



**UNION EUROPÉENNE – MESURES DE SAUVEGARDE VISANT
CERTAINS PRODUITS SIDÉRURGIQUES**

RAPPORT DU GROUPE SPÉCIAL

TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION	12
1.1 Plainte de la Turquie	12
1.2 Établissement et composition du Groupe spécial	12
1.3 Travaux du Groupe spécial	12
2 ASPECTS FACTUELS: MESURES EN CAUSE	14
3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES	15
4 ARGUMENTS DES PARTIES	15
5 ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES	16
6 RÉEXAMEN INTÉIMAIRE	16
7 CONSTATATIONS	16
7.1 Mesures sur lesquelles le Groupe spécial formulera des constatations	16
7.2 Produits visés	18
7.2.1 Prescriptions applicables de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et des articles 2:1, 3:1, 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes	19
7.2.2 Question de savoir si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1, 3:1, 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b) et 4:2 c) de l' Accord sur les sauvegardes en ce qui concerne les produits visés	22
7.2.2.1 Absence de correspondance alléguée entre les produits sur lesquels la Commission européenne a appliqué une sauvegarde et les produits pour lesquels la Commission européenne a enquêté sur l'existence des circonstances et conditions nécessaires	23
7.2.2.1.1 Article XIX:1 a) du GATT de 1994 et article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes	24
7.2.2.1.2 Article 4:1 c), 4:2 a) et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes	30
7.2.2.2 Incohérence interne alléguée dans l'approche relative aux produits visés	31
7.3 Évolution imprévue des circonstances	33
7.3.1 Prescriptions applicables de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994	33
7.3.2 Question de savoir si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 en ce qui concerne l'évolution imprévue des circonstances	36
7.3.2.1 Question de savoir si la Commission européenne n'a pas identifié une quelconque évolution imprévue des circonstances	36
7.3.2.2 Question de savoir si l'évolution des circonstances n'était pas imprévue	38
7.3.2.3 Question de savoir si la Commission européenne n'a pas établi que l'accroissement des importations s'était produit "par suite de" l'évolution imprévue des circonstances	44
7.3.2.3.1 Question de savoir si la Commission européenne n'a pas fait assez pour établir comment l'évolution imprévue des circonstances avait entraîné l'accroissement des importations dans l'Union européenne	45
7.3.2.3.2 Évolution imprévue des circonstances relative à l'acier en général	53
7.3.2.3.3 Moment de l'adoption des mesures au titre de l'article 232	54
7.3.2.3.4 Conclusion générale concernant le lien entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations	54
7.4 Effet des engagements	54

7.4.1 Prescriptions applicables de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.	55
7.4.2 Question de savoir si la Turquie a établi que la mesure de sauvegarde définitive était incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 en ce qui concerne l'"effet des engagements"	56
7.5 Accroissement des importations	57
7.5.1 Prescriptions applicables de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et des articles 2:1 et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.....	58
7.5.2 Question de savoir si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1) et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.....	58
7.5.2.1 Question de savoir si la Commission européenne n'a pas tenu compte de manière adéquate des baisses des importations dans le passé le plus récent	58
7.5.2.2 Question de savoir si la Commission européenne n'a pas démontré que l'accroissement des importations était assez brutal, important, soudain et récent	60
7.5.2.3 Conclusion globale sur la détermination d'un accroissement des importations faite par la Commission européenne.....	61
7.6 Menace de dommage grave	61
7.6.1 Prescriptions applicables de l'article 4:1 a), 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.....	62
7.6.2 Question de savoir si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article 4:1 a), 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes	63
7.6.2.1 Question de savoir si la Commission européenne n'a pas fourni d'explication motivée et adéquate de sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave	63
7.6.2.1.1 Question de savoir si toute amélioration de la situation de la branche de production nationale remet nécessairement en cause une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave.....	64
7.6.2.1.2 Question de savoir si la Commission européenne a expliqué adéquatement le fondement de l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE	64
7.6.2.1.3 Question de savoir si la Commission européenne a indûment inféré que les améliorations dues aux mesures antidumping/compensatoires seraient temporaires et pourraient s'inverser	71
7.6.2.1.4 Question de savoir si la Commission européenne a identifié d'autres facteurs contribuant à l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE qui démontrent sa vulnérabilité à un accroissement des importations	73
7.6.2.1.5 Conclusion concernant l'explication de la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave	74
7.6.2.2 Question de savoir si la Commission européenne n'a pas établi l'existence d'une probabilité élevée de dommage grave dans un avenir très proche	75
7.6.2.3 Arguments corollaires de la Turquie concernant la détermination par la Commission européenne de l'existence d'une menace de dommage grave	78
7.6.2.4 Conclusion générale sur la menace de dommage grave	78
7.7 Lien de causalité	79
7.8 Application de la sauvegarde uniquement dans la mesure et pendant le temps nécessaires pour prévenir un dommage grave	79
7.8.1 Article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes	80
7.8.1.1 Prescriptions applicables de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.....	80
7.8.1.2 Question de savoir si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes	81

7.8.1.2.1 Question de savoir si la sauvegarde définitive est incompatible avec l'article 5:1 parce que la Commission européenne n'a pas tenu compte des données des six premiers mois de 2018 pour déterminer la taille des contingents tarifaires	81
7.8.1.2.2 Question de savoir si la sauvegarde est incompatible avec l'article 5:1 parce que la Commission européenne n'a pas procédé à une analyse appropriée du lien de causalité	83
7.8.1.2.3 Question de savoir si le Règlement sur les doubles mesures correctives a rendu la sauvegarde définitive incompatible avec l'article 5:1	83
7.8.2 Article 7:1 de l'Accord sur les sauvegardes et article XIX:1 a) du GATT de 1994	85
7.9 Répartition des parts des contingents tarifaires	86
7.9.1 Article XIII:2 du GATT de 1994	86
7.9.1.1 Prescriptions applicables de l'article XIII:2 du GATT de 1994	87
7.9.1.2 Question de savoir si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article XIII:2 d) du GATT de 1994	88
7.9.1.2.1 Argument relatif à la période représentative	88
7.9.1.2.2 Argument relatif au facteur spécial	91
7.9.1.3 Question de savoir si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article XIII:2 d) du GATT de 1994	93
7.9.2 Article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.....	93
7.10 Réduction du rythme de la libéralisation et renforcement du caractère restrictif.....	94
7.10.1 Article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes.....	95
7.10.1.1 Prescriptions applicables de l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes	95
7.10.1.2 Question de savoir si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes	96
7.10.1.2.1 Question de savoir si la réduction du rythme de la libéralisation était incompatible avec l'article 7:4	96
7.10.1.2.2 Question de savoir si certaines modifications de la sauvegarde définitive ont entraîné une incompatibilité avec l'article 7:4	99
7.10.2 Article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.....	101
7.11 Article II:1 du GATT de 1994.....	101
8 CONCLUSIONS, RECOMMANDATION ET DEMANDE DE SUGGESTION.....	102

LISTE DES ANNEXES**ANNEXE A****DOCUMENTS DU GROUPE SPÉCIAL**

Table des matières		Page
Annexe A-1	Procédures de travail du Groupe spécial	4
Annexe A-2	Procédures de travail additionnelles du Groupe spécial pour la première réunion de fond	11
Annexe A-3	Procédures de travail additionnelles du Groupe spécial pour la deuxième réunion de fond	15
Annexe A-4	Procédures de travail additionnelles du Groupe spécial	18
Annexe A-5	Réexamen intérimaire	19

ANNEXE B**ARGUMENTS DES PARTIES**

Table des matières		Page
Annexe B-1	Résumé analytique intégré des arguments de la Turquie	42
Annexe B-2	Résumé analytique intégré des arguments de l'Union européenne	61

ANNEXE C**ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES**

Table des matières		Page
Annexe C-1	Résumé analytique intégré des arguments de l'Argentine	84
Annexe C-2	Résumé analytique intégré des arguments du Brésil	87
Annexe C-3	Résumé analytique intégré des arguments du Canada	90
Annexe C-4	Résumé analytique intégré des arguments du Japon	93
Annexe C-5	Résumé analytique intégré des arguments de la République de Corée	98
Annexe C-6	Résumé analytique intégré des arguments de la Suisse	104
Annexe C-7	Résumé analytique intégré des arguments de l'Ukraine	109
Annexe C-8	Résumé analytique intégré des arguments du Royaume-Uni	111
Annexe C-9	Résumé analytique intégré des arguments des États-Unis	114

AFFAIRES CITÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
Argentine – Chaussures (CE)	Rapport de l'Organe d'appel <i>Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures</i> , WT/DS121/AB/R , adopté le 12 janvier 2000
Argentine – Chaussures (CE)	Rapport du Groupe spécial <i>Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures</i> , WT/DS121/R , adopté le 12 janvier 2000, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS121/AB/R
Argentine – Chaussures, textiles et vêtements	Rapport du Groupe spécial <i>Argentine – Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles</i> , WT/DS56/R , adopté le 22 avril 1998, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS56/AB/R
Argentine – Droits antidumping sur la viande de volaille	Rapport du Groupe spécial <i>Argentine – Droits antidumping définitifs visant la viande de volaille en provenance du Brésil</i> , WT/DS241/R , adopté le 19 mai 2003
Argentine – Pêches en conserve	Rapport du Groupe spécial <i>Argentine – Mesure de sauvegarde définitive à l'importation de pêches en conserve</i> , WT/DS238/R , adopté le 15 avril 2003
Australie – Mesures antidumping visant le papier	Rapport du Groupe spécial <i>Australie – Mesures antidumping visant le papier pour copie A4</i> , WT/DS529/R et Add.1, adopté le 28 janvier 2020
CE – Bananes III (article 21:5 – Équateur II) / CE – Bananes III (article 21:5 – États-Unis)	Rapports de l'Organe d'appel <i>Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes – Deuxième recours de l'Équateur à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS27/AB/RW2/ECU , adopté le 11 décembre 2008, et Corr.1 / <i>Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes – Recours des États-Unis à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS27/AB/RW/USA et Corr.1, adopté le 22 décembre 2008
CE – Bananes III (article 21:5 – Équateur)	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes – Recours de l'Équateur à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS27/RW/ECU , adopté le 6 mai 1999
CE – Marques et indications géographiques (Australie)	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes – Protection des marques et des indications géographiques pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, plainte de l'Australie</i> , WT/DS290/R , adopté le 20 avril 2005
CE – Marques et indications géographiques (États-Unis)	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes – Protection des marques et des indications géographiques pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, plainte des États-Unis</i> , WT/DS174/R , adopté le 20 avril 2005
CE – Subventions à l'exportation de sucre (Australie)	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes – Subventions à l'exportation de sucre, plainte de l'Australie</i> , WT/DS265/R , adopté le 19 mai 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS265/AB/R , WT/DS266/AB/R , WT/DS283/AB/R
CE – Subventions à l'exportation de sucre (Brésil)	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes – Subventions à l'exportation de sucre, plainte du Brésil</i> , WT/DS266/R , adopté le 19 mai 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS265/AB/R , WT/DS266/AB/R , WT/DS283/AB/R
CE – Subventions à l'exportation de sucre (Thaïlande)	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes – Subventions à l'exportation de sucre, plainte de la Thaïlande</i> , WT/DS283/R , adopté le 19 mai 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS265/AB/R , WT/DS266/AB/R , WT/DS283/AB/R
Chili – Système de fourchettes de prix	Rapport du Groupe spécial <i>Chili – Système de fourchettes de prix et mesures de sauvegarde appliqués à certains produits agricoles</i> , WT/DS207/R , adopté le 23 octobre 2002, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS207/AB/R
Chine – Services de paiement électronique	Rapport du Groupe spécial <i>Chine – Certaines mesures affectant les services de paiement électronique</i> , WT/DS413/R et Add.1, adopté le 31 août 2012
Corée – Produits laitiers	Rapport de l'Organe d'appel <i>Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers</i> , WT/DS98/AB/R , adopté le 12 janvier 2000
États-Unis – Certains produits en provenance des CE	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures à l'importation de certains produits en provenance des Communautés européennes</i> , WT/DS165/AB/R , adopté le 10 janvier 2001
États-Unis – Chapeaux en feutre de poil	GATT Working Party Report, <i>Report on the Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under Article XIX of the General Agreement on Tariffs and Trade</i> , adopted 22 October 1951, GATT/CP/106

