mondiale, déclaration de l'expert), nous ne pensons pas que nous devons examiner plus avant l'argument de l'Indonésie selon lequel l'USDOC a accordé une importance indue aux autres éléments de preuve versés au dossier et qu'il aurait dû faire preuve de circonspection en s'appuyant sur ces documents. Il n'est pas non plus nécessaire que nous examinions les objections de l'Indonésie en ce qui concerne la déclaration de l'expert, se rapportant au fait que l'USDOC n'a pas divulgué l'identité de l'expert et à la qualification de la personne d'expert indépendant par l'USDOC. (Indonésie, observations sur la réponse des États-Unis à la question n° 68 du Groupe spécial).

²⁶² Indonésie, première communication écrite, paragraphe 3.

7.136. L'USDOC a déterminé que chacune de ces subventions étaient spécifiques *de facto*. Dans le cas de la fourniture de bois sur pied, l'USDOC a constaté que du "bois sur pied avait été fourni par les pouvoirs publics indonésiens à cinq branches de production pendant la période couverte par l'enquête, y compris la branche de production de papier", sur les 23 catégories de branches de production reconnues par les pouvoirs publics indonésiens.²⁶³ L'USDOC a déterminé, sur cette base, que la "fourniture de bois abattu [était] spécifique ... parce qu'elle [était] limitée à un groupe de branches de production".²⁶⁴ Il a également déterminé que l'interdiction d'exporter des grumes était spécifique *de facto* "parce que les branches de production bénéficiant de subventions du fait de l'application de l'interdiction [étaient] en nombre limité".²⁶⁵ Enfin, l'USDOC a déterminé que le rachat de la dette constituait une subvention spécifique à une société. Il a constaté, à cet égard, que "[p]uisque la dette avait été vendue à une société affiliée à APP/SMG, en violation de la propre interdiction des pouvoirs publics indonésiens de vendre une dette à des sociétés affiliées ... la vente était spécifique à une société."²⁶⁶

7.137. L'Indonésie allègue que ces constatations sont incompatibles avec l'article 2.1 c) parce que, dans chaque cas, l'USDOC n'a pas déterminé que les subventions "faisaient partie d'un plan ou d'un système destiné à conférer un avantage", c'est-à-dire un "programme de subventions". De plus, elle allègue que la constatation de spécificité *de facto* de l'USDOC en ce qui concerne le rachat de la dette est également incompatible avec le texte introductif de l'article 2.1 parce que l'USDOC n'a pas "identifié la juridiction dont il était allégué qu'elle accordait un avantage".²⁶⁷

7.138. Les États-Unis demandent que le Groupe spécial rejette les allégations de l'Indonésie.²⁶⁸

7.139. Nous examinons d'abord le critère juridique prévu dans les dispositions en cause avant d'examiner les allégations de l'Indonésie au titre de l'article 2.1 c), puis l'allégation qu'elle a présentée au titre du texte introductif de l'article 2.1. Enfin, nous examinons, dans une section distincte, certaines allégations présentées par l'Indonésie, dans le contexte de ses allégations au titre à la fois de l'article 2.1 c) et du texte introductif de l'article 2.1, qui concernent la détermination de l'USDOC selon laquelle la vente d'APP/SMG à Orleans était une subvention spécifique à une société.²⁶⁹

²⁶³ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 7 (faisant référence à la deuxième partie de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au premier questionnaire supplémentaire, (présenté au Groupe spécial en tant que pièce US-34 (RCC)), page 40).

²⁶⁴ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 7.

²⁶⁵ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 13.

²⁶⁶ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 20. Les déterminations de spécificité *de facto* de l'USDOC ont été faites conformément à l'article 771 5A) D) iii) I) de la Loi douanière de 1930 des États-Unis. Les États-Unis ont indiqué que cette disposition mettait en œuvre l'article 2.1 c) de l'Accord SMC. (Réponse des États-Unis à la question n° 82 a) du Groupe spécial) L'article 771 5A) D) iii) I) de la Loi douanière de 1930 des États-Unis dispose ce qui suit:

D) Subvention intérieure. Pour déterminer si une subvention (autre qu'une subvention visée à l'alinéa B) ou C)) est une subvention spécifique, en droit ou en fait, à une entreprise ou à une branche de production relevant de la juridiction de l'autorité qui accorde cette subvention, il est fait application des principes directeurs suivants:

...

iii) Dans les cas où il y a des raisons de croire que la subvention peut être spécifique en fait, elle est spécifique s'il existe un ou plusieurs des facteurs suivants:

I) Les bénéficiaires effectifs de la subvention, que ce soit par rapport à l'ensemble des entreprises ou par rapport à l'ensemble des branches de production, sont en nombre limité.

(Article 771 5A) de la Loi douanière de 1930 (pièce US-118), page 303)

²⁶⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 3. Comme il est indiqué plus haut au paragraphe 3.1 et dans la note de bas de page 27, l'Indonésie a initialement présenté des allégations au titre du texte introductif de l'article 2.1 de l'Accord SMC visant les constatations de spécificité de l'USDOC en rapport avec la fourniture de bois sur pied et l'interdiction d'exporter des grumes. Toutefois, l'Indonésie a informé le Groupe spécial à la première réunion qu'elle avait abandonné ces allégations. (Indonésie, première communication écrite, paragraphe 3; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 56)

²⁶⁸ États-Unis, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 43.

²⁶⁹ Dans les cas de la fourniture de bois sur pied et de l'interdiction d'exporter des grumes, l'Indonésie ne conteste pas les constatations de l'USDOC selon lesquelles les bénéficiaires des subventions étaient en nombre limité.

7.5.4.2 Critère juridique au titre de l'article 2.1 c) et du texte introductif de l'article 2.1 de l'Accord SMC

7.140. Les allégations de l'Indonésie concernent la notion de "programme de subventions" figurant dans le premier facteur indiqué à l'article 2.1 c) et l'identification de l'autorité qui accorde la subvention au titre du texte introductif de l'article 2.1 de l'Accord SMC.²⁷⁰

7.141. L'article 2.1 de l'Accord SMC dispose ce qui suit:

Article 2
Spécificité

2.1 Pour déterminer si une subvention, telle qu'elle est définie au paragraphe 1 de l'article premier, est spécifique à une entreprise ou à une branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production (dénommés dans le présent accord "certaines entreprises") *relevant de la juridiction de l'autorité qui accorde cette subvention*, les principes suivants seront d'application:

a) Dans les cas où l'autorité qui accorde la subvention, ou la législation en vertu de laquelle ladite autorité agit, limite expressément à certaines entreprises la possibilité de bénéficier de la subvention, il y aura spécificité.

b) Dans les cas où l'autorité qui accorde la subvention, ou la législation en vertu de laquelle ladite autorité agit, subordonne à des critères ou conditions objectifs le droit de bénéficier de la subvention et le montant de celle-ci, il n'y aura pas spécificité à condition que le droit de bénéficier de la subvention soit automatique et que lesdits critères ou conditions soient observés strictement. Les critères ou conditions doivent être clairement énoncés dans la législation, la réglementation ou autre document officiel, de manière à pouvoir être vérifiés.

c) Si, nonobstant toute apparence de non-spécificité résultant de l'application des principes énoncés aux alinéas a) et b), il y a des raisons de croire que la subvention peut en fait être spécifique, d'autres facteurs pourront être pris en considération. Ces facteurs sont les suivants: *utilisation d'un programme de subventions par un nombre limité de certaines entreprises*, utilisation dominante par certaines entreprises, octroi à certaines entreprises de montants de subvention disproportionnés, et manière dont l'autorité qui accorde la subvention a exercé un pouvoir discrétionnaire dans la décision d'accorder une subvention. Dans l'application du présent alinéa, il sera tenu compte de l'importance de la diversification des activités économiques dans la juridiction de l'autorité qui accorde la subvention, ainsi que de la période pendant laquelle le programme de subventions a été appliqué.²⁷¹

7.142. Nous notons tout d'abord que la question de la spécificité concerne la limitation de la possibilité de bénéficier d'une subvention. La prescription relative à la spécificité n'a pas trait à l'existence d'une subvention, ce qui fait l'objet de l'article 1.1, mais plutôt à la possibilité d'en bénéficier.²⁷² Cette distinction est explicitement mise en évidence à l'article 1.2, qui dit qu'"[u]ne subvention telle qu'elle a été définie au paragraphe 1 ne sera assujettie aux dispositions de la Partie II ou à celles des Parties III ou V que s'il s'agit d'une subvention spécifique au regard des dispositions de l'article 2".²⁷³ Le texte introductif de l'article 2.1 met aussi en évidence cette

²⁷⁰ L'allégation de l'Indonésie au titre du texte introductif de l'article 2.1 concerne le fait allégué que l'USDOC n'a pas "identifié la juridiction dont il était allégué qu'elle accordait un avantage" ou la "juridiction pertinente". (Indonésie, première communication écrite, paragraphe 3; voir aussi la déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 56; et la déclaration finale à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 6.) Toutefois, comme nous le décrivons plus en détail plus loin, dans les arguments qu'elle a avancés à l'appui de son allégation, l'Indonésie reproche à l'USDOC de ne pas avoir dûment identifié l'autorité qui [a] accord[é] la subvention. (Voir, par exemple, Indonésie, première communication écrite, paragraphes 94 et 95; réponse à la question n° 30 du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphe 49.)

²⁷¹ Pas d'italique dans l'original; notes de bas de page omises.

²⁷² Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 9.21.

²⁷³ Pas d'italique dans l'original.

distinction en limitant l'analyse de la spécificité aux mesures qui constituent une subvention "telle qu'elle a été définie au paragraphe 1 de l'article premier". Par conséquent, l'analyse de la spécificité suppose l'existence d'une subvention, c'est-à-dire d'une contribution financière qui confère un avantage²⁷⁴ et la détermination établissant qu'une mesure donnée constitue une subvention éclaire la portée et le contenu de l'analyse requise pour établir une spécificité *de facto* en ce qui concerne cette subvention.²⁷⁵

7.143. L'article 2 de l'Accord SMC définit le concept de "spécificité". L'article 2.1 énonce des principes permettant de déterminer si une subvention est spécifique en raison de sa limitation à "une entreprise ou à une branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production".²⁷⁶ L'article 2.1 a) établit qu'une subvention est spécifique si l'autorité qui l'accorde, ou la législation en vertu de laquelle ladite autorité agit, limite expressément aux entreprises ou branches de production admissibles la possibilité de bénéficier de cette subvention. C'est ce que l'on appelle la spécificité *de jure*, c'est-à-dire que la limitation de la possibilité de bénéficier d'une subvention est expressément énoncée dans l'instrument juridique particulier en vertu duquel l'autorité qui accorde cette subvention agit. L'article 2.1 b) dispose quant à lui qu'"il n'y aura pas" spécificité si l'autorité qui accorde la subvention, ou la législation en vertu de laquelle ladite autorité agit, établit des critères ou conditions objectifs qui préviennent un droit de bénéficier sélectif.²⁷⁷

7.144. L'article 2.1 c) indique certains indices que l'autorité chargée de l'enquête peut évaluer pour déterminer si, bien qu'elle ne soit pas spécifique *de jure*, une subvention peut être spécifique en fait.²⁷⁸ En particulier, l'examen prévu à l'article 2.1 c) est axé sur la question de savoir si une subvention, bien qu'elle n'apparaisse pas spécifique d'après le texte de la législation pertinente, est néanmoins accordée d'une manière qui contredit la neutralité apparente de la mesure.²⁷⁹ Par conséquent, cette disposition porte principalement sur les circonstances factuelles entourant l'octroi d'une subvention.²⁸⁰ L'article 2.1 c) énumère les facteurs que l'autorité chargée de l'enquête peut prendre en considération dans son évaluation. Le premier facteur visé dans cette disposition, qui est le facteur en cause en l'espèce, se rapporte à l'"utilisation d'un programme de subventions par un nombre limité de certaines entreprises". L'élément central, dans le cadre du premier facteur de l'article 2.1 c), est une évaluation quantitative des entités qui utilisent réellement un programme de subventions et, en particulier, le point de savoir si une telle utilisation est partagée par un "nombre limité de certaines entreprises".²⁸¹

7.145. En ce qui concerne la notion de "programme de subventions" figurant dans le premier facteur visé à l'article 2.1 c), dans l'affaire *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, l'Organe d'appel a interprété cette expression comme désignant un "plan ou système concernant la subvention en cause".²⁸² Il a estimé que la référence faite à l'"utilisation d'un programme de subventions" à l'article 2.1 c) donnait à penser qu'"il [était] pertinent d'examiner si des subventions [avaient] été accordées à des bénéficiaires conformément à un plan ou à un schéma quelconque".²⁸³ Le Groupe spécial chargé de ce même différend a été d'avis que le fait que le terme "programme" était utilisé uniquement dans le contexte d'une analyse de la spécificité *de facto*, conjugué au fait que l'Accord SMC ne contenait aucune définition du terme, donnait à penser que l'expression "programme de subventions" devrait être interprétée d'une manière large. Une interprétation large de l'expression "programme de subventions" tient dûment compte du fait réel

²⁷⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.144.

²⁷⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.140 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2^{ème} plainte)*, paragraphe 750).

²⁷⁶ En revanche, l'article 2.2 établit les principes pertinents pour déterminer si une subvention est spécifique à une région.

²⁷⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 367.

²⁷⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.369.

²⁷⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2^{ème} plainte)*, paragraphe 877.

²⁸⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.369.

²⁸¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone (Inde)*, paragraphe 4.374.

²⁸² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.142.

²⁸³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.141.

que "les subventions peuvent prendre de nombreuses formes et peuvent être accordées au moyen de nombreux mécanismes de types différents, décrits plus ou moins expressément."²⁸⁴

7.146. Dans l'affaire *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, l'Organe d'appel a été d'avis que les éléments de preuve concernant la nature et la portée d'un programme de subventions pouvaient prendre des formes très variées, par exemple la forme d'une législation, d'une réglementation ou d'un autre document ou acte officiel énonçant les critères ou conditions régissant le droit de bénéficier d'une subvention. Il a constaté en outre que l'existence d'un système ou plan de subventions pouvait également être attestée par une série d'activités systématique en vertu de laquelle des contributions financières qui conféraient un avantage avaient été fournies à certaines entreprises.²⁸⁵ Le Groupe spécial *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs* a estimé qu'une bonne compréhension du régime juridique en application duquel une subvention alléguée était accordée était une considération pertinente et importante lorsqu'on faisait une détermination de spécificité au titre de l'article 2.1 c) car elle aidait à définir le "programme" pertinent.²⁸⁶

7.147. En ce qui concerne le devoir d'identifier le programme de subventions imposé à l'autorité chargée de l'enquête dans le cadre de son analyse de la spécificité, l'Organe d'appel a observé dans l'affaire *États-Unis – Mesures Compensatoires (Chine)* que, comme l'article 2.1 partait du principe qu'il existait une contribution financière qui conférait un avantage et se centrait sur la question de savoir si cette subvention était *spécifique*, "[i]l [était] ... logique que, souvent, le "programme de subventions" pertinent, au titre duquel la subvention en cause [était] accordée, puisse déjà avoir été identifié ou que son existence puisse déjà avoir été déterminée dans le cadre de la détermination de l'existence de la subvention en cause au titre de l'article 1.1."²⁸⁷

7.148. Une analyse de la spécificité au titre de l'article 2.1 exige également une détermination appropriée du point de savoir si la juridiction de l'autorité qui accorde la subvention couvre l'ensemble du territoire du Membre de l'OMC pertinent ou est limitée à une région géographique déterminée à l'intérieur de ce territoire.²⁸⁸ Étant donné que pour déterminer si une contribution financière existe, l'autorité chargée de l'enquête doit examiner la nature de la contribution financière en cause et déterminer si cette contribution a été fournie par les "pouvoirs publics", par "tout organisme public du ressort territorial d'un Membre" ou par un "organisme privé" qui a été chargé ou à qui il a été ordonné par les pouvoirs publics de le faire, cette évaluation éclairera l'identification de la juridiction de l'autorité qui accorde la subvention.²⁸⁹ Ainsi, le texte introductif de l'article 2.1 n'exige pas de l'autorité chargée de l'enquête qu'elle identifie la juridiction de l'autorité qui accorde la subvention de manière explicite ou sous une quelconque forme spécifique, pour autant que celle-ci ressorte de la détermination.²⁹⁰

7.149. En ayant ces considérations à l'esprit, nous évaluons les allégations de l'Indonésie visant les déterminations de spécificité faites par l'USDOC dans l'enquête correspondante.

²⁸⁴ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 7.240 (citant le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 9.32).

²⁸⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.141. L'Organe d'appel a également été d'avis que "[l]'examen de l'existence d'un plan ou d'un système concernant l'utilisation de la subvention en cause [pouvait] également imposer d'évaluer le fonctionnement de ce plan ou système sur une période donnée." (*Ibid.* paragraphe 4.142)

²⁸⁶ Rapport du Groupe spécial *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 7.988.

²⁸⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.144.

²⁸⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphes 4.165 et 4.166. La raison en est que si l'autorité accordant la subvention est des pouvoirs publics régionaux ou locaux, une subvention pouvant être obtenue par les entreprises sur l'ensemble du territoire relevant de la compétence de ces pouvoirs publics régionaux ou locaux ne serait pas spécifique; inversement, si l'autorité qui accorde la subvention est les pouvoirs publics centraux, une subvention pouvant être obtenue par les mêmes entreprises serait spécifique.

²⁸⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.167.

²⁹⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.169.

7.5.4.3 Question de savoir si les déterminations de spécificité *de facto* de l'USDOC sont incompatibles avec l'article 2.1 c) de l'Accord SMC

7.150. L'Indonésie allègue que, dans l'enquête correspondante, l'USDOC n'a pas déterminé ni identifié le "programme de subventions" pertinent en relation avec chacune des subventions en cause, en contravention de l'article 2.1 c) de l'Accord SMC.²⁹¹

7.151. Avant de passer aux arguments de l'Indonésie à cet égard, nous notons que, bien qu'elle présente ses allégations comme se rapportant aux programmes de subventions en cause, l'Indonésie conteste en fait les constatations de l'USDOC concernant l'existence des trois subventions en cause. Le point essentiel de la contestation de l'Indonésie est que l'USDOC a indûment constaté que les mesures en cause constituaient des contributions financières conférant un avantage. Ce faisant, l'Indonésie cherche effectivement à contester de nouveau, au titre de l'article 2.1 c), des constatations qui ne sont pas régies par cette disposition mais sont principalement régies par l'article 1.1 de l'Accord SMC. Dans ce cas, il serait inapproprié que nous examinions les arguments de l'Indonésie contestant les constatations de l'existence d'une contribution financière et d'un avantage formulées par l'USDOC dans notre analyse de ses allégations au titre de l'article 2.1 c).²⁹²

7.152. L'Indonésie estime que l'utilisation de l'expression "programme de subventions" dans le premier facteur de l'article 2.1 c) signifie que, pour déterminer si une subvention est spécifique *de facto*, l'autorité chargée de l'enquête est tenue d'identifier l'existence d'un programme de subventions. Elle convient avec les États-Unis que les éléments de preuve concernant un programme de subventions peuvent prendre des formes très variées, par exemple la forme d'instruments écrits ou d'une série d'activités systématique en vertu de laquelle des subventions sont accordées à certaines entreprises, et que l'autorité chargée de l'enquête n'est pas tenue de s'appuyer, dans chaque cas, sur les deux types d'éléments de preuve.²⁹³ L'Indonésie estime que, lorsque les subventions en cause proviennent d'instruments juridiques, et que ces derniers "par le texte qui est écrit" ne fournissent pas d'éléments de preuve suffisants pour conclure qu'un plan ou un système *qui confère un avantage à certaines entreprises* existe, une analyse complémentaire est requise. L'Indonésie considère que, conformément au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, s'il n'y a pas de plan ou de système écrit qui prouve l'existence d'un programme de subventions par le texte qui est écrit, l'autorité chargée de l'enquête doit mentionner des éléments de preuve attestant d'une série d'activités systématique qui constitue un programme de subventions.²⁹⁴

²⁹¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 3; réponse à la question n° 26 du Groupe spécial; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 31.

²⁹² Nous rappelons que les États-Unis font valoir que les arguments avancés par l'Indonésie au paragraphe 79 de sa première communication écrite se rapportent à une allégation au titre de l'article 1.1 a) de l'Accord SMC, qui n'est pas l'une des dispositions énumérées dans la demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Indonésie. (Voir plus haut la note de bas de page 43.) Au paragraphe 79 de sa première communication écrite, l'Indonésie fait valoir, entre autres choses, qu'une interdiction d'exporter des grumes ne charge ou n'ordonne pas la vente de grumes à des prix dont la hausse est empêchée en Indonésie, en particulier parce que le bois en éclisses, lames ou rubans et la pâte peuvent être librement exportés.

²⁹³ Indonésie, réponse à la question n° 27 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphe 45. Nous notons que la position de l'Indonésie a évolué au cours de la présente procédure du Groupe spécial. Initialement, l'Indonésie a fait valoir que pour établir l'existence d'un programme de subventions au titre du premier facteur de l'article 2.1 c), l'autorité chargée de l'enquête devait disposer d'éléments prouvant de manière adéquate qu'il existait une série d'activités systématique en vertu de laquelle des contributions financières qui conféraient un avantage étaient fournies à certaines entreprises. L'Indonésie a fait valoir que, dans l'enquête correspondante, l'USDOC n'a pas formulé de constatation indiquant que la fourniture de bois sur pied, l'interdiction d'exporter des grumes et le rachat de la dette constituaient chacun "une série d'activités systématique" qui conférait un avantage, parce que dans chaque cas, il n'a pas établi qu'il y avait un "plan ou un système" sur la base d'éléments de preuve attestant d'une "série d'activités systématique" qui conférait un avantage. (Indonésie, première communication écrite, paragraphe 73) En d'autres termes, l'Indonésie a initialement fait valoir qu'indépendamment de la question de savoir si le programme de subventions en cause était énoncé par écrit, l'autorité était tenue de constater qu'il existait une "série d'activités systématique". Nous croyons comprendre que l'Indonésie accepte maintenant qu'il n'y a pas de telle obligation dans les cas où le programme est exposé par écrit, dans la mesure où les deux éléments relatifs à l'existence d'une subvention (contribution financière conférant un avantage) ressortent clairement de l'énoncé écrit du programme de subventions.

²⁹⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 72 à 83; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 50; deuxième communication écrite, paragraphe 45; et déclaration

7.153. L'Indonésie convient aussi avec les États-Unis que, dans l'enquête correspondante, les mesures dont l'USDOC a constaté qu'elles constituaient des subventions pouvant donner lieu à une mesure compensatoire étaient présentées dans certaines lois et certains décrets des pouvoirs publics indonésiens.²⁹⁵ Toutefois, elle soutient que ces instruments écrits étaient insuffisants pour démontrer l'existence de programmes de subventions parce qu'aucun d'entre eux, tels qu'ils étaient libellés, ne fournissait d'élément de preuve de l'existence d'une contribution financière conférant un avantage. L'Indonésie, soutient, en particulier, que les instruments écrits en cause ne conféraient pas, ou ne donnaient pas à penser, que les mesures étaient conçues pour conférer un avantage aux producteurs de papiers en Indonésie, ou dans le cas du rachat de la dette, à APP/SMG.²⁹⁶ Elle relie cette affirmation à ce qu'elle considère être des lacunes dans les constatations de l'existence d'un avantage formulées par l'USDOC pour les trois subventions en cause.²⁹⁷ De plus, l'Indonésie avance certains arguments contestant les constatations de l'USDOC selon lesquelles les mesures constituaient des contributions financières.

7.154. L'Indonésie fait valoir, premièrement, que les instruments juridiques régissant le recouvrement de droits d'abattage ne confèrent pas un avantage aux producteurs de papiers parce que: a) les pouvoirs publics indonésiens ne "fournissent" pas de bois sur pied au sens de l'article 1.1 a) étant donné que presque tout le bois en question pendant la période couverte par l'enquête a été cultivé dans des plantations par des titulaires de licence; et b) ces instruments imposent des obligations aux titulaires de licence, y compris le versement de recettes issues de l'utilisation des terres, ce qui bénéficie en fin de compte aux pouvoirs publics indonésiens.²⁹⁸ Deuxièmement, s'agissant de l'interdiction d'exporter des grumes, l'Indonésie conteste la constatation de l'USDOC, dans l'enquête CFS, selon laquelle l'interdiction débouche sur la fourniture d'intrants aux producteurs de papiers couchés à des prix "plus bas" ou à des prix "dont la hausse est empêchée"²⁹⁹, conteste que le décret indonésien imposant l'interdiction confère, ou a été conçu pour conférer, un avantage parce qu'il avait pour but de lutter contre l'exploitation illégale et le déboisement des forêts, et fait valoir que l'interdiction ne conférait pas un avantage parce qu'elle ne s'étendait pas à la pâte ou au bois en plaquettes.³⁰⁰ L'Indonésie estime aussi que, même si l'effet de l'interdiction d'exporter des grumes était une augmentation de l'offre intérieure de grumes qui bénéficiait potentiellement aux branches de production en aval de l'Indonésie, le Groupe spécial *États-Unis – Restrictions à l'exportation* a constaté, et des groupes spéciaux ultérieurs ont confirmé, que les restrictions à l'exportation, y compris les interdictions d'exporter, ne constituaient pas des subventions pouvant donner lieu à une mesure compensatoire au sens de l'Accord SMC.³⁰¹ Enfin, s'agissant du rachat de la dette, l'Indonésie fait valoir que les instruments écrits en vertu desquels l'IBRA a vendu la dette d'APP/SMG à Orleans donnaient à penser qu'aucun avantage n'avait été conféré. Elle fait valoir que, en fait, ces instruments interdisaient la vente de dettes à des sociétés affiliées, et que l'USDOC a uniquement constaté qu'une subvention existait parce qu'il a déterminé, après avoir utilisé des données de fait disponibles défavorables, qu'APP/SMG et Orleans étaient affiliées et que les pouvoirs publics indonésiens violaient leur propre législation.³⁰²

liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 31 (faisant toutes référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.143).

²⁹⁵ Indonésie, réponse à la question n° 27 b) et 27 c) du Groupe spécial.

²⁹⁶ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 46 à 48.

²⁹⁷ Indonésie, réponse à la question n° 27 b) du Groupe spécial.

²⁹⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 76 et 77; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 51; réponse à la question n° 27 b) du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphe 46; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 32.

²⁹⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 79 et 80; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 52 et 53; réponse à la question n° 27 b) du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphe 47.

³⁰⁰ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 47.

³⁰¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 79 (faisant référence aux rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, paragraphe 8.75; *Chine – AMGO*, paragraphe 7.90; et *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 7.401).

³⁰² Indonésie, première communication écrite, paragraphe 83; réponse à la question n° 27 b) du Groupe spécial. De plus, l'Indonésie fait valoir que dans la mesure où il y avait même un "programme" en cause, "il concernait la vente d'environ 300 000 prêts improductifs" (Indonésie, réponse à la question n° 85 du Groupe spécial), et que ce qui a éclairé la constatation de spécificité de l'USDOC selon laquelle un programme de subventions avait été utilisé n'était pas l'existence du programme "fonctionnant de la façon prévue" mais la constatation de l'USDOC fondée sur des données de fait disponibles défavorables selon laquelle l'Indonésie

7.155. L'Indonésie fait valoir que, compte tenu de l'absence d'éléments de preuve de l'existence d'un avantage conféré dans les instruments juridiques pertinents, l'USDOC était tenu d'établir l'existence de chaque programme de subventions en citant des éléments de preuve attestant d'une "série d'activités systématique" qui conférerait un avantage, mais il ne l'a pas fait.³⁰³

7.156. Les États-Unis demandent au Groupe spécial de rejeter les allégations de l'Indonésie. Selon eux, l'Indonésie interprète mal les constatations de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)* et amalgame la question de la spécificité avec des éléments qui sont pertinents pour l'établissement d'une subvention, c'est-à-dire l'existence d'une contribution financière et d'un avantage.³⁰⁴ En outre, les États-Unis estiment que l'existence des trois subventions portées devant l'USDOC – la fourniture de bois sur pied, l'interdiction d'exporter des grumes et le rachat de la dette – était attestée par des documents spécifiques décrivant les programmes de subventions respectifs relatifs à l'octroi des subventions. Par conséquent, les États-Unis estiment qu'il n'était pas nécessaire que l'USDOC examine également si chaque subvention constituait une "série d'activités systématique".³⁰⁵

7.157. Nous traitons d'abord la question de savoir si, comme l'Indonésie l'allègue, l'article 2.1 c) exige de l'autorité chargée de l'enquête qu'elle établisse que les instruments écrits concernant la subvention en cause fournissent des éléments de preuve suffisants pour conclure qu'un plan ou un système qui *confère un avantage* existe et, par conséquent, si en l'absence de tels éléments de preuve, l'article 2.1 c) exige une constatation de l'existence d'une "série d'activités systématique" qui *confère un avantage* à certaines entreprises.

7.158. Nous convenons avec l'Indonésie qu'une analyse au titre du premier facteur de l'article 2.1 c) implique l'identification du "programme de subventions" pertinent en vertu duquel la subvention est accordée.³⁰⁶ Toutefois, nous rejetons l'idée que, lors de l'examen d'un programme de subventions qui est présenté sous la forme d'instruments écrits visant à évaluer s'il a été utilisé par un nombre limité de certaines entreprises, l'article 2.1 c) exige qu'à la fois la contribution financière et l'avantage soient discernables dans ces instruments. À notre avis, l'expression "programme de subventions" figurant à l'article 2.1 c) n'exige pas la détermination ou l'identification du programme de subventions pertinent sur la base d'éléments de preuve montrant une conjonction particulière d'éléments.

7.159. Nous rappelons à cet égard que l'examen pertinent au titre de l'article 2 consiste à savoir si la possibilité de bénéficier d'une subvention dont l'existence a déjà été constatée est limitée à certaines entreprises. Par conséquent, l'identification du programme de subvention présuppose que la subvention en question existe.³⁰⁷ À notre avis, il serait redondant et incongru que la référence faite à un "programme de subventions" à l'article 2.1 c) soit interprétée comme ayant pour effet d'exiger de l'autorité chargée de l'enquête non seulement qu'elle examine de nouveau si une subvention existe, mais également qu'elle montre que les lois ou réglementations pertinentes régissant le programme de subventions prévoient explicitement les deux éléments de la subvention, à savoir une contribution financière conférant un avantage. À notre avis, il s'agit, en effet, du résultat logique de l'interprétation donnée par l'Indonésie de l'article 2.1 c).

avait agi d'une manière contraire aux modalités du programme, c'est-à-dire qu'elle avait violé sa propre législation et permis à une société affiliée à un débiteur de racheter une dette, sans aucun élément de preuve "solide" à l'appui de cette constatation. L'Indonésie indique qu'un "article de presse est le seul élément de preuve étayant la constatation de l'USDOC selon laquelle un programme de subventions a été utilisé". (*Ibid.*)

³⁰³ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 31 et 50; réponse à la question n° 27 b) du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphe 45.

³⁰⁴ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 90.

³⁰⁵ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 89 et 96.

³⁰⁶ Comme il a été noté plus haut au paragraphe 7.145, dans l'affaire *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, l'Organe d'appel a considéré que la référence à l'"utilisation d'un programme de subventions" à l'article 2.1 c) donnait à penser qu'"il [était] pertinent d'examiner si des subventions [avaient] été accordées à des bénéficiaires conformément à un plan ou à un schéma quelconque". (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.141)

³⁰⁷ Voir plus haut le paragraphe 7.142; et le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 413:

[L]e but de l'article 2 de l'*Accord SMC* n'est pas d'identifier les éléments de la subvention énoncés à l'article 1.1, mais d'établir si la disponibilité de la subvention est limitée, entre autres, du fait des bénéficiaires admissibles (article 2.1 a)) ou du fait de la situation géographique des bénéficiaires (article 2.2).

7.160. Exiger qu'à la fois la contribution financière et l'avantage soient énoncés explicitement dans les instruments écrits pour que ces derniers constituent un "programme de subventions" ne tiendrait pas compte du fait réel que les pouvoirs publics accordent des subventions au titre de programmes qui prennent de nombreuses formes, certaines plus explicites que d'autres. Dans de nombreux cas, il ne sera pas évident d'après le texte des instruments écrits ou des actes de l'autorité qui accorde la subvention de savoir si la contribution financière en cause confère un avantage. L'autorité chargée de l'enquête saura si un avantage existe (et de quel montant) uniquement après avoir comparé les conditions de la contribution financière à un point de repère déterminé par le marché, et non par référence à l'instrument écrit.³⁰⁸

7.161. Nous notons que l'Indonésie fonde en grande partie son interprétation de l'article 2.1 c) sur le paragraphe ci-après du rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*:

Le simple fait que des contributions financières ont été fournies à certaines entreprises ne suffit cependant pas à démontrer que ces contributions ont été accordées conformément à un plan ou système aux fins de l'article 2.1 c) de l'Accord SMC. Afin d'établir que la fourniture de contributions financières constitue un plan ou système au titre de l'article 2.1 c), l'autorité chargée de l'enquête doit disposer d'éléments prouvant de manière adéquate qu'il existe une série d'activités systématique en vertu de laquelle des contributions financières qui confèrent un avantage sont fournies à certaines entreprises.³⁰⁹

7.162. Nous notons que, contrairement aux subventions en question dans le présent différend, les subventions en cause dans l'affaire *États-Unis – Mesures Compensatoires (Chine)* n'étaient pas indiquées ou exposées dans des instruments écrits, mais consistaient en la fourniture constante de certains intrants par des entreprises publiques moyennant une rémunération moins qu'adéquate.³¹⁰ Nous interprétons la déclaration de l'Organe d'appel citée ci-dessus comme traitant d'une situation spécifique dans laquelle un programme de subventions n'est pas présenté par écrit. Nous rappelons à cet égard la déclaration antérieure de l'Organe d'appel dans la même affaire, indiquant qu'un programme de subvention peut soit être exposé par écrit soit se présenter sous la forme d'une série d'activités systématique.³¹¹ En tout état de cause, nous n'interprétons pas la déclaration ci-dessus comme étayant l'affirmation selon laquelle, lorsqu'un programme de subventions est présenté dans des instruments écrits, l'article 2.1 c) exige de l'autorité chargée de l'enquête qu'elle constate que ces instruments écrits énoncent à la fois une contribution financière et l'avantage conféré par cette contribution financière, ou à titre subsidiaire, dans le cas où l'un ou l'autre élément n'apparaît pas dans les instruments écrits, l'autorité doit établir l'existence d'une "série d'activités systématique" révélant le ou les élément(s) manquant(s).

7.163. Nous trouvons également pertinent que le Groupe spécial *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, dans le contexte d'une allégation au titre de l'article 2.1 a) contestant une constatation de spécificité *de jure*, c'est-à-dire dans un cas où la limitation de la possibilité de bénéficier d'une subvention était énoncée dans les instruments juridiques pertinents, a considéré que ces instruments juridiques ne devaient pas nécessairement indiquer une limitation pour chacun des éléments de la définition d'une subvention. Le Groupe spécial a considéré que, bien qu'il existe de nombreuses manières de limiter expressément la possibilité de bénéficier d'une subvention, il n'était pas vrai "qu'il [était] nécessaire d'énoncer expressément à la fois la contribution financière et l'avantage pour effectuer une telle limitation".³¹² S'il n'est pas nécessaire que la limitation de la possibilité de bénéficier des deux éléments de la subvention figure dans les instruments juridiques pertinents dans le cadre d'une analyse de la spécificité *de jure* – alors que

³⁰⁸ À cet égard, nous partageons le point de vue du Groupe spécial *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)* selon lequel la définition figurant à l'article premier de l'Accord SMC couvre une grande variété de formes possibles de subventionnement, et il apparaît que rien à l'article 2 ne réduit le nombre de ces formes. (Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 9.29)

³⁰⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.143.

³¹⁰ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Mesures Compensatoires (Chine)*, paragraphe 7.242; rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.149.

³¹¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.141.

³¹² Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 9.26. L'Organe d'appel s'est rangé à l'avis du Groupe spécial. (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphes 377 et 378)

l'analyse est axée sur ces instruments juridiques pertinents –, nous ne voyons pas pourquoi l'autorité chargée de l'enquête devrait être tenue de constater que les instruments juridiques pertinents attestent de l'existence des deux éléments constitutifs de la subvention dans le contexte de la spécificité *de facto* – alors que l'analyse est normalement axée sur l'utilisation effective, ou la possibilité de bénéficier, de la subvention.

7.164. En résumé, nous sommes d'avis que rien dans l'article 2.1 c) n'exige de l'autorité chargée de l'enquête, lorsqu'elle examine le programme de subventions pertinent en cause dans le cadre de son analyse de la spécificité, qu'elle formule dans tous les cas une constatation indiquant que le programme énonce explicitement les deux éléments de la subvention en cause. En particulier, dans les cas où la subvention relève d'un cadre juridique qui est exposé dans des instruments écrits, il suffit à notre avis que l'autorité identifie le programme de subventions en décrivant le cadre juridique en vertu duquel la contribution financière est fournie. En outre, comme il est possible que, souvent, le programme de subventions en cause ait déjà été identifié et que son existence ait déjà été déterminée dans le cadre de la détermination de l'existence de la subvention, nous ne souscrivons pas à l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle, lorsqu'elle examine si des subventions sont spécifiques *de facto*, l'autorité chargée de l'enquête est tenue de formuler une constatation *explicite* de l'existence du programme de subventions pertinent "avant" de procéder à l'examen des facteurs prévus à l'article 2.1 c).³¹³

7.165. Passant aux déterminations de l'USDOC dans l'enquête correspondante, comme il est indiqué plus haut, nous n'examinons pas les arguments de l'Indonésie qui contestent les constatations de l'USDOC concernant l'existence de chacune des subventions dans notre analyse de ses allégations au titre de l'article 2.1 c).

7.166. L'Indonésie ne conteste pas que le programme d'abattage et l'interdiction d'exporter des grumes provenaient d'instruments écrits. Elle ne conteste pas non plus que la vente de la dette d'APP/SMG a été effectuée en vertu d'instruments écrits, mais elle fait valoir que les constatations de l'USDOC reposaient sur une violation alléguée de ces instruments.

7.167. À notre avis, pour chacune des trois subventions en cause, l'USDOC a identifié et déterminé chacun des programmes de subventions pertinents d'une manière compatible avec l'article 2.1 c). Il l'a fait dans le cadre de la détermination de l'existence de chacune des trois subventions en cause.