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
États-Unis – Fils de coton	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesure de sauvegarde transitoire appliquée aux fils de coton peignés en provenance du Pakistan</i> , WT/DS192/R , adopté le 5 novembre 2001, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS192/AB/R
États-Unis – Loi sur la compensation (Amendement Byrd)	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Loi de 2000 sur la compensation pour continuation du dumping et maintien de la subvention</i> , WT/DS217/R , WT/DS234/R , adopté le 27 janvier 2003, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS217/AB/R , WT/DS234/AB/R
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 – Mesure de sauvegarde visant les produits photovoltaïques (Chine)	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesure de sauvegarde visant les importations de produits photovoltaïques au silicium cristallin</i> , WT/DS562/R et Add.1, distribué aux Membres de l'OMC le 2 septembre 2021 [appel formé par la Chine le 16 septembre 2021]
États-Unis – Plomb et bismuth II	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Imposition de droits compensateurs sur certains produits en acier au carbone, plomb et bismuth laminés à chaud originaires du Royaume-Uni</i> , WT/DS138/R et Corr.2, adopté le 7 juin 2000, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS138/AB/R
États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de certains produits en acier</i> , WT/DS248/AB/R , WT/DS249/AB/R , WT/DS251/AB/R , WT/DS252/AB/R , WT/DS253/AB/R , WT/DS254/AB/R , WT/DS258/AB/R , WT/DS259/AB/R , adopté le 10 décembre 2003
États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier	Rapports du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de certains produits en acier</i> , WT/DS248/R / WT/DS249/R / WT/DS251/R / WT/DS252/R / WT/DS253/R / WT/DS254/R / WT/DS258/R / WT/DS259/R , adoptés le 10 décembre 2003, modifiés par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS248/AB/R , WT/DS249/AB/R , WT/DS251/AB/R , WT/DS252/AB/R , WT/DS253/AB/R , WT/DS254/AB/R , WT/DS258/AB/R , WT/DS259/AB/R
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 – Tubes et tuyaux de canalisation	Rapport du Groupe spécial <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/R , adopté le 8 mars 2002, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS202/AB/R
États-Unis – Vêtements de dessous	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles</i> , WT/DS24/R , adopté le 25 février 1997, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS24/AB/R
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
Guatemala – Ciment II	Rapport du Groupe spécial <i>Guatemala – Mesures antidumping définitives concernant le ciment Portland gris en provenance du Mexique</i> , WT/DS156/R , adopté le 17 novembre 2000
Inde – Produits en fer et en acier	Rapport du Groupe spécial <i>Inde – Certaines mesures visant les importations de produits en fer et en acier</i> , WT/DS518/R et Add.1, distribué aux Membres de l'OMC le 6 novembre 2018 [appel formé par l'Inde le 14 décembre 2018 – la Section a suspendu ses travaux le 10 décembre 2019]
Inde – Restrictions quantitatives	Rapport du Groupe spécial <i>Inde – Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels</i> , WT/DS90/R , adopté le 22 septembre 1999, confirmé par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS90/AB/R
Mexique – Tubes et tuyaux	Rapport du Groupe spécial <i>Mexique – Droits antidumping sur les tubes et tuyaux en acier en provenance du Guatemala</i> , WT/DS331/R , adopté le 24 juillet 2007
Pakistan – Pellicules en PPOB (É.A.U.)	Rapport du Groupe spécial <i>Pakistan – Mesures antidumping visant les pellicules en polypropylène orienté biaxialement en provenance des Émirats arabes unis</i> , WT/DS538/R et Add.1, distribué aux Membres de l'OMC le 18 janvier 2021 [appel formé par le Pakistan le 22 février 2021]

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>République dominicaine – Mesures de sauvegarde</i>	Rapport du Groupe spécial <i>République dominicaine – Mesures de sauvegarde visant les importations de sacs en polypropylène et de tissu tubulaire</i> , WT/DS415/R , WT/DS416/R , WT/DS417/R , WT/DS418/R et Add.1, adopté le 22 février 2012
<i>UE – PET (Pakistan)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Union européenne – Mesures compensatoires visant certains types de polyéthylène téréphtalate en provenance du Pakistan</i> , WT/DS486/R et Add.1, adopté le 28 mai 2018, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS486/AB/R
<i>UE – Viande de volaille (Chine)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Union européenne – Mesures affectant les concessions tarifaires concernant certains produits à base de viande de volaille</i> , WT/DS492/R et Add.1, adopté le 19 avril 2017
<i>Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Ukraine – Mesures de sauvegarde définitives visant certains véhicules automobiles pour le transport de personnes</i> , WT/DS468/R et Add.1, adopté le 20 juillet 2015

PIÈCES CITÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Pièce	Titre abrégé (le cas échéant)	Désignation
EU-2		WTO statistics on antidumping initiations by sector
EU-3		WTO statistics on countervailing initiations by sector
EU-7	Exposé fait à la 83 ^{ème} session du Comité de l'acier de l'OCDE	H. Otsuka, "Recent developments in steel trade and trade policies" presentation at the 83 rd session of the OECD Steel Committee held in Paris on 28 September 2017
EU-8	Déclaration du Président à la 83 ^{ème} session du Comité de l'acier de l'OCDE	Statement dated 28 September 2017 of L. Top, Chair of the OECD Steel Committee at the 83 rd session of the OECD Steel Committee
EU-9	Déclaration du Président à la 84 ^{ème} session du Comité de l'acier de l'OCDE	Statement dated 5 March 2018 of the Chair at the 84 th session of the OECD Steel Committee
EU-10		Cover letter (11 April 2018)
EU-12		Calculation deflection
EU-13		Estimate of imports to the US that will be deflected
EU-16	Exposé fait à la 84 ^{ème} session du Comité de l'acier de l'OCDE	OECD presentation, "Steel trade and trade policy developments: a closer look at NTMs", 84 th session of the OECD Steel Committee
EU-17		Global Forum on Steel Excess Capacity Report (30 November 2017)
EU-23	Communication de la Commission européenne intitulée "Steel: Preserving Sustainable Jobs and Growth"	Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, "Steel: Preserving sustainable jobs and growth in Europe" (16 March 2016)
TUR-1	Avis d'ouverture	Notice of initiation of a safeguard investigation concerning imports of steel products, Official Journal of the European Union, C Series, No. 111 (26 March 2018) pp. 29-35
TUR-2	Modification de l'avis d'ouverture	Notice amending the notice of initiation of a safeguard investigation concerning the imports of steel products, Official Journal of the European Union, C Series, No. 225 (28 June 2018), pp. 54-56
TUR-3	Détermination provisoire	Commission Implementing Regulation (EU) No. 2018/1013 of 17 July 2018 imposing provisional safeguard measures with regard to imports of certain steel products, Official Journal of the European Union, L Series, No. 181 (18 July 2018), pp. 39-83
TUR-5	Détermination définitive	Commission Implementing Regulation (EU) No. 2019/159 of 31 January 2019 imposing definitive safeguard measures against imports of certain steel products, Official Journal of the European Union, Series L, No. 31 (1 February 2019), pp. 27-74
TUR-7	Règlement sur les doubles mesures correctives	Commission Implementing Regulation (EU) No. 2019/1382 of 2 September 2019 amending certain regulations imposing anti-dumping or anti-subsidy measures on certain steel products subject to safeguard measures, Official Journal of the European Union, Series L, No. 227 (3 September 2019), pp. 1-25
TUR-9	Règlement relatif au premier réexamen	Commission Implementing Regulation (EU) No. 2019/1590 of 26 September 2019 amending Implementing Regulation (EU) No. 2019/159 imposing definitive safeguard measures against imports of certain steel products, Official Journal of the European Union, Series L, No. 248 (27 September 2019), pp. 28-64
TUR-10	Règlement d'exécution (UE) n° 2020/35 de la Commission européenne	Commission Implementing Regulation (EU) 2020/35 of 15 January 2020 amending Implementing Regulation (EU) 2019/159 imposing definitive safeguard measures against imports of certain steel products, Official Journal of the European Union, Series L, No. 12 (16 January 2020), pp. 13-16
TUR-12	Règlement relatif au deuxième réexamen	Commission Implementing Regulation (EU) No. 2020/894 of 29 June 2020 amending Implementing Regulation (EU) No. 2019/159 imposing definitive safeguard measures against imports of certain steel products, Official Journal of the European Union, Series L, No. 206 (30 June 2020), pp. 27-62
TUR-14	Questionnaire destiné aux producteurs exportateurs	European Commission, safeguard questionnaire for exporting producers
TUR-15	Questionnaire destiné aux producteurs nationaux	European Commission, safeguard questionnaire for Union producers
TUR-18		Note to the file (11 April 2018)
TUR-19		Updated note to the file (2 July 2018)