7.168. Comme nous l'avons indiqué dans la section du présent rapport portant sur les allégations de l'Indonésie au titre de l'article 14 d) concernant la fourniture de bois sur pied, l'USDOC a constaté que les pouvoirs publics indonésiens fournissaient du bois sur pied aux producteurs de pâte et de papier en leur accordant des licences pour récolter du bois sur des terres forestières appartenant aux pouvoirs publics indonésiens, en échange de droits d'abattage. Les pouvoirs publics indonésiens ont accordé ces licences et recouvré les droits respectifs en vertu de certaines lois et réglementations.³¹⁴ L'USDOC a constaté que cette mesure constituait une contribution financière sous la forme de la fourniture de biens par les pouvoirs publics et qu'elle conférait un

³¹³ Indonésie, réponse à la question n° 85 du Groupe spécial. Comme nous l'avons noté plus haut, au paragraphe 7.147, dans l'affaire *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, l'Organe d'appel a indiqué que, comme l'article 2.1 partait du principe qu'il existait une subvention, et se centrait sur la question de savoir si cette subvention était spécifique, "[i]l était ... logique que, souvent, le "programme de subventions" pertinent, au titre duquel la subvention en cause [était] accordée, puisse déjà avoir été identifié ou que son existence puisse déjà avoir été déterminée dans le cadre de la détermination de l'existence de la subvention en cause au titre de l'article 1.1." (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.144)

³¹⁴ Par exemple, les procédures d'obtention des licences HTI ont été promulguées dans le Règlement P19/Menhut-II/2007 du Ministre des forêts et la modification P11/Menhut-II/2008 y afférente (réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire initial, (pièce US-32), page 9, examinées dans la vérification par l'USDOC de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire, (pièce US-35 (RCC)), page 2); pour obtenir des permis annuels d'exploitation forestière, une société ayant reçu la licence HTI devait obtenir l'approbation d'un plan d'exploitation forestière, conformément au Règlement n° P.62/Menhut-II/2008 du Ministre des forêts) (réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire initial, (pièce US-32), pages 11 et 12) et; les prix de référence utilisés pour le calcul et les droits d'abattage PSDH en 2008 étaient énoncés dans le Règlement n° 08/M-DAG/PER2/2007 du Ministre du commerce (réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire initial, (pièce US-32), page 14), examinée dans la vérification par l'USDOC de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au questionnaire, (pièce US-35 (RCC)), page 8.

avantage aux producteurs de papier.³¹⁵ Sur la base des renseignements fournis par les pouvoirs publics indonésiens, l'USDOC a constaté que, sur l'ensemble des branches de production existant en Indonésie (23 catégories), les bénéficiaires de l'octroi des licences d'exploitation étaient au nombre de 5 dont la branche de production de papier. Sur cette base, l'USDOC a conclu que la fourniture de bois abattu était spécifique parce qu'elle était limitée à un groupe de branches de production.³¹⁶

7.169. En ce qui concerne l'interdiction d'exporter des grumes, comme nous l'avons indiqué dans la section du présent rapport portant sur les allégations de l'Indonésie au titre de l'article 14 d), l'USDOC a constaté que, au moyen de cette interdiction (dont il avait constaté, dans l'enquête CFS, qu'elle avait été établie en vertu du Décret conjoint n° 1132/Kpts-II/2001 et n° 292/MPP/Kep/10/2001), les pouvoirs publics indonésiens avaient chargé des sociétés forestières de fournir des biens (c'est-à-dire des grumes et du bois en éclisses, lames ou rubans) à des sociétés productrices de pâte et de papier, ou leur avaient ordonné de le faire.³¹⁷ L'USDOC a déterminé que l'interdiction visant les exportations de grumes et de bois en éclisses, lames ou rubans de bois constituait une contribution financière et qu'elle conférait un avantage aux producteurs de papier. Il a ensuite constaté que l'interdiction d'exporter des grumes était spécifique *de facto* parce que les branches de production bénéficiant des subventions du fait de l'application de l'interdiction étaient en nombre limité.³¹⁸

7.170. Il est clair pour nous que, dans son analyse de la spécificité concernant tant le programme d'abattage que l'interdiction d'exporter des grumes, l'USDOC s'est appuyé sur le programme de subventions qu'il avait défini – quoique plutôt implicitement – dans son examen de l'existence de la subvention, que ce programme était présenté par écrit et que l'USDOC a constaté que le programme prévoyait la fourniture d'une contribution financière sous la forme de la fourniture d'un bien (dans le cas de l'interdiction d'exporter, par une action de charger ou ordonner). À notre avis, les constatations de l'USDOC satisfaisaient à l'obligation d'identifier le programme de subventions en cause, qui est une étape préliminaire dans l'examen de la question de savoir si ce programme a été utilisé par un nombre limité de certaines entreprises ou branches de production.

7.171. Dans le cas du rachat de la dette, comme nous l'avons indiqué dans la section du présent rapport portant sur les allégations de l'Indonésie au titre de l'article 12.7, la détermination de l'USDOC, établie sur la base des données de fait disponibles, selon laquelle Orleans était affiliée à APP/SMG était l'une des constatations sous-tendant sa conclusion que la vente de la dette d'APP/SMG constituait une contribution financière sous la forme d'une annulation de dette.³¹⁹ L'USDOC a identifié l'action particulière attribuée aux pouvoirs publics indonésiens dont il a été constaté qu'elle constituait une subvention, c'est-à-dire la vente de la dette d'APP/SMG à Orleans, et les instruments écrits qui constituaient le cadre en vertu duquel l'IBRA a effectué la vente. L'USDOC a aussi constaté qu'un avantage avait été fourni à APP/SMG qui était égal à la différence entre la valeur de l'encours de la dette et le montant qu'Orleans avait payé pour l'acquérir.³²⁰ L'USDOC a ensuite constaté que, puisque la dette avait été vendue à une société affiliée à APP/SMG, en violation de la propre interdiction des pouvoirs publics indonésiens de vendre une dette à des sociétés affiliées, la vente était spécifique à une société.³²¹

7.172. L'Indonésie fait valoir que la détermination de spécificité était fondée sur la conclusion erronée de l'USDOC selon laquelle la législation pertinente avait été violée. Les constatations de l'USDOC concernant l'existence de la contribution financière et de l'avantage, qui elles-mêmes

³¹⁵ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), pages 6 et 7, et 11.

³¹⁶ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 7.

³¹⁷ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), pages 12 et 13. Comme il est dit plus haut, au paragraphe 7.26, l'USDOC s'est appuyé en grande partie sur ses constatations dans l'enquête CFS pour déterminer que l'interdiction d'exporter des grumes constituait une contribution financière. Dans l'enquête CFS, s'agissait de la même interdiction que celle qui est en cause en l'espèce, l'USDOC a constaté que l'interdiction d'exporter des grumes avait initialement été imposée en 1985 et levée à la fin des années 90. Bien que les exportations de grumes aient été brièvement autorisées de 1998 à 2001, les pouvoirs publics indonésiens ont réimposé l'interdiction sur les exportations de grumes et le bois en éclisses, lames ou rubans en octobre 2001, en vertu du Décret conjoint n° 1132/Kpts-II/2001 et n° 292/MPP/Kep/10/2001. (Mémoire CFS sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-43), pages 27 et 28)

³¹⁸ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 13.

³¹⁹ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 5.

³²⁰ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 20.

³²¹ Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 20.

étaient le fondement de la constatation de spécificité de l'USDOC, étaient fondées non seulement sur le recours par l'USDOC aux données de fait disponibles au titre de l'article 12.7 de l'Accord SMC, mais aussi sur un certain nombre de documents écrits provenant des pouvoirs publics indonésiens et de l'IBRA.³²² Ces documents établissaient le système en vertu duquel la subvention était accordée, quoique sur la base d'une violation des dispositions des instruments en cause. Nous notons l'argument de l'Indonésie selon lequel la vente de la dette d'APP/SMG à Orleans était un cas unique de violation alléguée de la législation et, par conséquent, ne constituait pas une série d'activités systématique en vertu de laquelle des contributions financières conférant un avantage étaient fournies à certaines entreprises.³²³ Cet argument donne à penser qu'une subvention accordée à un seul bénéficiaire doit faire l'objet d'un certain type d'application systémique pour qu'il soit constaté qu'elle est spécifique. En d'autres termes, un programme de subventions existe uniquement s'il prévoit une subvention accordée à plus d'un bénéficiaire. Nous ne sommes pas convaincus par l'argument de l'Indonésie à cet égard. À notre avis, une subvention unique à une société peut être considérée comme accordée en vertu d'un programme. En outre, une subvention accordée à une entreprise spécifique, que ce soit en vertu d'un instrument écrit ou au moyen d'une activité unique des pouvoirs publics est, par définition, spécifique³²⁴; en tout état de cause, il peut certainement être conclu dans de tels cas que le programme était utilisé par un nombre limité d'entreprises.

7.173. En résumé, à notre avis, l'USDOC a identifié les trois programmes de subventions en cause aux fins de son analyse de la spécificité au titre de l'article 2.1 c) dans le contexte de la description des mesures dont il a constaté qu'elles constituaient les subventions respectives.

7.174. Pour les raisons qui précèdent, nous concluons que l'Indonésie n'a pas établi que les déterminations de spécificité *de facto* de l'USDOC en relation avec la fourniture de bois sur pied, l'interdiction d'exporter des grumes et le rachat de la dette étaient incompatibles avec l'article 2.1 c) de l'Accord SMC.

7.5.4.4 Question de savoir si la détermination de spécificité *de facto* de l'USDOC en relation avec le rachat de la dette est incompatible avec le texte introductif de l'article 2.1 de l'Accord SMC

7.175. La deuxième allégation de l'Indonésie fait référence au fait allégué que l'USDOC n'a pas identifié la "juridiction dont il était allégué qu'elle accordait un avantage".³²⁵ Toutefois, les arguments avancés par l'Indonésie à l'appui de son allégation au titre du texte introductif de l'article 2.1 font référence à une omission de l'USDOC qui, d'après les allégations, n'a pas dûment identifié l'autorité qui accorde la subvention en relation avec la subvention sous forme de rachat de dette.³²⁶

7.176. À cet égard, l'Indonésie conteste la détermination de l'USDOC selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens étaient l'entité qui accordait la subvention sous forme de rachat de dette. Elle fait valoir que la constatation de l'USDOC repose sur une conclusion non étayée, fondée sur deux lignes d'un seul article de presse, selon laquelle les pouvoirs publics indonésiens ont sciemment et délibérément violé la législation indonésienne, ce qui à son avis n'était guère suffisant pour étayer une constatation de spécificité.³²⁷ L'Indonésie a initialement fait valoir que l'USDOC était tenu d'identifier l'entité gouvernementale qui, d'après les allégations, avait annulé la dette.³²⁸ Elle a révisé sa position pour faire valoir que, comme l'USDOC avait constaté que c'était l'action d'une

³²² Par exemple, les documents concernant l'appel d'offres et l'accord de vente relatif à la vente de la dette d'APP/SMG, y compris les dispositions se rapportant à l'interdiction faite à un débiteur (et ses sociétés affiliées) se rapportant de racheter sa propre dette. (Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), pages 17 à 20).

³²³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 83.

³²⁴ Le texte introductif de l'article 2.1 dispose qu'une subvention est spécifique dans les cas où la possibilité d'en bénéficier est limitée à "certaines entreprises". Cette expression comprend une société ou une entreprise unique. (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, paragraphe 373)

³²⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 3.

³²⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 94 et 95; réponse à la question n° 30 du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphe 49.

³²⁷ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 49; déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 34.

³²⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 93 à 95.

personne enfreignant la législation qui avait conféré un avantage à APP/SMG, l'USDOC était tenu, au titre du texte introductif de l'article 2.1, d'identifier la ou les personne(s) agissant au nom des pouvoirs publics indonésiens qui avaient violé la législation.³²⁹

7.177. Les États-Unis affirment que les arguments de l'Indonésie se rapportent en fait à l'existence de la subvention et à l'utilisation des données de fait disponibles par l'USDOC dans sa détermination de l'existence de la subvention. Ils indiquent que le texte introductif de l'article 2.1 n'exige pas de l'autorité chargée de l'enquête qu'elle identifie la juridiction de l'autorité qui accorde la subvention de manière explicite ou sous une quelconque forme spécifique, pour autant que celle-ci ressorte de la détermination. Ils estiment que, contrairement aux affirmations de l'Indonésie, l'autorité qui accorde la subvention ressortait de la détermination, à savoir "la vente de la dette d'APP/SMG à Orleans par les pouvoirs publics indonésiens constituait une contribution financière, sous la forme d'une annulation de dette."³³⁰ Les États-Unis font valoir que, même s'il n'était pas tenu de le faire, l'USDOC a également identifié l'agence particulière en Indonésie qui a fourni la contribution financière, l'IBRA. Ils indiquent que l'Indonésie ne cite aucun élément tiré de l'Accord SMC pour étayer l'affirmation selon laquelle l'USDOC aurait dû identifier la ou les personnes qui ont sciemment violé la législation indonésienne.³³¹

7.178. Il est clair pour nous que, dans l'enquête en cause, l'USDOC a identifié l'autorité qui accorde la subvention (les pouvoirs publics indonésiens nationaux, par l'intermédiaire de l'IBRA) et la juridiction en cause (l'ensemble de l'Indonésie).³³² Par conséquent, les déterminations ont identifié l'entité gouvernementale qui a effectivement fourni la contribution financière, l'IBRA.

7.179. L'Indonésie estime que l'USDOC aurait dû identifier la ou les personnes qui ont violé la législation indonésienne en permettant à une société affiliée à APP/SMG de racheter sa dette. Nous rappelons, toutefois, que le but de l'analyse de la spécificité au titre de l'article 2 est de déterminer si la possibilité de bénéficier d'une subvention est limitée à certaines entreprises ou branches de production. L'identité de la ou des personnes concernées n'est pas directement pertinente pour cette question³³³, et l'Indonésie ne cite aucun élément juridique, figurant à l'article 2.1 de l'Accord SMC ou ailleurs, pour étayer son affirmation à cet égard. Il apparaît que l'argument de l'Indonésie repose sur le fait que la ou les personnes concernées ont, d'après les allégations, agi en violation de la législation indonésienne. Nous considérons, toutefois, que cela ne suffit pas pour que leurs actions alléguées ne soient pas attribuables aux pouvoirs publics indonésiens dans le contexte du présent différend; il est bien établi en droit international qu'une action ou un comportement d'un fonctionnaire ou d'une entité gouvernementale est attribuable à l'État même lorsque cette action ou ce comportement est contraire à la législation nationale.³³⁴

³²⁹ Indonésie, réponse à la question n° 30 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphe 49.

³³⁰ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 221 (faisant référence au Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), page 20).

³³¹ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 110.

³³² Mémoire sur les questions et la décision de l'USDOC (pièce US-31), pages 5, 6 et 17 à 20.

³³³ Nous trouvons des éléments étayant cette affirmation dans la déclaration ci-après de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs* (2^{ème} plainte):

Si le champ d'action et le fonctionnement de l'autorité qui accorde la subvention sont pertinents pour la question de savoir si une telle limitation existe en faveur d'une catégorie particulière de bénéficiaires, il est important de garder à l'esprit qu'une analyse de la spécificité n'a pas pour but de déterminer si les autorités responsables de l'octroi des subventions constituent une seule entité accordant la subvention ou plusieurs entités accordant la subvention.

(Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs* (2^{ème} plainte), paragraphe 756 (italique dans l'original))

³³⁴ Voir les articles 4 et 7 des articles de la Commission du droit international (CDI) sur la responsabilité pour fait internationalement illicite. En particulier, l'article 7 dispose ce qui suit:

Article 7. Excès de pouvoir ou comportement contraire aux instructions

Le comportement d'un organe de l'État ou d'une personne ou entité habilitée à l'exercice de prérogatives de puissance publique est considéré comme un fait de l'État d'après le droit international si cet organe, cette personne ou cette entité agit en cette qualité, même s'il outrepassa sa compétence ou contrevient à ses instructions.

Dans le commentaire sur l'article 7, la CDI indique ce qui suit:

1) L'article 7 traite de l'importante question des faits non autorisés ou *ultra vires* d'organes ou d'entités de l'État. Il établit clairement que le comportement d'un organe de l'État ou d'une entité habilitée à l'exercice de prérogatives de puissance publique, agissant en sa qualité officielle, est

7.180. Pour les raisons qui précèdent, nous concluons que l'Indonésie n'a pas établi que l'USDOC n'a pas dûment identifié l'autorité qui avait accordé la subvention sous forme de rachat de dette, ou la juridiction de cette autorité, et, en conséquence, que la détermination de spécificité *de facto* de l'USDOC est incompatible avec le texte introductif de l'article 2.1 de l'Accord SMC.

7.5.4.5 Allégations de l'Indonésie concernant la détermination de l'USDOC selon laquelle le rachat de la dette était une subvention spécifique à une société

7.181. Même si ses allégations sont centrées sur le fait allégué que l'USDOC n'a pas identifié le programme de subventions en cause ni l'autorité qui accorde la subvention, l'Indonésie formule également certaines allégations qui concernent la détermination de l'USDOC selon laquelle la vente de la dette d'APP/SMG à Orleans était spécifique à une société, dans le contexte de ses allégations au titre à la fois de l'article 2.1 c) et du texte introductif de l'article 2.1.

7.182. Premièrement, l'Indonésie fait valoir, dans le contexte de son allégation au titre du texte introductif de l'article 2.1, que le rapport de la Banque mondiale et les articles de presse sur lesquels l'USDOC s'est appuyé comme éléments de preuve pour parvenir à la conclusion qu'Orleans était affiliée à APP/SMG donnaient à penser que l'IBRA autorisait généralement d'autres sociétés à racheter la dette de leurs sociétés liées.³³⁵ Elle soutient que, si les articles de presse sont suffisamment crédibles pour étayer une constatation indiquant que les pouvoirs publics indonésiens ont violé leur propre législation, ils devraient aussi constituer des éléments de preuve suffisants pour réfuter la constatation de l'USDOC selon laquelle la vente relative à APP/SMG était le seul cas dans lequel les pouvoirs publics indonésiens avaient autorisé une société à racheter sa propre dette par l'intermédiaire d'une société affiliée.³³⁶ L'Indonésie ajoute que le rapport de la Banque mondiale sur lequel, d'après elle, l'USDOC s'est appuyé, ne portait pas sur les ventes relevant du PPAS, mais sur les ventes de petits prêts, et environ 300 000 prêts improductifs avaient été vendus par l'IBRA. Elle fait aussi valoir que l'"hypothèse" avancée dans le rapport de la Banque mondiale concernant le rachat de dettes par des sociétés affiliées ne concerne pas spécifiquement APP/SMG, puisque le rapport est antérieur de plus d'un mois à l'annonce de la vente d'actifs d'APP/SMG.³³⁷

7.183. Deuxièmement, l'Indonésie affirme, dans le contexte de son allégation au titre de l'article 2.1 c), que la dette d'APP/SMG vendue à Orleans était "constituée par de multiples sociétés" – les diverses entités d'APP/SMG – ce qui signifiait, selon l'Indonésie, que le rachat de la dette ne pouvait pas être une subvention spécifique à une société.³³⁸

7.184. Les États-Unis considèrent que l'argument de l'Indonésie concernant le rapport de la Banque mondiale et les articles de presse n'a aucun rapport avec la question de savoir si la détermination de spécificité était compatible avec l'article 2.1, mais répète simplement des aspects de l'allégation de l'Indonésie au titre de l'article 12.7. En outre, ils estiment que le fait que certains

attribuable à l'État même si l'organe ou l'entité a dépassé son pouvoir ou contrevenu aux instructions reçues.

2) L'État ne peut pas se retrancher derrière la considération que, selon les dispositions de son droit interne ou les instructions qui ont pu être données à ses organes ou à ses agents, les actions ou omissions de ces derniers n'auraient pas dû se produire ou auraient dû prendre une forme différente. Il en est ainsi même lorsque l'organe ou l'entité en question a ouvertement commis des faits illicites sous le couvert de sa qualité officielle, ou a manifestement dépassé sa compétence.

(Commission du droit international, responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite; texte adopté par la CDI à sa cinquante-troisième session, en 2001, et soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies dans le cadre du rapport de la CDI sur les travaux de ladite session)

³³⁵ L'Indonésie a fait des déclarations contradictoires sur le point de savoir si, à son avis, l'USDOC avait fondé sa conclusion concernant l'affiliation sur un seul article de presse ou sur une série d'articles de presse et le rapport de la Banque mondiale.

³³⁶ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 57; deuxième communication écrite, paragraphe 49.

³³⁷ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 50 et 51.

³³⁸ Indonésie, réponse aux questions n° 29 et 84 du Groupe spécial. Pour étayer cet argument, l'Indonésie fait référence à la liste des sociétés figurant dans la deuxième partie de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au premier questionnaire supplémentaire (pièce US-34 (RCC)), pièce 24, pages 4 et 5, et à la pièce 33 jointe à la deuxième partie de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au premier questionnaire supplémentaire (pièce IDN-41 (RCC)).

éléments de preuve dont disposait l'USDOC évoquent en termes généraux des sociétés achetant leur propre dette par le biais du PPAS n'affaiblit pas la constatation de l'USDOC selon laquelle la subvention découlant de la vente d'APP/SMG était spécifique *de facto* à une société, en particulier parce que seule la société spécifique débitrice était "admissible au bénéfice de la même subvention".³³⁹ De plus, les États-Unis estiment qu'APP/SMG constituait une société unique, indépendamment du fait qu'elle comprenait de multiples entités.³⁴⁰

7.185. L'allégation de l'Indonésie concernant le rapport de la Banque mondiale a été mentionnée pour la première fois dans sa déclaration orale à la première réunion et a été développée dans sa deuxième communication écrite, et l'allégation de l'Indonésie selon laquelle la dette vendue à Orléans comprenait la dette de diverses entités d'APP/SMG a été formulée pour la première fois dans ses réponses aux questions du Groupe spécial après la première réunion de ce dernier. Nous partageons la préoccupation des États-Unis selon laquelle l'Indonésie a formulé un certain nombre de nouvelles allégations – y compris celles qui concernent le rachat de la dette en cause en l'espèce – à un stade tardif de la présente procédure.³⁴¹ La présentation par l'Indonésie de son dossier a beaucoup évolué au cours de la procédure, ce qui a rendu la tâche consistant à évaluer ces allégations d'autant plus difficile pour le Groupe spécial. Nonobstant nos préoccupations à cet égard, s'agissant des allégations en cause en l'espèce, nous considérons que les États-Unis ont eu la possibilité de répondre à ces arguments d'une manière dont nous considérons qu'elle respectait leurs droits en matière de régularité de la procédure. Nous notons également que les éléments de preuve factuels pertinents concernant ces nouveaux arguments de l'Indonésie ont été présentés au Groupe spécial au début de la procédure.

7.186. Il y a une préoccupation plus fondamentale, qui est celle de savoir si ces nouvelles allégations relèvent de notre mandat. Nous rappelons à cet égard que l'article 6:2 du Mémoire d'accord dispose qu'une 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". La compatibilité avec l'article 6:2 doit être déterminée sur la base d'un examen objectif de la demande d'établissement d'un groupe spécial dans son ensemble, telle qu'elle existait au moment du dépôt et en se fondant sur le libellé qui y est utilisé³⁴², à savoir, "'par le texte" de la demande d'établissement d'un groupe spécial".³⁴³

7.187. Le paragraphe 1 c) i) de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Indonésie contient une allégation au titre de l'article 2.1 en ce qui concerne le rachat de la dette selon laquelle:

L'USDOC n'a pas indiqué si l'entité accordant, d'après les allégations, la prétendue subvention était les pouvoirs publics nationaux, régionaux ou locaux et n'a donc pas dûment examiné si la prétendue subvention était "spécifique à une entreprise ... relevant de la juridiction de l'autorité qui accord[ait] cette subvention".³⁴⁴

7.188. Le paragraphe 1 c) ii) de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Indonésie contient une allégation au titre de l'article 2.1 c) selon laquelle:

³³⁹ États-Unis, réponse à la question n° 31 du Groupe spécial (citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.140).

³⁴⁰ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 102 et 107 à 109.

³⁴¹ Les États-Unis signalent que le paragraphe 6 des procédures de travail du Groupe spécial dispose qu'"[a]vant la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties, chaque partie présentera une communication écrite dans laquelle elle exposera les faits de la cause et ses arguments". Les États-Unis interprètent ce paragraphe comme exigeant que tout argument nécessaire pour étayer les éléments *prima facie* d'une allégation de violation soit présenté par la partie plaignante dans sa première communication écrite. (États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 86 du Groupe spécial)

³⁴² Rapport de l'Organe d'appel *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 641 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 127; *États-Unis – Réexamens à l'extinction concernant les produits tubulaires pour champs pétrolifères*, paragraphes 164 et 169; *États-Unis – Maintien de la réduction à zéro*, paragraphe 161; et *États-Unis – Réduction à zéro (Japon) (article 21:5 – Japon)*, paragraphe 108).

³⁴³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Maintien de la réduction à zéro*, paragraphe 161 (citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 127).

³⁴⁴ Indonésie, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1 c) i).

L'USDOC a indûment omis de démontrer que l'annulation alléguée de la dette par l'Indonésie constituait un programme de subventions spécifique à une entreprise ou à une branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production. L'USDOC n'a pas mentionné d'éléments de preuve permettant d'établir l'existence d'un plan ou d'un système suffisant pour constituer un "programme de subventions".³⁴⁵

7.189. L'Indonésie soutient que ce libellé est suffisamment large pour lui permettre de contester la détermination de l'USDOC selon laquelle la subvention sous forme de rachat de dette était spécifique à une société. Elle note qu'elle a expressément contesté, au titre de l'article 2.1 c) de l'Accord SMC, le fait que l'USDOC a indûment omis de démontrer que l'annulation alléguée de la dette par l'Indonésie constituait un programme de subventions spécifique à une entreprise ou à une branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production." À son avis, la phrase suivante, faisant référence au fait allégué que l'USDOC n'a pas mentionné d'éléments de preuve permettant d'établir l'existence d'un programme de subventions, n'est pas subordonnée et ne pose pas une limite à la phrase précédente. De fait, cette phrase expose une allégation distincte et additionnelle au titre de l'article 2.1 c).³⁴⁶

7.190. Les États-Unis considèrent que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Indonésie n'est pas suffisamment large pour englober sa contestation de la constatation de l'USDOC selon laquelle la subvention sous forme de rachat de dette était spécifique *de facto* à une société. Selon eux, cette demande d'établissement d'un groupe spécial est centrée sur l'identification par l'USDOC de l'autorité qui accorde la subvention et du programme de subventions, et non sur un quelconque autre aspect de l'analyse de la spécificité. Ainsi, les arguments de l'Indonésie prétendant contester l'analyse de l'USDOC ou la base d'éléments de preuve dont il disposait pour constater que le rachat de la dette était spécifique *de facto* à une société ne portent pas sur les questions qui ont été soulevées dans la demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Indonésie et, par conséquent, ne relèvent pas du mandat du Groupe spécial.³⁴⁷

7.191. À notre avis, il convient de considérer le paragraphe 1 c) i) de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Indonésie comme exposant une allégation au titre du texte introductif de l'article 2.1 qui se limite à la question de l'identification par l'USDOC de la juridiction de l'autorité qui accorde la subvention, à l'exclusion d'autres aspects de la détermination par l'USDOC concernant la nature spécifique à une société de la subvention sous forme de rachat de dette. Rien dans le texte de ce paragraphe ne peut être interprété comme donnant à penser que l'Indonésie conteste également la détermination de l'USDOC selon laquelle la subvention sous forme de rachat de dette était limitée à APP/SMG. En fait, ce paragraphe est clairement centré sur le fait allégué que l'USDOC n'a pas indiqué si l'entité accordant la subvention était les pouvoirs publics nationaux, régionaux ou locaux. Par conséquent, les allégations de l'Indonésie dans le contexte de ses affirmations au titre du texte introductif de l'article 2.1 selon lesquelles la vente relative à APP/SMG ne constituait pas une subvention spécifique à une société eu égard aux éléments de preuve indiquant que l'IBRA a permis à d'autres sociétés de racheter leur propre dette ne sont pas des allégations relevant du mandat du Groupe spécial.³⁴⁸

7.192. Pour ce qui est de l'allégation de l'Indonésie au titre de l'article 2.1 c), nous lisons le paragraphe 1 c) ii) de la demande d'établissement d'un groupe spécial comme exposant une allégation au titre de l'article 2.1 c) qui se limite à la question du fait allégué que l'USDOC n'a pas établi l'existence du programme de subventions. À cet égard, nous faisons référence en particulier à l'utilisation de l'expression "programme de subventions" à la fois dans la première et la seconde phrase du paragraphe 1 c) ii) de la demande d'établissement d'un groupe spécial, qui indique clairement à notre avis que l'Indonésie avait l'intention d'exposer une allégation concernant l'identification du programme de subventions, et non une allégation plus large, et plus générale, englobant des aspects additionnels de la détermination de spécificité de l'USDOC. Pour cette raison, nous n'admettons pas que la première phrase du paragraphe 1 c) ii) de la demande

³⁴⁵ Indonésie, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1 c) ii).

³⁴⁶ Indonésie, réponse à la question n° 86 du Groupe spécial; observations sur la réponse des États-Unis à la question n° 86 du Groupe spécial.

³⁴⁷ États-Unis, réponse à la question n° 31 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphes 107 à 109.

³⁴⁸ Bien que ces arguments se rapportent logiquement à la portée du programme de subventions, l'Indonésie présente ces arguments concernant le rapport de la Banque Mondiale dans la section portant sur son allégation au titre du texte introductif de l'article 2.1.

d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Indonésie expose une allégation distincte de l'allégation exposée dans la seconde phrase du même paragraphe. Par conséquent, nous lisons le paragraphe 1 c) ii) de cette demande d'établissement d'un groupe spécial comme exposant une allégation au titre de l'article 2.1 c) dont la portée est circonscrite par la seconde phrase. Dans ce cas, l'allégation de l'Indonésie selon laquelle le rachat de la dette ne pouvait pas être une subvention spécifique à une société parce que la dette d'APP/SMG comprenait la dette de multiples sociétés n'est pas une allégation qui relève de notre mandat.

7.193. Néanmoins, en dépit du fait que les nouvelles allégations de l'Indonésie ne nous ont pas été soumises à bon droit, nous les examinons au cas où elles deviendraient pertinentes dans le cadre d'une mise en œuvre quelconque des décisions de l'ORD. S'agissant des allégations de l'Indonésie dans le contexte de ses allégations au titre du texte introductif de l'article 2.1, l'argument de l'Indonésie, selon lequel le rapport de la Banque mondiale ne pouvait pas étayer la constatation d'affiliation formulée par l'USDOC parce qu'il était antérieur à l'annonce de la vente de la dette d'APP/SMG, n'a aucun rapport avec la détermination de l'USDOC établissant que le rachat de la dette était spécifique *de facto* ou avec les disciplines énoncées à l'article 2.1 de l'Accord SMC. En fait, cet argument se rapporte à l'utilisation des données de fait disponibles par l'USDOC pour constater l'existence d'une affiliation, question qui est régie par l'article 12.7 et que l'Indonésie conteste au titre de cette disposition. De même, nous rejetons l'argument de l'Indonésie selon lequel les éléments de preuve sur lesquels s'appuient l'USDOC donnent à penser que la subvention était généralement disponible. Premièrement, nous rappelons que la constatation d'affiliation entre APP/SMG et Orleans formulée par l'USDOC était fondée sur une déduction défavorable. À notre avis, les éléments de preuve dont disposait l'USDOC étaient tels qu'une autorité raisonnable et impartiale aurait pu conclure que la subvention en cause était limitée à APP/SMG; il n'est pas du tout évident que les documents étayaient en fait l'affirmation que la subvention en cause était généralement disponible.³⁴⁹ En particulier, le rapport de la Banque mondiale indique simplement que "d'après les allégations, *certaines* ventes de l'IBRA permettaient aux débiteurs de racheter leurs emprunts avec une forte décote par l'intermédiaire de tierces parties, à l'encontre de ses règles, ce qui soulevait d'autres préoccupations au sujet de la transparence".³⁵⁰

7.194. Par ailleurs, en ce qui concerne l'allégation de l'Indonésie dans le contexte de ses allégations au titre de l'article 2.1 c), nous notons que l'argument de l'Indonésie conteste indirectement la détermination de l'USDOC selon laquelle les diverses sociétés d'APP/SMG étaient un producteur/exportateur unique aux fins de son enquête, ainsi que la définition donnée par l'USDOC de la contribution financière en cause. L'Indonésie ne formule toutefois aucune allégation au titre des dispositions de l'Accord SMC régissant ces questions.³⁵¹ En outre, nous notons que la dette d'APP/SMG a été vendue comme actif unique.³⁵² Ce seul fait aurait justifié que l'USDOC traite APP/SMG comme une société unique aux fins de son analyse de la spécificité au titre de l'article 2.1 c).

7.5.4.6 Conclusion générale sur les allégations de l'Indonésie au titre de l'article 2.1 c) de l'Accord SMC et du texte introductif de l'article 2.1 de l'Accord SMC

7.195. Compte tenu de ce qui précède, nous constatons que l'Indonésie n'a pas établi que l'USDOC avait agi d'une manière incompatible avec l'article 2.1 c) de l'Accord SMC en ne

³⁴⁹ Cela ne veut pas dire qu'une analyse de la spécificité doit se limiter à la subvention dont l'existence a été constatée. Au contraire, l'autorité chargée de l'enquête peut avoir à examiner si d'autres contributions financières ont pu être accordées dans le cadre du même programme de subventions, de façon à rendre la subvention qui fait l'objet de la plainte non spécifique. (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs* (2^{ème} plainte), paragraphes 748 à 753)

³⁵⁰ Présentation de renseignements factuels généraux par les requérants (pièce US-40), pièce 24, page 13. (pas d'italique dans l'original)

³⁵¹ Nous rappelons que l'évaluation de la question de savoir si une subvention est spécifique suppose que la subvention en cause existe déjà et porte plutôt sur le point de savoir si la possibilité de bénéficier de cette subvention est limitée à certaines entreprises.

³⁵² En particulier, nous notons que les "conditions générales" établies par l'IBRA pour la vente de la dette d'APP/SMG indique que "[l']actuel portefeuille d'actifs stratégiques de [l']IBRA est composé de 1 (un) actif, à savoir le groupe APP lancé le 8 décembre 2003, qui comprend [...]" (une liste de cinq sociétés d'APP/SMG et de leurs filiales suit). (Deuxième partie de la réponse des pouvoirs publics indonésiens au premier questionnaire supplémentaire (pièce US-34 (RCC)), pièce 24, pages 4 et 5) Le fait que la dette était constituée des dettes de diverses sociétés ou sociétés affiliées d'APP/SMG n'enlève rien, à notre avis, à la nature unitaire de la vente de la dette.

déterminant ou en n'identifiant pas les programmes de subventions pertinents en relation avec la fourniture de bois sur pied, l'interdiction d'exporter des grumes ou l'annulation de la dette.

7.196. De plus, nous constatons que l'Indonésie n'a pas établi que l'USDOC avait agi d'une manière incompatible avec le texte introductif de l'article 2.1 de l'Accord SMC en n'identifiant pas l'autorité accordant la subvention qui avait annulé la dette en faveur d'APP/SMG, ou la juridiction de ladite autorité.

7.6 Allégations "tel qu'appliqué" concernant la détermination de l'existence d'une menace de dommage établie par l'USITC

7.6.1 Introduction

7.197. L'USITC a mené une enquête sur la question de savoir si la branche de production nationale des États-Unis avait subi un dommage en raison des importations subventionnées et des importations faisant l'objet d'un dumping de certains papiers couchés en provenance de Chine et d'Indonésie. Aux fins de son analyse, l'USITC a cumulé les importations visées en provenance de ces deux Membres.³⁵³ Elle a examiné les données relatives à une période couverte par l'enquête constituée de trois années civiles complètes, de 2007 à 2009, ainsi que des six premiers mois de 2009 et 2010 (les "périodes intermédiaires" de 2009 et de 2010). Les producteurs chinois et indonésiens du produit visé ont participé à l'enquête par l'intermédiaire de leurs sociétés affiliées Asia Pulp and Paper, Ltd. (Chine) et Asia Pulp and Paper, Ltd. (Indonésie) (APP).³⁵⁴ L'USITC a défini la branche de production nationale comme étant les producteurs et les convertisseurs états-uniens de certains papiers couchés.³⁵⁵

7.198. L'USITC a déterminé que la branche de production des États-Unis était menacée de subir un dommage important en raison des importations faisant l'objet d'un dumping et des importations subventionnées en provenance de Chine et d'Indonésie.^{356, 357} Pour établir cette détermination, elle a déterminé qu'il était probable que les importations faisant l'objet d'un dumping et les importations subventionnées augmenteraient de façon notable, qu'il était probable qu'elles auraient des effets défavorables sur les prix intérieurs et qu'il était probable qu'elles

³⁵³ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 15 à 17.

³⁵⁴ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 3. Nous notons que le terme "APP" utilisé dans l'enquête de l'USITC fait référence à la fois aux sociétés indonésienne et chinoise affiliées au groupe APP/SMG. Il ne s'agit donc pas de la même entité qu'"APP/SMG" dont il était question dans l'enquête de l'USDOC. L'USITC a indiqué que, en 2009, la grande majorité des marchandises visées étaient produites et exportées par des producteurs chinois et indonésiens sous le groupement APP. (*Ibid.* page 24)

³⁵⁵ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 13.

³⁵⁶ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 1 et 39. Cinq commissaires ont déterminé que la branche de production nationale était menacée de subir un dommage. Un des commissaires a établi une détermination positive de l'existence d'un dommage actuel. (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 41 à 47) Dans nos constatations, nous considérons les vues de la majorité comme étant celles de l'USITC.

³⁵⁷ Les parties ont présenté au Groupe spécial la version publique de la détermination finale de l'USITC en tant que pièces IDN-18 et US-1. La version de la détermination présentée par l'Indonésie contient les vues de l'USITC, mais pas le rapport interne (qui compile les données sur lesquelles l'USITC s'est appuyée et fait partie intégrante du rapport de l'USITC) qui figure dans les parties I à VII ni les appendices de la détermination. Puisque la pièce présentée par les États-Unis (pièce US-1) est la version complète du rapport de l'USITC et que l'Indonésie a aussi fait référence à la version des États-Unis de la détermination finale de l'USITC dans les communications qu'elle a adressées au Groupe spécial, dans le présent rapport, nous faisons référence à la pièce présentée par les États-Unis. En outre, le Groupe spécial a demandé que les États-Unis fournissent la version confidentielle de la détermination finale de l'USITC, qui contient des données confidentielles supprimées de la version publique. En réponse, les États-Unis ont dit que pour des raisons de confidentialité, ils n'étaient pas en mesure de présenter la version confidentielle de la détermination au Groupe spécial. (Réponse des États-Unis à la question n° 68 du Groupe spécial) En outre, seules les versions publiques de plusieurs pièces, en particulier celles qui contenaient les communications adressées à l'USITC par les parties intéressées, ont été fournies au Groupe spécial par les parties. Le Groupe spécial a demandé que les parties présentent les versions confidentielles de ces pièces; pour la plupart des documents, les parties ont indiqué qu'elles n'étaient pas en mesure de le faire. C'est le cas, par exemple, pour le mémoire avant l'audition présenté par APP à l'USITC (pièce IDN-45) et les observations finales présentées par APP à l'USITC (pièce US-105). Nous fondons notre analyse sur les éléments de preuve versés au dossier qui ont été présentés au Groupe spécial; en tout état de cause, l'Indonésie n'a fait aucune représentation spécifique qui nous donne à penser que les renseignements figurant dans la version confidentielle des documents pertinents sont pertinents pour notre décision concernant ses allégations.

auraient une incidence négative sur la situation de la branche de production nationale, y compris la part de marché et les ventes, dans un avenir imminent. L'USITC a constaté qu'il y avait un lien de causalité probable entre les importations visées et l'incidence défavorable imminente sur la branche de production nationale, et que d'autres facteurs ne rendraient pas insignifiants les effets probables des importations visées qu'elle avait constatés.³⁵⁸

7.199. L'Indonésie allègue que la détermination de l'existence d'une menace de dommage établie par l'USITC est incompatible avec les articles suivants:

- a. l'article 3.5 de l'Accord antidumping et l'article 15.5 de l'Accord SMC, parce que l'USITC a imputé aux importations visées des effets défavorables imputables à d'"autres facteurs" qui causeraient un dommage à la branche de production nationale au même moment que les importations visées;
- b. l'article 3.7 de l'Accord antidumping et l'article 15.7 de l'Accord SMC, parce que l'USITC a fondé certaines des constatations qu'elle a formulées dans sa détermination de l'existence d'une menace de dommage sur des conjectures et de lointaines possibilités; et
- c. l'article 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.8 de l'Accord SMC, parce que l'USITC n'a pas fait preuve d'un "soin particulier" pendant l'enquête correspondante.