Pièce	Titre abrégé (le cas échéant)	Désignation
TUR-21	Rapport de Global Trade Alert, "Going Spare"	S. Evenett and J. Fritz, <i>Going Spare: Steel, Excess Capacity, and Protectionism (The 22nd Global Trade Alert Report)</i> (CEPR Press, May 2018)
TUR-39		Commission Regulation (EC) No 1694/2002 of 27 September 2002 imposing definitive safeguard measures against imports of certain steel products, Official Journal of the European Union, L Series, No. 261 (28 September 2002), pp. 1-123
TUR-40		Questionnaire response of ThyssenKrupp Steel Europe GmbH
TUR-49		List of anti-dumping and countervailing measures in place at the time of the imposition of the provisional safeguard measures

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
GATT de 1994	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
Mémoire d'accord	Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends
OMC	Organisation mondiale du commerce
ORD	Organe de règlement des différends
PPR	période la plus récente
SPS	sanitaire et phytosanitaire

1 INTRODUCTION

1.1 Plainte de la Turquie

1.1. Le 13 mars 2020, la Turquie a demandé l'ouverture de consultations avec l'Union européenne conformément aux articles 1^{er} et 4 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémorandum d'accord), à l'article XXIII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994) et à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes, au sujet des mesures et allégations exposées ci-après.¹

1.2. Les consultations ont eu lieu le 29 avril 2020, mais n'ont pas permis de régler le différend.

1.2 Établissement et composition du Groupe spécial

1.3. Le 16 juillet 2020, la Turquie a demandé, conformément à l'article 6 du Mémorandum d'accord et à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes, l'établissement d'un groupe spécial doté du mandat type.² À sa réunion du 28 août 2020, l'Organe de règlement des différends (ORD) a établi un groupe spécial comme la Turquie l'avait demandé dans le document WT/DS595/3, conformément à l'article 6 du Mémorandum d'accord.³

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 la Turquie dans le document WT/DS595/3; 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.⁴

1.5. Le 29 septembre 2020, les parties sont convenues que le Groupe spécial aurait la composition suivante:

Président:	M. William Davey
Membres:	Mme Silvia Lorena Hooker Ortega M. Marco Tulio Molina Tejada

1.6. L'Argentine, le Brésil, le Canada, la Chine, les Émirats arabes unis, les États-Unis, la Fédération de Russie, l'Inde, le Japon, la Norvège, la République de Corée, le Royaume-Uni, la Suisse, le Taipei chinois et l'Ukraine ont notifié leur intérêt pour la participation aux travaux du Groupe spécial en tant que tierces parties.

1.3 Travaux du Groupe spécial

1.7. Après avoir consulté les parties, le Groupe spécial a adopté ses procédures de travail⁵ le 26 octobre 2020, les procédures de travail additionnelles du Groupe spécial pour la première réunion de fond⁶ le 31 mars 2021 et les procédures de travail additionnelles du Groupe spécial pour la deuxième réunion de fond⁷ le 2 juin 2021. Pour donner effet à certaines demandes faites

¹ Demande de consultations présentée par la Turquie, WT/DS595/1 (demande de consultations de la Turquie).

² Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Turquie, WT/DS595/3 (demande d'établissement d'un groupe spécial de la Turquie).

³ ORD, compte rendu de la réunion tenue le 28 août 2020, WT/DSB/M/444.

⁴ Note relative à la constitution du Groupe spécial, WT/DS595/4.

⁵ Procédures de travail du Groupe spécial (annexe A-1).

⁶ Procédures de travail additionnelles du Groupe spécial pour la première réunion de fond (annexe A-2).

⁷ Procédures de travail additionnelles du Groupe spécial pour la deuxième réunion de fond (annexe A-3).

conjointement par les parties le 22 mars 2022, et après avoir consulté les parties, le Groupe spécial a aussi adopté de nouvelles procédures de travail additionnelles le 1^{er} avril 2022.⁸

1.8. Après avoir consulté les parties, le Groupe spécial a adopté un calendrier partiel le 26 octobre 2020 et révisé le calendrier le 25 novembre 2020, le 9 février 2021, le 22 mars 2021, le 2 juin 2021, le 25 octobre 2021 et le 3 novembre 2021. Le calendrier adopté par le Groupe spécial le 26 octobre 2020 prévoyait que l'Union européenne déposerait sa première communication écrite pour le 22 décembre 2020. Cependant, le 23 novembre 2020, l'Union européenne a demandé au Groupe spécial de proroger le délai fixé pour la présentation de sa première communication écrite jusqu'au 15 janvier 2021. Le 24 novembre 2020, la Turquie s'est opposée à la demande de l'Union européenne. Après avoir examiné les positions des deux parties, le Groupe spécial a accédé à la demande de l'Union européenne et a révisé en conséquence le calendrier le 25 novembre 2020. Le 8 février 2021, l'Union européenne a demandé au Groupe spécial de proroger a) le délai pour le dépôt des réponses aux questions envoyées le 5 février 2021 par le Groupe spécial aux parties du 12 février 2021 au 26 février 2021; et b) le délai pour le dépôt de la deuxième communication écrite du 5 mars 2021 au 19 mars 2021. Le 9 février 2021, la Turquie s'est opposée à la demande de l'Union européenne. Après avoir examiné les positions des deux parties, le Groupe spécial a révisé le calendrier le 9 février 2021, accédant partiellement à la demande de l'Union européenne en modifiant les deux délais pour les repousser au 19 février 2021 et au 12 mars 2021, respectivement. Le 27 mai 2021, l'Union européenne a demandé au Groupe spécial de proroger du 4 juin 2021 au 18 juin 2021 le délai fixé pour le dépôt des observations sur les réponses de l'autre partie aux questions du Groupe spécial après la première réunion de fond. Le 27 mai 2021, la Turquie s'est opposée à la demande de l'Union européenne. Après avoir examiné les positions des deux parties, le Groupe spécial a accédé partiellement à la demande de l'Union européenne en modifiant le délai pour le repousser au 8 juin 2021. Le calendrier révisé remis par le Groupe spécial le 25 octobre 2021 a fixé au 5 novembre 2021 la date pour que les parties demandent que des aspects précis du rapport intérimaire soient réexaminés et/ou pour qu'elles demandent une réunion consacrée au réexamen intérimaire, et au 12 novembre 2021 le délai pour que chaque partie formule des observations sur les demandes de réexamens de l'autre partie et pour la tenue de la réunion consacrée au réexamen intérimaire (si elle est demandée). Le 2 novembre 2021, la Turquie a demandé au Groupe spécial de modifier les deux dates pour les repousser au 12 novembre 2021 et au 19 novembre 2021, respectivement. L'Union européenne n'a pas fait objection à la demande de la Turquie. Compte tenu des positions des deux parties, le Groupe spécial a révisé le calendrier le 3 novembre 2021, accédant à la demande de la Turquie.

1.9. Le Groupe spécial a tenu une première réunion de fond avec les parties les 4, 5 et 6 mai 2021. Une séance avec les tierces parties a eu lieu le 5 mai 2021. Conformément au paragraphe 15 des procédures de travail adoptées par le Groupe spécial, celui-ci conservait le pouvoir discrétionnaire de tenir une deuxième réunion de fond avec les parties sur demande de l'une ou l'autre partie. Le 17 mai 2021, l'Union européenne a demandé au Groupe spécial de tenir une deuxième réunion de fond. Le 20 mai 2021, la Turquie s'est opposée à la demande de l'Union européenne. Après avoir examiné les positions des deux parties, le Groupe spécial a accédé à la demande de l'Union européenne et a tenu une deuxième réunion de fond avec les parties les 22 et 23 juin 2021. En raison des restrictions dues à la pandémie de COVID-19, le Groupe spécial a organisé les deux réunions de fond par vidéoconférence sécurisée.⁹ Le 19 août 2021, le Groupe spécial a remis la partie descriptive de son rapport aux parties. Le Groupe spécial a remis son rapport intérimaire aux parties le 29 octobre 2021. Il leur a remis son rapport final le 10 décembre 2021. Il était prévu que le rapport du Groupe spécial serait distribué le 21 décembre 2021. Le 20 décembre 2021, la Turquie a demandé au Groupe spécial de suspendre ses travaux, conformément à l'article 12:12 du Mémorandum d'accord, jusqu'au 21 janvier 2022, et l'Union européenne ne s'y est pas opposée. Le Groupe spécial a accédé à la demande de suspension.¹⁰ Par la suite, la Turquie a présenté trois demandes de prolongation de la suspension des travaux du Groupe spécial conformément à l'article 12:12 du Mémorandum d'accord, jusqu'au 11 février 2022, 25 février 2022, et 25 mars 2022, respectivement. L'Union européenne ne s'est pas opposée à l'une quelconque des trois

⁸ Voir les procédures convenues pour l'arbitrage au titre de l'article 25 du Mémorandum d'accord, WT/DS595/10; les procédures de travail additionnelles du Groupe spécial (annexe A-4); et le paragraphe 1.9 plus loin.

⁹ Le Groupe spécial a adopté des procédures de travail additionnelles pour chacune de ces réunions. (Voir plus haut les notes de bas de page 6 et 7.)

¹⁰ Voir la suspension des travaux du Groupe spécial datée du 21 décembre 2021, WT/DS595/6.

demandes. Le Groupe spécial a accédé à ces demandes.¹¹ Le 22 mars 2022, la Turquie et l'Union européenne ont transmis au Groupe spécial un document signé par les deux parties intitulé "Procédures convenues pour l'arbitrage au titre de l'article 25 du Mémorandum d'accord" (procédures convenues).¹² Au moyen des procédures convenues, les parties ont demandé conjointement au Groupe spécial de prolonger d'une durée indéterminée la suspension de ses travaux conformément à l'article 12:12 du Mémorandum d'accord, sauf dans la mesure nécessaire pour que le Groupe spécial donne effet à certaines mesures énoncées dans les procédures convenues. Le 24 mars 2022, le Groupe spécial a décidé d'accéder à cette demande de suspension.¹³ Pour donner effet aux demandes des parties, faites au moyen des procédures convenues, visant à ce qu'il prenne certaines mesures en ce qui concerne son rapport et le dossier de la procédure de groupe spécial, le Groupe spécial a adopté les procédures de travail additionnelles mentionnées plus haut au paragraphe 1.7. Au moyen des procédures convenues, paragraphe 6, les parties ont aussi demandé conjointement au Groupe spécial de reprendre ses travaux si aucune des deux parties n'a engagé d'arbitrage au titre des procédures convenues dans les 30 jours suivant la date à laquelle les procédures convenues ont été notifiées à l'ORD. Aucune des deux parties n'a engagé un tel arbitrage, et le 26 avril 2022, les parties ont confirmé leur demande visant à ce que le Groupe spécial reprenne ses travaux. Le rapport du Groupe spécial a donc été distribué le 29 avril 2022.

2 ASPECTS FACTUELS: MESURES EN CAUSE

2.1. Dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, la Turquie a indiqué les mesures en cause comme étant "les mesures de sauvegarde provisoires et définitives imposées par l'Union européenne sur les importations de certains produits sidérurgiques et l'enquête ayant abouti à l'imposition de ces mesures". Elle a indiqué que ces mesures "compren[aient] la totalité des décisions, avis, notifications et règlements" spécifiquement mentionnés dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, et "compren[aient] toutes modifications, toutes mesures complémentaires, tous réexamens, toutes mesures de remplacement, mesures de reconduction, prorogations, mesures de mise en œuvre et toutes autres mesures connexes adoptés par l'Union européenne en relation avec l'enquête et/ou les mesures de sauvegarde en cause".¹⁴ La Turquie a répété cette formulation dans sa première communication écrite.¹⁵

2.2. En réponse à une question du Groupe spécial, la Turquie a clarifié que sa contestation de l'"enquête" ayant abouti à l'imposition de sauvegardes provisoires et définitives n'était pas distincte de sa contestation des sauvegardes provisoires et définitives elles-mêmes.¹⁶

2.3. L'instrument juridique exposant les mesures de sauvegarde provisoires visant certains produits sidérurgiques (la "sauvegarde provisoire") est le Règlement d'exécution (UE) n° 2018/1013 de la Commission du 17 juillet 2018 instituant des mesures de sauvegarde provisoires concernant les importations de certains produits sidérurgiques (la "détermination provisoire").¹⁷

2.4. Les instruments juridiques exposant les mesures de sauvegarde définitives visant certains produits sidérurgiques (la "sauvegarde définitive"¹⁸) comprennent:

¹¹ Voir la suspension des travaux du Groupe spécial datée du 20 janvier 2022, WT/DS595/7; la suspension des travaux du Groupe spécial datée du 10 février 2022, WT/DS595/8; et la suspension des travaux du Groupe spécial datée du 25 février 2022, WT/DS595/9.

¹² Voir les procédures convenues pour l'arbitrage au titre de l'article 25 du Mémorandum d'accord, WT/DS595/10.

¹³ Voir la communication du Groupe spécial datée du 24 mars 2022, WT/DS595/11.

¹⁴ Demande d'établissement d'un groupe spécial de la Turquie, paragraphe 17. Le paragraphe 17 de la demande d'établissement d'un groupe spécial fait référence aux sections 1.1 à 1.4 de cette demande, qui décrivent plus en détail les instruments juridiques comprenant les mesures contestées. (Voir aussi Turquie, demande de consultations, paragraphe 17.)

¹⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphe 34.

¹⁶ Turquie, réponse à la question n° 15 du Groupe spécial, paragraphe 1.

¹⁷ Détermination provisoire (pièce TUR-3).

¹⁸ La Turquie a demandé au Groupe spécial de les appeler les "sauvegardes définitives", au pluriel. (Turquie, observations sur la partie descriptive du rapport du Groupe spécial, paragraphe 2.4) Le Groupe spécial a rejeté la demande, sans préjudice de l'examen par le Groupe spécial de la question de savoir s'il y avait une sauvegarde définitive unique ou de multiples sauvegardes définitives, question que le Groupe spécial examine plus loin aux paragraphes 7.43 à 7.57. La Turquie a présenté une demande équivalente également pour la sauvegarde provisoire. (Turquie, observations sur la partie descriptive du rapport du Groupe spécial, paragraphe 2.3)

- a. le Règlement d'exécution (UE) n° 2019/159 de la Commission du 31 janvier 2019 instituant des mesures de sauvegarde définitives à l'encontre des importations de certains produits sidérurgiques (la "détermination définitive")¹⁹;
- b. le Règlement d'exécution (UE) n° 2019/1382 de la Commission du 2 septembre 2019 modifiant certains règlements instituant des mesures antidumping ou compensatoires sur certains produits sidérurgiques faisant l'objet de mesures de sauvegarde (le "règlement sur les doubles mesures correctives")²⁰;
- c. le Règlement d'exécution (UE) n° 2019/1590 de la Commission du 26 septembre 2019 modifiant le Règlement d'exécution (UE) n° 2019/159 instituant des mesures de sauvegarde définitives à l'encontre des importations de certains produits sidérurgiques (le "règlement relatif au premier réexamen")²¹;
- d. le Règlement d'exécution (UE) n° 2020/35 de la Commission du 15 janvier 2020 modifiant le Règlement d'exécution (UE) n° 2019/159 instituant des mesures de sauvegarde définitives à l'encontre des importations de certains produits sidérurgiques²²; et
- e. le Règlement d'exécution (UE) n° 2020/894 de la Commission du 29 juin 2020 modifiant le Règlement d'exécution (UE) n° 2019/159 instituant des mesures de sauvegarde définitives à l'encontre des importations de certains produits sidérurgiques (le "règlement relatif au deuxième réexamen").²³

3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES

3.1. La Turquie demande que le Groupe spécial constate que les mesures en cause sont incompatibles avec les articles 2:1, 3:1, 4:1 a), 4:1 b), 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b), 4:2 c), 5:1, 5:2 a), 6, 7:1 et 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes, et avec l'article II:1 b), le texte introductif de l'article XIII:2, l'article XIII:2 d), et l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.²⁴

3.2. La Turquie demande, conformément à l'article 19:1 du Mémorandum d'accord, que le Groupe spécial recommande que l'Union européenne rende ses mesures conformes à ses obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.²⁵ En outre, elle demande que le Groupe spécial suggère, conformément à la deuxième phrase de l'article 19:1 du Mémorandum d'accord, que l'Union européenne mette en œuvre cette recommandation en abrogeant les mesures en cause.²⁶

3.3. L'Union européenne demande que le Groupe spécial rejette les allégations de la Turquie en l'espèce dans leur intégralité.²⁷

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 22 des procédures de travail adoptées par celui-ci (voir les annexes B-1 et B-2).

¹⁹ Détermination définitive (pièce TUR-5). La détermination définitive incorpore par référence certaines constatations et le raisonnement énoncés dans la détermination provisoire.

²⁰ Règlement sur les doubles mesures correctives (pièce TUR-7).

²¹ Règlement relatif au premier réexamen (pièce TUR-9).

²² Règlement d'exécution (UE) n° 2020/35 de la Commission européenne (pièce TUR-10).

²³ Règlement relatif au deuxième réexamen (pièce TUR-12).

²⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphe 381; deuxième communication écrite, paragraphe 268.

²⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphe 382; deuxième communication écrite, paragraphe 269.

²⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphe 382; deuxième communication écrite, paragraphe 269.

²⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 313.

5 ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

5.1. Les arguments de l'Argentine, du Brésil, du Canada, des États-Unis, du Japon, de la République de Corée, du Royaume-Uni, de la Suisse et de l'Ukraine sont exposés dans les résumés analytiques qu'ils ont fournis conformément au paragraphe 22 des procédures de travail adoptées par le Groupe spécial (voir les annexes C-1, C-2, C-3, C-4, C-5, C-6, C-7, C-8, et C-9). La Chine, les Émirats arabes unis, la Fédération de Russie, l'Inde, la Norvège et le Taipei chinois n'ont pas fourni au Groupe spécial de communication en tant que tierce partie et n'ont pas fait de déclaration orale liminaire à la séance avec les tierces parties tenue dans le cadre de la première réunion de fond avec le Groupe spécial.

6 RÉEXAMEN INTÉIMAIRE

6.1. Le 29 octobre 2021, le Groupe spécial a remis son rapport intérimaire aux parties. Le 12 novembre 2021, la Turquie et l'Union européenne ont présenté par écrit leur demande de réexamen. Le 19 novembre 2021, chaque partie a présenté des observations sur la demande écrite de réexamen de l'autre partie.

6.2. Les demandes présentées par les parties pendant la phase de réexamen intérimaire ainsi que leur analyse par le Groupe spécial et la suite qui leur a donnée sont exposées à l'annexe A-5.

7 CONSTATATIONS

7.1. La Turquie allègue que les sauvegardes provisoire et définitive visant certains produits sidérurgiques adoptées par l'Union européenne en juillet 2018 et janvier 2019, respectivement, sont incompatibles avec un certain nombre de dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

7.2. Nous commençons ci-après par examiner si nous devrions formuler des constatations sur les deux types de mesures, ou seulement sur la sauvegarde définitive, et nous décidons de formuler des constatations uniquement sur la sauvegarde définitive (section 7.1).

7.3. L'examen que nous faisons ci-après suit la structure des arguments de la Turquie. Nous examinons²⁸ donc, l'un après l'autre, les aspects suivants de la sauvegarde définitive: l'approche de la Commission européenne s'agissant des produits visés (section 7.2); l'évolution imprévue des circonstances (section 7.3); l'effet des engagements au titre du GATT de 1994 (section 7.4); l'accroissement des importations (section 7.5); la menace de dommage (section 7.6); le lien de causalité (section 7.7); la question de savoir si la sauvegarde a été appliquée au-delà de la mesure et du temps nécessaires pour prévenir un dommage grave (section 7.8); la répartition des parts des contingents tarifaires qui sont un élément de la sauvegarde définitive (section 7.9); la question de savoir si l'Union européenne n'a pas progressivement libéralisé la sauvegarde et si, en fait, elle l'a rendue plus restrictive au fil du temps (section 7.10); et la question de savoir si le droit hors contingent qui est un autre élément de la sauvegarde définitive est un droit ou une imposition incompatible avec l'article II:1 b) du GATT de 1994 (section 7.11).

7.1 Mesures sur lesquelles le Groupe spécial formulera des constatations

7.4. Nous rappelons que la Turquie a contesté a) la sauvegarde provisoire et b) la sauvegarde définitive appliquées par l'Union européenne sur les importations de certains produits sidérurgiques, comme il est exposé plus en détail dans la section 2 plus haut. Nous examinons ci-après si nous devrions formuler des constatations sur la sauvegarde provisoire.

7.5. En réponse à une question du Groupe spécial, la Turquie a confirmé que la sauvegarde provisoire n'était plus en vigueur, ayant été remplacée par la sauvegarde définitive.²⁹ L'Union européenne n'a pas fait valoir le contraire. Il n'est donc pas contesté que la sauvegarde provisoire n'est plus en vigueur.

²⁸ Dans certains cas, nous appliquons le principe d'économie.