7.200. Les États-Unis demandent que le Groupe spécial rejette les allégations de l'Indonésie.³⁵⁹

7.6.2 Allégations au titre de l'article 3.5 de l'Accord antidumping et de l'article 15.5 de l'Accord SMC (non-imputation)

7.6.2.1 Introduction

7.201. L'Indonésie allègue que la détermination de l'existence d'une menace de dommage établie par l'USITC est incompatible avec les articles 3.5 de l'Accord antidumping et 15.5 de l'Accord SMC. Nous croyons comprendre qu'elle fait valoir que l'USITC a imputé aux importations visées des effets défavorables probables de trois autres facteurs connus qui causeraient un dommage à la branche de production nationale dans l'avenir, au même moment que les importations visées: a) la diminution de la demande de papiers couchés aux États-Unis; b) les importations en provenance de pays non visés par l'enquête (les "importations non visées"); et c) l'expiration du crédit d'impôt pour la "liqueur noire", un crédit d'impôt pour les combustibles de substitution que certains producteurs des États-Unis ont reçu en 2009.³⁶⁰

7.202. L'Indonésie soutient que l'USITC n'a pas dûment dissocié et distingué les effets défavorables imputables à chacun de ces trois "autres facteurs" dans sa détermination de l'existence d'une menace de dommage. Elle fait valoir que les articles 3.5 et 15.5 contiennent trois prescriptions: a) non-imputation; b) examen concret d'"autres facteurs" en utilisant des modèles ou des constructions économiques; et c) isolement des facteurs autres que les importations visées qui causent un dommage.³⁶¹ L'Indonésie fait valoir que l'USITC a agi d'une manière incompatible avec chacune de ces prescriptions. À son avis, l'USITC a constaté l'existence d'une menace de dommage non sur la base des importations visées, mais en raison de ces autres facteurs, entre autres choses. L'USITC a imputé les effets de ces autres facteurs aux importations visées, ce qui constitue une violation de l'article 3.5 de l'Accord antidumping et de l'article 15.5 de l'Accord SMC.³⁶² L'Indonésie fait valoir que la seule conclusion des éléments de preuve présentés à

³⁵⁸ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1).

³⁵⁹ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 113.

³⁶⁰ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 4.

³⁶¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 99; deuxième communication écrite, paragraphe 53. En réponse à une question du Groupe spécial qui voulait savoir si elle considérait que la "non-imputation" et l'"isolement des autres facteurs" étaient des concepts distincts, l'Indonésie a expliqué qu'à son avis, le principe de la non-imputation interdisait à l'autorité chargée de l'enquête d'imputer aux importations visées un dommage ou une menace de dommage causés par d'autres facteurs, et le principe de l'"isolement des autres facteurs" exigeait que l'autorité chargée de l'enquête identifie les facteurs autres que les importations visées existant sur le marché qui pouvaient affecter les résultats de la branche de production nationale. (Indonésie, réponse à la question n° 44 du Groupe spécial)

³⁶² Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 63.

l'USITC et de la constatation de l'USITC selon laquelle aucun dommage *actuel* n'existait était qu'il était probable que la diminution projetée de la demande, l'expiration du crédit d'impôt pour la liqueur noire et les importations non visées causeraient un dommage à la branche de production nationale tel qu'il rendrait insignifiante la contribution des importations visées au dommage imminent menaçant la branche de production nationale.³⁶³

7.203. Les États-Unis estiment que l'analyse aux fins de la non-imputation effectuée par l'USITC était conforme aux articles 3.5 et 15.5. Ils font valoir que l'USITC a dûment dissocié et distingué les effets des autres facteurs et le dommage que menaçaient de causer les importations visées, en démontrant d'abord l'existence d'un solide lien de causalité entre les importations visées et la menace de dommage, puis en expliquant que les autres facteurs n'affaiblissaient pas ce lien et en démontrant que les importations visées auraient des effets dommageables indépendamment de ces facteurs.³⁶⁴

7.6.2.2 Critère juridique au titre de l'article 3.5 de l'Accord antidumping et de l'article 15.5 de l'Accord SMC

7.204. Le texte de l'article 3.5 de l'Accord antidumping et celui de l'article 15.5 de l'Accord SMC sont en grande partie identiques. L'article 3.5 de l'Accord antidumping dispose ce qui suit:

Il devra être démontré que les importations faisant l'objet d'un dumping causent, par les effets du dumping, tels qu'ils sont définis aux paragraphes 2 et 4, un dommage au sens du présent accord. La démonstration d'un lien de causalité entre les importations faisant l'objet d'un dumping et le dommage causé à la branche de production nationale se fondera sur l'examen de tous les éléments de preuve pertinents dont disposent les autorités. *Celles-ci examineront aussi tous les facteurs connus autres que les importations faisant l'objet d'un dumping qui, au même moment, causent un dommage à la branche de production nationale, et les dommages causés par ces autres facteurs ne devront pas être imputés aux importations faisant l'objet d'un dumping.* Les facteurs qui pourront être pertinents à cet égard comprennent, entre autres, le volume et les prix des importations non vendues à des prix de dumping, la contraction de la demande ou les modifications de la configuration de la consommation, les pratiques commerciales restrictives des producteurs étrangers et nationaux et la concurrence entre ces mêmes producteurs, l'évolution des techniques, ainsi que les résultats à l'exportation et la productivité de la branche de production nationale.³⁶⁵

L'article 15.5 de l'Accord SMC dispose ce qui suit:

Il devra être démontré que les importations subventionnées causent, par les effets[*] des subventions, un dommage au sens du présent accord. La démonstration d'un lien de causalité entre les importations subventionnées et le dommage causé à la branche de production nationale se fondera sur l'examen de tous les éléments de preuve pertinents dont disposent les autorités. *Celles-ci examineront aussi tous les facteurs connus autres que les importations subventionnées qui, au même moment, causent un dommage à la branche de production nationale, et les dommages causés par ces autres facteurs ne devront pas être imputés aux importations subventionnées.* Les facteurs qui pourront être pertinents à cet égard comprennent, entre autres, les volumes et les prix des importations non subventionnées du produit en question, la contraction de la demande ou les modifications de la configuration de la consommation, les pratiques commerciales restrictives des producteurs étrangers et nationaux et la concurrence entre ces mêmes producteurs, l'évolution des techniques, ainsi que les résultats à l'exportation et la productivité de la branche de production nationale.³⁶⁶

[* note de bas de page dans l'original]⁴⁷ Tels qu'ils sont indiqués aux paragraphes 2 et 4.

³⁶³ Indonésie, réponse à la question n° 92 a) du Groupe spécial.

³⁶⁴ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 294 à 297; déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 54.

³⁶⁵ Pas d'italique dans l'original.

³⁶⁶ Pas d'italique dans l'original.

7.205. Par conséquent, les deux premières phrases des deux articles imposent à l'autorité chargée de l'enquête l'obligation de démontrer un lien de causalité entre les importations faisant l'objet d'un dumping ou les importations subventionnées et le dommage causé à la branche de production nationale.³⁶⁷ Les deux dernières phrases prescrivent à l'autorité chargée de l'enquête de ne pas imputer aux importations faisant l'objet d'un dumping ou aux importations subventionnées un dommage causé par d'autres facteurs "connus", c'est-à-dire la prescription relative à la "non-imputation". Les allégations de l'Indonésie ne concernent que cette prescription relative à la non-imputation.

7.206. À cet égard, les articles 3.5 et 15.5 prescrivent à l'autorité chargée de l'enquête d'examiner tout facteur: a) "autre que les importations faisant l'objet d'un dumping ou les importations subventionnées"; b) qui est "connu" de l'autorité; et c) qui cause un dommage à la branche de production nationale au même moment que les importations faisant l'objet d'un dumping ou les importations subventionnées.³⁶⁸ L'autorité chargée de l'enquête doit veiller à ne pas imputer aux importations visées le dommage causé par tout "autre facteur" de ce type; dans le contexte d'une constatation de l'existence d'une menace de dommage, nous croyons comprendre que cette obligation englobe la non-imputation du dommage causé par d'autres facteurs connus *qui menacent de causer* un dommage à la branche de production nationale. L'Indonésie décompose la prescription relative à la non-imputation en trois prescriptions distinctes: a) non-imputation; b) examen concret d'"autres facteurs" en utilisant des modèles ou des constructions économiques; et c) isolement des facteurs autres que les importations visées qui causent un dommage. Or cette décomposition de la prescription relative à la non-imputation n'est pas étayée par le texte des articles 3.5 et 15.5 ni par des décisions antérieures de l'OMC. En fait, pour faire une évaluation adéquate des effets dommageables des "autres facteurs", "il faut dissocier et distinguer les effets dommageables des autres facteurs et les effets dommageables des importations faisant l'objet d'un dumping [ou des importations subventionnées]".³⁶⁹ Cela exige une explication satisfaisante de la nature et de l'importance des effets dommageables des autres facteurs, par opposition aux effets dommageables des importations faisant l'objet d'un dumping (ou des importations subventionnées).³⁷⁰

7.207. Les Accords antidumping et SMC ne précisent pas la manière dont l'analyse aux fins de la non-imputation doit être effectuée – ils ne prescrivent aucune méthode ou approche par laquelle l'autorité chargée de l'enquête peut éviter d'imputer les dommages causés par des facteurs autres que les importations faisant l'objet d'un dumping ou les importations subventionnées.³⁷¹ Par conséquent, pour autant qu'elle n'impute pas aux importations faisant l'objet d'un dumping ou aux importations subventionnées les dommages causés par d'autres facteurs, l'autorité chargée de l'enquête "est libre de choisir la méthode qu'elle utilisera pour examiner le "lien de causalité" entre les importations faisant l'objet d'un dumping [ou les importations subventionnées] et le dommage".³⁷² Conformément au critère d'examen applicable, des groupes spéciaux antérieurs ont estimé qu'il convenait de "procéd[er] à une analyse attentive et approfondie" d'une détermination concernant la non-imputation pour évaluer si les explications données par l'autorité chargée de l'enquête étaient "des conclusions aussi raisonnables que pouvait en tirer une autorité chargée de l'enquête impartiale et objective à la lumière des faits et des arguments qui lui avaient été présentés, ainsi que des explications qui avaient été données".³⁷³

7.208. À cet égard, nous notons que l'avis de l'Indonésie selon lequel l'examen des autres facteurs effectué par l'autorité chargée de l'enquête doit être quantitatif et doit s'appuyer sur des modèles ou des constructions économiques fait partie intégrante de son argument concernant une obligation alléguée d'effectuer un examen "concret" des effets futurs probables des "autres facteurs". L'Indonésie fait valoir que l'USITC n'a pas examiné concrètement les "autres facteurs", mais les a simplement énumérés, sans appliquer de constructions ou de modèles économiques

³⁶⁷ Nous rappelons à cet égard que le mot "dommage", tel qu'il est utilisé dans ces articles, signifie, entre autres choses, une menace de dommage important pour une branche de production nationale. (Accord antidumping, note de bas de page 9; et Accord SMC, note de bas de page 45)

³⁶⁸ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Accessoires de tuyauterie*, paragraphe 175.

³⁶⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 223.

³⁷⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 226.

³⁷¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 224.

³⁷² Rapport de l'Organe d'appel *CE – Accessoires de tuyauterie*, paragraphe 189.

³⁷³ Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial *UE – Chaussures (Chine)*, paragraphe 7.483.

concrets, ce qui est, d'après elle, exigé par les articles 3.5 et 15.5.³⁷⁴ L'Indonésie a tout d'abord fait valoir que l'autorité chargée de l'enquête était tenue d'utiliser une analyse quantitative dans tous les cas. Elle a reconnu ultérieurement que, dans certains cas, une analyse qualitative pouvait suffire, en fonction des faits, mais a soutenu qu'en tout état de cause, l'analyse aux fins de la non-imputation effectuée par l'autorité chargée de l'enquête dans une détermination de l'existence d'une menace devait être aussi rigoureuse que son analyse aux fins de la non-imputation concernant le dommage actuel. L'Indonésie affirme qu'en l'espèce, l'analyse aux fins de la non-imputation effectuée par l'USITC dans le contexte d'une menace était moins "concrète" et "rigoureuse" que son analyse du point de savoir si les importations visées causaient un dommage actuel à la branche de production nationale.³⁷⁵

7.209. Comme nous venons de le noter, les articles 3.5 et 15.5 ne donnent aucune limite ou ligne directrice en ce qui concerne la méthode que l'autorité chargée de l'enquête peut utiliser pour une analyse aux fins de la non-imputation. L'Indonésie n'indique aucun élément figurant dans le texte de ces dispositions ou dans des décisions antérieures sur lequel fonder son affirmation selon laquelle les autorités sont tenues, dans certaines situations, de s'appuyer sur des méthodes quantitatives, des constructions ou modèles économiques dans leur évaluation du dommage causé par d'autres facteurs. En fait, dans le rapport précisément cité par l'Indonésie à l'appui de son argument, le Groupe spécial, tout en étant d'avis qu'il serait souhaitable d'utiliser des constructions ou des modèles économiques élémentaires, reconnaît que les autorités chargées de l'enquête ne sont pas tenues de le faire:

Il est clair que l'article 15.5 n'impose aucune méthode particulière pour la conduite de l'analyse du lien de causalité qui y est prescrite, pour autant que l'autorité chargée de l'enquête n'impute pas les dommages dus à d'autres facteurs causals aux importations subventionnées. L'Organe d'appel n'a pas donné d'indications quant à la manière dont l'autorité chargée de l'enquête devrait examiner les autres facteurs connus afin de s'assurer qu'elle satisfait à la prescription de non-imputation. À notre avis, il ne suffit pas qu'elle se contente de "mettre une croix dans la case correspondante". Elle doit aller plus loin que la simple énumération des autres facteurs connus, suivie du rejet de leur rôle avec des assertions qualitatives sans autres précisions telles que "ce facteur n'a pas contribué d'une manière notable au dommage", ou "ce facteur n'a pas rompu le lien de causalité entre les importations subventionnées et le dommage important". À notre avis, l'autorité chargée de l'enquête doit faire l'effort de quantifier l'incidence des autres facteurs connus par rapport aux importations subventionnées, *de préférence en utilisant des constructions ou des modèles économiques élémentaires. Le libellé de l'article 15.5 concernant la non-imputation oblige à tout le moins les autorités chargées de l'enquête à donner une explication satisfaisante de la nature et de l'importance des effets dommageables des autres facteurs, par opposition aux effets dommageables des importations subventionnées.*[*]³⁷⁶

[* note de bas de page dans l'original]²⁸² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 226.

³⁷⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 111 à 113 (citant le rapport du Groupe spécial CE – *Mesures compensatoires visant les semi-conducteurs pour DRAM*, paragraphe 7.405).

³⁷⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 114; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 61; réponse à la question n° 43 b) du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphes 57 et 58. L'Indonésie affirme que l'USITC a utilisé des mesures moins précises dans son analyse de la menace de dommage que dans son analyse du dommage actuel. Elle fait valoir que cette dernière analyse contient "une analyse du volume comprenant des mesures précises du volume des importations visées, des importations non visées, des expéditions de la branche de production nationale, ainsi que de la part de marché", "une analyse des prix fondée sur quatre produits pris en compte à cet effet" et "une analyse de l'incidence fondée sur plusieurs indicateurs des résultats commerciaux et financiers", tandis que la première analyse "appl[ique] des critères vagues et moins précis formulés en termes généraux, comme "l'augmentation des volumes des importations à bas prix", "prendra des ventes aux fournisseurs actuels comme la branche de production nationale" et "gagneront une part additionnelle du marché des États-Unis dans un avenir imminent". (Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 58 (notes de bas de page omises); l'Indonésie a fait des affirmations analogues dans sa déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 62) Comme il est indiqué plus loin au paragraphe 7.326, l'Indonésie fait aussi valoir que le fait que l'USITC a, selon les allégations, effectué une analyse du dommage actuel plus concrète et rigoureuse que l'analyse de la menace de dommage est incompatible avec les articles 3.8 et 15.8.

³⁷⁶ Rapport du Groupe spécial CE – *Mesures compensatoires visant les semi-conducteurs pour DRAM*, paragraphe 7.405. (pas d'italique dans l'original)

7.210. Nous partageons ce point de vue. Il peut être utile ou souhaitable, en fonction des renseignements versés au dossier dont elle dispose et des circonstances de l'enquête en cause, que l'autorité chargée de l'enquête procède à une évaluation quantitative de l'incidence des autres facteurs, mais rien ne l'oblige à le faire: une explication motivée de manière adéquate des effets qualitatifs des autres facteurs fondée sur les éléments de preuve dont elle dispose suffira.³⁷⁷ La position de l'Indonésie – y compris lorsqu'elle indique que si une autorité s'est appuyée sur une analyse quantitative dans son analyse de la question de savoir si les importations causaient un dommage important actuel, elle doit faire de même dans son analyse d'une menace et dans son analyse aux fins de la non-imputation s'agissant de la menace de dommage – fait aussi abstraction du fait que les déterminations de l'existence d'une menace de dommage sont, par définition, fondées sur des projections, et que la quantification des effets dommageables des autres facteurs peut être difficile, voire impossible, dans ces circonstances.³⁷⁸ L'Indonésie n'a pas non plus cité d'élément à l'appui de son affirmation selon laquelle, pour déterminer la compatibilité avec la prescription relative à la non-imputation, un groupe spécial devrait comparer l'analyse aux fins de la non-imputation effectuée par l'autorité dans sa détermination de l'existence d'une menace de dommage avec l'analyse effectuée par l'autorité dans le contexte du dommage actuel. Rien dans le texte de ces dispositions ne donne à penser qu'une approche comparative de ce type est requise. Le caractère suffisant du point de vue juridique de l'analyse aux fins de la non-imputation effectuée par l'autorité dans le contexte d'une menace de dommage doit être évalué en tenant compte de la détermination elle-même et des explications données par l'autorité qui l'a établie.

7.211. Compte tenu de ce qui précède, la principale question à traiter pour examiner les allégations de l'Indonésie relatives à la non-imputation est celle de savoir si l'USITC a veillé, dans sa détermination de l'existence d'une menace de dommage, à ne pas imputer aux importations faisant l'objet d'un dumping et aux importations subventionnées en provenance d'Indonésie et de Chine un quelconque dommage (futur) susceptible d'être causé par d'"autres facteurs" allégués. Pour traiter ce point, dans la mesure où les arguments de l'Indonésie soulèvent des questions à cet égard, nous examinerons si l'USITC a donné une explication satisfaisante de la nature et de l'importance des effets dommageables probables des autres facteurs, par opposition aux effets dommageables probables des importations subventionnées, et si les explications données par l'USITC nous permettent de déterminer que les conclusions qu'elle a formulées sont aussi raisonnables que celles que pourrait tirer une autorité chargée de l'enquête impartiale et objective à la lumière des faits et des arguments présentés à l'USITC.

7.212. Dans le cadre de notre analyse, nous examinerons d'abord deux arguments généraux formulés par l'Indonésie en ce qui concerne l'analyse de l'USITC aux fins de la non-imputation, avant d'examiner les allégations spécifiques de l'Indonésie concernant chacun des "autres facteurs" allégués. Cependant, avant de commencer, nous résumons d'abord brièvement les aspects pertinents de la détermination de l'USITC.

7.6.2.3 Examen par l'USITC des trois "autres facteurs" allégués

7.213. L'analyse aux fins de la non-imputation de l'USITC, qui se rapporte à sa détermination de l'existence d'une menace de dommage, figure dans son analyse de l'incidence future des importations visées sur la branche de production nationale. L'USITC a toutefois aussi examiné la diminution de la demande (pendant la période couverte par l'enquête ou projetée), le crédit d'impôt pour la liqueur noire et les importations non visées dans les sections de sa détermination

³⁷⁷ Voir aussi le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphe 7.360: "il n'existe, aux termes de l'article 15.5, aucune obligation de quantifier le dommage causé respectivement par les importations dont il est allégué qu'elles sont subventionnées et les importations non visées".

³⁷⁸ À cet égard, nous convenons avec les États-Unis que, alors que des données concernant les importations visées et les résultats de la branche de production pendant la période couverte par l'enquête peuvent être recueillies et analysées par l'autorité chargée de l'enquête lorsqu'elle examine à la fois le dommage actuel et la menace de dommage:

[L]es données sur les volumes futurs, et les effets futurs sur les prix, des importations visées ne peuvent évidemment pas exister. L'article 3.7 de l'Accord antidumping et l'article 15.7 de l'Accord SMC reconnaissent cette différence entre l'analyse du passé (pour laquelle des données sont disponibles) et du futur (pour laquelle des données ne sont pas disponibles), lorsqu'ils prévoient, par exemple, que les autorités chargées de l'enquête devraient examiner "la probabilité d'une augmentation substantielle des importations", sur la base des tendances au cours de la période couverte par l'enquête et de la capacité des exportateurs visés. (États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 129 (souligné dans l'original))

concernant le volume – actuel et futur – des importations visées et les effets sur les prix – actuels et futurs – des importations visées, ainsi que dans la section de sa détermination dans laquelle elle a examiné l'incidence – également actuelle et future – des importations visées sur la branche de production nationale.

7.214. S'agissant du volume des importations visées pendant la période couverte par l'enquête, l'USITC a noté que, comme la consommation apparente de papiers couchés aux États-Unis avait diminué de 21,3% de 2007 à 2009, les importations visées étaient la seule source de l'augmentation du volume; les volumes de la branche de production nationale et des importations non visées avaient diminué pendant cette période.³⁷⁹

7.215. Pour ce qui est du volume futur des importations visées, l'USITC a rappelé que, bien que la demande des États-Unis ait diminué de 2007 à 2009, le volume et la part de marché des importations visées avaient augmenté.³⁸⁰ Elle a aussi dit que, même si la demande des États-Unis "devrait rester faible dans un proche avenir", les producteurs visés cibleraient probablement les commandes qui se présenteraient, d'après le comportement qu'ils avaient eu pendant la période couverte par l'enquête, consistant à chercher de manière agressive à gagner des ventes et des parts de marché.³⁸¹

7.216. En ce qui concerne les effets sur les prix pendant la période couverte par l'enquête, l'USITC a constaté que les importations visées avaient déprimé les prix intérieurs au moins dans une certaine mesure pendant une partie de la période couverte par l'enquête, mais elle n'est pas allée jusqu'à constater une dépression notable des prix en raison des importations visées, parce que d'autres facteurs – la diminution de la demande et le crédit d'impôt pour la liqueur noire – "avaient probablement aussi contribué grandement à faire baisser les prix", et elle n'était pas en mesure d'apprécier si les effets notables sur les prix étaient imputables aux importations visées.³⁸² S'agissant de l'empêchement de hausses de prix, l'USITC a observé que, bien que le rapport pour la branche de production nationale du coût des marchandises vendues (CMV) aux ventes nettes ait augmenté de 2007 à 2009, d'"autres facteurs", en particulier les effets du crédit d'impôt pour la liqueur noire, minoraient son rôle en tant qu'indicateur fiable du fait que la branche de production enregistrait une contraction de plus en plus marquée du rapport coût/prix.³⁸³ L'USITC a ajouté que, même si la branche de production enregistrait effectivement une contraction du rapport coût/prix, des "facteurs autres que les importations visées avaient pu empêcher les producteurs nationaux d'augmenter les prix, y compris l'accélération de la baisse de la demande de 2007 à 2009".³⁸⁴ Sur cette base, l'USITC n'a trouvé aucun élément de preuve indiquant que les importations visées avaient empêché dans une mesure notable des hausses de prix qui, sans cela, se seraient produites pendant la période couverte par l'enquête.³⁸⁵

7.217. S'agissant des effets futurs sur les prix, l'USITC a noté qu'"il [était] projeté que la demande de certains papiers couchés aux États-Unis diminue de façon modérée au cours des deux prochaines années", et elle a considéré que toute augmentation des volumes des importations visées ne serait donc pas absorbée par une augmentation de la demande.³⁸⁶ L'USITC a aussi constaté que les "autres facteurs" qu'elle avait identifiés comme ayant eu des effets

³⁷⁹ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 26 et 27.

³⁸⁰ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 27.

³⁸¹ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 29.

³⁸² Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 33:

[L]a demande de certains papiers couchés avait considérablement baissé, la consommation apparente des États-Unis ayant reculé de 14,7 pour cent de 2008 à 2009. Le crédit d'impôt pour la liqueur noire a entraîné une hausse de la production de pâte par les producteurs nationaux en 2009, ce qui a contribué à faire baisser les prix de la fibre/pâte qui est un intrant essentiel pour la production de papiers couchés. Nous constatons que le fait que les prix intérieurs n'ont pas rebondi de façon notable pendant la période intermédiaire de 2010 même après que les importations visées ont en grande partie cessé en mars 2010 indique le rôle important que les facteurs autres que les importations visées jouaient sur le marché. Par conséquent, bien que nous trouvions certains éléments de preuve montrant une dépression des prix due aux importations visées, nous ne constatons pas que les importations visées cumulées en provenance de Chine et d'Indonésie ont déprimé dans une mesure notable les prix du produit national similaire sur le marché des États-Unis. (notes de bas de page omises)

³⁸³ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 33.

³⁸⁴ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 33.

³⁸⁵ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 33.

³⁸⁶ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 34.

négatifs sur les prix intérieurs pendant la période couverte par l'enquête, c'est-à-dire la diminution de la demande et le crédit d'impôt pour la liqueur noire, "ne jouer[aient] pas le même rôle dans un avenir imminent" et, par conséquent, que les importations visées seraient un "déterminant clé" affectant les prix.³⁸⁷ D'une manière générale, en ce qui concerne les effets futurs sur les prix des importations futures probables, l'USITC a conclu que l'augmentation des quantités des importations visées, dont les prix étaient fixés de manière agressive, exerceraient une pression sur les producteurs nationaux pour qu'ils baissent les prix "sur un marché se remettant d'une demande fortement déprimée". Sur cette base, elle a conclu que les importations visées causeraient probablement une dépression notable des prix ou un empêchement notable de hausses de prix dans un avenir imminent.³⁸⁸

7.218. Dans son analyse de l'incidence des importations visées pendant la période couverte par l'enquête, l'USITC a rappelé que, de 2007 à 2009, la consommation avait baissé de 21,3% aux États-Unis et a noté que "la plupart des indicateurs des résultats de la branche de production nationale avaient reculé" pendant cette période.³⁸⁹ L'USITC a indiqué que la situation de la branche de production nationale s'était améliorée pendant la période intermédiaire de 2010 par rapport à la période intermédiaire de 2009. Elle a aussi noté que, durant la période 2007-2009, les parts de marché de la branche de production nationale et des importations visées avaient augmenté au détriment des importations non visées, dont la part de marché avait reculé de 9,3 points de pourcentage.³⁹⁰ De manière générale, l'USITC n'a pas constaté qu'il y avait un lien de causalité suffisant pour lui permettre de déterminer que les importations visées avaient une incidence défavorable notable sur la branche de production nationale. Elle a noté que la détérioration "de presque tous les indicateurs des résultats de la branche de production nationale, entre 2007 et 2009, a coïncidé avec le ralentissement économique et une forte diminution de la demande de CCP". L'USITC a aussi noté que les producteurs nationaux avaient bénéficié d'un important flux de recettes provenant du crédit d'impôt pour la liqueur noire en 2009, ce qui les avait encouragés à produire de plus gros volumes de pâte et les avait peut-être préservé dans une certaine mesure des diminutions de prix des papiers couchés en 2009.³⁹¹

7.219. Dans son analyse de la probable incidence des importations visées dans un avenir imminent, l'USITC a d'abord constaté que la branche de production était vulnérable à un dommage important, étant donné la tendance à la baisse de la plupart de ses indicateurs de résultats pendant la période couverte par l'enquête; dans ce contexte, elle a aussi considéré que le crédit d'impôt pour la liqueur noire, qui a expiré en 2009, ne serait pas un facteur d'atténuation du dommage dans l'avenir, comme il l'avait été pendant la dernière partie de la période couverte par l'enquête:

Même à la lumière d'une diminution générale de la consommation apparente aux États-Unis pendant la période couverte par l'enquête, les tendances à la baisse de presque tous les indicateurs des résultats de la branche de production nationale pendant la période examinée ont un poids considérable dans notre examen de l'incidence des importations visées dans un avenir imminent. ... Nous reconnaissons que les indicateurs financiers de la branche de production nationale auraient pu être pires en 2009 sans les recettes provenant du crédit d'impôt pour la liqueur noire. Comme il a été indiqué, ce crédit d'impôt a expiré en 2009 et, par conséquent, tout avantage que la branche de production nationale en tirait en 2009 n'existera plus dans un avenir imminent. Même si la demande s'est quelque peu redressée pendant la période intermédiaire de 2010, et qu'une majeure partie des importations visées ont

³⁸⁷ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 34:

Il est probable que la consommation intérieure ne diminuera que légèrement de 2010 à 2011. Même s'il est probable que l'atonie de la demande restreindra le redressement des prix dans une certaine mesure, il n'y a pas de projections prévoyant une forte chute de la consommation semblable à celle de 2009. En outre, le crédit d'impôt pour la "liqueur noire" a expiré en 2009 et ne sera probablement pas renouvelé. Sans le poids de ces autres forces du marché, nous anticipons que les volumes notables des importations visées seront un déterminant clé des prix sur le marché intérieur.

³⁸⁸ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 35.

³⁸⁹ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 35.

³⁹⁰ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 36.

³⁹¹ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 37. L'USITC a aussi indiqué une certaine absence de corrélation temporelle entre les variations du volume des importations et la situation de la branche de production nationale.

quitté le marché, le rapport CMV/ventes de la branche de production nationale a continué d'augmenter alors que le nombre des travailleurs affectés à la production et les marges d'exploitation ont continué de baisser. Par conséquent, nous constatons que la branche de production est vulnérable à un dommage important.³⁹²

7.220. L'USITC a considéré qu'en raison des tendances à la baisse et étant donné sa situation vulnérable, la branche de production nationale "continuera[it] probablement d'enregistrer de nouvelles baisses des niveaux de l'emploi, des ventes nettes, des revenus d'exploitation et de la rentabilité, à mesure que des volumes croissants d'importations visées à bas prix entre[raient] sur le marché des États-Unis et concurrence[raient] le produit national similaire".³⁹³ L'USITC a considéré que, étant donné la diminution projetée de la consommation aux États-Unis, le marché des États-Unis ne serait pas en mesure de faire face à la croissance des importations visées sans dommage important pour la branche de production nationale et, dans ce contexte, les volumes futurs des importations visées ne répondraient pas à une demande croissante, mais prendraient des ventes aux fournisseurs actuels, y compris la branche de production nationale. L'USITC a conclu que, étant donné que la branche de production nationale était déjà affaiblie, à moins que des ordonnances en matière de droits antidumping et de droits compensateurs ne soient rendues, un dommage important serait causé en raison des importations visées, et elle a constaté qu'il y avait un "lien de causalité probable entre les importations visées et une incidence défavorable imminente sur la branche de production nationale".³⁹⁴

7.221. Dans son analyse aux fins de la non-imputation à proprement parler, l'USITC a examiné s'il y avait d'autres facteurs, c'est-à-dire la baisse des niveaux de la consommation intérieure et les importations non visées, qui auraient probablement une incidence imminente sur la branche de production nationale. Elle a conclu que la légère diminution de la demande projetée pour 2010-2012 ne "rendrait pas insignifiant" le lien de causalité entre les importations visées projetées et le dommage imminent probable:

Comme il a été indiqué, d'après les projections, la consommation de CCP aux États-Unis va légèrement diminuer de 2010 à 2011. Même s'il est probable qu'une baisse du niveau de la consommation limitera les possibilités de ventes pour la branche de production nationale et réduira les hausses potentielles des prix dans une certaine mesure, la diminution n'est pas d'une importance telle qu'elle rendrait insignifiants les effets probables des importations visées que nous avons décrits plus haut.³⁹⁵

7.222. L'USITC a aussi constaté que les importations non visées n'étaient pas un "autre facteur" qui rendait insignifiants les effets probables des importations visées en tant que cause de dommage imminent pour la branche de production nationale.³⁹⁶

7.223. Notre analyse ci-après est axée sur les explications données dans cette analyse aux fins de la non-imputation en ce qui concerne la menace de dommage pour la branche de production

³⁹² Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 38

³⁹³ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 38.

³⁹⁴ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 38. Le fait que l'USITC a attaché beaucoup d'importance à la vulnérabilité de la branche de production nationale pour parvenir à cette conclusion ressort aussi clairement de sa déclaration (*ibid.* page 38), selon laquelle "les tendances à la baisse de presque tous les indicateurs des résultats de la branche de production nationale pendant la période examinée ont eu un poids considérable dans notre examen de l'incidence des importations visées dans un avenir imminent" et de la conclusion finale qu'elle a formulée dans son analyse de la menace de dommage:

[É]tant donné la vulnérabilité de la branche de production nationale, ainsi que la probabilité que les importations visées cumulées augmenteront de façon notable dans un avenir imminent à des prix qui seront probablement inférieurs à ceux du produit national similaire et déprimeront les prix intérieurs dans une mesure notable ou empêcheront dans une mesure notable des hausses des prix intérieurs, un dommage important sera causé en raison des importations visées en l'absence de la publication d'ordonnances en matière de droits antidumping et de droits compensateurs visant ces importations. Nous concluons donc que la branche de production de CCP est menacée de subir un dommage important en raison des importations visées cumulées en provenance de Chine et d'Indonésie.

(*Ibid.* page 39)

³⁹⁵ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 38 et 39.

³⁹⁶ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 39.

nationale et tient également compte de l'examen par l'USITC des autres facteurs qui figure ailleurs dans sa détermination.

7.6.2.4 Reformulation du critère juridique au titre de la législation des États-Unis par l'USITC

7.224. L'Indonésie fait valoir qu'une déclaration faite par l'USITC dans la section de sa détermination consacrée aux "critères juridiques" pertinents au titre de la législation des États-Unis – selon laquelle l'USITC "n'est pas tenue d'isoler le dommage causé par d'autres facteurs de celui causé par les importations faisant l'objet d'un commerce déloyal" – indique clairement que l'USITC a agi d'une manière incompatible avec ce qui constitue, d'après l'Indonésie, la prescription imposant d'"isoler" la menace de dommage résultant d'autres facteurs.³⁹⁷ Les États-Unis soutiennent que les articles 3.5 et 15.5 ne contiennent aucune prescription relative à l'"isolement" distincte de la nécessité de "distinguer" le dommage causé par d'autres facteurs, que la déclaration de l'USITC sur laquelle l'Indonésie met l'accent fait partie de la reformulation par l'USITC de la législation applicable des États-Unis et que l'USITC a en fait "dissocié et distingué" (c'est-à-dire effectivement "isolé") les effets d'autres facteurs.³⁹⁸

7.225. La déclaration de l'USITC à laquelle l'Indonésie fait référence figure dans l'analyse ci-après de la législation applicable des États-Unis:

L'historique législatif explique que la Commission doit examiner des facteurs autres que les importations visées pour veiller à ne pas imputer aux importations visées un dommage causé par d'autres facteurs, et à gonfler ainsi une cause de dommage par ailleurs accessoire jusqu'à en faire une cause qui atteint le seuil de dommage important prévu par la loi. *Toutefois, pour effectuer son examen, la Commission n'est pas tenue d'isoler le dommage causé par d'autres facteurs du dommage causé par les importations faisant l'objet d'un commerce déloyal.* En outre, le critère "en raison de" n'exige pas non plus que les importations faisant l'objet d'un commerce déloyal soient la "principale" cause du dommage ni ne prévoit que le dommage résultant des importations faisant l'objet d'un commerce déloyal doit être jaugé par rapport à d'autres facteurs, comme les importations non visées, qui peuvent contribuer au dommage global causé à la branche de production. Il est clair que l'existence d'un dommage causé par d'autres facteurs n'impose pas une détermination négative.

L'évaluation de la question de savoir si le dommage important est causé à la branche de production nationale "en raison des" importations visées "n'oblige pas la Commission à examiner la question du lien de causalité d'une manière particulière" pour autant que "le dommage causé à la branche de production nationale puisse raisonnablement être imputé aux importations visées" et que la Commission "veille à ne pas imputer aux importations visées un dommage provenant d'autres sources." En effet, la Cour d'appel du Circuit fédéral a examiné et confirmé diverses méthodes utilisées par la Commission et a rejeté la "stricte observation d'une formule spécifique".³⁹⁹

7.226. Bien que cette déclaration concernant la législation des États-Unis renseigne sur l'interprétation de cette législation que donne l'USITC, nous ne considérons pas qu'elle soit déterminante en ce qui concerne la compatibilité de la détermination de l'USITC avec les articles 3.5 et 15.5. La compatibilité de l'analyse de l'USITC aux fins de la non-imputation avec ces dispositions doit être déterminée par rapport à la question de savoir si, dans sa détermination, l'USITC a dûment veiller à ne pas imputer aux importations faisant l'objet d'un dumping et aux importations subventionnées un dommage causé par d'autres facteurs.⁴⁰⁰

³⁹⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 118 à 121 (citant l'extrait de la détermination finale de l'USITC, pages 3 à 39 et C-3 à C-7 (pièce IDN-18), page 18).

³⁹⁸ États-Unis, première communication écrite, note de bas de page 630.

³⁹⁹ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 18 et 19. (pas d'italique dans l'original; notes de bas de page omises)

⁴⁰⁰ En outre, nous hésitons à interpréter la déclaration de l'USITC selon laquelle, en vertu de la législation des États-Unis, elle "n'est pas tenue d'isoler le dommage causé par d'autres facteurs du dommage causé par les importations déloyales" comme démontrant que l'USITC n'a pas jugé nécessaire de "séparer et

7.6.2.5 Constatation de vulnérabilité formulée par l'USITC

7.227. L'Indonésie conteste le fait que, ayant constaté que la diminution de la demande, conjuguée à l'expiration du crédit d'impôt pour la liqueur noire, avaient rendu la branche de production vulnérable⁴⁰¹, l'USITC a ensuite constaté que les importations visées menaçaient de causer un dommage à la branche de production dans un avenir imminent. L'Indonésie considère que, si la branche de production était rendue vulnérable par d'autres facteurs, l'autorité chargée de l'enquête ne pouvait pas constater l'existence d'une menace de dommage causée par les importations visées. Elle note en outre que la situation vulnérable de la branche de production nationale des États-Unis avait un poids considérable dans l'analyse positive de la menace de dommage faite par l'USITC.⁴⁰² L'Indonésie fait valoir qu'au lieu de constater qu'en raison de la vulnérabilité de la branche de production nationale, il était plus probable le fait que les importations visées menaçaient de causer un dommage, l'USITC aurait dû analyser isolément l'incidence des importations visées sur la branche de production nationale pendant la période couverte par l'enquête, en isolant les autres facteurs, et, sur la base de cette analyse, déterminer si une menace de dommage était probable au vu de la situation de la branche de production qui n'était pas affectée par ces autres facteurs.⁴⁰³

7.228. Les États-Unis font valoir que l'évaluation de la vulnérabilité faite par l'USITC était fondée sur la situation de la branche de production nationale à la fin de la période couverte par l'enquête, *d'après les tendances de ses indicateurs de résultats pendant la période couverte par l'enquête*. Elle n'était pas, comme l'Indonésie l'affirme, exclusivement fondée sur des événements survenus à la fin de la période couverte par l'enquête, c'est-à-dire l'expiration du crédit d'impôt pour la liqueur noire et la diminution de la demande.⁴⁰⁴ Les États-Unis soutiennent qu'en fait, ces deux éléments, la diminution modérée de la demande et l'expiration du crédit d'impôt pour la liqueur noire, étaient des changements de circonstances par rapport aux circonstances existant pendant la première partie de la période couverte par l'enquête qui sous-tendaient la conclusion de l'USITC selon laquelle l'augmentation notable probable des importations visées serait un déterminant clé des prix intérieurs dans un avenir imminent et aurait probablement pour effet de déprimer les prix dans

distinguer" les effets dommageables de différents facteurs causals. L'Indonésie s'appuie sur le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud* pour affirmer que les articles 3.5 et 15.5 exigent que l'autorité chargée de l'enquête "isole" le dommage causé par d'autres facteurs. (Indonésie, première communication écrite, paragraphes 118 et 119 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 226)) Cependant, les vues de l'Organe d'appel étaient plus nuancées:

Les États-Unis soutiennent que le Groupe spécial États-Unis – Droits antidumping sur les saumons a déclaré à juste titre qu'il n'était pas nécessaire d'"isoler" les effets dommageables des autres facteurs des effets dommageables des importations faisant l'objet d'un dumping. Nous ne sommes pas certains de ce que le groupe spécial chargé dudit différend voulait donner à entendre par l'emploi du mot "isoler". Nous estimons néanmoins, comme les États-Unis, que les différents facteurs causals à l'œuvre dans une branche de production nationale peuvent agir les uns sur les autres et qu'il est bien possible que leurs effets soient interdépendants, de sorte qu'ils produisent un effet *combiné* sur la branche de production nationale. Nous reconnaissons par conséquent qu'il peut n'être pas facile, en pratique, de dissocier et de distinguer les effets dommageables de différents facteurs causals. Toutefois, même si ce processus n'est peut-être pas facile, c'est précisément ce qui est envisagé par le libellé concernant la non-imputation. Si les effets dommageables des importations faisant l'objet d'un dumping et des autres facteurs connus restent amalgamés et ne peuvent être distingués, il n'y a simplement aucun moyen de savoir si un dommage attribué à des importations faisant l'objet d'un dumping était, en réalité, causé par d'autres facteurs. L'article 3.5 exige donc que les autorités chargées de l'enquête entreprennent le processus consistant à évaluer de manière appropriée, et à dissocier et distinguer, les effets dommageables des importations faisant l'objet d'un dumping et ceux d'autres facteurs causals connus.

(Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 228 (italique dans l'original))

À notre avis, dans ce passage, l'Organe d'appel a clairement distingué la prescription imposant de "dissocier et distinguer" les effets d'autres facteurs d'une prescription hypothétique imposant d'"isoler" ces facteurs, et il a constaté que la première était exigée tandis que la dernière ne l'était pas.

⁴⁰¹ Dans ses communications, l'Indonésie désigne parfois le ralentissement économique et la diminution de la demande comme étant la cause de la vulnérabilité de la branche de production des États-Unis; à d'autres moments, elle désigne la diminution de la demande et l'expiration du crédit d'impôt pour la liqueur noire.

⁴⁰² Indonésie, première communication écrite, paragraphes 109 et 116; réponse à la question n° 92 a) du Groupe spécial.

⁴⁰³ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 62; réponse à la question n° 41 du Groupe spécial.

⁴⁰⁴ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 115.

une mesure notable.⁴⁰⁵ En outre, les États-Unis font valoir que l'USITC a cité la diminution de la demande et l'expiration du crédit d'impôt pour la liqueur noire lorsqu'elle a évalué la "vulnérabilité" de la branche de production nationale en établissant la situation de base de la branche de production nationale aux fins de l'analyse d'une menace, y compris l'analyse aux fins de la non-imputation, qui a suivi. Ils soutiennent donc que l'analyse de la "vulnérabilité" faite par l'USITC ne faisait pas partie de son analyse aux fins de la non-imputation, mais constituait plutôt un prélude à l'analyse d'une menace.⁴⁰⁶

7.229. Les États-Unis font en outre valoir que des groupes spéciaux antérieurs ont reconnu qu'une constatation de l'autorité chargée de l'enquête selon laquelle une branche de production était vulnérable à un dommage important réduirait l'importance du changement de circonstances nécessaire pour que la branche de production subisse un dommage important dans un avenir imminent.⁴⁰⁷ Ils font valoir que l'argument de l'Indonésie créerait une situation inextricable: la théorie de l'Indonésie laisse entendre qu'une constatation de vulnérabilité résultant de considérations autres que les importations visées empêcherait d'imputer un quelconque dommage futur subséquent aux importations visées et empêcherait donc de constater l'existence d'une menace de dommage; or, dans les cas où il n'a pas été démontré que la branche de production nationale était vulnérable, les importations visées ne pourraient pas menacer la branche de production. Il s'ensuivrait que les autorités chargées de l'enquête ne pourraient pas formuler de constatations de l'existence d'une menace de dommage important, ce qui rendrait inutiles l'article 3.7 et 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.7 et 15.8 de l'Accord SMC.⁴⁰⁸

7.230. Nous croyons comprendre que l'Indonésie fait valoir que l'USITC a imputé à tort aux importations visées le dommage causé par l'expiration du crédit d'impôt pour la liqueur noire et la diminution de la demande, parce qu'elle s'est appuyée sur sa constatation de vulnérabilité dans son évaluation de l'incidence future probable des importations visées, sans prendre dûment en considération le fait que la vulnérabilité de la branche de production nationale avait été causée par ces autres facteurs, et non par les importations visées.⁴⁰⁹

7.231. Nous notons que des groupes spéciaux dans plusieurs différends antérieurs ont jugé approprié, voire nécessaire, que les autorités chargées de l'enquête analysent d'abord la situation actuelle de la branche de production nationale, avant d'examiner si elle était menacée de subir un dommage en raison des importations visées. En particulier, le Groupe spécial *Égypte – Barres d'armature en acier* a expliqué ce qui suit:

D'un point de vue purement logique, il semblerait nécessaire, afin d'évaluer la probabilité qu'un changement de circonstances particulier fasse qu'une branche de production commence à éprouver un dommage important actuel, de connaître la situation de cette branche de production nationale au départ. Par exemple, si une branche de production augmente sa production, accroît ses ventes, crée des emplois, etc., et fait des bénéfices records, même si les importations faisant l'objet d'un dumping progressent rapidement, on peut supposer qu'il serait plus difficile pour les autorités chargées de l'enquête de conclure qu'elle est menacée de subir un dommage imminent que si la production, les ventes, les emplois, les bénéfices et les autres indicateurs sont peu élevés et/ou à la baisse.⁴¹⁰

⁴⁰⁵ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 296 à 299.

⁴⁰⁶ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 293.

⁴⁰⁷ États-Unis, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 52 (faisant référence aux rapports des Groupes spéciaux *Égypte – Barres d'armature en acier*, paragraphe 7.91; et *Mexique – Sirop de maïs*, paragraphe 7.140); deuxième communication écrite, paragraphe 114 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Égypte – Barres d'armature en acier*, paragraphe 7.91).

⁴⁰⁸ États-Unis, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 53; deuxième communication écrite, paragraphes 119 et 120; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 36.

⁴⁰⁹ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 60; deuxième communication écrite, paragraphe 54.

⁴¹⁰ Rapport du Groupe spécial *Égypte – Barres d'armature en acier*, paragraphe 7.91. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *Mexique – Sirop de maïs*, paragraphe 7.131:

[L]e texte de l'Accord antidumping exige la prise en considération des facteurs énoncés à l'article 3.4 dans une détermination de l'existence d'une menace. L'article 3.7 énonce des facteurs additionnels qui doivent être examinés pour déterminer s'il existe une menace, mais

7.232. Récemment, le Groupe spécial *UE – Biodiesel (Argentine)* a observé que le concept de dommage n'était pas limité à une situation dans laquelle la situation d'une branche de production nationale "en bonne santé" empirait au cours de la période couverte par l'enquête, mais couvrirait aussi les circonstances dans lesquelles une branche de production nationale se trouvant déjà dans une situation difficile au début de la période couverte par l'enquête voyait sa situation se détériorer:

[L]e point de savoir si la situation d'une branche de production est bonne ou mauvaise au début de la période examinée ne permet pas de déterminer si les importations faisant l'objet d'un dumping ont causé un dommage important. ... la notion de dommage au titre de l'article 3 de l'Accord antidumping ne se limite pas à la situation dans laquelle une branche de production en bonne santé subit un dommage causé par des importations faisant l'objet d'un dumping. En fait, la notion de "dommage" exige, selon nous, d'examiner si la situation de la branche de production s'est *détériorée* au cours de la période considérée. Notre point de vue est étayé par le fait que l'article 3.5 lui-même prévoit la possibilité qu'un dommage soit causé par plus d'un facteur.⁴¹¹

7.233. Nous souscrivons à l'interprétation du Groupe spécial *UE – Biodiesel (Argentine)*. À notre avis, les mêmes considérations s'appliquent dans le contexte d'une analyse d'une menace. Le fait que d'autres facteurs peuvent avoir contribué à rendre la branche de production "vulnérable" – c'est-à-dire plus susceptible de subir un dommage futur – n'empêche pas, à notre avis, l'autorité chargée de l'enquête de constater l'existence d'un lien de causalité entre les importations visées et une menace de dommage futur pour la branche de production nationale. Ainsi, dans la mesure où l'Indonésie laisse entendre que le fait que la situation vulnérable de la branche de production nationale était causée par des facteurs autres que les importations faisant l'objet d'un dumping ou les importations subventionnées oblige l'autorité à ne pas imputer un dommage futur aux importations visées ou empêche de constater l'existence d'une menace de dommage, nous considérons que cette affirmation n'a pas de fondement, dans les articles 3 et 15. Nous rejetons l'idée que, s'il est constaté qu'une branche de production nationale est vulnérable à un dommage futur pour des raisons autres que l'effet des importations visées pendant la période couverte par l'enquête, il ne peut pas être constaté qu'elle est menacée de subir un dommage par les importations visées futures. Cela dit, dans les cas où d'autres facteurs ont contribué à la vulnérabilité d'une branche de production nationale, nous nous attendrions à ce que l'incidence future probable de ces autres facteurs soit prise en considération et examinée par l'autorité chargée de l'enquête, afin de veiller à ce qu'aucun dommage futur probable résultant de ces autres facteurs ne soit imputé aux importations visées.

7.234. Dans la présente affaire, sur la base de son examen de divers facteurs, l'USITC a constaté que la branche de production nationale était vulnérable à la fin de la période couverte par l'enquête.⁴¹² L'USITC est parvenue à cette conclusion en examinant la question de la menace de dommage, après avoir déjà déterminé qu'il n'y avait pas eu de dommage important actuel en raison des importations visées pendant la période couverte par l'enquête. Pour parvenir à cette dernière conclusion, elle a déterminé que la détérioration de la situation de la branche de production nationale coïncidait avec un ralentissement économique et une forte diminution de la demande de papiers couchés.⁴¹³ Sur cette base, et compte tenu du fait que, lorsque les importations visées ont dans une large mesure quitté le marché pendant la période intermédiaire de 2010 parce que l'enquête était en cours, bon nombre des indicateurs des résultats de la branche de production nationale ne se sont pas améliorés, l'USITC "[n'a] pas constaté l'existence du lien de causalité suffisant qui était nécessaire pour établir une détermination selon laquelle les importations visées [avaient] une incidence défavorable notable sur la branche de production nationale".⁴¹⁴ Toutefois, nonobstant la diminution de la demande, les tendances à la baisse de presque tous les indicateurs des résultats de la branche de production nationale pendant la période

n'élimine pas l'obligation d'examiner l'incidence des importations faisant l'objet d'un dumping sur la branche de production nationale conformément aux prescriptions de l'article 3.4.

⁴¹¹ Rapport du Groupe spécial *UE – Biodiesel (Argentine)*, paragraphe 7.469. (note de bas de page omise; italique dans l'original)

⁴¹² Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 38.

⁴¹³ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 37.

⁴¹⁴ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 38. L'USITC avait constaté qu'il y avait "certains éléments de preuve montrant que les importations avaient déprimé les prix intérieurs, mais le dossier [n'établissait] pas que les effets des importations visées sur les prix intérieurs étaient notables". (*Ibid.* page 37)

ont eu un poids considérable dans l'examen de l'incidence des importations visées dans un avenir imminent dans le cadre de la conclusion de l'USITC selon laquelle la branche de production était vulnérable à un dommage important.⁴¹⁵

7.235. L'USITC a considéré que cette vulnérabilité rendait la branche de production nationale plus susceptible de subir un dommage futur causé par une augmentation des importations visées.⁴¹⁶ Contrairement à ce que laisse entendre l'Indonésie, l'USITC n'a pas constaté que l'expiration du crédit d'impôt pour la liqueur noire avait contribué à rendre la branche de production nationale vulnérable. Au contraire, l'USITC a observé que la situation de la branche de production nationale aurait pu être pire à la fin de la période couverte par l'enquête, s'il n'y avait pas eu les recettes tirées de ce crédit d'impôt.⁴¹⁷ À notre avis, le fait que la diminution de la demande pendant la période couverte par l'enquête a pu contribuer à la vulnérabilité de la branche de production nationale n'empêchait pas, en lui-même et à lui seul, l'USITC de constater que cette branche de production était vulnérable, ou de conclure que les importations visées causeraient, dans un avenir imminent, un dommage important à la branche de production nationale.

7.236. Enfin, nous notons que l'Indonésie soutient que les États-Unis présument à tort que l'USITC n'a pas fait erreur en examinant si les importations visées menaçaient de causer un dommage compte tenu de la situation de la branche de production nationale à un point unique dans le temps, la fin de la période couverte par l'enquête. L'Indonésie soutient que rien dans les articles 3.7 et 15.7 n'oblige l'autorité chargée de l'enquête à examiner un point unique dans le temps pour évaluer la situation de la branche de production nationale et la question de savoir s'il y a une menace de dommage. Selon elle, ces dispositions exigent que l'autorité chargée de l'enquête examine tout ce qui est arrivé pendant l'ensemble de la période couverte par l'enquête et identifie des changements de circonstances clairs et prévisibles qui feraient que les importations visées causeraient un dommage à la branche de production nationale.⁴¹⁸ Nous ne voyons rien dans le texte de ces dispositions qui étayerait la position de l'Indonésie.

7.237. Nous passons maintenant à l'examen des trois "autres facteurs" allégués qui ont eu une incidence négative sur la branche de production nationale pendant la période couverte par l'enquête, auquel l'USITC a procédé dans le contexte de son analyse aux fins de la non-imputation pour constater l'existence d'une menace de dommage important.

7.6.2.6 Diminution projetée de la demande

7.238. L'Indonésie fait valoir que l'USITC aurait dû constater que la diminution projetée de la demande rompait le lien de causalité entre les importations visées et la menace de dommage pour la branche de production nationale, étant donné en particulier que la diminution de la demande des États-Unis avait conduit à la vulnérabilité de la branche de production nationale, qui constituait elle-même un élément de base à l'appui de la détermination de l'existence d'une menace de dommage établie par l'USITC. L'Indonésie fait aussi valoir que l'examen par l'USITC de la diminution de la demande en tant qu'"autre facteur" consiste en une seule phrase non étayée (citée plus loin au paragraphe 7.241) et ne contient pas d'analyse, de sorte qu'il est impossible d'évaluer s'il est raisonnable.⁴¹⁹

⁴¹⁵ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 38.

⁴¹⁶ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 38: "*Étant donné que la branche de production est déjà affaiblie*, nous concluons que, à moins que des ordonnances en matière de droits antidumping et de droits compensateurs ne soient rendues, des volumes notables d'importations faisant l'objet d'un dumping et d'importations subventionnées gagneront des parts additionnelles du marché des États-Unis dans un avenir imminent et un dommage important sera causé en raison des importations visées" (italique dans l'original). L'USITC a aussi considéré que, compte tenu de la diminution modérée *projetée* de la demande, la croissance future des volumes des importations ne répondrait pas à une demande croissante, mais prendrait des ventes aux fournisseurs actuels, tels que la branche de production nationale. (*Ibid.*)

⁴¹⁷ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), note de bas de page 249. Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'USITC a aussi considéré que le crédit d'impôt pour la liqueur noire avait contribué à faire baisser les prix intérieurs pendant la période couverte par l'enquête. C'était l'une des considérations qui l'avait amenée à ne pas constater que les importations visées avaient déprimé les prix intérieurs de façon notable pendant la période couverte par l'enquête, malgré certains éléments de preuve indiquant une dépression des prix causée par les importations visées pendant la période couverte par l'enquête. (*Ibid.* page 33)

⁴¹⁸ Indonésie, réponse à la question n° 92 c) du Groupe spécial.

⁴¹⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 109 et 116.

7.239. Les États-Unis soutiennent que l'USITC a démontré que les importations visées auraient des effets défavorables sur la branche de production nationale indépendamment de la diminution projetée de la demande: l'USITC a expliqué que l'augmentation probable du volume des importations visées, conjugué à la vente à des prix inférieurs de ces importations, causeraient un dommage important à la branche de production nationale dans un avenir imminent étant donné sa situation vulnérable. Les États-Unis soutiennent que l'USITC a expliqué que la diminution modérée projetée de la demande exacerberait probablement l'incidence défavorable des importations visées sur la branche de production nationale, car au vu de la diminution modérée de la demande, le marché ne pourrait pas faire face à l'augmentation probable des volumes des importations visées sans dommage à la branche de production nationale, et cette augmentation prendrait des ventes aux fournisseurs actuels, y compris les producteurs nationaux.⁴²⁰ Ils ajoutent que l'USITC a expliqué dans ses constatations que la diminution projetée de la demande n'était pas d'une importance telle qu'elle rendrait insignifiants les effets dommageables probables des importations visées ou occulterait leur contribution à ces effets dommageables.⁴²¹

7.240. Nous rappelons que l'autorité chargée de l'enquête peut examiner la situation de la branche de production nationale à la fin de la période couverte par l'enquête comme point de départ de son analyse de la menace de dommage, nonobstant le fait que la situation de la branche de production nationale peut résulter en partie de l'effet de facteurs autres que les importations visées. Pour cette raison, le fait que la diminution de la demande pendant la période couverte par l'enquête a affecté négativement la branche de production nationale n'a pas empêché l'USITC de conclure que les importations visées causeraient un dommage à la branche de production nationale dans un avenir imminent. Par conséquent, notre analyse est axée sur l'examen par l'USITC de l'incidence probable, dans un avenir imminent, de la diminution *projetée* de la demande.

7.241. L'USITC a conclu que la "légère" diminution de la demande projetée pour 2010-2012 (3,3% pour 2011 et 2,5% pour 2012)⁴²² ne rendrait pas insignifiants les effets probables des importations visées sur la branche de production nationale:

Comme il a été indiqué, d'après les projections, la consommation de CCP aux États-Unis va légèrement diminuer de 2010 à 2011. Même s'il est probable qu'une baisse du niveau de la consommation limitera les possibilités de ventes pour la branche de production nationale et réduira les hausses potentielles des prix dans une certaine mesure, la diminution n'est pas d'une importance telle qu'elle rendrait insignifiants les effets probables des importations visées que nous avons décrits plus haut.⁴²³

7.242. En outre, nous rappelons que, en constatant que les importations visées menaçaient de causer un dommage dans un avenir imminent, l'USITC avait observé que, étant donné la diminution projetée de la consommation aux États-Unis, le marché des États-Unis ne serait pas en mesure de faire face à la croissance des importations visées sans dommage important pour la branche de production nationale parce que, dans ce contexte, les importations visées futures ne répondraient pas à une demande croissante, mais prendraient des ventes aux fournisseurs actuels, y compris la branche de production nationale.⁴²⁴

⁴²⁰ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 300; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 55.

⁴²¹ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 300 et 305.

⁴²² Les chiffres sont supprimés de la version publique de la détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 38 et II-12. Toutefois, sur les projections relatives à la demande aux États-Unis ont été fournies au Groupe spécial, à l'Indonésie et aux tierces parties dans l'extrait du mémoire après audition présenté par les requérants à l'USITC, document public ((pièce US-4), page 1 et pièce 1 (*RISI Paper Trader*, juillet 2010), page 21) et ont été analysées dans la première communication écrite des États-Unis (entre autres aux paragraphes 229 et 243). L'Indonésie ne conteste pas le fait que l'USITC s'est appuyée sur ces projections.

⁴²³ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 38 et 39.

⁴²⁴ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 38. L'USITC a dit que "[b]ien que la consommation apparente aux États-Unis ait quelque peu repris pendant la période intermédiaire de 2010 par rapport à ses niveaux les plus bas enregistrés en 2009, RISI prévoit une diminution de [3,3]% de la consommation apparente aux États-Unis de 2010 à 2011 et une nouvelle réduction de [2,5]% en 2012." Comme il est indiqué plus haut (note de bas de page 422), les chiffres ont été supprimés de la version publique de la détermination finale de l'USITC, mais ont été inclus dans le mémoire après audition présenté par les requérants et fourni au Groupe spécial en tant que pièce US-4. En outre, dans son analyse des effets futurs

7.243. L'USITC a aussi traité la diminution de la demande pendant la période couverte par l'enquête en examinant les effets des importations visées sur les prix et l'incidence de ces importations pendant la période couverte par l'enquête. En ce qui concerne les effets sur les prix, elle a décrit la diminution de la demande pendant la période couverte par l'enquête comme un facteur ayant contribué à faire baisser les prix pendant cette période.⁴²⁵ Dans le cadre de son examen de l'incidence des importations visées, l'USITC a noté que la demande des États-Unis avait diminué de 21,3% de 2007 à 2009.⁴²⁶ Elle a aussi cité le ralentissement économique et la "forte diminution de la demande" comme "autre facteur" contribuant à causer un dommage à la branche de production nationale, qui l'avait amenée, entre autres choses, à conclure qu'il y avait un lien de causalité insuffisant entre les importations visées et l'incidence défavorable sur la branche de production nationale. L'"affaiblissement" correspondant de la branche de production nationale était un élément important dans la conclusion de l'USITC selon laquelle, à moins que des ordonnances en matière de droits antidumping et de droits compensateurs ne soient rendues, les importations visées causeraient un dommage important à la branche de production nationale dans un avenir imminent.⁴²⁷

7.244. L'analyse par l'USITC du dommage probable repose principalement sur ses constatations concernant les effets de l'augmentation projetée du volume des importations (due, en grande partie, à l'augmentation projetée de la capacité en Chine) et sur sa conclusion que les importations seraient vendues à des prix inférieurs à celui des papiers couchés nationaux.⁴²⁸ En examinant l'analyse par l'USITC de l'incidence future de la diminution projetée de la demande, nous notons en particulier que l'USITC qualifie la diminution projetée de la demande de "légère". À cet égard, nous notons que, bien que de 2007 à 2009 la consommation de papiers couchés aux États-Unis ait diminué de 21,3% (-7,7% en 2007-2008 et -14,7% en 2008-2009)⁴²⁹, selon les données de Resource Information Systems Inc. (RISI) sur lesquelles l'USITC s'est appuyée, il était prévu qu'elle diminue de 3,3% en 2011 et de 2,5% en 2012.⁴³⁰ Le fait qu'une diminution beaucoup plus prononcée de la demande (21,3%) n'avait pas convaincu l'USITC de conclure qu'il y avait un lien de causalité entre les importations visées et le dommage causé à la branche de production nationale à la fin de la période couverte par l'enquête ne signifie pas, à notre avis, qu'elle ne pouvait pas constater l'existence d'une menace de dommage nonobstant une diminution projetée de 5,8%. Nous ne voyons pas pourquoi la moindre importance de la diminution projetée, dans les circonstances propres à la branche de production nationale qui étaient projetées pour un avenir imminent, aurait nécessairement dû amener l'USITC à la même conclusion négative que celle qu'elle avait formulée au sujet du lien de causalité avec le dommage important actuel. À notre avis, l'explication de l'USITC concernant l'incidence future probable de la diminution projetée de la demande, à savoir qu'elle n'était "pas d'une importance telle qu'elle rendrait insignifiants les effets probables des importations visées", est raisonnable à la lumière des faits, et aurait pu être donnée par une autorité chargée de l'enquête objective et impartiale. Compte tenu de ce qui précède,

des importations visées sur les prix, l'USITC a considéré que la diminution de la consommation et l'augmentation de la production de pâte due au crédit d'impôt pour la liqueur noire, qui avaient probablement exercé une pression négative sur les prix intérieurs pendant la période couverte par l'enquête, ne joueraient pas le même rôle dans un avenir imminent. Elle a estimé ce qui suit:

Il est probable que la consommation intérieure ne diminuera que légèrement de 2010 à 2011. Même s'il est probable que l'atonie de la demande restreindra le redressement des prix dans une certaine mesure, il n'y a pas de projections prévoyant une forte chute de la consommation semblable à celle de 2009. En outre, le crédit d'impôt pour la "liqueur noire" a expiré en 2009 et ne sera probablement pas renouvelé. Sans le poids de ces autres forces du marché, nous anticipons que les volumes notables des importations visées seront un déterminant clé des prix sur le marché intérieur. Nous avons décrit plus haut comment les importations visées avaient tiré les prix intérieurs vers le bas à la fin de 2008 et au début de 2009.

(Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 34)

⁴²⁵ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 33.

⁴²⁶ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), par exemple, les pages 22 et C-6 (tableau C-3).

⁴²⁷ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 38.

⁴²⁸ Cependant, contrairement à ce que les États-Unis laissent entendre, la constatation de l'USITC concernant les effets des importations visées dans l'avenir n'est pas totalement indépendante de la diminution projetée de la demande – l'USITC fait observer que "le marché des États-Unis ne peut pas faire face à la croissance des importations visées sans dommage important pour la branche de production des États-Unis" et que l'augmentation des volumes des importations ne répondra pas à une demande croissante, mais prendra des ventes, entre autres choses, à la branche de production nationale.

⁴²⁹ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), tableau C-3, page C-6.

⁴³⁰ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 38; extrait du mémoire après audition présenté par les requérants à l'USITC (pièce US-4), page 1 et pièce 1 (*RISI Paper Trader*, juillet 2010), page 21; et États-Unis, première communication écrite, paragraphes 229 et 243.

nous concluons que l'Indonésie n'a pas établi que l'USITC avait imputé aux importations visées un dommage imminent qui serait probablement causé par la diminution projetée de la demande.

7.6.2.7 Expiration du crédit d'impôt pour la "liqueur noire"

7.245. La "liqueur noire" est un sous-produit de la production de pâte à papier. Le crédit d'impôt en cause était un crédit d'impôt pour les combustibles de substitution égal à 0,50 dollar US le gallon de "liqueur noire", que certains producteurs de la branche de production nationale ont reçu en 2009.⁴³¹ Il a pris effet à la fin de 2007 et a expiré à la fin de 2009.⁴³² Les parties défenderesses ont soutenu devant l'USITC que le crédit d'impôt avait permis aux producteurs nationaux de baisser les prix de certains papiers couchés en 2009⁴³³, tandis que les requérants ont fait valoir que le crédit d'impôt n'était pas un facteur entrant en ligne de compte dans les décisions en matière de prix prises par les producteurs nationaux en 2009.⁴³⁴

7.246. Bien que la manière dont l'Indonésie a formulé son argument ait évolué au cours de la présente procédure⁴³⁵, nous croyons comprendre qu'elle estime que l'expiration du crédit d'impôt pour la liqueur noire était un "autre facteur" qui causerait un dommage à la branche de production nationale dans l'avenir et que l'USITC a imputé de manière inadmissible le dommage causé par l'expiration de ce crédit d'impôt aux importations visées. L'Indonésie note à cet égard que l'USITC a constaté que le crédit d'impôt pour la liqueur noire avait atténué les effets de dépression des prix causés par les importations visées et conféré un avantage aux niveaux des coûts et des activités liées à la production des producteurs nationaux. Elle affirme que l'USITC a considéré que le crédit d'impôt pour la liqueur noire était un des facteurs qui avait rompu le lien de causalité entre les importations visées et la situation de la branche de production nationale pendant la période couverte par l'enquête. L'Indonésie fait valoir que l'USITC n'a absolument pas pris en considération, ni traité dans le cadre de son analyse d'une menace, le fait que les importations visées réagiraient probablement différemment sur un marché sans la "subvention" relative au crédit d'impôt pour la liqueur noire.⁴³⁶ L'Indonésie reproche aussi à l'USITC de ne pas avoir

⁴³¹ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages V-2 et VI-18 à VI-20. Les États-Unis indiquent que les producteurs nationaux pouvaient bénéficier du crédit pour les mélanges combustibles de substitution parce qu'ils utilisaient de la liqueur noire, un sous-produit de leur processus de mise en pâte du bois, comme source d'énergie de substitution pour leurs usines de fabrication de carton. (États-Unis, réponse à la question n° 46 a) du Groupe spécial)

⁴³² Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 25. La détermination finale indique que des producteurs individuels des États-Unis ont déclaré des montants allant de 132 millions à 2,1 milliards de dollars EU de crédit d'impôt pour la liqueur noire – même s'ils ne sont pas tous imputables à la production de papiers couchés – dans le cadre de leur "recettes d'exploitation" ou "autres recettes". (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), note de bas de page 164)

⁴³³ Dans son mémoire avant audition, APP a parlé du crédit d'impôt pour la liqueur noire comme d'"une subvention ... massive qui incitait énormément les producteurs nationaux à baisser les prix pour acheter le volume qui leur permettrait d'obtenir ces crédits d'impôt". (Extrait du mémoire avant audition présenté par APP à l'USITC, pages 24, 30, 36, 49 à 53 et 72 (pièce US-95), page 24). Voir aussi le mémoire avant audition présenté par APP à l'USITC (pièce IDN-45), page 3, dans lequel APP fait valoir que "la société NewPage a dit à plusieurs reprises qu'elle avait transmis ce crédit d'impôt à ses clients sous la forme d'une baisse des prix. Le dossier confirme l'existence d'une importante transmission de ces crédits. Ce changement opéré en 2009 a eu une grande incidence sur les niveaux des prix intérieurs, tant pour les producteurs intégrés que pour les producteurs non intégrés", et cette "concurrence au sein de la branche de production s'est intensifiée en 2009, lorsque les producteurs nationaux ont commencé à se livrer une concurrence de plus en plus féroce en vue d'obtenir une plus large part d'un marché total en déclin, de façon à augmenter la production pour demander des subventions lucratives relatives à la "liqueur noire". Ces crédits et la concurrence au sein de la branche de production qu'ils ont induite ont gravement faussé le marché en 2009 et ont provoqué la baisse des prix." (souligné dans l'original) APP formule des observations semblables à la page 36 du même document.

⁴³⁴ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 25.

⁴³⁵ L'Indonésie a fait valoir que l'USITC avait constaté que le crédit d'impôt pour la liqueur noire était un autre facteur ayant rompu le lien de causalité entre les importations visées et la situation de la branche de production nationale pendant la période couverte par l'enquête (Indonésie, réponse à la question n° 47 du Groupe spécial); que le crédit d'impôt avait rendu la branche de production vulnérable (Indonésie, première communication écrite, paragraphe 114; réponse à la question n° 97 du Groupe spécial); que son expiration avait rendu la branche de production vulnérable (Indonésie, première communication écrite, paragraphe 109; réponse aux questions n° 41 et n° 47 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphes 55 à 63); et que l'USITC avait constaté que l'expiration du crédit d'impôt était une cause de dommage futur probable pour la branche de production nationale parce qu'elle contribuait à la vulnérabilité de la branche de production des États-Unis (Indonésie, première communication écrite, paragraphes 106, 108 et 109; réponse à la question n° 45 a) du Groupe spécial).

⁴³⁶ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 55.

effectué une "analyse concrète" de ce facteur, sur la base de constructions économiques, comme elle l'avait fait dans son analyse du dommage actuel.⁴³⁷ Elle lui reproche également d'avoir examiné la question de la menace de dommage dans le contexte d'une branche de production nationale qui était vulnérable.⁴³⁸

7.247. Les États-Unis font valoir que, comme il a expiré en 2009, le crédit d'impôt pour la liqueur noire n'était plus un "autre facteur" que l'autorité chargée de l'enquête devait "examiner" conformément aux articles 3.5 et 15.5, et l'USITC a considéré logiquement que ce crédit d'impôt n'aurait aucun effet – positif ou négatif⁴³⁹ – à l'avenir. Ils contestent l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle l'USITC a constaté que l'expiration du crédit d'impôt pour la liqueur noire était une source de la vulnérabilité de la branche de production nationale. En fait, l'USITC a noté que les indicateurs financiers de la branche de production nationale en 2009 auraient pu être pires qu'ils ne l'étaient, s'il n'y avait pas eu les versements temporaires au titre du crédit d'impôt pour la liqueur noire effectués cette année-là. Les États-Unis soutiennent que l'USITC a considéré le crédit d'impôt pour la liqueur noire comme un événement unique qui a pu occulter toute l'étendue de la vulnérabilité de la branche de production nationale en 2009 et a constaté que son non-renouvellement éliminait un facteur qui avait contribué à la baisse des prix du produit national similaire en 2009, occultant ainsi la contribution des importations visées à la dépression des prix observée cette année-là.⁴⁴⁰ Les États-Unis affirment aussi que, pendant l'enquête, les parties intéressées indonésiennes n'ont pas fait valoir que l'expiration du crédit d'impôt pour la liqueur noire causerait probablement un dommage à la branche de production nationale dans l'avenir.⁴⁴¹

7.248. L'USITC a considéré que les versements au titre du crédit d'impôt pour la liqueur noire reçus par les producteurs pendant la période couverte par l'enquête avaient réduit leurs coûts et amélioré leur situation financière en 2009. Elle a aussi indiqué que le crédit d'impôt pour la liqueur noire était un facteur qui avait occulté la contribution des importations visées aux effets négatifs sur les prix pendant la période couverte par l'enquête et empêché de voir clairement si les prix montraient une tendance négative, puisqu'il avait contribué à réduire les prix pratiqués par les producteurs nationaux.⁴⁴² Dans sa détermination de l'existence d'une menace de dommage, l'USITC a noté que le crédit d'impôt avait expiré à la fin de 2009; par conséquent, tout avantage que la branche de production en tirait en 2009 n'existerait plus dans un avenir imminent.⁴⁴³ L'USITC n'a pas examiné plus avant le crédit d'impôt pour la liqueur noire et ne l'a pas traité dans son examen de la non-imputation.

7.249. Nous rappelons que, au lieu de constater que le crédit d'impôt pour la liqueur noire avait été un "autre facteur" causant un dommage à la branche de production nationale, l'USITC a constaté qu'il avait atténué le dommage subi par la branche de production nationale pendant la période couverte par l'enquête. Il est clair que, après avoir noté que le crédit d'impôt pour la liqueur noire avait expiré à la fin de 2009 de sorte qu'il n'aurait aucun effet à l'avenir, l'USITC a considéré ce crédit d'impôt comme un événement unique (limité à l'année 2009), dont l'expiration n'aurait aucune incidence sur la branche de production nationale dans l'avenir. À notre avis, une autorité chargée de l'enquête impartiale et objective aurait pu considérer, comme l'USITC l'a fait, que l'expiration d'un crédit d'impôt qui n'avait procuré un avantage à la branche de production nationale que pendant une année de la période couverte par l'enquête n'était pas un "autre

⁴³⁷ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 61.

⁴³⁸ Indonésie, réponse à la question n° 47 du Groupe spécial.

⁴³⁹ Les États-Unis soutiennent aussi que, même si l'USITC "a reconnu que les producteurs nationaux avaient tiré des recettes du crédit d'impôt pour la liqueur noire en 2009, [elle] n'a jamais constaté que le crédit d'impôt pour la liqueur noire procurait un avantage net à la branche de production nationale". (États-Unis, réponse à la question n° 46 a) du Groupe spécial (faisant référence à la détermination finale de l'USITC (pièce US-1), notes de bas de page 164 et 249))

⁴⁴⁰ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 117 et 125.

⁴⁴¹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 309; deuxième communication écrite, paragraphe 125.

⁴⁴² Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 33.

⁴⁴³ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 38. Comme il est indiqué plus haut (note de bas de page 424), dans son analyse des effets futurs des importations visées sur les prix, l'USITC a aussi considéré que la diminution de la consommation et l'augmentation de la production de pâte due au crédit d'impôt pour la liqueur noire, qui avait expiré en 2009, avaient probablement exercé une pression négative sur les prix intérieurs pendant la période couverte par l'enquête, mais ne joueraient pas le même rôle dans un avenir imminent. L'USITC a constaté que "[s]ans le poids de ces autres forces du marché ... les volumes notables des importations visées seraient un déterminant clé des prix sur le marché intérieur". (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 34)

facteur" menaçant de causer un dommage à la branche de production nationale dans l'avenir.⁴⁴⁴ En d'autres termes, une autorité chargée de l'enquête impartiale et objective aurait pu, dans ces circonstances, considérer l'absence d'un avantage financier unique et temporaire qui n'avait plus effet à la fin de la période couverte par l'enquête comme "donnée de base" pour son examen de la question de savoir si les importations visées menaçaient de causer un dommage important à la branche de production nationale. À notre avis, le traitement par l'USITC de l'absence du crédit d'impôt pour la liqueur noire dans l'avenir est motivé et adéquat.^{445,446}

7.250. Pour les raisons qui précèdent, nous concluons que l'Indonésie n'a pas établi que l'USITC avait agi d'une manière incompatible avec les articles 3.5 et 15.5 en ce qui concerne son traitement de l'expiration du crédit d'impôt pour la liqueur noire.

7.6.2.8 Importations non visées

7.251. L'USITC a constaté que les importations non visées n'étaient pas un "autre facteur" qui avait rendu insignifiants les effets probables des importations visées comme cause de dommage imminent pour la branche de production nationale. Elle a observé que les importations non visées avaient perdu une part de marché au profit à la fois des importations visées et du produit national similaire (sauf pendant la période intermédiaire de 2010 au cours de laquelle les importations visées avaient diminué et les importations non visées avaient gagné des parts de marché) et que leurs prix étaient généralement plus élevés que ceux des importations visées. L'USITC a conclu que, dans l'avenir, les importations visées exerceraient une concurrence au niveau des prix pour regagner la part de marché qu'elles avaient perdue au profit à la fois de la branche de production nationale et des importations non visées pendant la période intermédiaire de 2010.⁴⁴⁷

⁴⁴⁴ Il existe quelques points de désaccord entre les parties sur la question de savoir si l'incidence globale du crédit d'impôt sur la branche de production était, pendant la période où il s'appliquait, positive. Dans notre analyse, nous nous concentrons sur l'incidence du crédit d'impôt pendant la période couverte par l'enquête, en tant qu'élément apportant un avantage aux producteurs nationaux et atténuant la tendance à la baisse de leur situation financière, et sur l'absence de cette incidence positive sur les producteurs nationaux dans l'avenir.

⁴⁴⁵ Comme il est indiqué plus haut, l'Indonésie fait aussi valoir que l'USITC n'a absolument pas pris en considération, ni traité dans le cadre de son analyse d'une menace, le fait que les importations visées réagiraient probablement différemment sur un marché sans la "subvention". Nous ne voyons pas très bien si cet argument de l'Indonésie fait référence à l'analyse des effets futurs des importations visées sur les prix effectuée par l'USITC. En tout état de cause, nous examinons l'analyse de l'USITC concernant les effets futurs sur les prix dans la section suivante du présent rapport, qui concerne les allégations de l'Indonésie au titre des articles 3.7 et 15.7.