²⁹ Turquie, réponse à la question n° 1 du Groupe spécial, paragraphes 2 et 4.

7.6. Dans le même temps, la Turquie a fait observer que le règlement qui appliquait la sauvegarde provisoire (que nous appelons la détermination provisoire) était encore en vigueur.³⁰ En réponse à une autre question du Groupe spécial, elle a indiqué que cela signifiait que "le fondement juridique continu[ait] d'être la perception de droits au titre des mesures de sauvegarde provisoires rétroactivement" et, à l'appui de cette affirmation, elle fait référence à des constatations du Groupe spécial *Inde – Produits en fer et en acier*.³¹

7.7. À cet égard, nous notons que dans la présente procédure, la question de savoir si la détermination provisoire continue de constituer le fondement pour la perception des droits de sauvegarde hors contingent est une question de fait. Les constatations d'un groupe spécial différent concernant les effets d'une sauvegarde différente adoptée par un Membre différent ne peuvent pas servir à établir, en fait, les effets de la détermination provisoire adoptée par l'Union européenne. En l'espèce, nous notons que la référence aux constatations du Groupe spécial *Inde – Produits en fer et en acier* est le seul élément à l'appui que la Turquie a fourni pour étayer sa déclaration selon laquelle des droits pouvaient toujours être perçus rétroactivement au titre de la sauvegarde provisoire. En d'autres termes, la Turquie n'a fourni au Groupe spécial aucun élément de preuve indiquant que des droits soit continuaient d'être perçus, soit pourraient être perçus, par l'Union européenne au titre de la sauvegarde provisoire en cause, et elle a aussi indiqué que la sauvegarde provisoire n'était plus en vigueur.³²

7.8. L'article 6:2 du Mémoire d'accord ne limite pas aux mesures qui existent toujours "les mesures spécifiques en cause" qui peuvent être soumises à un groupe spécial. Un groupe spécial peut, par conséquent, formuler des constatations sur une mesure venue à expiration lorsqu'il juge que cela est nécessaire pour régler un différend. À l'inverse, un groupe spécial n'a pas besoin de formuler des constatations sur une mesure venue à expiration lorsque ces constatations ne sont pas nécessaires pour régler le différend.³³ En outre, nous notons que lorsqu'un groupe spécial formule effectivement des constatations sur une mesure venue à expiration, le fait que la mesure est venue à expiration peut influencer les recommandations qu'un groupe spécial peut formuler conformément à l'article 19:1 du Mémoire d'accord, qui prescrit que les groupes spéciaux feront des recommandations visant à "rend[re] la mesure conforme" aux accords visés.³⁴

7.9. En l'espèce, la Turquie concède que la sauvegarde provisoire n'est plus en vigueur. Elle allègue que la sauvegarde provisoire est incompatible avec l'article 6 pour un sous-ensemble de raisons pour lesquelles elle allègue que la sauvegarde définitive est incompatible avec d'autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. En effet, elle ne fait aucune distinction entre ses arguments concernant la sauvegarde provisoire et les arguments correspondants concernant la sauvegarde définitive.³⁵ Étant donné que la sauvegarde provisoire n'est plus en vigueur et que la Turquie conteste la sauvegarde provisoire pour certaines des mêmes raisons que celles pour lesquelles elle conteste la sauvegarde définitive, nous ne considérons pas qu'il est nécessaire de formuler des constatations sur la compatibilité de la sauvegarde provisoire avec les accords visés pour régler le différend, et nous nous abstenons donc de formuler de telles constatations.

7.10. Nonobstant cela, nous notons que la détermination provisoire fait partie du dossier de l'enquête correspondante ayant abouti à l'adoption de la sauvegarde définitive, et que la détermination définitive fait référence à une partie des constatations et du raisonnement exposés dans la détermination provisoire. Par conséquent, bien que nous nous abstenions de formuler des constatations sur la compatibilité avec les accords visés de la sauvegarde provisoire en tant que

³⁰ Turquie, réponse à la question n° 1 du Groupe spécial, paragraphe 4.

³¹ Turquie, réponse à la question n° 16 du Groupe spécial, paragraphe 2 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Produits en fer et en acier* [appel formé par l'Inde le 14 décembre 2018, appel formé par le Japon le 21 décembre 2018]).

³² Nous notons aussi que l'article 9 de la détermination définitive dispose que tous les montants acquittés au titre de la détermination provisoire "sont définitivement perçus", ce qui indique que c'est la détermination définitive qui fournit le fondement pour la perception définitive de droits sur les importations visées par la sauvegarde provisoire.

³³ Voir, par exemple, les rapports des Groupes spéciaux *Chine – Services de paiement électronique*, paragraphes 7.226 à 7.229; et *Argentine – Chaussures, textiles et vêtements*, paragraphe 6.15.

³⁴ Mémoire d'accord, article 19:1 (pas de mise en relief dans l'original). Voir, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Certains produits en provenance des CE*, paragraphe 81; et le rapport du Groupe spécial *UE – PET (Pakistan)*, paragraphe 8.3.

³⁵ Voir, par exemple, Turquie, première communication écrite, paragraphe 49 à 76.

mesure contestée, nous considérons toujours la détermination provisoire comme appropriée lorsque nous examinons les allégations de la Turquie concernant la sauvegarde définitive.

7.2 Produits visés

7.11. La Turquie allègue que la sauvegarde définitive est incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1, 3:1, 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes, sur la base de deux séries d'arguments.

7.12. Premièrement, la Turquie fait valoir que la Commission européenne a appliqué 26 sauvegardes distinctes, visant 26 produits, mais n'a pas examiné si les circonstances et conditions pour l'imposition d'une sauvegarde existaient pour chacun de ces produits pris individuellement. Nous appelons cela l'argument relatif à l'"absence de correspondance". Selon la Turquie, cela donne lieu à une incompatibilité avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1, 4:1 c), 4:2 a) et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.³⁶

7.13. Deuxièmement, la Turquie fait valoir que la Commission européenne a adopté une approche incohérente au plan interne s'agissant des produits visés à différents stades de l'enquête et de l'application des mesures. Nous appelons cela l'argument relatif à l'"incohérence interne". Selon la Turquie, cela donne lieu à une incompatibilité avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1, 3:1, 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes.³⁷

7.14. Nous notons que à l'intérieur de chacune de ces séries d'arguments, la Turquie présente ses arguments pour l'essentiel sans faire de distinction entre les diverses allégations qu'elle a soulevées. En effet, elle expose ses arguments généralement sans préciser à quelle(s) allégation(s) chacun d'entre eux fait référence, et mentionne ensuite un ensemble de dispositions dans ses paragraphes de conclusion; le Groupe spécial a demandé des éclaircissements à cet égard mais n'en a obtenu que très peu.³⁸

7.15. L'Union européenne répond aux arguments de la Turquie qu'elle a adopté une sauvegarde définitive unique visant certains produits sidérurgiques comprenant 26 catégories de produits, et qu'elle a déterminé l'existence des circonstances et conditions nécessaires pour l'imposition d'une sauvegarde visant le produit ainsi défini.³⁹ S'agissant de l'allégation d'incohérence interne, l'Union européenne répond qu'elle a effectivement, comme cela était prescrit, procédé à une évaluation objective et impartiale et exposé ses constatations et conclusions motivées, et que l'Accord sur les sauvegardes ne contient pas, en outre, la prescription de "cohérence interne" invoquée par la Turquie.⁴⁰

7.16. Parmi les tierces parties, le Canada, les États-Unis, la République de Corée et le Royaume-Uni font valoir que l'autorité a le pouvoir discrétionnaire de définir le produit faisant l'objet de l'enquête mais doit ensuite vérifier si les circonstances et conditions pour l'application d'une sauvegarde à ce produit sont réunies.⁴¹ L'Argentine et la Suisse se demandent comment l'autorité pouvait démontrer l'existence des conditions pour l'imposition d'une sauvegarde au produit faisant l'objet de l'enquête

³⁶ Voir, par exemple, Turquie, première communication écrite, paragraphe 67. Voir, plus généralement, Turquie, première communication écrite, paragraphes 50 à 67; et deuxième communication écrite, paragraphes 17 à 46.

³⁷ Voir, par exemple, Turquie, première communication écrite, paragraphe 76; réponse à la question n° 17 du Groupe spécial, paragraphe 3. Voir, plus généralement, Turquie, première communication écrite, paragraphes 68 à 76; et deuxième communication écrite, paragraphes 48 à 54.

³⁸ La deuxième série d'arguments est présentée à l'appui des mêmes allégations que la première série d'arguments, avec en plus les articles 3:1 et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes. (Turquie, réponse à la question n° 17 du Groupe spécial, paragraphe 3)

³⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 27 à 46; deuxième communication écrite, paragraphes 1, 3 à 5, 7 à 16 et 24 à 29.

⁴⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 25 à 58; deuxième communication écrite, paragraphes 1, 6, 17 à 23, 28 et 29.

⁴¹ Canada, communication en tant que tierce partie, paragraphe 12, 13 et 15; Corée, communication en tant que tierce partie, paragraphes 7 à 9; Royaume-Uni, communication en tant que tierce partie, paragraphes 4 à 11; Canada, déclaration en tant que tierce partie, paragraphe 9; Royaume-Uni, déclaration en tant que tierce partie, paragraphes 4 à 6; États-Unis, réponses en tant que tierce partie aux questions n° 1 et 2 du Groupe spécial, paragraphes 1 à 7.

si elle modifiait les groupes de produits en fonction de la condition qu'elle examinait.⁴² La Suisse ajoute que l'autorité doit utiliser une méthode qui est impartiale et objective et qui permet de fournir une explication motivée et adéquate de la façon dont les faits étayent la détermination selon laquelle les importations visées par une mesure de sauvegarde satisfont aux conditions relatives à l'application de la mesure.⁴³ Elle est également d'avis qu'il y a des contradictions tant dans le dossier de la procédure interne que dans les arguments de l'UE.⁴⁴ Le Japon rappelle que si une sauvegarde est appliquée à des produits spécifiques, il ne suffit pas de démontrer l'existence des conditions pour l'imposition d'une sauvegarde pour une large catégorie de produits qui inclut le produit faisant l'objet de l'enquête.⁴⁵ L'Argentine considère que la question dont est saisi le Groupe spécial est avant tout une question de fait, à savoir si la Commission européenne a appliqué une sauvegarde unique sur un produit unique, ou plusieurs sauvegardes. Elle note que cette question est essentielle parce que la Commission européenne était tenue de vérifier l'existence des conditions nécessaires pour le produit sur lequel elle a appliqué une sauvegarde. En outre, elle note que la Commission européenne était tenue de mener l'enquête d'une manière objective et impartiale, et que si l'autorité s'appuie sur des groupes de produits différents à des étapes différentes de son analyse, cela pourrait jeter le doute sur le point de savoir si l'enquête était objective et impartiale.⁴⁶ Pour sa part, l'Ukraine prévient que "l'inclusion d'une vaste liste de produits peut donner lieu à des constatations artificielles et incorrectes dans le cadre de l'examen de l'existence d'un dommage pour ces catégories et, par conséquent, conduire à fausser les constatations d'une enquête".⁴⁷

7.17. Le Canada considère que le Groupe spécial doit évaluer si la Commission européenne a démontré qu'il était approprié d'exclure certaines catégories de produits de l'analyse.⁴⁸ Le Royaume-Uni est d'avis que nous devons examiner si l'exclusion de certaines catégories de produits affectait l'analyse, et met en garde contre le fait de constater qu'un Membre fait erreur en adoptant une sauvegarde plus étroite que celle qu'il est en droit d'appliquer.⁴⁹ L'Argentine indique qu'un Membre peut exclure un sous-ensemble du produit considéré de l'application d'une sauvegarde et que, dans ce cas, les importations du sous-ensemble exclu sont un facteur pour lequel l'autorité doit effectuer une analyse aux fins de la non-imputation conformément à l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁰ Le Brésil et la Suisse sont d'avis qu'un Membre peut exclure un sous-ensemble du produit considéré de l'application d'une sauvegarde et, s'il le fait, il doit exclure les importations correspondantes de l'analyse de l'accroissement des importations.⁵¹

7.18. Nous rappelons que la Turquie expose ses arguments sur les produits visés essentiellement sans préciser à quelle allégation ou quelles allégations chaque argument fait référence, et mentionne ensuite un ensemble de dispositions dans ses paragraphes de conclusion.⁵² Par conséquent, dans la présente section, nous examinons d'abord les prescriptions de toutes les dispositions avec lesquelles il y a incompatibilité selon les allégations de la Turquie, et nous examinons ensuite, l'une après l'autre, chacune des deux séries d'arguments de la Turquie.

7.2.1 Prescriptions applicables de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et des articles 2:1, 3:1, 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes

7.19. Comme il a été noté, la Turquie présente un certain nombre d'allégations relatives aux produits visés par l'enquête de l'UE et par la sauvegarde qui en découle. En effet, elle allègue que la sauvegarde définitive est incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1,

⁴² Argentine, déclaration en tant que tierce partie, paragraphe 7; Suisse, communication en tant que tierce partie, paragraphe 11.

⁴³ Suisse, communication en tant que tierce partie, paragraphe 7.

⁴⁴ Suisse, communication en tant que tierce partie, paragraphe 10.

⁴⁵ Japon, communication en tant que tierce partie, paragraphes 9 et 17 (faisant référence aux rapports du Groupe spécial et au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*).

⁴⁶ Argentine, déclaration en tant que tierce partie, paragraphes 5 à 7.

⁴⁷ Ukraine, déclaration en tant que tierce partie, paragraphes 11 et 12.

⁴⁸ Canada, communication en tant que tierce partie, paragraphe 16; déclaration en tant que tierce partie, paragraphes 5 et 6.

⁴⁹ Royaume-Uni, déclaration en tant que tierce partie, paragraphes 9 et 10. Voir aussi Royaume-Uni, réponse en tant que tierce partie à la question n° 2 du Groupe spécial, paragraphes 6 à 8.

⁵⁰ Argentine, réponse en tant que tierce partie à la question n° 2 du Groupe spécial.

⁵¹ Brésil, réponse en tant que tierce partie à la question n° 2 du Groupe spécial; Suisse, réponse en tant que tierce partie à la question n° 2 du Groupe spécial.

⁵² Voir plus haut le paragraphe 7.14.

3:1, 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes. Nous examinons ci-après chacune de ces dispositions.

7.20. L'article XIX:1 a) du GATT de 1994 dispose ce qui suit:

*Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord, un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, cette partie contractante aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession.*⁵³

7.21. L'article XIX:1 a) dispose que "si" les circonstances et conditions qui y sont spécifiées sont réunies pour "un produit", un Membre a la faculté d'appliquer une sauvegarde "en ce qui concerne ce produit". Ainsi, en vertu de l'article XIX:1 a), une sauvegarde peut être appliquée sur un produit uniquement si les circonstances et conditions nécessaires pour appliquer la sauvegarde ont été vérifiées pour ce même produit.

7.22. Notre interprétation concorde avec les constatations formulées dans les affaires *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier* et *Inde – Produits en fer et en acier* selon lesquelles s'il n'est pas constaté qu'une circonstance ou condition requise existe spécifiquement pour le(s) produit(s) faisant l'objet de l'enquête, l'application d'une sauvegarde sur ce produit est incompatible avec l'article XIX:1 a). Dans ces deux procédures, les groupes spéciaux ont constaté que l'autorité n'avait pas expliqué comment l'évolution imprévue des circonstances, liée à l'acier en général, avait entraîné un accroissement des importations des produits spécifiques faisant l'objet de l'enquête, et que, par conséquent, les sauvegardes appliquées sur ces produits étaient incompatibles avec l'article XIX:1 a).⁵⁴

7.23. De façon analogue, l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes dispose qu'un Membre "ne" pourra appliquer une sauvegarde "à l'égard d'un produit" "que si" ce Membre a déterminé que certaines conditions sont réunies en ce qui concerne "ce produit". En effet, le produit sur lequel une sauvegarde est appliquée doit être le même que le produit pour lequel le Membre a déterminé que les conditions pour l'application d'une sauvegarde sont réunies. Si un Membre applique une sauvegarde sur un produit pour lequel il n'a pas déterminé que les conditions sont réunies, il agit d'une manière incompatible avec l'article 2:1.

7.24. La dernière phrase de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

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

7.25. L'article 3:1 exige donc des autorités qu'elles exposent leurs constatations et conclusions "motivées" sur "tous les points de fait et de droit pertinents" dans leurs rapports publiés.

7.26. Le sens ordinaire du terme "finding" (constatation) inclut, par exemple, le fait de "coming across or discovering something ... as the result of searching or enquiry" (trouver ou découvrir quelque chose ... par suite d'une recherche ou d'un examen), "something which is found" (quelque chose qui est trouvé), et "the result of a[n] ... enquiry" (suite ... d'un examen).⁵⁵ Le sens ordinaire du terme "conclusion" (conclusion) inclut: "final result, outcome" (résultat final, issue) et "a

⁵³ Pas de mise en relief dans l'original.

⁵⁴ Rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphes 10.126, 10.147 et 10.150; *Inde – Produits en fer et en acier* [appel formé par l'Inde le 14 décembre 2018, appel formé par le Japon le 21 décembre 2018], paragraphes 7.111, 7.112 et 7.122; et rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphes 314 à 319.

⁵⁵ Oxford Dictionaries en ligne, définition de "finding" (constatation), nom, sens 2 a), 2 b) et 6 a), <https://www.oed.com/view/Entry/70356?rskey=Qnw27c&result=2&isAdvanced=false#eid> (consulté le 20 septembre 2021).

judgement or statement arrived at by any reasoning process" (un jugement ou une prise de position qui suit un raisonnement).⁵⁶ En outre, le sens ordinaire du terme "reasoned" (motivé) inclut: "characterized by or based on reasoning; carefully studied" (caractérisé par un raisonnement ou fondé sur un raisonnement, étudié attentivement).⁵⁷ La dernière phrase de l'article 3:1 exige donc des autorités qu'elles exposent dans leurs rapports publiés ce qu'elles ont constaté, par suite d'une recherche ou d'un examen, et les conclusions (résultat final, issue) auxquelles elles sont arrivées sur la base de leurs constatations. Ces conclusions doivent être "fondé[es] sur un raisonnement", "étudié[es] attentivement".

7.27. S'agissant de la portée des constatations et des conclusions motivées qui sont nécessaires, la dernière phrase de l'article 3:1 précise que celles-ci doivent concerner "tous les points de fait et de droit pertinents". Le sens ordinaire du terme "pertinent" (pertinent) inclut "referring or relating to; relevant; to the point; apposite" (faisant référence ou relatif à; à propos; approprié).⁵⁸ L'article 3 est une disposition concernant l'"enquête" qui est requise pour qu'un Membre puisse appliquer une mesure de sauvegarde, et l'article 3:1 précise certaines prescriptions procédurales relatives à une telle enquête. Cela laisse entendre que les points de fait et de droit "pertinents", c'est-à-dire opportuns, sont ceux qui doivent être établis au moyen de l'enquête, et spécifiquement ceux qui doivent être établis pour qu'un Membre puisse appliquer une mesure de sauvegarde. Nous souscrivons donc aux constatations antérieures selon lesquelles les points de fait et de droit pertinents au sens de l'article 3:1 incluent les circonstances et conditions dont l'existence doit être démontrée pour appliquer une sauvegarde et qui sont exposées à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX 1 a) du GATT de 1994.⁵⁹

7.28. L'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes définit la branche de production nationale. L'une des conditions dont l'existence doit être déterminée pour appliquer une sauvegarde est l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave "à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents".⁶⁰ L'article 4:1 c) définit la branche de production nationale comme "l'ensemble des producteurs des produits similaires ou directement concurrents en activité sur le territoire d'un Membre, ou de ceux dont les productions additionnées de produits similaires ou directement concurrents constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits". Ainsi, pour un produit faisant l'objet de l'enquête donné, l'autorité doit déterminer l'existence d'un dommage ou d'une menace de dommage à la branche de production nationale produisant les produits qui sont "similaires ou directement concurrents" par rapport à ce produit.

7.29. Nous notons qu'il a été demandé au Groupe spécial *Argentine – Chaussures (CE)* d'évaluer si l'autorité avait fait erreur en n'examinant pas chaque facteur relatif au dommage pour chaque segment du marché pour les produits similaires ou directement concurrents. Dans ce différend, l'Argentine avait défini les produits similaires ou directement concurrents comme étant la totalité des chaussures à l'exception des chaussures de ski. Lorsqu'elle avait recueilli des données auprès de la branche de production nationale, l'Argentine avait demandé une ventilation en cinq segments de produits, mais elle n'avait pas ensuite examiné chaque facteur relatif au dommage pour chacun des cinq segments de produits séparément, et l'Union européenne a fait valoir qu'en ne faisant pas cela, l'Argentine avait agi d'une manière incompatible avec les articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Le Groupe spécial a rejeté cet argument de l'Union européenne. Il a fait le raisonnement selon lequel, étant donné que la définition des produits similaires ou directement concurrents (la totalité des chaussures à l'exception des chaussures de ski) n'était pas contestée, cette définition était déterminante. Par conséquent, l'Argentine était "tenue au minimum d'examiner chaque facteur relatif au dommage pour la totalité des chaussures" et n'était pas tenue d'examiner chaque facteur relatif au dommage pour chaque segment des produits similaires ou directement concurrents de façon détaillée, bien qu'elle puisse le faire.⁶¹ Nous souscrivons à l'évaluation de ce

⁵⁶ Oxford Dictionaries en ligne, définition de "conclusion" (conclusion), nom, sens 2 et 5 a), <https://www.oed.com/view/Entry/38312?redirectedFrom=conclusion#eid> (consulté le 20 septembre 2021).