⁴⁴⁶ En établissant cette détermination, nous rappelons que les parties intéressées indonésiennes n'ont pas fait valoir, pendant l'enquête, que l'expiration du crédit d'impôt pour la liqueur noire causerait probablement un dommage à la branche de production nationale dans l'avenir. Par conséquent, il n'est pas clair pour nous que l'expiration du crédit d'impôt pour la liqueur noire était un autre facteur "connu" menaçant de causer un dommage à la branche de production nationale. Les arguments des parties intéressées étaient axés sur les effets de réduction des prix qu'a eu le crédit d'impôt pendant la période couverte par l'enquête et, dans une certaine mesure, sur l'incidence de son expiration sur les résultats de la branche de production nationale. (Indonésie, réponse à la question n° 47 du Groupe spécial (faisant référence à l'extrait du mémoire avant audition présenté par APP à l'USITC, pages 5 et 51 (pièce IDN-36), page 5))

⁴⁴⁷ Détermination finale de l'USITC (pièces IDN-18/US-1), page 39:

Il en va de même pour les importations de CCP en provenance de pays autres que la Chine et l'Indonésie [c'est-à-dire qu'elles ne rendraient pas insignifiants les effets probables des importations visées]. Ces importations non visées étaient vendues sur le marché des États-Unis pendant toute la période examinée, bien que, de 2007 à 2009, leur part de marché ait baissé de 9,3 points de pourcentage, passant globalement de 25,4% en 2007 à 16,1% en 2009. La part de marché détenue par les importations non visées était de 18,4% pendant la période intermédiaire de 2009 et de 24,5% pendant la période intermédiaire de 2010. Même si les importations non visées ont effectivement gagné des parts de marché pendant la période intermédiaire de 2010 lorsque les importations visées ont quitté le marché parce que les enquêtes étaient en cours, la branche de production nationale a aussi gagné 6,8 points de pourcentage de part de marché entre la période intermédiaire de 2009 et la période intermédiaire de 2010. En outre, les données disponibles indiquent que les prix des importations non visées sont généralement plus élevés que ceux des importations visées. Une fois les droits préliminaires levés, les importations visées exerceront une concurrence au niveau des prix pour regagner la part de marché qu'elles ont perdue au profit à la fois de la branche de production nationale et des importations non visées pendant la période intermédiaire de 2010, ce qui rendra le marché des États-Unis plus compétitif au niveau des prix.

7.252. L'Indonésie fait valoir que la détermination de l'existence d'une menace de dommage établie par l'USITC ne contient aucune analyse qui tienne compte du fait que les importations visées ne prendraient pas de parts de marché exclusivement à la branche de production nationale, mais gagnerait probablement des parts de marché sur les importations non visées. L'Indonésie note à cet égard que l'USITC a constaté que, pendant la période couverte par l'enquête, les importations visées avaient gagné une part de marché au détriment des importations non visées et non de la branche de production nationale. Elle fait valoir que dans la mesure où les importations visées gagneraient des parts de marché sur les importations non visées dans l'avenir, la probabilité d'une incidence défavorable sur la branche de production nationale s'en trouverait réduite.⁴⁴⁸ Par conséquent, l'argument de l'Indonésie concerne l'explication donnée par l'USITC pour sa constatation selon laquelle les importations visées prendraient, dans l'avenir, des parts de marché à la fois à la branche de production nationale et aux importations non visées.

7.253. Les États-Unis font valoir que l'USITC n'a identifié aucun effet défavorable causé par les importations non visées pendant la période couverte par l'enquête, et que l'Indonésie ne fait pas valoir que les importations non visées causeraient un dommage à la branche de production nationale et, par conséquent, ne peut établir que l'USITC a imputé à tort aux importations visées un dommage probablement causé par les importations non visées.⁴⁴⁹ Les États-Unis font aussi valoir qu'il n'y a aucune incompatibilité entre les constatations de l'USITC concernant les parts de marché détenues pendant la période couverte par l'enquête et sa constatation selon laquelle les importations visées prendraient des ventes à la branche de production nationale dans l'avenir.⁴⁵⁰

7.254. L'Indonésie ne fait pas valoir que les importations non visées causeraient dans l'avenir un dommage à la branche de production nationale.⁴⁵¹ Au contraire, il apparaît que son argument consiste à dire que les importations non visées atténueraient tout effet dommageable des importations visées futures en perdant des parts de marché au profit de ces importations, au lieu que ce soit la branche de production nationale qui perde cette part de marché. Étant donné que l'Indonésie n'allègue pas que les importations non visées étaient un "autre facteur" menaçant de causer un dommage à la branche de production nationale⁴⁵², nous concluons qu'elle n'a pas établi le bien fondé de l'allégation selon laquelle l'USITC n'a pas dûment examiné si le dommage que menaçaient de causer les importations non visées avait été imputé aux importations visées. Par conséquent, nous concluons que l'Indonésie n'a pas établi *prima facie* l'existence d'une violation de l'obligation de non-imputation au titre des articles 3.5 et 15.5 en ce qui concerne l'examen par l'USITC des importations non visées, et nous rejetons l'allégation de l'Indonésie qui se rapporte à cet "autre" facteur allégué.

7.6.2.9 Conclusion générale sur les allégations de l'Indonésie au titre de l'article 3.5 de l'Accord antidumping et de l'article 15.5 de l'Accord SMC

7.255. Compte tenu de ce qui précède, nous constatons que l'Indonésie n'a pas établi que la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC était incompatible avec l'article 3.5 de l'Accord antidumping et l'article 15.5 de l'Accord SMC parce que l'USITC avait imputé aux importations visées des effets défavorables causés par d'autres facteurs.

⁴⁴⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 110 et 117; réponse à la question n° 48 b) du Groupe spécial.

⁴⁴⁹ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 301 et 306 à 308; deuxième communication écrite, note de bas de page 218.

⁴⁵⁰ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 301 et 306 à 308.

⁴⁵¹ Voir Indonésie, réponse à la question n° 48 du Groupe spécial: "Dans la mesure où les importations visées gagnaient des parts de marché sur les importations non visées, la probabilité d'une incidence défavorable sur la branche de production nationale s'en trouverait réduite." Cela donne à penser que la position de l'Indonésie n'est pas que les importations non visées menaçaient de causer un dommage, c'est-à-dire étaient un "autre facteur connu [menaçant de causer] un dommage", mais qu'elles atténueraient tout dommage causé par les importations visées en perdant des parts de marché au profit de ces importations.

⁴⁵² Nous notons aussi que rien dans les éléments de preuve versés au dossier, qui ont été communiqués au Groupe spécial, n'indique que des arguments ont été présentés devant l'USITC en vue de montrer que les importations non visées causaient, ou causeraient dans l'avenir, un dommage à la branche de production nationale.

7.6.3 Allégations au titre de l'article 3.7 de l'Accord antidumping et de l'article 15.7 de l'Accord SMC (menace de dommage)

7.6.3.1 Introduction

7.256. L'Indonésie allègue que la détermination de l'existence d'une menace de dommage établie par l'USITC est incompatible avec l'article 3.7 de l'Accord antidumping et l'article 15.7 de l'Accord SMC parce que l'USITC a fondé certaines constatations sur des conjectures et de lointaines possibilités.⁴⁵³ Spécifiquement, l'Indonésie conteste deux constatations intermédiaires qui font partie du fondement de la détermination positive de l'existence d'une menace de dommage établie par l'USITC, à savoir: que les importations visées gagneraient une part de marché au détriment de la branche de production nationale; et que les importations visées auraient des effets défavorables sur les prix des produits nationaux.⁴⁵⁴ Selon l'Indonésie, l'USITC a fondé ces constatations sur des conjectures ou des hypothèses concernant certains événements qui n'étaient pas nettement prévus et imminents, en violation de l'article 3.7 et de l'article 15.7.⁴⁵⁵

7.257. Les États-Unis font valoir que l'USITC a fondé sa détermination de l'existence d'une menace de dommage sur des faits et des changements de circonstances qui étaient nettement prévus et imminents, et demandent au Groupe spécial de rejeter les allégations de l'Indonésie.⁴⁵⁶

7.6.3.2 Critère juridique au titre de l'article 3.7 de l'Accord antidumping et de l'article 15.7 de l'Accord SMC

7.258. L'article 3.7 de l'Accord antidumping dispose ce qui suit:

La détermination concluant à une menace de dommage important se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités. Le changement de circonstances qui créerait une situation où le dumping causerait un dommage doit être nettement prévu et imminent.[*] En déterminant s'il y a menace de dommage important, les autorités devraient examiner, entre autres, des facteurs tels que:

- i) taux d'accroissement notable des importations faisant l'objet d'un dumping sur le marché intérieur, qui dénote la probabilité d'une augmentation substantielle des importations;
- ii) capacité suffisante et librement disponible de l'exportateur, ou augmentation imminente et substantielle de la capacité de l'exportateur, qui dénote la probabilité d'une augmentation substantielle des exportations faisant l'objet d'un dumping vers le marché du Membre importateur, compte tenu de l'existence d'autres marchés d'exportation pouvant absorber des exportations additionnelles;
- iii) importations entrant à des prix qui auront pour effet de déprimer les prix intérieurs dans une mesure notable ou d'empêcher dans une mesure notable des hausses de ces prix, et qui accroîtraient probablement la demande de nouvelles importations; et
- iv) stocks du produit faisant l'objet de l'enquête.

⁴⁵³ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 4.

⁴⁵⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 124 (faisant référence à l'extrait de la détermination finale de l'USITC, pages 3 à 39 et C-3 à C-7 (pièce IDN-18), pages 38 et 39).

⁴⁵⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 124; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 65; et deuxième communication écrite, paragraphe 64.

⁴⁵⁶ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 259.

Un seul de ces facteurs ne constituera pas nécessairement en soi une base de jugement déterminante, mais la totalité des facteurs considérés doit amener à conclure que d'autres exportations faisant l'objet d'un dumping sont imminentes et qu'un dommage important se produirait à moins que des mesures de protection ne soient prises.

[note de bas de page de l'original]¹⁰ Par exemple, et non limitativement, il devrait y avoir 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.

7.259. Le texte de l'article 15.7 de l'Accord SMC correspond en grande partie à celui de l'article 3.7 de l'Accord antidumping, sans la note de bas de page 10, et avec l'ajout d'un facteur que l'autorité chargée de l'enquête devrait examiner, à savoir la nature de la subvention et les effets qu'elle aura probablement sur le commerce (article 15.7 i)).⁴⁵⁷

7.260. Les allégations de l'Indonésie concernent la première phrase de l'article 3.7 de l'Accord antidumping et de l'article 15.7 de l'Accord SMC, qui exige de l'autorité chargée de l'enquête qu'elle fonde la détermination positive de l'existence d'une menace de dommage "sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités". De plus, l'Indonésie fait référence à la deuxième phrase de ces dispositions qui prévoit que le changement de circonstances, qui créerait une situation où le dumping causerait un dommage, doit être nettement prévu et imminent.⁴⁵⁸

7.261. L'Organe d'appel a déclaré que l'article 3.7 et l'article 15.7 conjugueraient des prescriptions positives – la détermination concluant à une menace de dommage doit "se fonder[] sur des faits" et montrer comment un changement de circonstances "nettement prévu et imminent" entraînerait de nouvelles importations visées causant un dommage dans un avenir proche – et une prohibition expresse d'une détermination fondée "seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités".⁴⁵⁹ Une détermination de l'existence d'une menace de dommage exige donc que la détermination de l'autorité chargée de l'enquête divulgue clairement ses inférences et explications afin de s'assurer que toutes projections ou hypothèses élaborées par celle-ci concernant des événements futurs probables sont adéquatement expliquées et étayées par des éléments de preuve positifs versés au dossier⁴⁶⁰, et font apparaître un degré élevé de probabilité que les événements prévus se produiront.⁴⁶¹

7.262. L'article 3.7 et l'article 15.7 indiquent clairement que certains facteurs, énumérés, concernant la probabilité d'une augmentation des importations (fondés sur le taux d'accroissement des importations, la capacité des exportateurs, l'existence d'autres marchés d'exportation et, au titre de l'article 15.7, la nature de la subvention et les effets qu'elle aura sur le commerce), les effets des importations sur les prix futurs et la demande future probable d'importations, et les stocks devraient être examinés pour faire une détermination de l'existence d'une menace de dommage.⁴⁶² Il est également entendu que l'Accord antidumping et l'Accord SMC exigent l'examen des facteurs énoncés à l'article 3.4 et à l'article 15.4 pour une détermination de l'existence d'une menace de dommage important. L'objectif est d'établir un contexte à la lumière duquel l'autorité chargée de l'enquête peut évaluer si d'autres importations visées imminentes affecteront la situation de la branche de production au point qu'un dommage important se produirait en

⁴⁵⁷ Des groupes spéciaux antérieurs ont conclu que les décisions concernant l'article 3.7 éclairaient l'interprétation de l'article 15.7 et vice versa. Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 7.2159. Aucune différence entre les deux dispositions n'est pertinente pour les questions soulevées dans le présent différend.

⁴⁵⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 122; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 65; et deuxième communication écrite, paragraphe 64.

⁴⁵⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux VI (article 21:5 – Canada)*, paragraphe 96 (citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 136). Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 85; et le rapport du Groupe spécial *Japon – DRAM (Corée)*, paragraphe 7.415.

⁴⁶⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux VI (article 21:5 – Canada)*, paragraphe 96 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 136). Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 85.

⁴⁶¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux VI (article 21:5 – Canada)*, paragraphe 109.

⁴⁶² Rapport du Groupe spécial *Mexique – Sirop de maïs*, paragraphes 7.125 et 7.126.

l'absence de mesures de protection.⁴⁶³ Lorsqu'elles détermineront l'existence d'une menace de dommage important, les autorités chargées de l'enquête devront aussi nécessairement faire des projections concernant la "survenance d'événements futurs", puisque les événements futurs "ne peu[vent] jamais être définitivement établi[s] par des faits". Malgré cette incertitude intrinsèque, un "établissement correct" des faits dans le cadre d'une détermination concluant à une menace de dommage important doit se fonder sur des événements qui, bien qu'ils ne se soient pas encore produits, doivent être "nettement prévu[s] et imminent[s]", conformément à l'article 3.7 et à l'article 15.7.⁴⁶⁴

7.263. À cet égard, l'article 3.7 et l'article 15.7 disposent que "[l]e changement de circonstances qui créerait une situation où [le dumping/la subvention] causerait un dommage doit être nettement prévu et imminent". Le changement de circonstances qui donnerait lieu à une situation où le dommage se produirait n'est pas limité – il peut englober un événement unique, ou une série d'événements, ou des faits intervenus dans la situation de la branche de production, et/ou concernant les importations faisant l'objet d'un dumping ou subventionnées, qui amènent à conclure qu'il est possible de prédire que le dommage qui ne s'est pas encore produit se produirait de manière imminente.⁴⁶⁵

7.6.3.3 Constatation de l'USITC selon laquelle les importations visées gagneraient des parts de marché au détriment de la branche de production nationale

7.264. L'Indonésie conteste la conclusion de l'USITC selon laquelle les importations visées gagneraient des parts de marché au détriment de la branche de production nationale dans un avenir imminent. En particulier, elle conteste la constatation de l'USITC selon laquelle les "volumes futurs des importations visées prendr[ai]ent des ventes aux fournisseurs actuels tels que la branche de production nationale".⁴⁶⁶ Cette conclusion était précédée par la constatation de l'USITC selon laquelle le volume et la part de marché des importations visées seraient probablement notables dans un avenir imminent. L'Indonésie affirme également que l'USITC a fondé sa constatation d'une augmentation notable probable du volume des importations visées sur des conjectures plutôt que sur des faits.⁴⁶⁷

7.265. L'USITC a conclu que le volume des importations visées serait probablement notable dans un avenir imminent, tant en quantité absolue que par rapport à la consommation et à la production des États-Unis, et que l'augmentation de la part de marché des importations visées serait probablement notable.⁴⁶⁸ L'USITC a fondé ces conclusions sur les tendances des importations visées pendant la période couverte par l'enquête et sur certaines projections qu'elle a faites concernant l'avenir imminent. Ces constatations font partie de l'ensemble plus large de considérations qui ont amené l'USITC à conclure que la branche de production nationale était menacée de subir un dommage important en raison des importations visées.

7.266. Pour arriver à sa constatation d'une augmentation probable du volume des importations visées, l'USITC s'est appuyée principalement sur le fait que les importations visées avaient augmenté de façon substantielle pendant la période couverte par l'enquête, malgré une diminution substantielle de la consommation apparente aux États-Unis, et sur sa conclusion selon laquelle les producteurs étrangers visés avaient la capacité d'augmenter davantage leurs expéditions vers les États-Unis dans un avenir imminent, et étaient incités à le faire. S'agissant du premier élément, l'USITC a d'abord conclu que, pendant la période couverte par l'enquête, les importations visées en provenance de Chine et d'Indonésie avaient augmenté de façon notable, tant en termes absolus

⁴⁶³ Voir plus haut, paragraphe 7.231 et note de bas de page 410.

⁴⁶⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 85 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, note de bas de page 59 et paragraphe 56).

⁴⁶⁵ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VI*, paragraphe 7.57.

⁴⁶⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 124 (faisant référence à l'extrait de la détermination finale de l'USITC, pages 3 à 39 et C-3 à C-7 (pièce IDN-18), page 38); déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 65; et deuxième communication écrite, paragraphe 64.

⁴⁶⁷ Dans les sections de ses communications concernant ses allégations au titre des articles 3.5 et 15.5 et au titre des articles 3.8 et 15.8, l'Indonésie a donné plus de précisions sur certains des arguments étayant ses allégations au titre des articles 3.7 et 15.7. Dans la présente section, lorsque cela est pertinent, nous prenons en compte les déclarations de l'Indonésie qui concernent ses allégations au titre des articles 3.7 et 15.7, quel que soit l'endroit où elle a formulé ces arguments dans ses communications.

⁴⁶⁸ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 30 et 31.

que par rapport à la consommation apparente et à la production aux États-Unis.⁴⁶⁹ Elle a noté que les importations visées étaient présentes, affichant des volumes et parts de marché substantiels, au début de la période couverte par l'enquête et qu'elles ont accru leur présence sur le marché des États-Unis pendant la période 2007-2009. Elle a observé que pendant cette période le volume des importations visées avait augmenté de 3,8% et la part de marché de 4,4 points de pourcentage. Les importations visées sont tombées de 398 309 tonnes courtes en 2007 à 382 245 tonnes courtes en 2008, avant d'augmenter "fortement" pour atteindre 413 593 tonnes courtes en 2009. L'USITC a également noté que, pendant la même période (2007-2009), le rapport entre les importations visées et la production des États-Unis a augmenté de 4,3 points de pourcentage.⁴⁷⁰ Elle a observé que les importations visées avaient augmenté malgré une diminution substantielle de la consommation apparente aux États-Unis.⁴⁷¹

7.267. Comme il est indiqué plus haut, l'USITC a conclu en outre que les producteurs étrangers visés avaient la capacité d'augmenter leurs exportations vers les États-Unis. Elle a conclu que l'augmentation de la capacité de production en Chine entre 2009 et 2011 serait substantielle et que la croissance projetée de la consommation en Chine et dans le reste de l'Asie ne serait pas suffisante pour absorber la nouvelle capacité.⁴⁷²

7.268. L'USITC a également conclu que les producteurs étrangers visés étaient incités à augmenter leurs exportations vers les États-Unis. Elle a d'abord constaté que ces producteurs avaient fortement intérêt à augmenter leurs expéditions vers le marché des États-Unis. Elle s'est appuyée, entre autres choses, sur une déclaration sous serment d'un représentant d'un distributeur national (déclaration sous serment d'Unisource) qui indiquait qu'un de ces producteurs, APP, avait prévu de doubler ses expéditions vers les États-Unis et était disposé à baisser ses prix.⁴⁷³ L'USITC a également noté que, peu après avoir perdu son principal distributeur aux États-Unis – Unisource Worldwide, Inc. (Unisource) – en 2009, APP avait établi son propre distributeur sur le marché des États-Unis – Eagle Ridge Paper Co. (Eagle Ridge) dans le but, d'après ce que l'USITC a constaté, de maintenir et d'accroître sa présence sur le marché des États-Unis.⁴⁷⁴ L'USITC a estimé en outre que le marché des États-Unis était bien compris par les producteurs de Chine et d'Indonésie, et qu'il était attractif pour les producteurs étrangers visés du point de vue des prix et d'autres caractéristiques du marché.⁴⁷⁵

⁴⁶⁹ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 27.

⁴⁷⁰ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 26.

⁴⁷¹ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 30 et note de bas de page 230. L'USITC a noté que la consommation apparente aux États-Unis était tombée de 2,86 millions de tonnes courtes en 2007 à 2,64 millions de tonnes courtes en 2008, et à 2,25 millions de tonnes courtes en 2009, soit une diminution globale de 21,3% entre 2007 et 2009. Elle a aussi noté que les importations visées avaient fortement diminué pendant la période intermédiaire de 2010, tant en termes absolus que par rapport à la production et à la consommation, comparativement à la période intermédiaire de 2009. Les importations visées ont été de 210 506 tonnes courtes pendant la période intermédiaire de 2009 et de 85 033 tonnes courtes pendant la période intermédiaire de 2010. Sur une base mensuelle, les importations visées ont continué d'afficher des niveaux élevés en janvier et en février 2010 puis ont brusquement chuté en mars 2010, le mois où l'USDOC a rendu des déterminations préliminaires positives en matière de droits compensateurs. L'USITC a constaté que la diminution des volumes des importations visées à la fin de la période couverte par l'enquête était imputable au fait que ces enquêtes étaient en cours et que, en l'absence de ces enquêtes, les volumes absolus et relatifs des importations visées auraient probablement été plus élevés pendant la période intermédiaire de 2010. (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 27) L'USITC a noté à cet égard que, d'après la disposition légale régissant le traitement par l'USITC des renseignements postérieurs à la requête, si un quelconque changement dans le volume des marchandises visées depuis le dépôt de la requête dans le cadre d'une enquête était lié au fait que l'enquête était en cours, l'USITC pouvait réduire le poids accordé aux données correspondant à la période suivant le dépôt de la requête. (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), note de bas de page 174)

⁴⁷² Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 28.

⁴⁷³ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 29; extraits caviardés de la détermination finale de l'USITC et des observations finales présentées par APP à l'USITC (pièce US-107), pages 1 et 2.

⁴⁷⁴ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 29.

⁴⁷⁵ L'USITC a constaté que les prix étaient généralement plus élevés aux États-Unis qu'en Chine ou que dans d'autres marchés d'Asie. À son avis, le fait qu'une grande partie des papiers couchés était fournie dans le cadre de ventes au comptant permettait aux acheteurs de changer de fournisseurs assez facilement. De plus, l'USITC a estimé que, compte tenu de la prédominance des produits sous marque privée – les marchands ou les détaillants offrant des papiers couchés sous leurs propres marques –, il était facile d'étendre la présence des importations visées sur le marché des États-Unis même sans infrastructure de publicité ou de distribution. (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 29) L'Indonésie affirme que l'attractivité du marché des

7.269. Par ailleurs, l'USITC a aussi constaté que les importations visées auraient des effets défavorables sur les prix – spécifiquement, ventes à des prix inférieurs et dépression des prix – dans un avenir imminent.⁴⁷⁶

7.270. L'USITC a ensuite évalué l'incidence probable des importations visées sur la branche de production nationale. Elle a constaté que la branche de production nationale était vulnérable à un dommage important étant donné la tendance à la baisse de presque tous ses indicateurs de résultats pendant la période couverte par l'enquête.⁴⁷⁷ L'USITC a conclu que, compte tenu de cette situation vulnérable, la branche de production nationale continueraient probablement d'enregistrer une détérioration de ses résultats, à mesure que des volumes croissants d'importations visées à bas prix entreraient sur le marché des États-Unis et concurrenceraient le produit national similaire.⁴⁷⁸ Elle a ajouté ce qui suit:

Les producteurs visés ont déjà montré qu'ils avaient la capacité et la volonté de baisser les prix des marchandises visées qui étaient déjà vendues à des prix inférieurs à ceux du produit national similaire afin d'augmenter leurs exportations vers les États-Unis de façon notable, même sur un marché en repli. Nous pensons que ce comportement continuera dans un avenir imminent, au vu en particulier des nouvelles capacités notables en Chine, de l'établissement d'Eagle Ridge en 2009 et de l'attractivité du marché des États-Unis.

Le marché des États-Unis ne peut pas faire face à la croissance des importations visées sans dommage important pour la branche de production des États-Unis. Bien que la consommation apparente aux États-Unis ait quelque peu repris pendant la période intermédiaire de 2010 par rapport à ses niveaux les plus bas enregistrés en 2009, RISI prévoit une diminution de [3,3]% de la consommation apparente aux États-Unis de 2010 à 2011 et une nouvelle réduction de [2,5⁴⁷⁹]% en 2012. Par conséquent, les volumes futurs des importations visées ne répondront pas à une demande croissante des États-Unis pour les CCP, mais prendront des ventes aux fournisseurs actuels tels que la branche de production nationale.

Étant donné que la branche de production est déjà affaiblie, nous concluons que, à moins que des ordonnances en matière de droits antidumping et de droits compensateurs ne soient rendues, des volumes notables d'importations faisant l'objet d'un dumping et d'importations subventionnées gagneront des parts additionnelles du marché des États-Unis dans un avenir imminent et un dommage important sera causé en raison des importations visées.⁴⁸⁰

7.271. Nous passons maintenant à l'examen des arguments présentés par l'Indonésie à l'appui de son allégation selon laquelle l'USITC a fondé sa constatation selon laquelle les importations visées

États-Unis ne pouvait pas être considérée comme un facteur qui changerait dans un avenir imminent. Nous notons que l'attractivité du marché des États-Unis pour les producteurs visés était un facteur qui a existé pendant toute la période couverte par l'enquête. Toutefois, l'USITC n'a pas conclu que ce facteur changerait dans un avenir imminent. En fait, elle a conclu que rien n'indiquait que les producteurs visés trouveraient dans un avenir imminent le marché des États-Unis moins attractif qu'ils ne l'avaient trouvé entre 2007 et 2009 lorsqu'ils avaient augmenté leurs exportations vers les États-Unis et leur part de marché. (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 29)

⁴⁷⁶ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 34 et 35.

⁴⁷⁷ L'USITC a indiqué que, de 2007 à 2009, la branche de production nationale a enregistré des baisses à deux chiffres en ce qui concerne la production, les expéditions, l'utilisation de la capacité, les ventes nettes, le personnel affecté à la production, les revenus d'exploitation et les dépenses en capital. (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 38)

⁴⁷⁸ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 38.

⁴⁷⁹ Ce pourcentage, ainsi que la diminution projetée de 3,3% de la consommation aux États-Unis de 2010 à 2011, sont supprimés de la version publique de la détermination de l'USITC. (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 38) Toutefois, comme il est indiqué plus haut, dans la note de bas de page 422, les projections relatives à la demande aux États-Unis ont été fournies au Groupe spécial, à l'Indonésie et aux tierces parties dans l'extrait du mémoire après audition présenté par les requérants à l'USITC, document public ((pièce US-4), page 1 et pièce 1 (*RISI Paper Trade*, juillet 2010), page 21) et ont été analysées dans la première communication écrite des États-Unis (entre autres aux paragraphes 229 et 243).

⁴⁸⁰ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 38 (notes de bas de page omises). Comme il est indiqué dans la section précédente du présent rapport, l'USITC a en outre estimé que l'effet d'autres facteurs dans un avenir imminent ne rendrait pas insignifiants les effets probables des importations visées.

gagneraient des parts de marché au détriment de la branche de production nationale sur des conjectures ou des hypothèses.

7.6.3.3.1 Tendances des parts de marché pendant la période couverte par l'enquête

7.272. Bien que l'Indonésie présente ses allégations et ses arguments comme se rapportant aux constatations de l'USITC relatives à la part de marché, nous croyons comprendre que l'Indonésie conteste également la conclusion de l'USITC selon laquelle les volumes futurs des importations visées ne répondraient pas à une demande croissante des États-Unis, mais prendraient des ventes aux fournisseurs actuels, y compris la branche de production nationale.⁴⁸¹

7.273. L'Indonésie fait valoir que la constatation de l'USITC selon laquelle les importations visées gagneraient des parts de marché au détriment de la branche de production nationale était fondée sur des conjectures ou des hypothèses. Selon elle, rien dans le dossier ne permettait à l'USITC de tirer cette conclusion parce que cette situation – les importations visées prenant des parts de marché à la branche de production nationale – ne s'est pas produite pendant la période couverte par l'enquête; l'Indonésie estime que, pendant la période couverte par l'enquête, les importations visées ont cherché à obtenir des parts de marché en concurrence avec les importations non visées, et non avec la branche de production nationale.⁴⁸² De plus, elle fait valoir que, contrairement à ce que les États-Unis affirment, il n'y avait pas de corrélation entre l'augmentation des importations visées et la baisse des expéditions de la branche de production nationale aux États-Unis pendant la période couverte par l'enquête.⁴⁸³

7.274. L'argument central de l'Indonésie à l'appui de ses allégations est que l'absence de corrélation évidente entre les importations visées et les tendances de la part de marché de la branche de production nationale pendant la période couverte par l'enquête diminue la probabilité que les importations visées prennent une part de marché à la branche de production nationale dans un avenir imminent.

7.275. Les États-Unis estiment que l'USITC disposait de nombreux éléments de preuve à l'appui de sa conclusion que les importations visées gagneraient une part de marché au détriment de la branche de production nationale. Ils considèrent que les arguments de l'Indonésie sont fondés sur des hypothèses erronées selon lesquelles les tendances observées pendant la période couverte par l'enquête, qui ont influé sur la détermination négative de l'USITC concernant le dommage actuel, se poursuivraient dans un avenir imminent. Selon eux, l'Indonésie ne tient aucun compte des explications fournies par l'USITC selon lesquelles des changements de circonstances nettement prévus et imminents rendaient probable une augmentation notable du volume des importations visées dans un avenir imminent.⁴⁸⁴ Les États-Unis font en outre valoir que la conclusion de l'USITC était fondée, entre autres choses, sur le fait que la demande projetée ne pouvait pas absorber une telle augmentation, sur les tendances des volumes pendant la période 2007-2009 et sur les tendances des parts de marché pendant la période intermédiaire.⁴⁸⁵

⁴⁸¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 129 (faisant référence à l'extrait de la détermination finale de l'USITC, pages 3 à 39 et C-3 à C-7 (pièce IDN-18), page 38).

⁴⁸² L'Indonésie affirme que, pendant la période 2007-2009, les importations visées et la branche de production nationale ont gagné des parts de marché sur les importations non visées; et, pendant la période intermédiaire, les importations visées ont perdu des parts de marché, tandis que les importations non visées en ont gagné. (Indonésie, première communication écrite, paragraphe 128 (faisant référence à l'extrait de la détermination finale de l'USITC, pages 3 à 39 et C-3 à C-7 (pièce IDN-18), pages 22 et 23))

⁴⁸³ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 65 (faisant référence à États-Unis, première communication écrite, paragraphe 263).

⁴⁸⁴ Les États-Unis, en particulier, font référence à la conclusion de l'USITC selon laquelle les producteurs visés avaient la capacité d'augmenter leurs exportations vers les États-Unis dans un avenir imminent, et étaient incités à le faire. (États-Unis, première communication écrite, paragraphes 223, 261 et 284)

⁴⁸⁵ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 267 à 271. Les États-Unis indiquent que l'Indonésie ne conteste pas que le volume des importations visées augmenterait probablement de façon notable dans un avenir imminent. (États-Unis, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 45; deuxième communication écrite, paragraphe 131) Toutefois, plusieurs des arguments de l'Indonésie, en particulier ceux qui ont trait à la détermination établie par l'USITC concernant l'augmentation probable de la capacité des producteurs visés, à l'établissement d'Eagle Ridge et à la déclaration sous serment d'Unisource, contestent cette constatation. (Voir, par exemple, Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 75.)

7.276. Nous notons tout d'abord que la position de l'Indonésie laisse entendre qu'une constatation au sujet d'événements futurs contribuant à une détermination positive de l'existence d'une menace de dommage pourrait être considérée comme fondée sur des conjectures plutôt que sur des faits si les événements qui se produisaient pendant la période couverte par l'enquête ne correspondaient pas clairement à la situation dont l'autorité chargée de l'enquête avait prédit qu'elle se produirait. En d'autres termes, s'agissant de la question dont le Groupe spécial est saisi, si la part de marché et le volume des importations visées, d'une part, et de la branche de production nationale, d'autre part, ne montrent aucune corrélation inverse claire pendant la période couverte par l'enquête, une détermination indiquant que dans un avenir imminent les importations visées gagneraient une part de marché au détriment de la branche de production nationale serait nécessairement fondée sur des conjectures plutôt que sur des faits.

7.277. Nous ne sommes pas d'accord. À notre avis, les projections concernant des événements futurs ne doivent pas nécessairement montrer une poursuite des tendances qui ont eu lieu pendant la période couverte par l'enquête pour que la détermination de l'existence d'une menace de dommage soit fondée sur des faits, par opposition à des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités. Comme il est noté plus haut, l'autorité chargée de l'enquête est tenue de fournir une explication motivée et adéquate de la façon dont les éléments de preuve versés au dossier étayent sa constatation selon laquelle une situation de dommage se produirait dans un avenir imminent.⁴⁸⁶ Alors que nous attendons de l'autorité qu'elle s'appuie sur des faits relatifs au présent pour étayer les projections qu'elle établit concernant le futur et les conclusions qu'elle en tire au sujet du futur, à notre avis, les événements qui ont eu lieu pendant la période couverte par l'enquête fournissent le contexte au vu duquel l'autorité chargée de l'enquête peut évaluer les événements futurs probables, mais ne limitent pas le champ des projections qu'elle peut faire concernant les événements futurs.⁴⁸⁷ Bien entendu, l'autorité chargée de l'enquête serait censée expliquer le changement de circonstances qui fera que la situation future sera différente du passé.

7.278. Ayant ces considérations à l'esprit, nous procédons à l'examen des arguments présentés par l'Indonésie à l'appui de son affirmation selon laquelle la constatation de l'USITC concernant la part de marché future probable des importations visées était fondée sur des conjectures plutôt que sur des faits.

7.279. Nous notons que, comme l'Indonésie l'affirme, l'USITC a observé qu'au cours de la période 2007-2009, les importations visées et la branche de production nationale avaient gagné des parts de marché au détriment des importations non visées, dans un contexte d'une diminution notable de la demande de 21,3%.⁴⁸⁸ Alors que la part de marché des importations non visées est tombée de 25,4% en 2007 à 16,1% en 2009 (-9,3 points de pourcentage)⁴⁸⁹, la part de marché des importations visées a augmenté de 13,9% en 2007 à 18,3% en 2009 (+4,4 points de pourcentage)⁴⁹⁰ et la part de marché de la branche de production nationale a augmenté de 60,7% en 2007 à 65,5% en 2009 (+4,8 points de pourcentage).⁴⁹¹ Toutefois, l'USITC a également noté que, pendant la dernière partie de la période couverte par l'enquête, c'est-à-dire pendant la période intermédiaire, lorsque les importations visées ont quitté le marché parce que les enquêtes étaient en cours, tant la part de marché des importations non visées que celle de la branche de production nationale ont augmenté.⁴⁹² Le volume des importations visées est tombé de

⁴⁸⁶ Voir le paragraphe 7.6 du présent rapport.

⁴⁸⁷ À cet égard, nous partageons l'avis du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VI* selon lequel l'examen des facteurs énoncés à l'article 3.2 et 3.4 de l'Accord antidumping, et à l'article 15.2 et 15.4 de l'Accord SMC, dans le contexte d'une analyse de la menace de dommage, "fait partie du contexte au vu duquel les autorités chargées de l'enquête peuvent évaluer les effets des importations futures faisant l'objet d'un dumping et/ou subventionnées". (Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VI*, paragraphe 7.111)

⁴⁸⁸ La consommation apparente aux États-Unis est tombée de 2,86 millions de tonnes courtes en 2007 à 2,64 millions de tonnes courtes en 2008, et à 2,25 millions de tonnes courtes en 2009. La consommation apparente aux États-Unis s'est élevée à 1,07 million de tonnes courtes pendant la période intermédiaire de 2009 et à 1,25 million de tonnes courtes pendant la période intermédiaire de 2010. (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 22, 26, 36 et 44; notes de bas de page 129 et 230; et tableau C-3)

⁴⁸⁹ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 23, 36 et 39; tableau IV-7, page IV-12; et tableau C-3, page C-6.

⁴⁹⁰ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 22 et 36; tableau IV-7, page IV-12; et tableau C-3, page C-6.

⁴⁹¹ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 22 et 36; tableau IV-7, page IV-12; et tableau C-3, page C-6.

⁴⁹² Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 39.

210 506 tonnes courtes pendant la période intermédiaire de 2009 à 85 033 tonnes courtes pendant la période intermédiaire de 2010⁴⁹³, et leur part de marché a baissé de 12,9 points de pourcentage entre la période intermédiaire de 2009 et la période intermédiaire de 2010 (de 19,7% à 6,8%), alors que les parts de marché des importations non visées et de la branche de production nationale ont augmenté de 6,1 points de pourcentage (de 18,4% à 24,5%) et de 6,8 points de pourcentage (de 61,9% à 68,7%), respectivement.⁴⁹⁴

7.280. L'Indonésie estime qu'il n'y avait pas de corrélation entre les volumes des importations visées et la diminution des expéditions de la branche de production nationale, parce que le volume des expéditions de la branche de production nationale a diminué chaque année pendant la période couverte par l'enquête, y compris de 2007 à 2008, lorsque le volume des importations visées a aussi diminué.⁴⁹⁵ Selon l'Indonésie, s'il y avait eu une corrélation entre les volumes des importations visées et les expéditions en trafic intérieur, ces dernières auraient dû augmenter pendant la période durant laquelle les importations visées ont diminué (c'est-à-dire 2007-2008).

7.281. Les tendances des volumes observées pendant la période couverte par l'enquête n'étaient pas l'allégation de l'Indonésie selon laquelle les volumes des importations visées et les expéditions de la branche de production nationale n'étaient pas corrélés. L'USITC a noté que, pendant la période 2007-2009, dans un contexte de diminution notable de la demande, les importations visées étaient la seule source dont le volume avait augmenté sur le marché des États-Unis, puisque le volume des expéditions de la branche de production nationale aux États-Unis et celui des importations non visées avaient diminué au cours de cette période.⁴⁹⁶ L'argument de l'Indonésie est centré sur la seule année de la période couverte par l'enquête pendant laquelle les importations visées ont diminué, et ne tient pas compte de la conclusion générale de l'USITC concernant l'évolution du volume des importations visées sur l'ensemble de la période couverte par l'enquête.⁴⁹⁷ Comme il est indiqué plus haut, malgré la baisse observée pendant la première année de la période couverte par l'enquête, l'USITC a constaté que, durant la période 2007-2009, les importations visées avaient augmenté et que cette augmentation était notable.⁴⁹⁸ Par contre, les volumes des expéditions de la branche de production nationale ont diminué tout au long de cette période. Nous notons également que, pendant la dernière partie de la période couverte par l'enquête, à savoir la période intermédiaire de 2010, durant laquelle le volume des importations visées a baissé, le volume des expéditions de la branche de production nationale et celui des importations non visées ont augmenté.

7.282. Compte tenu de ce qui précède, à notre avis, les mouvements des parts de marché enregistrés tout au long de la période couverte par l'enquête, en particulier pendant la période intermédiaire, n'étaient pas l'allégation de l'Indonésie selon laquelle les importations visées et la branche de production nationale n'ont pas été en concurrence pour obtenir des parts de marché pendant la période couverte par l'enquête, ou que les modifications de leurs parts de marché respectives n'ont montré aucune corrélation pendant la période couverte par l'enquête. Nous n'interprétons pas non plus la détermination de l'USITC comme exprimant une constatation selon laquelle les importations visées ont uniquement été en concurrence avec les importations non visées pour obtenir des parts de marché pendant la période couverte par l'enquête, comme l'Indonésie le laisse entendre.⁴⁹⁹ Les modifications relatives des volumes et des parts de marché de la branche de production nationale, des importations visées et des importations non visées pendant toute la période couverte par l'enquête donnent à penser, au contraire, que ces trois groupes de fournisseurs étaient en concurrence dans une large mesure sur le marché des

⁴⁹³ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 27 et tableau C-3.

⁴⁹⁴ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 22, 23 et 39, et tableau C-3.

⁴⁹⁵ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 70; deuxième communication écrite, paragraphe 72 (faisant référence à l'extrait de la détermination finale de l'USITC, pages 3 à 39 et C-3 à C-7 (pièce IDN-18), tableau C-3).