⁵⁷ Oxford Dictionaries en ligne, définition de "reasoned", adjectif.2, <https://www.oed.com/view/Entry/159078?rskey=0Idv1P&result=3&isAdvanced=false#eid> (consulté le 20 septembre 2021).

⁵⁸ Oxford Dictionaries en ligne, définition de "pertinent" (pertinent), adjectif, sens 3, <https://www.oed.com/view/Entry/141602?redirectedFrom=pertinent#eid> (consulté le 20 septembre 2021).

⁵⁹ Voir, par exemple, le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 72.

⁶⁰ Accord sur les sauvegardes, article 2:1.

⁶¹ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphes 8.112 à 8.116 et 8.135 à 8.137.

Groupe spécial, parce qu'un Membre est tenu de vérifier l'existence des circonstances et conditions nécessaires pour le produit faisant l'objet de l'enquête dans son ensemble (dans la détermination de l'existence d'un dommage, pour les produits similaires ou directement concurrents correspondants dans leur ensemble), et pas nécessairement de façon détaillée.

7.30. L'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes dispose que pour déterminer si un accroissement des importations a causé ou menacé de causer un dommage grave à la branche de production nationale, les autorités "évalueront tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche", et il énumère aussi certains facteurs pertinents.

7.31. L'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes dispose que pour déterminer l'existence d'un lien de causalité, les autorités doivent "démontre[r], sur la base d'éléments de preuve objectifs, l'existence [d'un] lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave ou la menace de dommage grave", et ne doivent pas imputer à l'accroissement des importations un dommage qui est dû à d'autres facteurs. Ainsi, c'est l'accroissement des importations "du produit" faisant l'objet de l'enquête qui doit causer le dommage ou la menace de dommage à la branche de production produisant les produits similaires ou directement concurrents.

7.32. Enfin, l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

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

7.33. L'article 4:2 c) rappelle donc, en faisant référence à l'analyse du dommage et du lien de causalité traité à l'article 4:2, l'obligation énoncée dans la dernière phrase de l'article 3:1, et prescrit en particulier "une analyse détaillée de l'affaire" et une justification du caractère pertinent des facteurs examinés.

7.34. Il convient aussi de noter ce que les dispositions examinées dans la présente section ne soumettent *pas* à des disciplines, à savoir le choix du produit faisant l'objet de l'enquête, en soi. Ces dispositions n'énoncent pas de règles pour sélectionner le produit faisant l'objet de l'enquête, et, par exemple, elles n'empêchent pas un Membre d'inclure une gamme de produits dans une enquête unique. Nous partageons donc l'avis du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde* selon lequel alors que l'Accord sur les sauvegardes exige de l'autorité qu'elle définisse le produit faisant l'objet de l'enquête, il n'énonce pas de prescriptions limitant notamment le produit faisant l'objet de l'enquête "aux seuls produits similaires ou directement concurrents entre eux".⁶² Dans cette affaire, le produit faisant l'objet de l'enquête comprenait les sacs en polypropylène (le produit final) et le tissu tubulaire en polypropylène (l'intrant pour les sacs en polypropylène). Le Groupe spécial chargé de ce différend a expliqué que l'autorité pouvait inclure "deux produits distincts" dans le produit faisant l'objet de l'enquête, et n'avait pas l'"obligation d'expliquer pourquoi deux produits distincts [avaient] été traités comme constituant le produit visé par l'enquête dans la même procédure". Il a donc constaté qu'aucune incompatibilité n'avait été établie sur cette base.⁶³

7.2.2 Question de savoir si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1, 3:1, 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b) et 4:2 c) de l' Accord sur les sauvegardes en ce qui concerne les produits visés

7.35. Nous évaluons maintenant si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec les dispositions indiquées dans la section précédente.

7.36. Nous rappelons que la Turquie a regroupé ses arguments en deux séries, à savoir a) que la Commission européenne a appliqué 26 sauvegardes définitives distinctes, visant 26 produits, mais n'a pas examiné si les circonstances et conditions pour l'imposition d'une sauvegarde existaient pour chacun de ces produits pris individuellement (l'argument relatif à l'absence de correspondance); et b) que l'approche de la Commission européenne s'agissant des produits visés dans l'enquête et dans

⁶² Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphes 7.177 et 7.181.

⁶³ Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphes 7.176 à 7.182.

l'application des sauvegardes était incohérente au plan interne (argument relatif à l'incohérence interne). Nous examinons ces deux séries d'arguments l'une après l'autre.

7.37. Avant d'examiner les arguments spécifiques des parties et d'exposer nos constatations, nous notons un point de terminologie. Dans l'enquête correspondante, la Commission européenne a utilisé le terme "produits" et l'expression "catégories de produits" de manière quelque peu interchangeable pour désigner la gamme de produits/les catégories de produits visées par son enquête. Dans les arguments qui nous sont présentés, l'Union européenne fait essentiellement référence aux "catégories de produits" et la Turquie fait essentiellement référence aux "produits". Comme nous l'expliquons plus loin, nous ne considérons pas que l'utilisation de l'une ou l'autre de ces expressions détermine le résultat des allégations de la Turquie.⁶⁴ Aux fins de la cohérence stylistique, nous utiliserons l'expression "catégories de produits" pour désigner la gamme de produits/les catégories de produits visées par l'enquête de l'UE, sauf, dans certains cas, lorsqu'il est fait référence aux arguments d'une partie ou lorsque sont cités les documents du dossier qui utilisent à la place le terme "produits".

7.2.2.1 Absence de correspondance alléguée entre les produits sur lesquels la Commission européenne a appliqué une sauvegarde et les produits pour lesquels la Commission européenne a enquêté sur l'existence des circonstances et conditions nécessaires

7.38. La Turquie fait valoir que la Commission européenne a appliqué 26 sauvegardes définitives distinctes, visant 26 produits, sans examiner si les circonstances et conditions pour l'imposition d'une sauvegarde existaient pour chacun de ces produits pris individuellement.⁶⁵ Spécifiquement, elle fait valoir que la Commission a appliqué des sauvegardes distinctes visant 26 produits⁶⁶; la Commission européenne n'a pas examiné l'évolution imprévue des circonstances et son lien avec l'accroissement des importations pour chacun des 26 produits pris individuellement⁶⁷; bien que la Commission européenne ait examiné les données sur l'accroissement des importations pour chacun des 26 produits pris individuellement, elle n'a pas fondé sa détermination d'un accroissement des importations sur ces données⁶⁸; et la Commission européenne n'a pas examiné la menace de dommage⁶⁹ et le lien de causalité⁷⁰ pour chacun des 26 produits pris individuellement. Par conséquent, selon la Turquie, il y a une absence de correspondance entre les produits auxquels la Commission européenne a appliqué la sauvegarde, d'une part, et les produits pour lesquels elle a enquêté sur l'existence des circonstances et conditions requises pour appliquer la sauvegarde, d'autre part.

7.39. L'Union européenne conteste la qualification par la Turquie des faits sous-tendant cet axe d'argumentation, à savoir qu'elle a appliqué un certain nombre de sauvegardes distinctes sur des produits distincts. Elle affirme qu'elle a enquêté sur "certains produits sidérurgiques" au niveau global en tant que produit faisant l'objet de l'enquête, et qu'elle a appliqué des sauvegardes provisoire et définitive sur ce produit. Elle affirme que ses examens au niveau des catégories de produits individuelles et ensuite au niveau des trois "familles de produits" complétaient simplement son examen des circonstances et conditions au niveau du produit dans son ensemble; qu'elle a effectué ces examens additionnels par diligence; et que lorsqu'elle a effectivement effectué ces examens additionnels, ils ont confirmé les constatations formulées pour le produit considéré au niveau global.⁷¹

⁶⁴ Voir plus loin le paragraphe 7.53.

⁶⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphes 37, 38, 42 à 48 et 50 à 67; deuxième communication écrite, paragraphes 17 à 46.

⁶⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphes 42 à 48 et 54 à 58; deuxième communication écrite, paragraphes 32 à 46; et déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 6.

⁶⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphes 61, 141 et 142.

⁶⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphes 62 et 170 à 173. En d'autres termes, l'argument de la Turquie indique que la détermination était fondée sur les données concernant les 26 catégories de produits considérées ensemble, et sur les données concernant les 3 familles de produits. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 62 (faisant référence à la détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 32 à 36 et 47))

⁶⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphes 63, 226 à 229 et 254 à 257.

⁷⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphe 64.

⁷¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 21 à 23; deuxième communication écrite, paragraphes 11 à 15.

7.40. La Turquie répond à l'argument de l'Union européenne selon lequel la Commission européenne a adopté une sauvegarde unique en affirmant que si la Commission européenne avait réellement appliqué une sauvegarde unique sur un produit unique faisant l'objet de l'enquête, ce produit aurait dû rester le même tout au long de l'enquête. La Turquie affirme que ce n'était pas le cas en l'espèce, étant donné que la Commission européenne a commencé avec 28 produits, a appliqué une sauvegarde provisoire sur 23 produits, et a appliqué des mesures définitives sur 26 produits.⁷² L'Union européenne répond qu'elle a choisi de ne pas appliquer de mesures aux catégories de produits pour lesquelles elle n'avait pas observé un accroissement des importations, et que, par conséquent, lorsqu'elle a vérifié l'existence des circonstances et conditions nécessaires pour appliquer une sauvegarde, elle a exclu ces catégories de produits.⁷³

7.41. La Turquie présente une seule série d'arguments sur les produits visés à l'appui de sa série d'allégations au titre de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et des articles 2:1, 4:1 c), 4:2 a) et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes, sans préciser quel argument étaye chacune de ces allégations individuelles. Nous examinons, premièrement, les allégations d'incompatibilité au titre de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes (section 7.2.2.1.1) et, deuxièmement, les allégations d'incompatibilité au titre de l'article 4:1 c), 4:2 a) et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes (section 7.2.2.1.2).