⁴⁹⁶ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 26 et 27. Les expéditions de la branche de production nationale aux États-Unis sont tombées de 1 737 222 tonnes courtes en 2007 à 1 648 972 tonnes courtes en 2008 et à 1 477 233 tonnes courtes en 2009, et le volume des importations non visées est tombé de 727 306 tonnes courtes en 2007 à 611 626 tonnes courtes en 2008 et à 363 472 tonnes courtes en 2009. Alors que le volume des importations visées est tombé de 398 309 tonnes courtes en 2007 à 382 245 tonnes courtes en 2008, les importations visées ont augmenté "fortement", atteignant 413 593 tonnes courtes en 2009, pour une augmentation globale de 3,8% pendant la période 2007-2009.

⁴⁹⁷ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 27.

⁴⁹⁸ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 26 et 27. Voir aussi *ibid.*, tableau C-3.

⁴⁹⁹ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 67.

États-Unis. Ainsi, à notre avis, cet aspect des constatations de l'USITC n'est pas contredit par les éléments de preuve dont elle disposait.

7.283. L'Indonésie estime que les tendances observées pendant la période intermédiaire n'illustrent pas comment les importations visées seraient en concurrence avec la branche de production nationale pour obtenir une part de marché si des ordonnances n'étaient pas imposées parce que les importations visées ont quitté le marché en raison des enquêtes en cours. Selon elle, il ne s'agissait pas d'un gain de part de marché au sens traditionnel d'une concurrence pour obtenir des clients.⁵⁰⁰ De plus, l'Indonésie reproche à l'USITC d'avoir constaté que la suppression des droits préliminaires était un changement de circonstances fondamental justifiant l'imposition de droits.⁵⁰¹

7.284. À notre avis, les arguments de l'Indonésie impliquent que la diminution des importations visées et leur retrait du marché des États-Unis en raison des enquêtes auraient dû être considérés comme signifiant que ces importations ne seraient pas en concurrence avec le produit similaire national et les importations non visées, ou ne leur prendraient pas de part de marché, dans l'avenir si aucun droit n'était imposé. Nous ne voyons rien qui justifie une telle conclusion. Il y a une question plus pertinente que la raison sous-tendant la décision des fournisseurs étrangers de participer au marché des États-Unis, et quand participer, qui consiste à savoir comment le marché répond à cette participation. Dans l'affaire en cause, l'USITC a observé que lorsque les importations visées ont quitté le marché des États-Unis, les volumes et les parts de marché de la branche de production nationale et des importations non visées ont augmenté. Le fait que la baisse de la part de marché des importations visées dans la dernière partie de la période couverte par l'enquête a coïncidé avec un gain de part de marché par la branche de production nationale étaye la constatation de l'USITC selon laquelle l'augmentation probable des importations visées se ferait au détriment des fournisseurs actuels, y compris la branche de production nationale. De plus, nous ne croyons pas que la détermination soit basée sur le fait que la levée des mesures provisoires et les variations ultérieures des volumes et des parts de marché sont le changement de circonstances pertinent qui entraînerait une augmentation des importations visées. L'USITC a tenu compte des effets des droits préliminaires en déterminant que les importations visées chercheraient à regagner des ventes perdues dans l'avenir; toutefois, la détermination de l'USITC est essentiellement axée sur le fait que les importations visées étaient déjà vendues à des prix inférieurs à ceux qui étaient pratiqués par la branche de production nationale pendant la période couverte par l'enquête, et sur la capacité des producteurs visés (à la lumière, notamment, de l'augmentation imminente notable de la capacité de production) d'augmenter leurs volumes de ventes sur le marché des États-Unis, et leur incitation à le faire.

7.285. Nous notons par ailleurs que l'USITC n'a pas conclu que l'augmentation probable des importations visées prendrait des ventes et des parts de marché exclusivement à la branche de production nationale, comme l'Indonésie le donne à penser.⁵⁰² En fait, l'USITC a constaté que les importations visées exerceraient une concurrence au niveau des prix pour regagner la part de marché qu'elles avaient perdue au profit "à la fois de la branche de production nationale et des importations non visées" pendant la période intermédiaire de 2010 et prendraient des ventes "aux fournisseurs actuels tels que la branche de production nationale"⁵⁰³, ce qui faisait clairement référence à la fois à la branche de production nationale et aux importations non visées. Aussi, nous rejetons également comme étant incompatible avec les faits l'affirmation de l'Indonésie indiquant que l'USITC n'a pas examiné le fait que les importations visées gagneraient probablement des parts de marché sur les importations non visées plutôt que sur la branche de production nationale et que la détermination par l'USITC de l'existence d'une menace de dommage ne contenait aucune analyse qui tienne compte du fait que les importations visées n'auraient pas pris de part de marché exclusivement à la branche de production nationale.⁵⁰⁴

7.286. L'Indonésie fait également valoir que les importations visées n'étaient pas responsables de la diminution des volumes des ventes de la branche de production nationale aux États-Unis

⁵⁰⁰ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 67; deuxième communication écrite, paragraphe 68.

⁵⁰¹ Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 44.

⁵⁰² Indonésie, première communication écrite, paragraphe 128; réponse à la question n° 48 b) du Groupe spécial.

⁵⁰³ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 38 et 39.

⁵⁰⁴ Indonésie, réponse à la question n° 48 b) du Groupe spécial.

pendant la période couverte par l'enquête.⁵⁰⁵ Elle indique que l'USITC a constaté que la diminution de la consommation et le ralentissement économique ont été responsables de cette baisse.⁵⁰⁶ À notre avis, toutefois, il était approprié que l'USITC tienne compte des modifications des volumes des importations visées, des ventes du produit similaire national et des importations non visées dans le contexte d'une diminution de la demande aux États-Unis, pour déterminer l'incidence probable du volume des importations visées sur la branche de production nationale. Nous notons que l'USITC a également tenu compte de la diminution projetée de la consommation apparente aux États-Unis lorsqu'elle a conclu que les importations visées gagneraient une part de marché au détriment de la branche de production nationale.⁵⁰⁷

7.287. L'Indonésie estime également qu'il était déraisonnable pour l'USITC de conclure que les importations visées enregistreraient un gain proche des "12 points de pourcentage" de part de marché qu'elles avaient perdus pendant la période intermédiaire.⁵⁰⁸ L'Indonésie estime en outre que l'USITC n'a pas expliqué comment la part de marché des importations visées pourrait augmenter au-delà de ce qu'elle était en 2009; elle fait valoir à cet égard que le seul élément étayant la constatation de l'USITC concernant l'augmentation projetée de la part de marché des importations visées était l'attractivité du marché des États-Unis.⁵⁰⁹ Nous ne sommes pas convaincus par ces arguments. À notre avis, l'USITC a donné une explication raisonnable de sa conclusion selon laquelle la part de marché des importations visées augmenterait de façon notable dans un avenir imminent. En particulier, nous notons que, comme il est indiqué plus haut, l'USITC a principalement fondé cette conclusion sur a) l'augmentation des importations visées pendant la période couverte par l'enquête, et b) ses constatations concernant l'augmentation probable de la capacité de production en Chine et les intentions des producteurs visés s'agissant des exportations. L'Indonésie ne conteste pas le premier point, et plus loin, nous confirmons le second.⁵¹⁰ À notre avis, ces deux ensembles de constatations fournissent une base suffisante pour la conclusion de l'USITC concernant l'augmentation imminente probable de la part de marché des importations visées.⁵¹¹

7.288. Pour les raisons qui précèdent, sur la base des explications fournies par l'USITC à la lumière des éléments de preuve versés au dossier, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que, dans le contexte de son analyse de la menace de dommage, l'USITC avait fondé la conclusion que les volumes futurs des importations visées gagneraient des parts de marché au détriment de la branche de production nationale en prenant des ventes aux producteurs nationaux dans un avenir imminent, sur des conjectures ou de lointaines possibilités.

⁵⁰⁵ Voir, par exemple, Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 48.

⁵⁰⁶ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 121 (faisant référence à l'extrait de la détermination finale de l'USITC, pages 3 à 39 et C-3 à C-7 (pièce IDN-18), pages 37 et 38); réponse à la question n° 41 du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphe 72 (faisant référence à l'extrait de la détermination finale de l'USITC, pages 3 à 39 et C-3 à C-7 (pièce IDN-18), page 37). L'Indonésie fait aussi valoir qu'il n'y avait pas de corrélation entre les variations du volume des importations visées et la situation de la branche de production nationale. (Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 70; deuxième communication écrite, paragraphes 64 et 72; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 47) Ces arguments ont trait au lien de causalité entre les importations visées et la menace de dommage pour la branche de production nationale, et ne sont pas directement pertinents pour notre examen des constatations de l'USITC concernant les augmentations futures probables des volumes et de la part de marché des importations visées.

⁵⁰⁷ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 38, citée plus haut au paragraphe 7.270.

⁵⁰⁸ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 126 (faisant référence à l'extrait de la détermination finale de l'USITC, pages 3 à 39 et C-3 à C-7 (pièce IDN-18), page 38).

⁵⁰⁹ Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 52.

⁵¹⁰ Voir plus loin les paragraphes 7.297 et 7.307.

⁵¹¹ De plus, contrairement à ce que l'Indonésie laisse entendre, la lecture de la détermination dans son ensemble donne à penser que la constatation de l'USITC n'était pas que les importations visées regagneraient les 12,9 points de pourcentage de part de marché perdus pendant la période intermédiaire de 2010, mais que les volumes des importations visées augmenteraient de façon notable dans un avenir imminent pour atteindre des niveaux plus élevés que ceux qui avaient été enregistrés pendant la période couverte par l'enquête. (Voir par exemple la détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 27, 29, 30 et 31.) En outre, nous notons que l'USITC a estimé que la baisse du volume des importations visées pendant la période intermédiaire de 2010 résultait des enquêtes, et que sans ces enquêtes, le volume des importations visées aurait probablement été plus élevé pendant la période intermédiaire de 2010. (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 27) Il apparaît que l'Indonésie convient que cette baisse a été causée par le fait que des enquêtes étaient en cours. (Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 72; deuxième communication écrite, paragraphe 78)

7.6.3.3.2 Augmentation probable de la capacité de production en Chine

7.289. L'Indonésie fait valoir que les constatations de l'USITC concernant la nouvelle capacité en Chine étaient fondées sur des conjectures et n'étaient pas une détermination de l'augmentation probable des importations visées. Elle présente cet argument en réaction à l'argument des États-Unis selon lequel la constatation de l'USITC concernant les gains probables de parts de marché par les importations visées était étayée par une constatation intermédiaire voulant que les importations visées augmenteraient probablement de façon notable, qui était quant à elle étayée par le fait qu'il y aurait une nouvelle capacité substantielle en Chine dont il n'était pas prévu qu'elle serait absorbée par le marché intérieur des producteurs chinois et d'autres marchés en Asie.⁵¹²

7.290. Comme il est indiqué plus haut, l'USITC a estimé que les producteurs visés avaient la capacité d'augmenter leurs expéditions vers les États-Unis en se fondant, en particulier, sur la croissance projetée de la capacité de production en Chine entre 2009 et 2011.

7.291. S'agissant de la nouvelle capacité de la Chine, l'USITC a commencé par noter que les parties étaient en désaccord sur le volume de capacité nouvelle qui serait mise en service en Chine en 2011. L'USITC a noté que, se fondant sur les estimations d'un cabinet-conseil de l'industrie papetière (EMGE & Co.), les requérants ont soutenu que la capacité projetée en Chine augmenterait de 2,9 millions de tonnes courtes en 2011 et que cette capacité accrue ne serait pas absorbée par le marché intérieur chinois ou par d'autres marchés d'Asie. L'USITC a également observé que, d'après les réponses au questionnaire, les sociétés interrogées ont allégué que l'augmentation de la capacité des producteurs chinois en 2010 et 2011 serait inférieure, se situant à 1,5 million de tonnes courtes, et que des augmentations de la capacité étaient nécessaires pour répondre à l'augmentation de la demande en Chine et sur les marchés régionaux et n'étaient pas destinées à l'exportation vers le marché des États-Unis.⁵¹³ L'USITC a constaté que même ce volume moindre de capacité accrue indiqué par les sociétés interrogées était substantiel, puisqu'il équivalait à environ 75% de la consommation totale des États-Unis en 2009, qui dépassait 2 millions de tonnes. L'USITC a également constaté que, même en supposant que la capacité chinoise additionnelle était mise en service dans l'intention d'approvisionner le marché intérieur chinois en expansion, la croissance projetée de la consommation en Chine ne serait pas suffisante pour absorber la nouvelle capacité chinoise parce que, selon les projections d'un autre cabinet-conseil de l'industrie papetière (RISI), la croissance de la capacité de production chinoise de 2009 à 2011 serait "environ le double" de la croissance de la consommation chinoise. L'USITC a aussi noté que, d'après les projections de RISI, la croissance de la consommation dans le reste de l'Asie serait "bien en deçà" de l'excédent de la croissance projetée de la capacité chinoise par rapport à la croissance projetée de la consommation chinoise.⁵¹⁴

⁵¹² Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 74. L'Indonésie ne conteste pas les constatations de l'USITC concernant la capacité projetée des producteurs indonésiens.

⁵¹³ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 28. Le volume réel a été supprimé de la version non confidentielle de la détermination présentée au Groupe spécial. (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 28) Dans leurs communications au Groupe spécial, les États-Unis indiquent que la nouvelle capacité chinoise évoquée par les sociétés interrogées, et supprimée de la version non confidentielle de l'USITC de la détermination, s'élevait à 1,5 million de tonnes courtes. L'Indonésie ne conteste pas le volume indiqué par les États-Unis.

⁵¹⁴ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 28 et note de bas de page 181. L'USITC a noté ce qui suit:

RISI prévoit que la capacité de produire du papier couché sans bois et du papier couché de pâte mécanique en Chine passera de 7,2 millions de tonnes métriques en 2009 à 9,0 millions de tonnes métriques en 2011, soit une hausse de 1,8 million de tonnes métriques. RISI prévoit que la consommation chinoise de ces produits passera de 5,4 millions de tonnes métriques en 2009 à 6,3 millions de tonnes métriques en 2011, soit une hausse de 900 000 tonnes métriques. L'excédent de la croissance de la capacité par rapport à la croissance de la consommation est de 900 000 tonnes métriques. Pièce 28 jointe au mémoire avant audition présenté par APP à l'USITC.

Bien que la combinaison des catégories de papier couché sans bois et de papier couché de pâte mécanique retenues par RISI soit probablement un peu plus large que les papiers visés par la définition du Département du commerce, nous considérons que les données sont probantes en ce qui concerne la croissance relative probable de la capacité et la consommation en Chine de produits visés.

La croissance de la consommation dans le reste de l'Asie ne devrait pas, d'après les projections, absorber l'excédent de la capacité chinoise par rapport à la consommation. Compte non tenu du

7.292. Il ressort donc clairement de la détermination que l'USITC s'est appuyée, dans sa constatation d'une augmentation probable de la capacité de production en Chine, sur des éléments de preuve versés au dossier provenant de deux sources, à savoir l'augmentation de 1,5 million de tonnes courtes de la capacité projetée par les sociétés interrogées (ce qui, nous le rappelons, serait toujours pour l'USITC une augmentation substantielle de la capacité de production) et les projections de RISI concernant la croissance de la consommation en Chine et sur d'autres marchés asiatiques (que l'USITC a utilisées comme indicateur de l'importance de l'augmentation de la capacité et de l'aptitude de ces marchés à l'absorber).

7.293. En l'espèce, l'Indonésie estime que l'USITC n'a tenu aucun compte des données réelles communiquées par les exportateurs chinois dans leurs réponses au questionnaire, donnant à entendre que les données de RISI n'auraient pas dû être utilisées de préférence aux données plus précises du questionnaire. À cet égard, elle reproche à l'USITC de s'être appuyée sur une "source provenant d'une tierce partie" qui, comme l'USITC l'a admis, couvrirait une gamme plus large de produits que ceux qui faisaient l'objet de l'enquête.⁵¹⁵ L'Indonésie renvoie le Groupe spécial au tableau VII-2 de la détermination, qui contient les données des producteurs chinois pour la période couverte par l'enquête, ainsi que leurs projections pour 2010 et 2011, en ce qui concerne la capacité, la production et les expéditions vers la Chine et des marchés tiers: les États-Unis, l'Union européenne, l'Asie et "tous les autres marchés". Elle estime que le tableau VII-2 indique que les producteurs chinois ont eu une capacité excédentaire chaque année de la période couverte par l'enquête ce qui, à son avis, réfute la théorie de l'USITC d'une augmentation probable des importations visées aux États-Unis, car cela montre que les producteurs chinois n'ont pas utilisé pleinement leur capacité existante d'exporter vers le marché des États-Unis pendant la période couverte par l'enquête. Nous notons toutefois que, selon les données communiquées par les sociétés interrogées, les producteurs chinois ont affiché des niveaux élevés d'utilisation des capacités pendant la période couverte par l'enquête.⁵¹⁶ L'Indonésie fait également valoir que, malgré la nouvelle capacité additionnelle projetée, les producteurs chinois ont prévu un très faible excédent de capacité en 2011.⁵¹⁷ Nous croyons comprendre que l'Indonésie fait valoir que, selon les projections des ventes des producteurs chinois, la capacité de production additionnelle serait absorbée de sorte que ces producteurs n'auraient pas besoin, ou n'auraient pas la possibilité, d'augmenter leurs ventes sur le marché des États-Unis de façon notable. D'après nous, les arguments de l'Indonésie semblent indiquer que ces projections constituaient une base plus appropriée pour évaluer si d'autres marchés pouvaient absorber la capacité de production chinoise additionnelle que les données de RISI sur la croissance projetée de la consommation en Chine et dans le reste de l'Asie et, par conséquent, que l'USITC aurait dû s'appuyer sur ces données dans son analyse de la probabilité d'une augmentation substantielle des exportations chinoises vers le marché des États-Unis.⁵¹⁸

7.294. L'USITC a noté que RISI était une source sur laquelle à la fois les requérants et les sociétés interrogées s'étaient appuyés pour étayer leurs allégations tout au long de l'enquête

Japon (qui devrait perdre un peu de capacité mais augmenter sa production), RISI prévoit que la croissance de la consommation de 2009 à 2011 dépassera la croissance de la capacité dans le reste de l'Asie de 160 000 tonnes, ce qui est bien en deçà de l'excédent de la croissance projetée de la capacité chinoise par rapport à la croissance projetée de la consommation chinoise, de 900 000 tonnes métriques. Pièce 28 jointe au mémoire avant audition présenté par APP à l'USITC.

(Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), note de bas de page 181)

⁵¹⁵ Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 41 et 52.

⁵¹⁶ Selon les données figurant dans le tableau VII-2 de la détermination finale de l'USITC, les taux d'utilisation des capacités des producteurs chinois pendant la période couverte par l'enquête ont été les suivants: 90,7% en 2007; 92,5% en 2008; et 95,9% en 2009.

⁵¹⁷ Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 70; déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 41; et observations sur la réponse des États-Unis à la question n° 97 a) du Groupe spécial.

⁵¹⁸ De plus, nous notons que les États-Unis estiment que les données de RISI étaient complètes, car elles contenaient des projections de la capacité englobant l'ensemble de la branche de production chinoise et des projections de la consommation englobant tous les grands marchés d'Asie, y compris la Chine, alors que les réponses au questionnaire envoyé aux producteurs étrangers concernaient uniquement un sous-ensemble de la branche de production chinoise. (États-Unis, réponse à la question n° 99 du Groupe spécial, note de bas de page 183) L'Indonésie ne partage pas le point de vue selon lequel les réponses au questionnaire envoyé aux producteurs étrangers dont disposait l'USITC ne permettaient pas une couverture complète des exportateurs chinois vers les États-Unis. (Indonésie, observations sur la réponse des États-Unis à la question n° 97 a) du Groupe spécial, note de bas de page 57)

correspondante.⁵¹⁹ Les données de RISI que l'USITC a considérées comme des éléments de preuve de l'augmentation relative probable de la capacité et de la consommation en Chine ont été utilisées par les sociétés interrogées dans les arguments qu'elles ont présentés à l'USITC⁵²⁰, et ces sociétés ont qualifié cette source d'"indépendante".⁵²¹ APP a même qualifié les données de RISI de "meilleures données disponibles pour évaluer la croissance de la consommation en Asie".⁵²² En outre, nous notons que les renseignements de RISI contiennent des données concernant les augmentations projetées de la capacité de production en Chine et la croissance de la consommation sur les marchés chinois et asiatiques, alors que les données indiquées dans le tableau VII contiennent des projections autodéclarées concernant la capacité en Chine et les ventes sur divers marchés. À notre avis, il était raisonnable que l'USITC s'appuie sur les données d'une source indépendante telle que RISI pour examiner si d'autres marchés existants pouvaient absorber les exportations chinoises, plutôt que de s'appuyer exclusivement sur les projections des ventes futures établies par producteurs visés par l'enquête, comme l'Indonésie semble apparemment indiquer qu'elle aurait dû faire. C'est particulièrement vrai dans le cas présent, où la source indépendante, RISI, a été utilisée par les sociétés interrogées elles-mêmes dans leurs communications à l'USITC, et où ces sociétés ont qualifié RISI de source indépendante. De plus, nous notons que l'article 3.7 ii) et l'article 15.7 iii), qui prévoient des principes directeurs pour l'examen d'une nouvelle capacité dans le contexte de l'analyse de la menace de dommage, disposent que, lors de l'examen de ce facteur, il devrait être tenu compte de l'existence d'autres marchés d'exportation pouvant absorber des exportations additionnelles. Compte tenu de ce qui précède, il nous apparaît que les données de RISI étaient une base appropriée pour l'analyse de la capacité additionnelle.

7.295. L'Indonésie reproche à l'USITC de ne pas avoir expliqué en quoi les données trop larges de RISI étaient probantes.⁵²³ L'USITC a noté que le champ des produits visés par les données de RISI était "un peu plus large" que le champ des produits visés par l'enquête. Elle a expliqué que bien que la combinaison des catégories de papier couché sans bois et de papier couché de pâte mécanique retenues par RISI soit probablement un peu plus large que les papiers couchés définis dans l'enquête, elle considérait que les données de RISI "[étaient] probantes en ce qui concerne la croissance relative probable de la capacité et la consommation en Chine des produits visés".⁵²⁴ Par conséquent, nous ne croyons pas que l'USITC s'est appuyée sur les chiffres exacts des données de RISI pour prévoir la probabilité d'une augmentation des importations visées mais qu'elle a utilisé les données de RISI comme indicateur de l'ordre de grandeur de l'augmentation relative de la nouvelle capacité en Chine par rapport à la croissance de la consommation en Chine et sur d'autres marchés asiatiques.⁵²⁵ Compte tenu de ce qui précède, même si elles ne correspondaient pas exactement au produit visé par l'enquête, nous n'estimons pas qu'il était inapproprié que l'USITC examine et emploie les données de RISI. L'Indonésie reproche également à l'USITC d'avoir conclu que la branche de production chinoise exporterait tout son excédent de capacité aux États-Unis pendant la période 2009-2011.⁵²⁶ Or l'USITC n'a pas formulé de telle constatation. Nous ne voyons pas non plus l'examen de cette question par l'USITC comme exprimant l'hypothèse que cela serait le cas. En fait, comme il est indiqué plus haut, l'USITC a constaté que la croissance de la consommation dans le reste de l'Asie serait bien en deçà de l'excédent de la croissance projetée de la capacité chinoise par rapport à la croissance projetée de la consommation chinoise⁵²⁷ et,

⁵¹⁹ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 28. APP a mentionné les données de RISI, par exemple, dans le mémoire après audition qu'elle a présenté à l'USITC (pièce US-104), page 12, dans lequel elle a mentionné la "croissance de la consommation apparente en Chine et dans le reste de l'Asie qui ressortait des données de RISI" (faisant référence à la pièce 28 jointe au mémoire avant audition présenté par APP).

⁵²⁰ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), note de bas de page 181 (faisant référence à la pièce 28 jointe au mémoire avant audition présenté par APP). Ainsi, il apparaît que la pièce 28 jointe au mémoire avant audition présenté par APP a effectivement été communiquée par APP à l'USITC. La pièce 28 jointe au mémoire avant audition présenté par APP a été communiquée dans le présent différend en tant que pièce IDN-52. Voir aussi le mémoire avant audition présenté par APP à l'USITC (pièce IDN-45), pages 136 et 139.

⁵²¹ Mémoire avant audition présenté par APP à l'USITC (pièce IDN-45), pages 122, 134 et 136.

⁵²² Mémoire après audition présenté par APP à l'USITC (pièce US-104), page 13.

⁵²³ Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, note de bas de page 63.

⁵²⁴ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), note de bas de page 181.

⁵²⁵ Cela ressort très clairement de la déclaration de l'USITC selon laquelle RISI prévoyait que la croissance de la capacité serait "environ le double de la croissance de la consommation chinoise". (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 28)

⁵²⁶ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 68 et 71; deuxième communication écrite, paragraphes 70 et 73.

⁵²⁷ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 28.

compte tenu de cela, a conclu que les producteurs visés avaient la capacité d'augmenter leurs expéditions vers les États-Unis de façon notable. Rien dans cette conclusion n'implique que l'USITC a estimé que les producteurs chinois exporteraient aux États-Unis toute la production résultant de la capacité excédentaire.

7.296. L'Indonésie reproche également à l'USITC de ne pas avoir procédé à une analyse d'autres marchés vers lesquels la branche de production chinoise pourrait exporter. Or l'USITC a bien examiné s'il y avait d'autres destinations, outre la principale destination des producteurs chinois, c'est-à-dire leur marché intérieur, qui pourraient absorber la production de leur nouvelle capacité projetée. Nous rappelons que l'USITC a examiné si d'autres marchés asiatiques pourraient absorber des expéditions résultant de la capacité additionnelle, et a conclu qu'ils ne pourraient pas le faire. L'USITC n'a pas procédé à une analyse détaillée de la demande projetée sur d'autres marchés. Elle a toutefois noté que l'Union européenne avait ouvert des enquêtes en matière de droits antidumping et de droits compensateurs visant des papiers couchés en provenance de Chine en 2010, et a estimé que cela pourrait rendre le marché de l'UE moins attractif pour les exportations chinoises dans un avenir imminent.⁵²⁸ Le fait que l'USITC s'est concentrée sur l'Asie et l'UE comme destinations possibles pour les exportations chinoises dans un avenir imminent était, à notre avis, raisonnable étant donné les déclarations faites par les sociétés interrogées dans l'enquête correspondante; dans ses communications dans l'enquête correspondante, APP a principalement identifié le marché chinois, d'autres marchés asiatiques et l'UE comme marchés d'exportation pour les exportations chinoises.⁵²⁹ En outre, l'analyse de l'USITC reflète la configuration existante des ventes des producteurs chinois, puisqu'elle englobe 93% des ventes à l'exportation chinoises pendant la période couverte par l'enquête.⁵³⁰ Dans l'ensemble, nous estimons que l'analyse des autres marchés d'exportation effectuée par l'USITC était fondée sur des faits pertinents, et non sur des hypothèses.⁵³¹

7.297. Pour les raisons qui précèdent, sur la base des explications données par l'USITC à la lumière des éléments de preuve versés au dossier, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que l'USITC avait fondé ses constatations concernant l'augmentation projetée de la capacité de production en Chine sur des conjectures plutôt que sur des faits.

7.6.3.3.3 Déclaration sous serment d'Unisource et établissement d'Eagle Ridge

7.298. L'Indonésie conteste le recours de l'USITC à la déclaration sous serment d'Unisource et à l'établissement d'Eagle Ridge. Elle présente cet argument en réponse aux arguments des

⁵²⁸ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), note de bas de page 188.

⁵²⁹ Mémoire avant audition présenté par APP à l'USITC (pièce IDN-45), page 121, dans lequel APP indique qu'«[i]l n'est guère contestable que la Chine est le plus important marché au monde pour les fournisseurs des papiers couchés visés. RISI affirme carrément que la reprise du marché des papiers couchés sera tirée par la Chine». Voir aussi le mémoire après audition présenté par APP à l'USITC (pièce US-104), page 13, dans lequel APP indique que «[l]a branche de production chinoise a expliqué que ces tonnes additionnelles seraient réparties principalement sur le marché chinois, puis sur d'autres marchés asiatiques, et enfin sur d'autres marchés émergents hors d'Asie»; et le mémoire avant audition présenté par APP à l'USITC (pièce IDN-45), pages 123 à 125, dans lequel APP fait référence à l'Asie comme à d'autres marchés d'exportation». Dans le mémoire après audition présenté par APP à l'USITC (pièce US-104), page 12, APP indique que «toute augmentation de la capacité chinoise sera absorbée entièrement par les marchés asiatiques». Dans le mémoire avant audition présenté par APP à l'USITC (pièce IDN-45), page 125, la société APP fait référence au marché de l'UE comme étant une autre destination possible pour ses exportations lorsqu'elle indique que la «procédure commerciale en cours dans l'UE ne causera pas de détournement de grandes quantités vers les États-Unis». Voir aussi le tableau VII-2 de la détermination finale de l'USITC, qui fait état des expéditions des producteurs chinois vers la Chine, les États-Unis, l'Union européenne, l'Asie et «tous les autres marchés» pendant la période couverte par l'enquête.

⁵³⁰ Sur la base des données figurant dans la détermination de l'USITC, il apparaît que cette dernière a examiné les marchés représentant la grande majorité des ventes chinoises actuelles. D'après le tableau VII-2 et la figure II-1, page 9, de la détermination finale de l'USITC, il apparaît qu'en 2009, 61,5% des ventes des producteurs chinois ont été effectuées sur le marché chinois, 9,3% sur le marché des États-Unis, 7,6% sur le marché de l'UE, 13,9% sur d'autres marchés asiatiques et 7,6% sur «tous les autres marchés», seul marché non examiné par l'USITC. En d'autres termes, l'USITC a examiné des marchés qui représentaient environ 93% des ventes des producteurs chinois en 2009.

⁵³¹ Nous notons également que l'Indonésie fait valoir que la période 2009-2011 identifiée par l'USITC remet en question l'imminence de l'augmentation alléguée. (Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 68; deuxième communication écrite, paragraphe 69) Toutefois, l'Indonésie n'a pas développé son argument à ce sujet ni expliqué pourquoi cette période n'était pas «imminente» eu égard au laps de temps examiné par l'USITC (2011).

États-Unis selon lesquels l'USITC a utilisé raisonnablement la déclaration sous serment d'Unisource comme élément de preuve positif des intentions d'APP d'augmenter ses expéditions vers le marché des États-Unis de façon notable et l'USITC a dûment constaté qu'APP avait établi Eagle Ridge pour atteindre l'objectif de doubler ses exportations vers les États-Unis.⁵³²

7.299. L'USITC a constaté que les producteurs visés avaient fortement intérêt à augmenter leurs expéditions vers les États-Unis.⁵³³ Pour parvenir à cette conclusion, l'USITC s'est appuyée, entre autres éléments de preuve, sur les déclarations d'un représentant d'Unisource, consignées dans la déclaration sous serment d'Unisource, concernant ses interactions avec APP. L'USITC a indiqué que, d'après la déclaration sous serment, APP avait déclaré qu'elle voulait doubler ses expéditions destinées à Unisource et qu'elle était disposée à baisser ses prix. De plus, l'USITC a noté le fait qu'APP, après avoir perdu Unisource en tant que distributeur, a établi son propre distributeur pour le marché des États-Unis, Eagle Ridge:

Les producteurs chinois souhaitent augmenter les exportations visées depuis un certain temps. En particulier, nous notons le comportement d'APP, dont les sociétés affiliées ont représenté [...] des importations visées déclarées en 2009. À la fin de 2008, alors que la demande de CCP aux États-Unis et l'économie du pays entraient dans une profonde récession, la société APP a informé Unisource, principal distributeur de CCP aux États-Unis, qu'elle exportait 30 000 tonnes métriques de CCP aux États-Unis chaque mois et qu'elle voulait porter ce volume à 60 000 tonnes métriques par mois". APP a aussi indiqué qu'elle voulait doubler ses expéditions destinées à Unisource immédiatement et qu'elle était disposée à baisser ses prix de 2 à 5% si les achats augmentaient, prix qui étaient déjà 15% au-dessous de ce que le fournisseur national NewPage proposait à ce moment-là pour ses feuilles économiques. En outre, peu après la perte du contrat avec Unisource en 2009, APP a fait un investissement pour établir Eagle Ridge, un réseau de distribution commerciale en ligne des produits d'APP aux États-Unis afin de conserver et d'accroître sa présence sur le marché des États-Unis.⁵³⁴

7.300. Les États-Unis font valoir que la déclaration sous serment a été faite par le Vice-Président d'Unisource chargé du développement stratégique et de l'approvisionnement, sous peine de parjure, et que sa teneur était confirmée par d'autres témoignages versés au dossier.⁵³⁵ L'Indonésie a allégué à la deuxième réunion du Groupe spécial qu'APP n'avait jamais exprimé son intention de doubler ses exportations vers le marché des États-Unis et qu'il était approprié de qualifier la déclaration sous serment d'Unisource d'allégation de la branche de production nationale, et non de déclaration d'APP.⁵³⁶ Toutefois, dans sa dernière communication au Groupe spécial, l'Indonésie a indiqué qu'elle n'était pas au courant de "chaque déclaration faite par un représentant d'APP".⁵³⁷ Dans la même communication, elle a fait valoir qu'il y avait d'autres témoignages versés au dossier qui contredisaient les déclarations figurant dans la déclaration sous serment d'Unisource.⁵³⁸ Compte tenu de ces déclarations, nous croyons comprendre que l'Indonésie est d'avis que la teneur de la déclaration sous serment d'Unisource était fausse ou inexacte et, par conséquent, que l'USITC ne pouvait pas l'utiliser pour établir sa détermination.

7.301. L'Indonésie fait valoir également que les sociétés interrogées n'ont jamais eu la possibilité de réfuter la déclaration sous serment d'Unisource. À cet égard, elle fait valoir que les requérants ont déposé la déclaration sous serment d'Unisource avec leur mémoire après audition, qui constitue la dernière possibilité donnée par l'USITC aux parties de communiquer de nouveaux renseignements. Selon l'Indonésie, comme le délai de présentation des mémoires après audition pour la branche de production nationale et les sociétés interrogées était le même, ces dernières n'ont pas pu réfuter les renseignements figurant dans la déclaration sous serment d'Unisource présentée à l'USITC. Les États-Unis soutiennent qu'APP a eu la possibilité de traiter la déclaration

⁵³² Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 37 à 39 (faisant référence à États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 112 et 113).

⁵³³ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 28.

⁵³⁴ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 28 et 29; extraits caviardés de la détermination finale de l'USITC et des observations finales présentées par APP à l'USITC (pièce US-107), page 1. (notes de bas de page omises)

⁵³⁵ États-Unis, réponse à la question n° 95 du Groupe spécial.

⁵³⁶ Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 39.

⁵³⁷ Indonésie, observations sur la réponse des États-Unis à la question n° 95 du Groupe spécial.

⁵³⁸ Indonésie, observations sur la réponse des États-Unis à la question n° 95 du Groupe spécial.

sous serment d'Unisource dans ses observations finales à l'USITC, déposées après les mémoires après audition, et qu'APP l'a effectivement fait.⁵³⁹ L'Indonésie répond que, les observations finales peuvent porter sur l'exactitude, la fiabilité ou la valeur probante des renseignements versés au dossier, la présentation d'éléments de preuve pour contrer l'exactitude, la fiabilité ou la valeur probante de ces renseignements n'est pas autorisée à ce stade de l'enquête de l'USITC.⁵⁴⁰

7.302. De plus, l'Indonésie fait valoir que l'établissement d'Eagle Ridge ne constitue pas un élément de preuve de l'existence d'une augmentation des importations visées mais, tout au plus, d'une tentative de récupérer des ventes perdues étant donné la perte par APP de la clientèle d'Unisource et que, en fait, les importations visées ont diminué après l'établissement d'Eagle Ridge.⁵⁴¹

7.303. Nous rappelons que la question dont nous sommes saisis est celle de savoir si l'USITC a agi d'une manière incompatible avec l'article 3.7 et l'article 15.7 en fondant sa détermination de l'existence d'une menace de dommage en raison des importations visées sur des conjectures plutôt que sur des faits ou des éléments de preuve. Nous rappelons aussi que dans une analyse de la menace de dommage l'autorité chargée de l'enquête est autorisée à faire des projections concernant l'avenir à condition qu'elles soient fondées sur des faits ou des éléments de preuve. Nous rappelons que le Groupe spécial ne doit pas procéder à un examen *de novo* des éléments de preuve, ni substituer son propre jugement à celui de l'autorité chargée de l'enquête.⁵⁴² Compte tenu de ces considérations, et à la lumière des éléments de preuve versés au dossier qui ont été présentés par les parties au présent différend, nous sommes d'avis que, contrairement à ce que l'Indonésie allègue, l'USITC n'a pas fondé sa constatation concernant l'intérêt d'APP pour le marché des États-Unis et l'établissement d'Eagle Ridge seulement sur des conjectures.

7.304. À notre avis, l'USITC s'est appuyée sur les éléments de preuve versés au dossier pour parvenir à sa conclusion sur l'intérêt qu'avait APP d'augmenter ses exportations vers les États-Unis. Ces éléments de preuve comprenaient, entre autres choses, les déclarations figurant dans la déclaration sous serment d'Unisource, selon lesquelles APP avait l'intention d'augmenter ses ventes à Unisource et sur le marché des États-Unis en général, et le fait que, en réponse à la perte de son principal distributeur sur le marché des États-Unis (Unisource)⁵⁴³ en mai 2009, APP avait établi son propre réseau de distribution pour le marché des États-Unis (Eagle Ridge) en octobre 2009.⁵⁴⁴ Cela s'est produit à un moment où les importations visées renforçaient leur présence sur le marché des États-Unis.⁵⁴⁵ Nous estimons que ces éléments de preuve étayaient raisonnablement la conclusion de l'USITC selon laquelle les producteurs visés avaient fortement intérêt à augmenter leurs expéditions vers les États-Unis.

7.305. Bien que l'Indonésie fasse valoir que les sociétés interrogées n'ont jamais eu la possibilité de réfuter la déclaration sous serment d'Unisource, nous notons que, dans ses observations finales présentées à l'USITC dans l'enquête correspondante, APP a fait référence à la déclaration sous serment d'Unisource mais n'a pas contesté la validité des déclarations qu'elle contenait.⁵⁴⁶ Même à

⁵³⁹ États-Unis, réponse à la question n° 95 du Groupe spécial.

⁵⁴⁰ Selon l'Indonésie, même si APP disposait de courriels et d'autres renseignements réfutant ce qui était dit dans la déclaration sous serment d'Unisource, elle n'aurait pas pu communiquer ces renseignements, ni communiquer sa propre déclaration sous serment contestant ce qui était dit dans la déclaration sous serment d'Unisource. (Indonésie, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial)

⁵⁴¹ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 66; deuxième communication écrite, paragraphe 65; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 38 et 52.

⁵⁴² Voir plus haut paragraphe 7.7.

⁵⁴³ Unisource a changé de fournisseurs en remplaçant APP par New Page, producteur des États-Unis. (Mémoire avant audition présenté par APP à l'USITC (pièce IDN-45), page 116) APP a indiqué qu'elle "n'avait [eu] d'autre choix que d'ouvrir [Eagle Ridge] afin de tenter de se remettre de la perte d'Unisource".

⁵⁴⁴ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 29 et IV.2; réponse de l'Indonésie à la question n° 93 du Groupe spécial; et réponse des États-Unis à la question n° 93 du Groupe spécial. Les éléments de preuve versés au dossier indiquent que les deux premiers sites d'Eagle Ridge Paper aux États-Unis ont été ouverts en octobre 2009, et qu'APP a ouvert huit sites additionnels au cours des trois mois suivants. (Mémoire avant audition présenté par APP à l'USITC (pièce IDN-45), page 116; voir aussi la réponse des États-Unis à la question n° 93 du Groupe spécial)

⁵⁴⁵ Comme il est indiqué plus haut, les importations visées ont atteint un record pendant la période 2008-2009.

⁵⁴⁶ Dans ses observations finales, APP a indiqué ce qui suit:

supposer que de nouveaux éléments de preuve ne pouvaient pas être présentés après le dépôt des mémoires avant audition, comme l'Indonésie l'allègue⁵⁴⁷, il semble clair qu'APP aurait, au moins, pu contester la véracité des déclarations figurant dans la déclaration sous serment. Étant donné l'absence d'une telle objection à la déclaration sous serment d'Unisource pendant l'enquête, nous ne voyons rien qui permette de conclure que l'USITC a fait erreur en s'appuyant sur cette déclaration pour parvenir à la conclusion que les producteurs chinois avaient un fort intérêt pour le marché des États-Unis.⁵⁴⁸

7.306. S'agissant d'Eagle Ridge, l'argument central de l'Indonésie est que les tendances des importations visées avant qu'APP ait perdu le contrat avec Unisource et après l'établissement d'Eagle Ridge contredisent toute intention alléguée de la part d'APP de doubler ses exportations vers le marché des États-Unis.⁵⁴⁹ Comme il est indiqué plus haut, bien que la déclaration sous serment d'Unisource fasse mention de l'intention alléguée d'APP de doubler ses exportations vers le marché des États-Unis, nous n'interprétons pas la détermination de l'USITC comme donnant à penser que la détermination de l'existence d'une menace de dommage était fondée sur la conclusion qu'APP doublerait effectivement ses exportations vers les États-Unis. En fait, comme nous l'avons indiqué plus haut, l'USITC a conclu que les producteurs visés avaient la capacité d'augmenter leurs expéditions vers le marché des États-Unis de façon notable et étaient incités à le faire.⁵⁵⁰

Les requérants essayent de s'appuyer sur les déclarations de grands distributeurs nationaux, mais ces déclarations – et surtout, les actions de ces distributeurs – contredisent la thèse des requérants. Les requérants citent une déclaration d'Unisource, mais négligent un détail important, à savoir qu'Unisource décrivait la période 2007-2008, pas 2009, et décrivait de petites variations du volume. Au début de 2009, Unisource a remplacé APP par NewPage. Les importations visées ne peuvent pas expliquer les prix bas que NewPage proposait à Unisource, lorsqu'APP a été éliminée comme fournisseur pour des raisons étrangères aux prix.

(Observations finales présentées par APP à l'USITC (pièce US-105), pages 16 et 17; extraits caviardés de la détermination finale de l'USITC et des observations finales présentées par APP à l'USITC (pièce US-107), pages 2 et 3 (note de bas de page omise))

⁵⁴⁷ Les parties divergent sur le point de savoir si les parties intéressées sont autorisées à communiquer de nouveaux éléments de preuve après le dépôt des mémoires après audition auprès de l'USITC. (Indonésie, réponse à la question n° 94 du Groupe spécial; États-Unis, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 94 du Groupe spécial) Dans les circonstances de la présente affaire, nous n'avons pas à nous prononcer sur cette question.

⁵⁴⁸ Nous notons en outre que les États-Unis font valoir que la teneur de la déclaration sous serment d'Unisource a été confirmée par d'autres témoignages à l'audition de l'USITC: ceux du même Vice-Président d'Unisource pour le développement stratégique et l'approvisionnement (M. Hederick) et du propre témoin d'APP (M. Hunley). (États-Unis, réponse à la question n° 95 du Groupe spécial (faisant référence à l'extrait de la transcription de la conférence de l'USITC, pages 45 à 48, 179 et 180 (pièce US-108), pages 47 et 180)) L'Indonésie ne pense pas que le témoignage du témoin d'APP (M. Hunley) confirme les déclarations figurant dans la déclaration sous serment d'Unisource. À son avis, le témoignage du témoin d'APP présentait une version contradictoire des raisons pour lesquelles la relation d'APP avec Unisource s'était détériorée – l'Indonésie fait valoir qu'il y a eu un désaccord sur les conditions commerciales et qu'APP voulait commencer à augmenter les prix, tandis qu'Unisource voulait les baisser. (Indonésie, observations sur la réponse des États-Unis à la question n° 95 (faisant référence à l'extrait de la transcription de la conférence de l'USITC, pages 45 à 48, 179 et 180 (pièce US-108), pages 48 et 180; et à l'extrait de la transcription de la conférence de l'USITC, pages 181 et 182 (pièce IDN-51), pages 181 et 182)) À notre avis, ces témoignages ne confirment ni ne contredisent directement l'élément central de la déclaration sous serment d'Unisource sur lequel l'USITC s'est appuyée, à savoir qu'à la fin de 2008, APP a exprimé son intention de doubler ses ventes à Unisource et sur le marché des États-Unis, et offert de baisser ses prix. De plus, les raisons pour lesquelles APP a perdu le contrat avec Unisource ne sont pas pertinentes pour la question de savoir si l'USITC a fondé la conclusion que les producteurs visés avaient un fort intérêt pour le marché des États-Unis sur des conjectures plutôt que sur des faits. Il n'est pas contesté qu'APP a perdu le contrat avec Unisource et, en réponse à cet événement, a établi Eagle Ridge pour conserver au moins sa part du marché. En tout état de cause, comme il est dit plus haut, APP aurait pu contester la véracité de la déclaration sous serment dans ses observations finales présentées à l'USITC mais ne l'a pas fait.

⁵⁴⁹ L'Indonésie fait valoir qu'avant de perdre Unisource comme client, de 2008 à 2009, les importations en provenance de Chine ont augmenté de 7% et les importations en provenance d'Indonésie ont augmenté de 15% – ce qui est loin de doubler – et qu'après l'établissement d'Eagle Ridge, les volumes des importations visées ont diminué. (Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 38 et 52)

⁵⁵⁰ Alors que l'Indonésie affirme que le volume des importations visées a diminué après l'établissement d'Eagle Ridge (Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion, paragraphes 38 et 52), les éléments de preuve versés au dossier montrent que les importations visées ont augmenté dans les mois qui ont suivi l'établissement d'Eagle Ridge. Nous rappelons que les parties sont convenues devant le présent Groupe spécial,

7.307. Pour les raisons qui précèdent, sur la base des explications données par l'USITC à la lumière des éléments de preuve qui figuraient dans le dossier concernant la déclaration sous serment d'Unisource et l'établissement d'Eagle Ridge, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que l'USITC avait fondé sa conclusion relative à l'intérêt des producteurs visés pour le marché des États-Unis seulement sur des conjectures ou des hypothèses.

7.308. Nous examinons maintenant l'allégation de l'Indonésie concernant l'analyse des effets sur les prix effectuée par l'USITC.

7.6.3.4 Constatation de l'USITC selon laquelle les importations visées auraient des effets défavorables sur les prix intérieurs

7.309. L'Indonésie fait valoir que la constatation de l'USITC selon laquelle les importations visées auraient des effets défavorables sur les prix intérieurs dans un avenir imminent était fondée sur des conjectures ou des hypothèses concernant des événements qui n'étaient pas nettement prévus et imminents.⁵⁵¹ Les États-Unis estiment, au contraire, que l'USITC disposait d'éléments de preuve factuels suffisants pour conclure que l'augmentation notable future du volume des importations visées, stimulée par la vente à des prix inférieurs de ces importations constatée pendant la période couverte par l'enquête, exercerait une pression sur les producteurs nationaux pour qu'ils baissent leurs prix, ce qui déprimerait ces prix ou empêcherait leurs hausses.⁵⁵²

7.310. Pour constater que les importations visées auraient probablement des effets défavorables notables sur les prix des producteurs nationaux dans un avenir imminent en causant une dépression des prix, l'USITC a d'abord noté que les importations visées avaient été vendues à des prix inférieurs dans une mesure notable à ceux des papiers couchés produits dans le pays tout au long de la période couverte par l'enquête, en particulier en 2009 lorsque la demande était déprimée.⁵⁵³ La marge moyenne de vente à des prix inférieurs pour tous les types de produits a été de 12,3% en 2009, lorsque le volume des importations visées a atteint un sommet.⁵⁵⁴ En outre, l'USITC a constaté que les tendances des prix, en particulier à partir du premier trimestre de 2009, conjuguées aux ventes à des prix notablement inférieurs des importations visées, montraient que les importations visées avaient déprimé les prix intérieurs "au moins dans une certaine mesure" pendant une partie de la période couverte par l'enquête.⁵⁵⁵ L'USITC n'a toutefois

et les éléments de preuve versés au dossier présentés au Groupe spécial montrent, qu'APP a perdu le contrat avec Unisource en mai 2009 et qu'Eagle Ridge a débuté ses activités aux États-Unis en octobre 2009 (extrait de la transcription de la conférence de l'USITC, pages 45 à 48, 179 et 180 (pièce US-108), page 179; Indonésie, réponse à la question n° 93 du Groupe spécial; et États-Unis, réponse à la question n° 93 du Groupe spécial). L'USITC a noté que la perte par APP de la clientèle d'Unisource n'avait pas entraîné une réduction substantielle du volume de l'ensemble des importations visées en 2009 ou pendant les deux premiers mois de 2010. (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 29 et 30 et note de bas de page 193) En outre, le volume des importations visées est resté relativement stable entre avril 2009 – le mois précédant la perte par APP du contrat avec Unisource – et octobre 2009 – lorsque APP a ouvert Eagle Ridge (33 084 tonnes courtes en avril; 35 575 tonnes courtes en mai; 32 972 tonnes courtes en juin; 36 198 tonnes courtes en juillet; 36 698 tonnes courtes en août; 36 227 tonnes courtes en septembre; et 29 323 tonnes courtes en octobre). D'octobre 2009 à janvier 2010, les volumes des importations visées ont augmenté – passant de 29 323 tonnes courtes en octobre à 31 542 tonnes courtes en novembre et à 33 099 tonnes courtes en décembre 2009; en janvier 2010, les importations visées se sont élevées à 34 326 tonnes courtes. À compter de février 2010, les importations visées ont commencé à baisser, et cette baisse s'est accentuée à compter de mars 2010 lorsque des droits compensateurs préliminaires ont été appliqués: 29 837 tonnes courtes en février; 5 365 tonnes courtes en mars; 6 318 tonnes courtes en avril; 3 852 tonnes courtes en mai; et 5 334 tonnes courtes en juin. (Statistiques mensuelles sur les importations (pièce US-102), page 2)

⁵⁵¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 124 à 126.

⁵⁵² États-Unis, première communication écrite, paragraphe 273.

⁵⁵³ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 34.

⁵⁵⁴ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 31. L'USITC a recueilli des données sur les prix de cinq produits. Ces données montraient que les prix auxquels les importations cumulées ont été vendues étaient inférieurs à ceux du produit national similaire dans 48 des 58 comparaisons trimestrielles, les marges allant de 1,5% à 25,2%.

⁵⁵⁵ À cet égard, l'USITC a examiné, en particulier, les mouvements des prix du produit national et des importations visées en provenance de Chine pour deux types de papiers couchés au cours de la période couverte par l'enquête (le produit 1 – qui représentait la majorité des ventes des importations visées chinoises pour lesquelles des prix avaient été communiqués, et représentait une quantité notable des ventes du produit national – et le produit 4 – pour lequel les prix communiqués représentaient un volume notable des importations visées en provenance de Chine). L'USITC a constaté que les prix des importations visées en provenance de Chine pour les produits 1 et 4 avaient commencé à baisser au quatrième trimestre de 2008,

pas formulé de constatation de dépression notable des prix, parce que d'autres facteurs intervenant sur le marché des États-Unis "avaient probablement aussi contribué grandement à faire baisser les prix", et elle a donc conclu qu'elle n'était pas en mesure "d'apprécier s'il y [avait eu] des effets notables imputables aux importations visées". L'USITC n'a pas trouvé d'éléments de preuve indiquant que les importations visées avaient empêché dans une mesure notable des hausses de prix qui, sans cela, se seraient produites (c'est-à-dire qu'elle n'a pas formulé de constatation d'"empêchement de hausses de prix" en raison des importations visées).⁵⁵⁶

7.311. L'USITC a ensuite examiné les effets probables sur les prix des importations visées dans un avenir imminent. Elle a conclu que les ventes à des prix notablement inférieurs se poursuivraient et qu'elles seraient probablement notables dans un avenir imminent.⁵⁵⁷ De plus, l'USITC a constaté que les importations visées auraient probablement des effets défavorables notables sur les prix des producteurs nationaux dans un avenir imminent. Spécifiquement, elle a constaté que les importations visées exerceraient probablement une pression sur les producteurs nationaux pour qu'ils baissent leurs prix, c'est-à-dire que les importations visées causeraient une dépression des prix dans un avenir imminent. L'USITC a estimé que les autres facteurs qui avaient exercé une pression négative sur les prix intérieurs pendant la période couverte par l'enquête, à savoir la baisse de la consommation et l'augmentation de la production de pâte due aux subventions relatives à la liqueur noire, ne joueraient pas le même rôle dans un avenir imminent.⁵⁵⁸ Elle a aussi noté que les prix des producteurs nationaux étaient restés relativement stationnaires pendant la période intermédiaire de 2010. Elle a constaté que toute augmentation des importations visées ne serait pas absorbée par une augmentation de la demande aux États-Unis parce que, même si la demande pendant la période intermédiaire de 2010 était plus élevée que pendant la période intermédiaire de 2009, la demande était néanmoins déprimée par rapport à ses niveaux antérieurs et qu'il était projeté qu'elle diminuerait de façon modérée au cours des deux années suivantes. Compte tenu de cela, l'USITC a anticipé que les volumes notables des importations visées seraient un déterminant clé des prix sur le marché intérieur. Elle a également noté que les importations visées avaient tiré les prix intérieurs vers le bas à la fin de 2008 et au début de 2009. Elle a noté par ailleurs qu'il y avait une interchangeabilité peu élevée entre le produit national et les importations visées et que le prix était une considération importante dans les décisions d'achat.⁵⁵⁹ L'USITC a conclu ce qui suit:

[D]ans un avenir imminent, la concurrence par les prix agressive et les ventes à des prix inférieurs des importations visées pendant la majeure partie de la période examinée continueront, et l'entrée de quantités accrues d'importations visées, dont les prix sont fixés de manière agressive en vue de gagner une part de marché, exercera une pression sur les producteurs nationaux pour qu'ils baissent les prix sur un marché se remettant d'une demande fortement déprimée. Comme les importations visées causent une dégradation des volumes et des prix des ventes sur le marché intérieur, la branche de production nationale subira probablement une dépression notable des prix ou un empêchement notable de hausses des prix.

alors que les prix intérieurs de ces produits montaient (légèrement dans le cas du produit 1), ce qui avait conduit à une augmentation des marges de vente à des prix inférieurs pendant le premier trimestre de 2009, car les prix des importations visées avaient continué de diminuer. Pour le produit 1, les prix intérieurs ont continué de diminuer au deuxième trimestre de 2009 et le prix des importations visées en provenance de Chine s'est stabilisé; pour le produit 4, tant les prix intérieurs que le prix des importations visées ont continué de diminuer au deuxième et au troisième trimestre de 2009. L'USITC a estimé que cela indiquait que la chute des prix intérieurs entamée au premier trimestre de 2009 était non seulement postérieure, mais aussi en réaction, à la diminution des prix des importations visées. Elle a noté que les producteurs nationaux avaient déclaré qu'ils avaient baissé leurs prix pour faire concurrence à la chute des prix des importations visées en provenance de Chine, et que de nombreux acheteurs avaient confirmé que les producteurs nationaux avaient baissé leurs prix au cours de la période couverte par l'enquête pour s'aligner sur les prix des importations visées. (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 32 et 33)

⁵⁵⁶ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 33.

⁵⁵⁷ L'USITC a constaté que les ventes à des prix inférieurs des importations visées rendraient probablement ces importations plus attractives pour les acheteurs nationaux par rapport à la production nationale, et qu'elles accroîtraient probablement la demande de nouvelles importations visées. (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 34)

⁵⁵⁸ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 34.

⁵⁵⁹ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 31.

En résumé, nous concluons que les importations visées auront probablement des effets défavorables notables sur les prix des producteurs nationaux dans un avenir imminent.⁵⁶⁰

7.312. L'allégation centrale de l'Indonésie est que la conclusion de l'USITC selon laquelle les importations visées déprimeraient les prix intérieurs dans un avenir imminent était hypothétique parce que, malgré des ventes à des prix notablement inférieurs l'USITC n'était pas parvenue à cette conclusion s'agissant de la période couverte par l'enquête.

7.313. Nous ne voyons rien dans l'article 3.7 ni dans l'article 15.7 qui exigerait de l'autorité chargée de l'enquête qu'elle ait constaté l'existence d'effets négatifs sur les prix pendant la période couverte par l'enquête comme condition préalable pour conclure que des effets négatifs sur les prix se produiront dans un avenir imminent. En effet, l'essence d'une détermination de l'existence d'une menace est que l'on prédit que la situation existant pendant la période couverte par l'enquête changera de telle sorte qu'un dommage sera causé dans un avenir imminent, si des mesures ne sont pas imposées. L'absence de dommage important actuel causé par les importations visées peut être une conséquence de leurs volumes pendant la période couverte par l'enquête, de leurs effets sur les prix, de leur incidence pendant la période couverte par l'enquête ou des effets dommageables d'autres facteurs. Ce qui est important dans une détermination de l'existence d'une menace de dommage, c'est que l'autorité chargée de l'enquête explique de manière adéquate, sur la base des éléments de preuve dont elle dispose, pourquoi il peut être prévu que la situation qu'elle prédit se produira.

7.314. Nous rappelons que, dans la présente affaire, l'USITC a constaté que les importations visées avaient eu certains effets négatifs sur les prix intérieurs pendant la période couverte par l'enquête. L'USITC a noté que les importations visées avaient déprimé les prix intérieurs "dans une certaine mesure" pendant une partie de la période couverte par l'enquête, en particulier à partir du premier trimestre de 2009, ce qu'elle a constaté, entre autres choses, sur la base d'une certaine corrélation dans les tendances des prix des importations visées et du produit national.⁵⁶¹ Bien qu'elle n'ait pas formulé de constatation de dépression notable des prix en raison des importations visées parce qu'elle a constaté que, pendant la période couverte par l'enquête, des facteurs autres que les importations visées, à savoir la baisse de la demande et le crédit d'impôt pour la liqueur noire, avaient probablement exercé une pression négative sur les prix intérieurs, l'USITC a ensuite expliqué pourquoi ces facteurs n'auraient pas les mêmes conséquences dans l'avenir. Elle a expliqué que le crédit d'impôt pour la liqueur noire avait pris fin en 2009 et que la diminution de la demande devrait être inférieure dans un avenir proche à ce qu'elle avait été pendant la période couverte par l'enquête. En d'autres termes, alors que la diminution de la demande et le crédit d'impôt pour la liqueur noire étaient des facteurs qui influaient sur son analyse des effets sur les prix dans le contexte de l'existence d'un dommage actuel, dans le contexte de son analyse de la menace de dommage, l'USITC devait prévoir comment les importations visées se comporteraient sur un marché où ces facteurs n'intervenaient pas pour faire baisser les prix. L'USITC a déterminé que ces autres facteurs ne joueraient pas le même rôle dans un avenir imminent et que, si ces facteurs n'avaient pas la même importance que pendant la période couverte par l'enquête, les volumes notables des importations visées seraient un "déterminant clé" des prix sur le marché

⁵⁶⁰ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 35 (pas d'italique dans l'original). L'USITC s'est également appuyée sur les considérations suivantes: a) sans ordonnances en matière de droits antidumping ou de droits compensateurs, les volumes probablement croissants et notables d'importations visées devraient entrer sur le marché des États-Unis à des prix fixés de manière agressive en vue de regagner la part de marché perdue pendant la période intermédiaire de 2010; b) les producteurs visés disposeraient d'une nouvelle capacité substantielle qui serait mise en service dans un avenir imminent et qui ne pourrait pas être absorbée par la demande sur le marché intérieur; c) les producteurs visés trouveraient probablement le marché des États-Unis attractif; d) les producteurs chinois avaient montré qu'ils étaient disposés à réduire davantage leurs prix déjà bas afin d'augmenter considérablement leurs expéditions vers un marché des États-Unis déjà déprimé; e) avec l'établissement d'Eagle Ridge en 2009, les producteurs visés seraient plus à même d'augmenter rapidement leurs expéditions vers le marché des États-Unis et seraient incités à le faire; f) étant donné que bon nombre des ventes de papiers couchés étaient effectuées au comptant, et que les acheteurs avaient l'habitude de changer rapidement de fournisseurs, les importations visées exerceraient une pression sur les producteurs nationaux pour qu'ils baissent leurs prix sur un marché où la demande était déprimée afin d'être en concurrence pour remporter des ventes et d'empêcher une érosion accélérée de leur part de marché. (Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 34 et 35; extraits caviardés de la détermination finale de l'USITC et des observations finales présentées par APP à l'USITC (pièce US-107), page 2)

⁵⁶¹ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 32 et 33. Voir aussi note de bas de page 555.

intérieur. Nous constatons que les explications données par l'USITC, considérées dans leur totalité, étayent suffisamment sa conclusion concernant les effets futurs des importations visées sur les prix.⁵⁶²

7.315. L'Indonésie conteste aussi la constatation formulée par l'USITC dans le contexte de son analyse de la menace selon laquelle les importations visées tenteraient de "regagner la part de marché perdue pendant la période intermédiaire de 2010" et que leurs prix seraient réduits "de manière agressive" à cette fin.⁵⁶³ Elle estime qu'il était hypothétique de conclure qu'une "portion aussi petite du marché" dicterait les prix sur le reste du marché.⁵⁶⁴ Alors que les déclarations mentionnées par l'Indonésie font partie des considérations qui ont amené l'USITC à conclure à des effets défavorables sur les prix, comme nous l'avons indiqué plus haut⁵⁶⁵, une lecture plus globale de la détermination montre que la constatation centrale de l'USITC n'était pas que les importations visées tenteraient de regagner la part de marché perdue pendant la période intermédiaire de 2010 (c'est-à-dire 12,9 points de pourcentage), mais que le volume des importations visées augmenterait de façon notable dans un avenir imminent pour atteindre des niveaux plus élevés que ceux de la période couverte par l'enquête. L'USITC a tenu compte de la situation qui existait pendant la période couverte par l'enquête, lorsque les importations visées avaient augmenté de façon notable en termes absolus et relatifs, dans un contexte de diminution substantielle de la demande, et a conclu que les producteurs visés continueraient d'accroître leur pénétration du marché des États-Unis malgré la faiblesse de la consommation apparente aux États-Unis parce qu'ils avaient la capacité d'augmenter leurs expéditions vers les États-Unis, et qu'ils étaient incités à le faire.⁵⁶⁶ En outre, nous notons que la conclusion de l'USITC selon laquelle les volumes notables des importations visées seraient un "déterminant clé" des prix intérieurs ne découlait pas de l'importance de la part de marché des importations visées à un moment bien précis de la période couverte par l'enquête, mais du fait que les "autres facteurs" dont elle considérait qu'ils avaient probablement exercé une pression négative sur les prix intérieurs pendant la période couverte par l'enquête n'étaient plus présents ou ne seraient pas aussi pertinents dans un avenir imminent qu'ils ne l'avaient été pendant la période couverte par l'enquête.⁵⁶⁷ Enfin, nous estimons que la conclusion de l'USITC selon laquelle les "prix [des importations visées seraient] fixés de manière agressive" dans un avenir imminent était raisonnable étant donné les ventes à des prix notablement inférieurs dont l'USITC a déterminé qu'elles avaient existé tout au long de la période couverte par l'enquête.⁵⁶⁸

7.316. Compte tenu de ce qui précède, nous considérons que l'USITC a fourni des explications adéquates de sa détermination selon laquelle les importations visées seraient, dans un avenir imminent, un déterminant clé des prix intérieurs et causeraient une dépression notable des prix ou un empêchement notable de hausses de prix.

7.317. Enfin, nous notons que l'Indonésie a initialement contesté ce qu'elle considérait comme une constatation par l'USITC d'un empêchement probable de hausses de prix, au motif que l'USITC n'avait formulé aucune constatation d'empêchement de hausses de prix en ce qui concerne la période couverte par l'enquête.⁵⁶⁹ Les États-Unis ont indiqué que l'USITC avait uniquement fait référence à "une dépression notable des prix ou un empêchement notable de hausses de prix"

⁵⁶² Pour les mêmes raisons, nous ne partageons pas l'avis de l'Indonésie selon lequel l'USITC s'est livré à des spéculations lorsqu'elle a constaté que d'autres facteurs n'occulteraient plus les effets défavorables des importations visées sur les prix intérieurs, et qu'elle n'avait aucune base pour faire une projection concernant la manière dont les importations visées se comporteraient sur un marché où ces autres facteurs n'intervenaient pas pour faire baisser les prix. (Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 69)

⁵⁶³ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), page 34.

⁵⁶⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 125 à 129.

⁵⁶⁵ Voir plus haut le paragraphe 7.287.

⁵⁶⁶ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 27, 28 et 34.

⁵⁶⁷ On ne sait pas très bien si la "petite portion" mentionnée par l'Indonésie fait référence à la part de marché détenue par les importations visées pendant la période intermédiaire de 2010 (6,8%), à la part de marché perdue entre la période intermédiaire de 2009 et la période intermédiaire de 2010, ou aux niveaux qu'elles atteindraient si elles regagnaient toute la part de marché perdue (19,7% si le premier semestre de 2009 est la base de référence, ou 18,3% si l'ensemble de 2009 est la base de référence). En tout état de cause, l'Indonésie n'a pas présenté d'argument convaincant montrant qu'il aurait été déraisonnable que l'USITC considère que des prix des importations abaissés pour regagner même une "petite" portion de part de marché auraient une incidence négative sur les prix intérieurs.

⁵⁶⁸ Détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 34 et 35.

⁵⁶⁹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 127.

pour formuler sa constatation concernant les effets probables sur les prix dans les termes de la législation des États-Unis, et qu'un empêchement probable de hausses de prix n'était pas un élément servant de fondement à la détermination finale de l'existence d'une menace de dommage important établie par l'USITC.⁵⁷⁰ Dans ses communications ultérieures au Groupe spécial, l'Indonésie n'a pas fait référence à la prétendue constatation d'empêchement de hausses de prix formulée par l'USITC. En tout état de cause, les explications des États-Unis sont conformes à notre lecture de la détermination de l'USITC – même si la détermination indique en conclusion que la branche de production nationale subirait probablement une dépression notable des prix ou un empêchement notable de hausses de prix dans l'avenir, l'analyse qui précède porte sur la dépression des prix, et rien dans la détermination ne donne à penser que l'USITC a envisagé ou a formulé une constatation d'empêchement probable de hausses de prix dans le futur.

7.318. En résumé, nous constatons que la constatation de l'USITC concernant les effets futurs des importations visées sur les prix est raisonnable et expliquée de manière adéquate à la lumière des éléments de preuve versés au dossier. L'Indonésie n'a présenté aucun argument ni appelé l'attention sur aucun élément de preuve versé au dossier qui compromette le caractère raisonnable de ces conclusions de façon à démontrer qu'une autorité chargée de l'enquête impartiale n'aurait pas pu parvenir aux conclusions ni faire la détermination en cause dont nous sommes saisis. Par conséquent, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que les constatations de l'USITC concernant les effets futurs des importations visées sur les prix étaient fondées sur des conjectures ou des hypothèses.

7.6.3.5 Conclusion générale sur les allégations de l'Indonésie au titre de l'article 3.7 de l'Accord antidumping et de l'article 15.7 de l'Accord SMC

7.319. Nous concluons que l'Indonésie n'a pas établi que les constatations de l'USITC selon lesquelles, dans un avenir imminent, les importations visées gagneraient des parts de marché au détriment de la branche de production nationale et auraient des effets défavorables sur les prix aux États-Unis étaient fondées sur des conjectures et de lointaines possibilités. Compte tenu de ce qui précède, nous constatons que l'Indonésie n'a pas démontré que, en formulant ces constatations, l'USITC avait agi d'une manière incompatible avec l'article 3.7 de l'Accord antidumping et l'article 15.7 de l'Accord SMC.

7.6.4 Allégations au titre de l'article 3.8 de l'Accord antidumping et de l'article 15.8 de l'Accord SMC ("soin particulier")

7.6.4.1 Introduction

7.320. L'Indonésie allègue que la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC est incompatible avec l'article 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.8 de l'Accord SMC parce que l'USITC n'a pas fait preuve d'un "soin particulier".⁵⁷¹

7.321. Les États-Unis demandent que nous rejetions les allégations de l'Indonésie.⁵⁷²

7.6.4.2 Critère juridique au titre de l'article 3.8 de l'Accord antidumping et de l'article 15.8 de l'Accord SMC

7.322. S'agissant du critère juridique pertinent au titre de l'article 3.8 de l'Accord antidumping et de l'article 15.8 de l'Accord SMC, nous renvoyons à notre interprétation de ces dispositions figurant plus loin dans la section du présent rapport qui traite des allégations "en tant que tel" de l'Indonésie. Comme il est expliqué dans cette section, nous interprétons ces dispositions comme exigeant de l'autorité chargée de l'enquête qu'elle fasse preuve d'une attention accrue lorsqu'elle examine si la branche de production nationale est menacée de subir un dommage.⁵⁷³

⁵⁷⁰ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 285 (faisant référence à la détermination finale de l'USITC (pièce US-1), pages 35 et 39). (pas d'italique dans l'original)

⁵⁷¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 130; deuxième communication écrite, paragraphe 76.

⁵⁷² États-Unis, première communication écrite, paragraphe 353; deuxième communication écrite, paragraphe 176.

⁵⁷³ Voir plus loin le paragraphe 7.346.

7.6.4.3 Question de savoir si la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC est incompatible avec l'article 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.8 de l'Accord SMC

7.323. L'Indonésie considère que des arguments formulés au titre d'autres articles de l'Accord antidumping et de l'Accord SMC peuvent aussi démontrer l'existence d'une violation des articles 3.8 et 15.8. Elle estime que les lacunes qu'elle a identifiées dans le contexte de ses allégations au titre des articles 3.5 de l'Accord antidumping et 15.5 de l'Accord SMC et de ses allégations au titre des articles 3.7 de l'Accord antidumping et 15.7 de l'Accord SMC rendent de la même manière et indépendamment la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC incompatible avec les articles 3.8 et 15.8.⁵⁷⁴

7.324. Les États-Unis font valoir que les allégations "tel qu'appliqué" de l'Indonésie au titre des articles 3.8 et 15.8 sont largement dérivées, et ne peuvent être distinguées, de ses allégations au titre des articles 3.5 de l'Accord antidumping et 15.5 de l'Accord SMC et de ses allégations au titre des articles 3.7 de l'Accord antidumping et 15.7 de l'Accord SMC. Par conséquent, pour les États-Unis, étant donné que l'Indonésie n'établit pas *prima facie* qu'il y a violation au titre de ces dernières dispositions, elle n'établit pas non plus *prima facie* qu'il y a violation au titre des articles 3.8 et 15.8.⁵⁷⁵

7.325. Nous avons constaté, dans les sections précédentes du présent rapport, que l'Indonésie n'avait pas établi que la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC était incompatible avec les articles 3.5 de l'Accord antidumping et 15.5 de l'Accord SMC ou avec les articles 3.7 de l'Accord antidumping et 15.7 de l'Accord SMC. Ce faisant, nous avons rejeté les arguments de l'Indonésie qui contestaient des aspects de la détermination de l'USITC que l'Indonésie estimait incompatibles avec ces dispositions. L'Indonésie n'a pas présenté d'arguments différents ou additionnels à l'appui de son affirmation selon laquelle les mêmes incompatibilités alléguées étaient aussi, indépendamment, incompatibles avec la prescription relative au "soin particulier" énoncée aux articles 3.8 et 15.8. Aussi, dans la mesure où les allégations de l'Indonésie au titre des articles 3.8 et 15.8 sont fondées sur ses allégations de violation des autres dispositions énumérées plus haut, nous constatons que l'Indonésie n'a pas établi que les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec les articles 3.8 et 15.8.⁵⁷⁶

7.326. En outre, l'Indonésie fait valoir que l'USITC n'a pas fait preuve d'un soin particulier en raison de l'effet cumulatif des lacunes alléguées qu'elle a identifiées dans ses allégations au titre des autres dispositions citées plus haut. En substance, nous croyons comprendre que l'Indonésie affirme que, cumulativement, les lacunes alléguées qu'elle a identifiées dans ses autres allégations au titre de l'article 3 et de l'article 15 débouchaient sur une analyse du dommage actuel par l'USITC plus solide et rigoureuse ou précise et approfondie que l'analyse de la menace de dommage, et que l'USITC a tranché les questions identifiées par l'Indonésie dans ses allégations au titre des articles 3.5, 3.7, 15.5 et 15.7 au détriment des exportateurs indonésiens et, pour ces raisons, a agi d'une manière incompatible avec les articles 3.8 et 15.8.⁵⁷⁷

⁵⁷⁴ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 131 et 132; réponse à la question n° 56 du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphe 76.

⁵⁷⁵ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 310 et 311; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 56; deuxième communication écrite, paragraphes 147 et 148 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VI*, paragraphe 7.34); et réponse aux questions n° 56 et 99 du Groupe spécial.

⁵⁷⁶ Notre conclusion est compatible avec l'approche du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VI*:

Bien que nous ne considérions pas qu'une violation de l'obligation en matière de soin particulier ne **pourrait** pas être démontrée en l'absence d'une violation de la disposition plus spécifique des Accords qui régit les déterminations de l'existence d'un dommage, nous estimons que *cette démonstration exigerait des arguments additionnels ou indépendants concernant la violation affirmée de la prescription en matière de soin particulier, outre les arguments présentés pour démontrer l'existence des violations spécifiques.*

(Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VI*, paragraphe 7.34 (caractères gras dans l'original; pas d'italique dans l'original))

⁵⁷⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 130 à 132; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 75; réponse à la question n° 56 du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphe 76.

7.327. Les États-Unis font valoir que les Accords exigent de l'autorité chargée de l'enquête qu'elle tranche toutes les questions dont elle est saisie sur la base d'une analyse objective d'éléments de preuve positifs, en appliquant les critères pertinents.⁵⁷⁸ Ils considèrent que rien ne permet de penser que les articles 3.8 et 15.8 exigent de l'autorité chargée de l'enquête qu'elle tranche un certain pourcentage de questions, ou de questions "clés", en faveur des défendeurs au lieu de trancher chaque question en se fondant sur une analyse des faits et l'application des critères juridiques applicables.⁵⁷⁹

7.328. Nous convenons que l'Accord antidumping et l'Accord SMC exigent que la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'autorité chargée de l'enquête soit fondée sur une analyse objective d'éléments de preuve positifs et soit compatible avec les obligations pertinentes au titre des dispositions applicables de l'article 3 de l'Accord antidumping et de l'article 15 de l'Accord SMC, y compris les articles 3.5 et 15.5 et 3.7 et 15.7. Par conséquent, la compatibilité de la détermination de l'existence d'une menace de dommage faite par l'autorité chargée de l'enquête doit être examinée d'après ses propres termes et non par comparaison avec l'évaluation par l'autorité chargée de l'enquête de l'incidence des importations faisant l'objet d'un dumping ou subventionnées sur la branche de production nationale au cours de la période couverte par l'enquête.⁵⁸⁰ Ainsi, le point de vue de l'Indonésie selon lequel les articles 3.8 et 15.8 exigent que, dans une enquête donnée, l'analyse de la menace de dommage effectuée par l'autorité chargée de l'enquête soit au moins aussi "solide" ou "rigoureuse" que son analyse de la situation de la branche de production nationale au cours de la période couverte par l'enquête n'est pas étayée par le texte des Accords.⁵⁸¹

7.329. En outre, l'Indonésie n'a indiqué aucun fondement, figurant dans les articles 3.8 et 15.8 ou dans toute autre disposition applicable des Accords, pour l'affirmation selon laquelle les articles 3.8 et 15.8 exigent de l'autorité chargée de l'enquête qu'elle tranche certaines questions, ou questions "clés", en faveur des défendeurs. À nouveau, la question pertinente est celle de savoir si l'USITC a tranché chaque "question" d'une manière compatible avec ses obligations au titre des dispositions concernées. Par conséquent, le point de savoir si l'autorité chargée de l'enquête a tranché certaines des "questions" pertinentes, ou toutes ces questions, en faveur des producteurs/exportateurs étrangers ou en faveur des producteurs nationaux n'est pas une considération pertinente. L'autorité chargée de l'enquête peut très bien trancher toutes les "questions" dont elle est saisie soit en faveur des producteurs nationaux, soit en faveur des producteurs/exportateurs étrangers, du moment que ce faisant, elle agit d'une manière compatible avec les dispositions des accords visés. Dans la présente affaire, nous avons constaté plus haut que l'Indonésie n'avait pas établi que la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC était incompatible avec l'article 3.5 et 3.7 de l'Accord antidumping et avec l'article 15.5 et 15.7 de l'Accord SMC.

⁵⁷⁸ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 148.

⁵⁷⁹ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphe 148; réponse aux questions n° 99 et 103 du Groupe spécial; et observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 103 du Groupe spécial.

⁵⁸⁰ La position de l'Indonésie est aussi problématique en ce qu'elle suppose que l'autorité chargée de l'enquête fera, dans tous les cas, une détermination fondée sur une analyse exhaustive concernant aussi bien le dommage actuel que la menace de dommage. Or même si l'on s'attendrait à ce que l'autorité chargée de l'enquête examinant la question de la menace de dommage examine la situation actuelle de la branche de production nationale dans ce contexte (voir, plus haut, le paragraphe 7.231), nous ne voyons pas pourquoi cette autorité chargée de l'enquête serait nécessairement tenue d'examiner tous les aspects exigés pour une détermination de l'existence d'un dommage actuel. L'autorité chargée de l'enquête pourrait, par exemple, conclure que la branche de production nationale ne subit actuellement pas de dommage et pourrait, par conséquent, passer à l'examen de la question de la menace de dommage important sans traiter la question du lien de causalité ou de la non-imputation dans le contexte du dommage (de l'absence de dommage) actuel.

⁵⁸¹ Plus haut, au paragraphe 7.210, nous rejetons un argument semblable avancé par l'Indonésie selon lequel, lorsqu'il évalue la compatibilité avec la prescription relative à la non-imputation énoncée à l'article 3.5 de l'Accord antidumping et à l'article 15.5 de l'Accord SMC, un groupe spécial devrait comparer l'analyse de la menace de dommage effectuée par l'autorité chargée de l'enquête avec son analyse du dommage actuel et déterminer si la première est aussi solide que la deuxième. Dans les constatations que nous formulons plus haut, nous notons aussi que les déterminations de l'existence d'un dommage actuel exigent l'examen des données réelles concernant la période couverte par l'enquête, alors que les déterminations de l'existence d'une menace de dommage impliquent en outre, par définition, l'examen de projections concernant une période située dans l'avenir imminent.

7.330. Compte tenu de ce qui précède, nous constatons que l'Indonésie n'a pas établi que la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC était incompatible avec l'article 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.8 de l'Accord SMC.

7.7 Allégations "en tant que tel" d'incompatibilité de l'article 771 11) B) de la Loi douanière de 1930 des États-Unis (disposition sur le "partage égal des voix") avec l'article 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.8 de l'Accord SMC ("soin particulier")

7.7.1 Introduction

7.331. L'Indonésie conteste l'article 771 11) B) de la Loi douanière de 1930 des États-Unis "en tant que tel" – c'est-à-dire indépendamment de son application dans des cas spécifiques – tel qu'il s'applique aux déterminations de l'existence d'une menace de dommage, affirmant que cette disposition est incompatible avec l'obligation relative au "soin particulier" prévu dans les articles 3.8 de l'Accord antidumping et 15.8 de l'Accord SMC s'agissant des déterminations de l'existence d'une menace de dommage.⁵⁸²

7.332. Les États-Unis demandent que nous rejetions l'allégation de l'Indonésie.⁵⁸³

7.333. Il est bien établi dans la pratique du règlement des différends à l'OMC qu'une partie plaignante peut contester des mesures appliquées de manière générale et prospective par un autre Membre "en tant que telles", c'est-à-dire indépendamment de leur application dans des cas spécifiques.⁵⁸⁴ Les allégations de l'Indonésie concernant la disposition sur le partage égal des voix sont indépendantes de ses allégations concernant les mesures des États-Unis visant les papiers couchés en provenance d'Indonésie. La disposition sur le partage égal des voix n'est pas entrée en ligne de compte dans l'enquête Papiers couchés – tous les commissaires ont émis un vote positif (cinq ont constaté que la branche de production nationale était menacée de subir un dommage, un a constaté qu'elle avait subi un dommage actuel).

7.334. Il n'y a pas de désaccord substantiel entre les parties au sujet de l'interprétation et de l'application de l'article 771 11) B) de la Loi douanière de 1930 des États-Unis, modifié (codifié dans le titre 19 du United States Code, article 1677 11) B)). Cette disposition de la législation des États-Unis dispose que s'il y a parité des voix des commissaires de l'USITC sur la question de savoir si des importations faisant l'objet d'un dumping ou subventionnées causent un dommage (que ce soit un dommage actuel, une menace de dommage ou un retard important) dans une enquête en matière de droits antidumping ou en matière de droits compensateurs, il sera considéré que l'USITC a fait une détermination positive:

Si, lors du vote d'une détermination de la Commission, y compris une détermination au titre de l'article 1675 du présent titre, les voix des commissaires sont également partagées quant à l'adoption d'une détermination positive ou négative, la Commission sera réputée avoir adopté une détermination positive. Aux fins de l'application du présent paragraphe, lorsque la Commission est appelée à déterminer s'il existe

- A) un dommage important causé à une branche de production aux États-Unis,
- B) une menace de dommage important pour une telle branche de production, ou
- C) un retard important dans la création d'une branche de production aux États-Unis,

du fait d'importations de la marchandise en cause, un vote positif sur l'un quelconque de ces points sera considéré comme un vote en faveur d'une détermination positive.⁵⁸⁵

⁵⁸² Indonésie, première communication écrite, paragraphes 3 et 133 à 165.

⁵⁸³ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 353.

⁵⁸⁴ Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Crevettes II (Viet Nam)*, paragraphe 7.94.

⁵⁸⁵ 19 U.S.C. article 1677 (pièce US-12), article 1677 11) B).

7.335. En outre, nous notons que, conformément à cette disposition, un vote indiquant que l'un quelconque des trois "types" de dommage (dommage important actuel, menace de dommage important ou retard important) existe est considéré comme un vote "positif" lors du comptage des voix des différents commissaires. L'allégation de l'Indonésie est, toutefois, limitée aux cas dans lesquels il y a un nombre égal de commissaires⁵⁸⁶ émettant un vote positif de l'existence d'une "menace de dommage" en raison des importations visées et un vote négatif (c'est-à-dire un vote qui ne constate aucune forme de dommage en raison des importations visées).⁵⁸⁷

7.336. En outre, les parties conviennent que, en vertu de la législation des États-Unis, l'imposition de mesures antidumping ou de mesures compensatoires suit automatiquement les déterminations positives tant de l'USDOC (concernant l'existence et le montant non *de minimis* d'un dumping et/ou d'un subventionnement) que de l'USITC (concernant l'existence d'un dommage, sous l'une quelconque de ses formes, en raison des importations visées). Lorsque les deux organismes ont fait une détermination positive, l'USDOC est tenu, en vertu de la législation des États-Unis, de rendre une ordonnance en matière de droits antidumping ou compensateurs imposant des droits.⁵⁸⁸

7.337. Nous exposerons d'abord notre interprétation de la prescription relative au "soin particulier" énoncée aux articles 3.8 et 15.8, avant d'examiner les allégations d'incompatibilité de la disposition des États-Unis sur le partage égal des voix formulée par l'Indonésie.

7.7.2 Critère juridique au titre de l'article 3.8 de l'Accord antidumping et de l'article 15.8 de l'Accord SMC

7.338. L'article 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.8 de l'Accord SMC se lisent comme suit:

Dans les cas où des importations [faisant l'objet d'un dumping/subventionnées] menacent de causer un dommage, l'application de mesures [antidumping/compensatoires] sera envisagée et décidée avec un soin particulier.

7.339. Les parties ne sont pas d'accord sur l'interprétation de l'article 3.8 de l'Accord antidumping et de l'article 15.8 de l'Accord SMC, s'agissant aussi bien du champ d'application de l'obligation relative au "soin particulier" que de la teneur de cette obligation.

7.340. S'agissant du champ d'application des articles 3.8 et 15.8, l'Indonésie considère que la disposition relative au "soin particulier" s'applique à toutes les étapes conduisant à l'imposition de droits, et donc à la fois l'examen par l'autorité chargée de l'enquête des prescriptions de fond relatives à l'imposition de mesures antidumping ou de mesures compensatoires et à la décision d'appliquer des droits qui en découle, y compris les procédures de prise de décisions ou de vote suivant lesquelles cette décision est prise. À cet égard, l'Indonésie fait valoir que, conformément au principe de l'interprétation des traités dit de l'effet utile, et à l'article 31 1) de la Convention de Vienne, un sens doit être attribué aux deux termes "envisagée" et "décidée" figurant aux articles 3.8 et 15.8. De l'avis de l'Indonésie, si le terme "envisagée" peut faire référence ou même être limité à un examen sur le fond par l'USITC des prescriptions énoncées dans les Accords, le terme "décidée" englobe sans équivoque la manière dont l'autorité chargée de l'enquête parvient s'agissant de la question de l'application ou de la non-application de mesures dans des situations de menace de dommage "à une résolution ou à une conclusion", y compris la manière dont l'autorité chargée de l'enquête tranche le partage égal des voix dans ces situations.⁵⁸⁹ En outre, l'Indonésie considère que l'utilisation du terme "application" dans les articles 3.8 et 15.8 fait que l'obligation relative au "soin particulier" s'applique à toutes les étapes conduisant à l'imposition effective des droits.⁵⁹⁰ Elle fait aussi valoir que, dans les cas où les rédacteurs voulaient se référer à l'étape finale consistant à faire effectivement payer des droits, ils ont utilisé les termes

⁵⁸⁶ Les parties conviennent que dans certains cas, moins de six commissaires participeront au vote. (États-Unis, réponse à la question n° 100 du Groupe spécial (faisant référence au document 18 U.S.C. article 208 (pièce US-110))).

⁵⁸⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 135.

⁵⁸⁸ États-Unis, réponse à la question n° 102 a) du Groupe spécial; 19 U.S.C. article 1671d (pièce US-56), article 1671d c) 2); et 19 U.S.C. article 1673d (pièce US-60), article 1673d c) 2).

⁵⁸⁹ Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 79; réponse aux questions n° 58 et 59 c) du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphe 81.

⁵⁹⁰ Indonésie, réponse aux questions n° 59 a), b) et c) du Groupe spécial.

"imposer", "imposition", "perception" ou "recouvrement" de droits, et non les termes plus généraux "application" de "mesures".⁵⁹¹ L'Indonésie soutient que le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* n'étaye pas l'affirmation générale selon laquelle les processus internes de prise de décisions relèvent toujours du pouvoir discrétionnaire des Membres.⁵⁹²

7.341. Les États-Unis, pour leur part, font valoir que l'obligation relative au "soin particulier" énoncée aux articles 3.8 et 15.8 s'applique à une analyse sur le fond de l'autorité chargée de l'enquête, c'est-à-dire à son examen des facteurs de menace et d'autres prescriptions concernant la question de savoir si la branche de production nationale est menacée par les importations visées de subir un dommage et à sa décision finale sur le point de savoir si cette menace existe.⁵⁹³ L'obligation relative au soin particulier ne soumet pas, de l'avis des États-Unis, le système de vote d'un Membre ou ses procédures de prise de décisions à des disciplines.⁵⁹⁴ Les États-Unis trouvent des éléments étayant leur interprétation des articles 3.8 et 15.8 dans la place de ces articles, qui font partie des dispositions concernant les prescriptions de fond applicables aux déterminations de l'existence d'un dommage (y compris l'existence d'une menace de dommage), et font valoir que c'est dans le respect de ces obligations que les autorités chargées de l'enquête font preuve d'un soin particulier au titre des articles 3.8 et 15.8.⁵⁹⁵ Ils trouvent aussi des éléments étayant leur position dans l'article 9 de l'Accord antidumping et l'article 19 de l'Accord SMC, relatifs à l'imposition de droits. Ils notent que ces articles prévoient qu'il est souhaitable – mais pas exigé – que l'imposition de droits soit facultative et que ces articles ne font pas la distinction entre les affaires qui concernent un dommage actuel et celles qui concernent une menace de dommage. Les États-Unis font aussi valoir qu'interpréter le terme "application" figurant dans les articles 3.8 et 15.8 comme se référant à une décision d'imposer ou non des mesures suite à une détermination selon laquelle les conditions préalables pour l'application ont été réunies peut empêcher l'application automatique de mesures dans des affaires impliquant une menace de dommage, ce qui est contraire aux articles 9 et 19 qui affirment que l'aspect discrétionnaire est simplement souhaitable.⁵⁹⁶

7.342. Les États-Unis affirment en outre que, dans les cas où l'Accord antidumping et l'Accord SMC traitent de questions procédurales, ils le font explicitement, et que rien dans l'Accord antidumping ni l'Accord SMC ne restreint le pouvoir discrétionnaire des Membres s'agissant du cadre qu'ils mettent en place pour attribuer la responsabilité de conduire des enquêtes sur l'existence d'un dommage et pour compter les voix. Les États-Unis notent à cet égard que, dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, l'Organe d'appel a estimé que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel "[s']intéress[aient] uniquement à la détermination elle-même, qui [était] un acte singulier dont un Membre de l'OMC [pouvait] être redevable lors du règlement d'un différend dans le cadre de l'OMC", et que le processus interne de prise de décisions d'un Membre relevait entièrement du pouvoir discrétionnaire de ce Membre.⁵⁹⁷ Les États-Unis affirment aussi que l'interprétation donnée par l'Indonésie des articles 3.8 et 15.8 supposerait des obligations structurelles pour les autorités chargées de l'enquête et exigerait un examen intrusif de leur processus de prise de décisions.⁵⁹⁸ Enfin, les États-Unis estiment que l'historique de la négociation des articles 3.8 et 15.8 confirme que l'expression "soin particulier" a été développée à partir d'un texte sur le niveau prévu de l'effet des importations faisant l'objet d'un dumping sur la branche de

⁵⁹¹ Indonésie, réponse à la question n° 59 c) du Groupe spécial.

⁵⁹² Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 80; réponse à la question n° 60 du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphe 83.

⁵⁹³ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 155 et 156.

⁵⁹⁴ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 319.

⁵⁹⁵ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 322 et 327 à 329 (citant le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VI*, paragraphes 7.33 et 7.34); deuxième communication écrite, paragraphes 150 et 158; et réponse à la question n° 58 du Groupe spécial (faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VI*, paragraphe 7.34).

⁵⁹⁶ États-Unis, réponse à la question n° 59 a) du Groupe spécial.

⁵⁹⁷ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 312 à 353; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 58; et deuxième communication écrite, paragraphes 150 et 151 (faisant référence dans les deux cas au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 158).

⁵⁹⁸ États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 164 et 165.

production nationale, ce qui démontre que la notion de soin particulier se rapporte aux critères de fond utilisés pour évaluer si une menace de dommage existe.⁵⁹⁹

7.343. En ce qui concerne le champ d'application de la disposition relative au "soin particulier", nous notons que les articles 3.8 et 15.8 font référence à l'"application" de mesures, qui sera "envisagée et décidée" avec un soin particulier. L'utilisation du terme "application", combinée à celle du terme "décidée"⁶⁰⁰, pourrait, à première vue, donner à penser que l'obligation relative au "soin particulier" concerne la décision d'un Membre d'appliquer des droits une fois qu'il a déterminé que toutes les prescriptions de fond pour ce faire sont observées. Nous rappelons, toutefois, que les dispositions des accords visés doivent être interprétées suivant le sens ordinaire de leurs termes, lus dans le contexte et à la lumière de l'objet et du but des accords pertinents.⁶⁰¹ Ici, le contexte aussi bien de l'article 3.8 que de l'article 15.8 donne fortement à penser qu'ils concernent les *prescriptions de fond* relatives à la détermination par l'autorité chargée de l'enquête du point de savoir si la branche de production nationale est menacée par les importations visées de subir un dommage important. À notre avis, les articles 3.7 et 15.7, qui précèdent immédiatement les articles 3.8 et 15.8, donnent le contexte le plus pertinent pour leur interprétation. Le fait que les deux ensembles de dispositions s'appliquent à des déterminations de l'existence d'une menace de dommage et la place des articles 3.8 et 15.8, immédiatement après les articles 3.7 et 15.7, donnent à penser que la prescription relative au "soin particulier" se rapporte aux obligations énoncées dans ces précédentes dispositions. À cet égard, nous partageons l'avis des États-Unis selon lequel l'historique de la négociation des articles 3.8 et 15.8 donne à penser que la prescription relative au "soin particulier" était initialement liée à la nature des renseignements – des prévisions au sujet de l'avenir – sur lesquels les autorités doivent s'appuyer lorsqu'elles établissent des déterminations de l'existence d'une menace de dommage.⁶⁰² La raison apparente de l'introduction de ce qui est devenu la prescription relative au "soin particulier" corrobore notre interprétation selon laquelle l'obligation s'applique à l'examen par l'autorité chargée de l'enquête des prescriptions de fond relatives à la détermination de l'existence d'une menace de dommage. En outre, les articles 3.8 et 15.8 font partie, respectivement, de l'article 3 de l'Accord antidumping et de l'article 15 de l'Accord SMC. Ces deux articles, qui sont tous deux intitulés "Détermination de l'existence d'un dommage", sont axés "sur les obligations *de fond* dont un Membre doit s'acquitter lorsqu'il établit une détermination de l'existence d'un dommage".⁶⁰³ La place de l'expression "soin particulier" dans les articles 3 et 15 donne donc à penser que, conformément aux autres dispositions de ces articles, la disposition relative au "soin particulier" concerne les prescriptions de fond relatives à la détermination par l'autorité chargée de l'enquête du point de savoir si la branche de production nationale est menacée par les importations visées de subir un dommage important.⁶⁰⁴ En revanche, les disciplines sur les aspects relatifs à la procédure et aux éléments de

⁵⁹⁹ États-Unis, première communication écrite, paragraphe 330; deuxième communication écrite, paragraphes 159 à 163 (faisant référence à Groupe des politiques antidumping, projet de code antidumping (août 1966) (pièce US-26); à Code antidumping (juillet 1967) (pièce US-27); et à Groupe des politiques antidumping, projet de code antidumping (décembre 1966) (pièce US-30)).

⁶⁰⁰ Dans l'Accord antidumping et l'Accord SMC, la notion d'"application" renvoie généralement à l'imposition de droits par un Membre, sans inclure le recouvrement final. Voir, par exemple, les articles 7.1, 10.1, 10.2 et 15 de l'Accord antidumping et les dispositions correspondantes de l'Accord SMC. Le sens ordinaire du terme "décidée" donne à penser qu'il peut être interprété comme renvoyant à la conclusion générale établie, au terme de l'"examen" d'une question par l'autorité chargée de l'enquête. Le dictionnaire Shorter Oxford Dictionary définit "decide" (décider) comme signifiant, entre autres choses, "[s]ettle (a question, dispute, etc.) by finding in favour of one side; bring to a settlement, resolve" (régler (une question, un différend, etc.) en formulant une constatation en faveur d'une partie; amener à un règlement, résoudre), "[b]ring (a person) to a determination or resolution (against, in favour of, to do)" (amener (une personne) à une détermination ou à une résolution (à l'encontre de, en faveur de, pour faire)), "[c]ome to a determination or resolution" (parvenir à une détermination ou à une résolution). (*Shorter Oxford English Dictionary*, 6^{ème} édition, A. Stevenson (éd.) (Oxford University Press, 2007), volume 1, pages 618 et 619). Nous notons en outre qu'il n'y a pas de différence notable entre les textes anglais, français et espagnols des articles 3.8 et 15.8.

⁶⁰¹ Convention de Vienne, article 31 1).

⁶⁰² Groupe des politiques antidumping, projet de code antidumping (août 1966) (pièce US-26); Code antidumping (juillet 1967) (pièce US-27); et Groupe des politiques antidumping, projet de code antidumping (décembre 1966) (pièce US-30).

⁶⁰³ Rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Poutres en H*, paragraphe 106. (italique dans l'original)

⁶⁰⁴ Notre interprétation des articles 3.8 et 15.8 est compatible avec celle du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VI*, qui a été d'avis que les articles 3.8 et 15.8 renforçaient l'obligation fondamentale énoncée aux articles 3.7 et 15.7 exigeant que l'autorité chargée de l'enquête fonde une détermination de l'existence d'une menace de dommage sur des faits, et non sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités. Le Groupe spécial a aussi été d'avis que les articles 3.8 et 15.8

preuve des enquêtes en matière de droits antidumping et en matière de droits compensateurs se trouvent principalement à l'article 6 de l'Accord antidumping et à l'article 12 de l'Accord SMC, et l'imposition et le recouvrement de droits sont traités à l'article 9 de l'Accord antidumping et à l'article 19 de l'Accord SMC.

7.344. Nous trouvons dans l'article 6.9 de l'Accord antidumping et dans l'article 12.8 de l'Accord SMC d'autres éléments étayant notre point de vue selon lequel les articles 3.8 et 15.8 concernent l'examen par l'autorité chargée de l'enquête des prescriptions de fond relatives à la détermination de l'existence d'une menace de dommage. Les articles 6.9 et 12.8 imposent l'obligation procédurale de divulguer les "faits essentiels examinés qui constitueront le fondement de la décision d'appliquer ou non des mesures définitives".⁶⁰⁵ Cette obligation s'applique aux faits sous-tendant l'examen *sur le fond* par l'autorité de l'existence d'un dumping ou d'un subventionnement, d'un dommage, et d'un lien de causalité entre les importations faisant l'objet d'un dumping ou subventionnées et le dommage.⁶⁰⁶ Le fait que les articles 6.9 et 12.8 sont, comme les articles 3.8 et 15.8, formulés eu égard à la *décision d'appliquer ou non des mesures antidumping ou des mesures compensatoires* même s'ils s'appliquent aux prescriptions de fond vient étayer notre point de vue selon lequel les articles 3.8 et 15.8 concernent les prescriptions de fond applicables pour déterminer si une menace de dommage existe.

7.345. En tout état de cause, même si la prescription relative au soin particulier pouvait s'appliquer à autre chose qu'à l'examen par l'autorité chargée de l'enquête des prescriptions de fond énoncées aux articles 3 et 15, nous convenons avec les États-Unis et l'Union européenne⁶⁰⁷ que l'Accord antidumping et l'Accord SMC ne soumettent généralement pas les procédures de vote des Membres ou la manière dont les décisions d'appliquer des droits sont prises à des disciplines. Il n'y a rien ni dans l'Accord antidumping ni dans l'Accord SMC qui concerne la structure ou les responsabilités s'agissant de la prise de décisions dans les enquêtes en dehors de la déclaration figurant dans la note de bas de page 3 de l'Accord antidumping selon laquelle le terme "autorités" dans l'Accord antidumping "s'entend d'autorités d'un niveau supérieur approprié". Si les rédacteurs avaient voulu que l'Accord antidumping et l'Accord SMC soumettent à examen la manière dont les Membres structuraient leurs autorités chargées de l'enquête et la manière dont les décisions d'appliquer des droits étaient prises, ils l'auraient, selon nous, indiqué explicitement, compte tenu en particulier des manières très diverses dont les Membres ont organisé et structuré leurs autorités chargées de l'enquête.⁶⁰⁸ Nous ne voyons rien dans les textes de l'Accord antidumping ni

"s'appliqu[ai]ent] lors des processus d'enquête et de détermination de l'existence d'une menace de dommage important", c'est-à-dire "lorsqu'il s'agi[ssait] d'établir si les conditions préalables pour l'application d'une mesure exist[ai]ent]", et non pas seulement par la suite lorsque les décisions finales étaient prises sur la question de savoir s'il fallait appliquer ou non une mesure (rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VI*, paragraphe 7.33). Nous notons que, dans son rapport dans la procédure de mise en conformité concernant le même différend, l'Organe d'appel a inclus les articles 3.8 et 15.8 dans une liste des dispositions *de fond* des articles 3 et 15 à la base du critère d'examen devant être appliqué par un groupe spécial qui examine des allégations concernant ces dispositions et, dans ce contexte, a fait référence à l'analyse susmentionnée des articles 3.8 et 15.8 par le Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux VI* (rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux VI (article 21:5 – Canada)*, paragraphes 95 et 96). Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Chine – AMGO*, note de bas de page 213: "L'article 3.7 et 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.7 et 15.8 de l'Accord SMC énoncent les prescriptions relatives à la détermination concluant à une menace de dommage important".

⁶⁰⁵ Les parties pertinentes de l'article 6.9 de l'Accord antidumping et de l'article 12.8 de l'Accord SMC se lisent comme suit:

Avant d'établir une détermination finale, les autorités informeront toutes les parties intéressées des faits essentiels examinés qui constitueront le fondement de la décision d'appliquer ou non des mesures définitives.

(pas d'italique dans l'original)

⁶⁰⁶ Voir, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*, paragraphe 5.130.

⁶⁰⁷ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 320 à 325; deuxième communication écrite, paragraphe 153; et Union européenne, réponse en tant que tierce partie à la question n° 14 du Groupe spécial.

⁶⁰⁸ Les Membres ont adopté bien des structures différentes pour l'administration de leurs systèmes de mesures correctives commerciales. Dans certains systèmes, le décideur fait formellement partie du gouvernement alors que dans d'autres, il s'agit d'un organe distinct, souvent quasi judiciaire, extérieur à la hiérarchie formelle du gouvernement. Dans d'autres systèmes, il y a un double système dans lequel une autorité détermine si les importations font l'objet d'un dumping ou sont subventionnées, et une autre détermine si la branche de production nationale subit un dommage du fait de ces importations. La décision finale d'imposer ou non des mesures peut appartenir à l'une ou l'autre de ces autorités, ou à une autorité distincte. Nous rappelons que, dans le système des États-Unis, alors que l'USITC établit les déterminations

de l'Accord SMC qui étayerait l'argument de l'Indonésie selon lequel ces accords imposent des disciplines procédurales concernant la façon dont les déterminations sont faites.⁶⁰⁹

7.346. Compte tenu de notre conclusion concernant le champ d'application des articles 3.8 et 15.8, nous ne jugeons pas nécessaire de poursuivre plus avant l'examen du sens de l'expression "soin particulier". Toutefois, nous formulons les observations suivantes à cet égard. Premièrement, le sens ordinaire de l'expression "soin particulier" implique l'obligation pour les Membres de faire preuve d'un degré d'attention soutenu dans les déterminations de l'existence d'une menace de dommage.⁶¹⁰ Deuxièmement, nous notons que l'Indonésie fait référence à ce qui suit comme contexte pertinent pour l'interprétation de l'expression "soin particulier": a) les articles 3.1 de l'Accord antidumping et 15.1 de l'Accord SMC exigeant que la détermination de l'existence d'un dommage soit fondée sur un "examen objectif" d'"éléments de preuve positifs"; b) l'article X:3 a) du GATT de 1994 exigeant que les mesures soient appliquées d'une "manière uniforme, *impartiale* et *raisonnable*"; c) le principe de la bonne foi comme "règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties" conformément à l'article 31 3) c) de la Convention de Vienne; d) un critère général d'impartialité dont l'Indonésie fait valoir qu'il sous-tend les Accords de l'OMC visés; et e) l'article 15 de l'Accord antidumping et l'article 27 de l'Accord SMC, qui énoncent des règles spéciales concernant les pays en développement Membres.⁶¹¹ À l'exception de l'article 3.1 de l'Accord antidumping et de l'article 15.1 de l'Accord SMC, nous ne voyons pas – et l'Indonésie ne nous a pas convaincu en la matière – la pertinence pour l'interprétation de la prescription relative au soin particulier des dispositions et des notions auxquelles elle fait référence. Comme il est indiqué plus haut, à notre avis, les articles 3.7 et 15.7, qui précèdent immédiatement les articles 3.8 et 15.8, donnent le contexte le plus pertinent pour l'interprétation des articles 3.8 et 15.8, et ce contexte donne à penser que la prescription relative au "soin particulier" se rapporte aux obligations énoncées dans ces précédentes dispositions.

7.347. Enfin, nous notons l'argument de l'Indonésie selon lequel le fait que les législations de certains autres Membres et le Statut de la Cour internationale de justice prévoient soit un nombre impair de décideurs soit une voix prépondérante pour le président constitue des "circonstances entourant la conclusion d'un traité" au sens de l'article 32 de la Convention de Vienne, qui indiquent que la disposition relative au soin particulier est généralement perçue comme supposant un plus grand degré de diligence que ce qui est accordé en vertu de la disposition des États-Unis sur le partage égal des voix, ce qui montre que la disposition est incompatible avec les articles 3.8

concernant le dommage, l'USDOC établit les déterminations concernant le dumping et le subventionnement, ainsi que l'imposition de mesures; ces dernières sont obligatoires en vertu de la législation des États-Unis si l'USDOC et l'USITC font tous deux des déterminations positives de l'existence, respectivement, d'un dumping ou d'un subventionnement, et d'un dommage. Dans certains systèmes, l'enquête et l'évaluation concernant les prescriptions de fond relatives à l'imposition de mesures (c'est-à-dire un dumping, une subvention, un dommage et un lien de causalité) sont effectuées par une autorité, qui recommande une détermination à une autre autorité, qui établit la détermination finale sur le point d'appliquer ou non des mesures, et peut accepter, rejeter ou modifier la recommandation.

⁶⁰⁹ Nous relevons aussi la déclaration de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* selon laquelle l'Accord sur les sauvegardes:

[N]e [s']intéress[e] pas à la façon dont les autorités compétentes des Membres de l'OMC établissent leurs déterminations pour l'application de mesures de sauvegarde. L'*Accord sur les sauvegardes* ne prescrit pas le processus interne de prise de décisions pour faire une telle détermination. Cela est entièrement du ressort des Membres de l'OMC dans l'exercice de leur souveraineté. Nous nous intéressons uniquement à la détermination elle-même, qui est un acte singulier dont un Membre de l'OMC peut être redevable lors du règlement d'un différend dans le cadre de l'OMC. Peu nous importe de savoir si cet acte singulier résulte d'une décision prise par 1, 100 ou – comme en l'espèce – 6 décideurs individuels en vertu du droit interne de ce Membre de l'OMC. Ce qui nous importe c'est de savoir si la détermination, quelle que soit la façon dont la décision s'y rapportant est prise au niveau national, satisfait aux prescriptions de l'*Accord sur les sauvegardes*.

(Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 158)

⁶¹⁰ Le dictionnaire Shorter Oxford Dictionary définit le terme "care" (soin) comme signifiant "[s]erious attention, heed; caution, pains; regard, inclination (to, for)" (grande attention, prise en compte; précaution, peine; égard, inclination (à, pour)) (*Shorter Oxford English Dictionary*, 6^{ème} édition, A. Stevenson (éd.) (Oxford University Press, 2007), volume 1, page 348), et le terme "special" (particulier) (en tant qu'adjectif) comme signifiant "[e]xceptional in quality or degree; unusual; out of the ordinary" (de qualité ou de degré exceptionnels; inhabituel; hors du commun) (*ibid.*, volume 2, page 2942).

⁶¹¹ Indonésie, première communication écrite, paragraphes 140 à 153; réponse à la question n° 63 b) du Groupe spécial; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 79, 82; et deuxième communication écrite, paragraphe 85. (italique dans l'original)

et 15.8.⁶¹² L'Indonésie n'explique pas en quoi les procédures des autres Membres pourraient dûment être considérées comme des circonstances entourant la conclusion de l'Accord antidumping et de l'Accord SMC à cet égard, étant donné que la conclusion de ces accords a précédé l'adoption d'au moins certaines de ces procédures; une législation adoptée ultérieurement à la conclusion d'un traité ne peut pas être considérée comme des "circonstances dans lesquelles le traité a été conclu".⁶¹³ L'Indonésie n'a pas non plus expliqué en quoi des dispositions sur le départage prévues dans la législation relative aux mesures correctives commerciales d'autres Membres auraient pu être pertinentes pour la négociation des articles 3.8 et 15.8, l'éclairer ou l'influencer, d'autant plus que ces articles s'appliquent seulement lors de déterminations de l'existence d'une menace de dommage et que, tels qu'ils sont libellés, ils n'ont rien à voir avec des procédures de vote.⁶¹⁴

7.348. Dans sa première communication écrite, l'Indonésie a aussi fait valoir que ces mêmes lois constituaient une "pratique ultérieure" au sens de l'article 31 1) b) (sic) de la Convention de Vienne.⁶¹⁵ Elle a par la suite affirmé, dans sa déclaration liminaire à la deuxième réunion avec le Groupe spécial, qu'elle n'avait pas invoqué l'article 31 3) b) ni cherché à s'appuyer sur la pratique ultérieure des Membres. Compte tenu du rejet par l'Indonésie de son propre argument, il n'est pas nécessaire de traiter cette question. Toutefois, nous notons à nouveau qu'il n'y a pas de lien évident entre les dispositions sur le départage dans la législation des autres Membres et la disposition relative au soin particulier, et que l'Indonésie fait référence à la pratique de quelques Membres de l'OMC seulement. Par conséquent, l'Indonésie n'a en aucun cas démontré que l'on pouvait "discerner des actes ou déclarations communs et d'une certaine constance" qui "suppos[aient] un accord sur l'interprétation de la disposition pertinente".⁶¹⁶ L'Indonésie fait aussi référence au fait que dans les affaires de sauvegardes, en vertu de la législation des États-Unis, le Président des États-Unis (qui détermine si une mesure sera appliquée et, dans l'affirmative, quelle mesure) peut considérer qu'un partage égal des voix dans un vote de l'USITC est positif.⁶¹⁷

⁶¹² Indonésie, première communication écrite, paragraphes 160 à 165 (faisant référence à Législations d'autres Membres sur le partage égal des voix (pièce IDN-20); et à Statut de la CIJ (pièce IDN-47)); déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 62.

⁶¹³ Dans l'affaire *CE – Morceaux de poulet*, l'Organe d'appel a confirmé le point de vue du Groupe spécial selon lequel les "circonstances dans lesquelles le traité a été conclu devraient être évaluées sur une période prenant fin à la date de la conclusion de l'Accord sur l'OMC" (rapport de l'Organe d'appel *CE – Morceaux de poulet*, paragraphe 293 (pas d'italique dans l'original)). Il apparaît que la législation du Canada est antérieure à l'entrée en vigueur des Accords du Cycle d'Uruguay, alors qu'il apparaît que les législations de l'Afrique du Sud, de l'Argentine et de la Turquie lui sont postérieures. Bien entendu, il se peut fort bien que ces Membres aient en place une législation semblable avant la conclusion du Cycle d'Uruguay, mais nous ne pouvons pas supposer que tel était le cas en l'absence d'éléments de preuve le montrant et l'Indonésie n'a pas communiqué d'éléments de preuve qui démontreraient que les législations ont été adoptées avant la conclusion du Cycle d'Uruguay. En outre, en l'espèce, le libellé des articles 3.8 et 15.8 trouve son origine dans le Code antidumping du Kennedy Round et, à notre avis, les législations devraient être antérieures à la conclusion de cet accord pour remplir les conditions requises par l'article 32 de la Convention de Vienne de la manière indiquée par l'Indonésie.

⁶¹⁴ En outre, l'Indonésie invoque la pratique de quatre membres seulement, et ne mentionne pas qu'au moins un autre Membre, la Corée, a une disposition semblable à la disposition des États-Unis sur le partage égal des voix. (Corée du Sud, Loi sur les enquêtes concernant les pratiques commerciales internationales déloyales (pièce US-29), article 32 (document auquel il est fait référence dans la première communication écrite des États-Unis, au paragraphe 343)).

⁶¹⁵ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 161. L'Indonésie a expliqué ce qui suit: L'Organe d'appel a défini l'expression "pratique ultérieure" comme une suite d'actes ou de déclarations "concordants, communs et d'une certaine constance", suffisante pour que l'on puisse discerner une attitude qui suppose l'accord des parties [à un traité] à l'égard de l'interprétation du traité", voir le rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 15. L'Indonésie peut s'appuyer sur des lois adoptées après l'entrée en vigueur des Accords de l'OMC en tant qu'indication de la façon dont les États perçoivent que l'expression "soin particulier" est correctement interprétée.

(*Ibid.*, note de bas de page 216)

Le libellé du rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II* cité par l'Indonésie concerne l'utilisation de la pratique ultérieure au sens de l'article 31 3) b) de la Convention de Vienne, qui dispose que, aux fins de l'interprétation d'un traité, "[i]l sera tenu compte, en même temps que du contexte: ... b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité".

⁶¹⁶ Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 192; *CE – Morceaux de poulet*, paragraphes 258 et 259. (italique dans l'original)

⁶¹⁷ Indonésie, première communication écrite, paragraphe 164; réponse à la question n° 60 du Groupe spécial (faisant référence à Partage égal des voix en matière de sauvegardes, (pièce IDN-37)).

Toutefois, l'Indonésie n'explique de nouveau pas la pertinence de cette procédure de prise de décisions pour l'interprétation des articles 3.8 et 15.8.

7.7.3 Question de savoir si la disposition des États-Unis sur le "partage égal des voix" est incompatible avec l'article 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.8 de l'Accord SMC

7.349. L'argument de l'Indonésie selon lequel la disposition des États-Unis sur le partage égal des voix est incompatible avec l'article 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.8 de l'Accord SMC repose sur son interprétation de l'obligation relative au "soin particulier". Nous avons rejeté l'interprétation donnée par l'Indonésie des articles 3.8 et 15.8, en concluant que ces dispositions n'établissaient pas de disciplines sur les procédures de prise de décisions des Membres pour déterminer si une branche de production nationale est menacée de subir un dommage et s'il convient d'appliquer ou non des mesures. La disposition des États-Unis sur le partage égal des voix est un mécanisme procédural visant à établir un résultat sur la base des votes des différents commissaires en cas de partage égal des voix sur la question de savoir s'il y a un dommage causé par les importations visées. Par conséquent, nous concluons que l'Indonésie n'a pas établi l'incompatibilité de la disposition des États-Unis sur le partage égal des voix avec la prescription relative au soin particulier énoncée aux articles 3.8 et 15.8.

7.350. Enfin, nous notons que les parties ne sont pas non plus d'accord sur l'importance pour les allégations de l'Indonésie du fait que, au titre de la législation des États-Unis⁶¹⁸, l'USDOC n'a pas le pouvoir discrétionnaire de ne pas rendre une ordonnance en matière de droits antidumping ou compensateurs suite à des déterminations positives de l'USDOC et de l'USITC. En particulier, les parties ne sont pas d'accord sur le point de savoir si cela signifie que, en vertu de la législation des États-Unis, une décision positive de l'USITC constitue une décision d'appliquer des droits.⁶¹⁹ Compte tenu de nos conclusions concernant le champ d'application des articles 3.8 et 15.8, nous ne voyons pas la nécessité de traiter les arguments des parties à cet égard.

7.351. Compte tenu de ce qui précède, nous constatons que l'Indonésie n'a pas établi que l'article 771 11) B) de la Loi douanière de 1930 des États-Unis, modifié (codifié dans le titre 19 du United States Code, article 1677 11) B)), tel qu'il s'appliquait aux déterminations de l'existence d'une menace de dommage, était incompatible avec l'article 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.8 de l'Accord SMC et rejetons les allégations "en tant que tel" formulées par l'Indonésie au titre de ces dispositions.

8 CONCLUSIONS

8.1. Pour les raisons exposées dans le présent rapport, le Groupe spécial conclut ce qui suit:

- a. S'agissant des allégations de l'Indonésie concernant la détermination de l'USDOC relative aux subventions:
 - i. l'Indonésie n'a pas établi que l'USDOC avait agi d'une manière incompatible avec l'article 14 d) de l'Accord SMC en n'utilisant pas les prix pratiqués dans le secteur privé pour le bois sur pied en Indonésie comme base pour établir le point de repère pour la fourniture de bois sur pied;
 - ii. l'Indonésie n'a pas établi que l'USDOC avait agi d'une manière incompatible avec l'article 14 d) de l'Accord SMC en n'utilisant pas les prix pratiqués dans le secteur privé pour les grumes en Indonésie comme base pour établir le point de repère pour l'interdiction d'exporter des grumes;
 - iii. l'Indonésie n'a pas établi que l'USDOC avait agi d'une manière incompatible avec l'article 12.7 de l'Accord SMC dans sa détermination selon laquelle Orleans était affiliée à APP/SMG;

⁶¹⁸ Voir plus haut le paragraphe 7.336.

⁶¹⁹ États-Unis, première communication écrite, paragraphes 319 et 333 à 336; deuxième communication écrite, paragraphe 153; réponse à la question n° 102 a) du Groupe spécial; Indonésie, réponse aux questions n° 59 a), b) et c) du Groupe spécial; et observations sur la réponse des États-Unis à la question n° 102 a) du Groupe spécial.

- iv. l'Indonésie n'a pas établi que l'USDOC avait agi d'une manière incompatible avec l'article 2.1 c) de l'Accord SMC en ne déterminant ou en n'identifiant pas les programmes de subventions pertinents en relation avec la fourniture de bois sur pied, l'interdiction d'exporter des grumes ou l'annulation de la dette;
 - v. l'Indonésie n'a pas établi que l'USDOC avait agi d'une manière incompatible avec le texte introductif de l'article 2.1 de l'Accord SMC en n'identifiant pas l'autorité accordant la subvention qui avait annulé la dette en faveur d'APP/SMG ou la juridiction de ladite autorité.
- b. S'agissant des allégations de l'Indonésie concernant la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC:
- i. l'Indonésie n'a pas établi que la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC était incompatible avec l'article 3.5 de l'Accord antidumping et l'article 15.5 de l'Accord SMC parce que l'USITC avait imputé aux importations visées des effets défavorables causés par d'autres facteurs;
 - ii. l'Indonésie n'a pas établi que les constatations de l'USITC selon lesquelles, dans un avenir imminent, les importations visées gagneraient des parts de marché au détriment de la branche de production nationale et auraient des effets défavorables sur les prix aux États-Unis étaient fondées sur des conjectures et de lointaines possibilités et, par conséquent, que la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC était incompatible avec l'article 3.7 de l'Accord antidumping et l'article 15.7 de l'Accord SMC;
 - iii. l'Indonésie n'a pas établi que la détermination de l'existence d'une menace de dommage de l'USITC était incompatible avec l'article 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.8 de l'Accord SMC.
- c. S'agissant des allégations "en tant que tel" de l'Indonésie concernant l'article 771 11) B) de la Loi douanière de 1930 des États-Unis (la disposition sur le "partage égal des voix"):
- i. l'Indonésie n'a pas établi que l'article 771 11) B) de la Loi douanière de 1930 des États-Unis, modifié (codifié dans le titre 19 du United States Code, article 1677 11) B)), tel qu'il s'appliquait aux déterminations de l'existence d'une menace de dommage, était incompatible avec l'article 3.8 de l'Accord antidumping et l'article 15.8 de l'Accord SMC.

8.2. Compte tenu de ces conclusions, le Groupe spécial ne formule aucune recommandation au titre de l'article 19:1 du Mémoire d'accord.