7.2.2.1.1 Article XIX:1 a) du GATT de 1994 et article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes

7.42. Nous rappelons que, au titre de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, un Membre ne pourra appliquer une sauvegarde à l'égard d'un produit que s'il a vérifié l'existence des circonstances et conditions requises pour ce même produit. En d'autres termes, le(s) produit(s) au(x)quel(s) le Membre applique une sauvegarde doit(doivent) être le(s) même(s) que celui (ceux) pour le(s)quel(s) le Membre a vérifié l'existence des circonstances et conditions pour l'adoption de la sauvegarde.

7.43. Ayant cela à l'esprit, nous passons aux faits pour évaluer le bien-fondé des arguments respectifs des parties.

7.44. Dans son avis d'ouverture, la Commission européenne a décrit les "produits soumis à l'enquête" comme étant "certains produits sidérurgiques (... les "produits concernés") ... énumérés à l'annexe I [de l']avis". Cette annexe énumérait 26 "produits concernés". Dans l'avis, le terme "produits" et l'expression "catégories de produits" étaient utilisés de manière interchangeable. L'avis précisait qu'il existait des éléments de preuve suffisants pour ouvrir l'enquête à la fois pour le produit concerné dans son ensemble et pour une partie ou la totalité des catégories de produits, et que l'enquête "examiner[ait] la situation des produits concernés, y compris pour chacune des catégories de produits séparément".⁷⁴ La Commission européenne a modifié par la suite l'avis d'ouverture pour ajouter deux autres "catégories de produits sidérurgiques" au champ de l'enquête et, en faisant cela, elle a actualisé, entre autres, les chiffres concernant le volume total des importations, pour inclure les catégories de produits additionnelles.⁷⁵

7.45. Dans ses questionnaires destinés à la fois aux producteurs exportateurs et aux producteurs nationaux, la Commission européenne a décrit le produit faisant l'objet de l'enquête comme étant

⁷² Turquie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 12.

⁷³ Union européenne, réponses à la question n° 6, paragraphes 18 et 19, et à la question n° 7, paragraphes 21 et 22, du Groupe spécial; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 22 et 23. Voir aussi Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 46.

⁷⁴ Avis d'ouverture (pièce TUR-1), page 29 et annexe.

⁷⁵ Modification de l'avis d'ouverture (pièce TUR-2), page 54.

Dans les notes au dossier à la suite de l'avis d'ouverture initial et de sa modification, qui ont été mises à la disposition des parties intéressées, la Commission européenne faisait référence aux "produits concernés" ou aux "catégories de produits", et a fourni des données pour les diverses catégories de produits concernées considérées ensemble. Outre les données concernant toutes les catégories de produits considérées ensemble, dans certains cas, la Commission européenne a aussi fourni des données concernant les catégories de produits individuelles ou y a fait référence. (Note to the file (11 April 2018) (pièce TUR-18); Updated note to the file (2 July 2018) (pièce TUR-19). Voir aussi Union européenne, réponse à la question n° 3 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphe 14; et demande de réexamen intérimaire, page 1.)

"certains produits sidérurgiques", et elle a demandé aux sociétés interrogées de fournir certaines données "séparément pour chacun des produits concernés".^{76,77,78}

7.46. Dans la détermination provisoire, la Commission européenne a expliqué qu'elle avait constaté qu'il existait:

une importante interrelation et une forte concurrence entre les produits classés dans différentes catégories de produits ainsi qu'entre des produits à différents stades de production à l'intérieur de certaines catégories, étant donné que certaines catégories compren[ai]ent les matières premières et intrants principaux servant à la fabrication de produits relevant d'autres catégories.⁷⁹

7.47. La Commission européenne a fait observer que, "étant donné ce niveau d'interrelation, il en résult[ait] que les pressions concurrentielles [pouvaient] aisément passer d'un produit à l'autre"⁸⁰ et elle a en outre expliqué ce qui suit:

En raison de ces interrelations et interconnexions, et étant donné le fait que, comme expliqué ci-après, le détournement potentiel des flux commerciaux résultant des mesures appliquées par les États-Unis au titre de la section 232 concerne toutes les catégories de produits ..., l'analyse aux fins de la détermination provisoire a été réalisée à la fois à l'échelle globale pour l'ensemble des 28 catégories de produits, qui constitue le produit concerné (c'est-à-dire l'acier sous différentes formes), et au niveau individuel pour chaque catégorie de produits.⁸¹

7.48. Dans sa détermination provisoire, ayant examiné les tendances à l'importation pour l'ensemble des 28 catégories de produits, la Commission européenne a constaté que les importations des cinq catégories de produits ne s'étaient pas accrues entre 2013 et 2017. Sur cette base, elle a décidé de les exclure du champ de la sauvegarde provisoire, sans préjudice de la possibilité de leur imposer une sauvegarde définitive. La Commission européenne a ensuite effectué chaque étape de

⁷⁶ Questionnaire destiné aux producteurs exportateurs (pièce TUR-14), page de couverture et section D, titre D.1; Questionnaire destiné aux producteurs nationaux (pièce TUR-15), page de couverture et section E, titre E.1. Le questionnaire destiné aux producteurs exportateurs demandait des renseignements par catégorie de produits sur la production, la capacité, l'utilisation captive, la variation des stocks, le volume, la valeur et le prix des ventes par marché de destination (marché intérieur de la société interrogée, Union européenne, États-Unis et autres marchés), la consommation sur le marché intérieur de la société interrogée, la production et la capacité actuelles et prévues sur le marché intérieur de la société interrogée (dans l'Union européenne et dans le monde), les prévisions futures pour la production, la capacité, et les ventes au cas où l'Union européenne adopterait ou non une sauvegarde, ainsi que des renseignements sur les facteurs autres que les tendances des importations qui auraient pu causer ou menacer de causer un dommage grave à la branche de production de l'UE. (Questionnaire destiné aux producteurs exportateurs (pièce TUR-14), section D) Le questionnaire destiné aux producteurs exportateurs demandait aussi des renseignements pour toutes les catégories de produits considérées ensemble sur le volume et la valeur des ventes par marché de destination, et sur la comparabilité des produits importés et nationaux. (Questionnaire destiné aux producteurs exportateurs (pièce TUR-14), sections C.7, C.9 et C.10) Le questionnaire destiné aux producteurs nationaux demandait des renseignements par catégorie de produits sur la comparabilité des produits importés et nationaux, sur la production, la capacité, les ventes, les stocks, la rentabilité, le rendement des capitaux engagés, le flux de liquidités, l'emploi, "tous renseignements" sur le comportement des exportateurs sur le marché de l'UE et leur capacité d'exportation actuelle et future probable, et sur les conséquences attendues des mesures des États-Unis au titre de l'article 232. (Questionnaire destiné aux producteurs nationaux (pièce TUR-15), section E) Le questionnaire destiné aux producteurs nationaux demandait aussi des renseignements pour toutes les catégories de produits considérées ensemble sur le chiffre d'affaires par destination et sur le point de savoir si des mesures de sauvegarde seraient dans l'intérêt de l'Union. (Questionnaire destiné aux producteurs nationaux (pièce TUR-15), sections D.1 et F)

⁷⁷ La Turquie a présenté une réponse au questionnaire montrant qu'un producteur national interrogé avait fourni des données sur des facteurs relatifs au dommage au niveau des catégories de produits. (Questionnaire réponse of ThyssenKrupp Steel Europe GmbH (pièce TUR-40); Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 26; et demande de réexamen intérimaire, paragraphe 8)

⁷⁸ La lettre accompagnant le questionnaire destiné aux producteurs nationaux indiquait que les renseignements qui y étaient demandés visaient à "aider la Commission à établir des données globales relatives à la branche de production d'acier de l'Union". (Cover letter (11 April 2018) (pièce EU-10), page 1; Union européenne, demande de réexamen intérimaire, page 1)

⁷⁹ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 13.

⁸⁰ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 16.

⁸¹ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 17. (note de bas de page omise)

son analyse sous-tendant la sauvegarde provisoire pour les 23 autres catégories de produits uniquement, considérées ensemble et, pour certaines étapes, également individuellement.⁸²

7.49. Dans sa détermination définitive, la Commission européenne a répété son approche s'agissant du produit faisant l'objet de l'enquête selon laquelle il comprenait un groupe de catégories de produits, considérées ensemble.⁸³ En réponse à certaines objections des parties intéressées concernant les produits visés par l'enquête, elle a aussi divisé les catégories de produits considérées en trois "familles de produits", et elle a examiné à la fois les tendances à l'importation et le dommage également au niveau de ces familles de produits.⁸⁴ En outre, ayant constaté que les importations de deux des 28 catégories de produits ne s'étaient pas accrues entre 2013 et le premier semestre de 2018, elle a exclu ces 2 catégories de produits à la fois du champ de la sauvegarde définitive et du champ de son analyse des circonstances et conditions requises pour appliquer la sauvegarde.⁸⁵

7.50. Spécifiquement, comme base de l'adoption de la sauvegarde définitive, la Commission européenne a examiné l'existence des circonstances et conditions requises comme suit:

- a. Accroissement des importations. La Commission européenne a examiné les données sur l'accroissement des importations pour chacune des 28 catégories de produits; ayant constaté qu'il n'y avait pas eu d'accroissement des importations entre 2013 et le premier semestre de 2018 pour 2 catégories de produits, elle a exclu ces catégories du reste de l'analyse, et a uniquement inclus dans le reste de son analyse les catégories de produits pour lesquelles elle avait constaté un accroissement des importations; en s'appuyant sur les données relatives aux 26 autres catégories de produits au niveau global, elle a constaté qu'il y avait eu un accroissement des importations; en outre, elle a aussi examiné l'évolution des importations pour ces 26 catégories de produits regroupées en 3 "familles" de produits", "[a]fin de compléter l'analyse globale"⁸⁶;
- b. Évolution imprévue des circonstances. La Commission européenne a examiné l'évolution imprévue des circonstances pour toutes les catégories de produits "au niveau global", et a constaté qu'il y avait eu une telle évolution imprévue des circonstances entraînant un accroissement des importations^{87,88};
- c. Menace de dommage. La Commission européenne a examiné les données concernant les 26 catégories de produits au niveau global, et sur cette base, elle a constaté que la branche de production de l'UE subissait une menace de dommage grave; elle a aussi "complété" ses conclusions en examinant les données concernant les 3 familles dans lesquelles elle avait regroupé les 26 catégories de produits⁸⁹;

⁸² Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 24 et 26 ff.

⁸³ Détermination définitive (pièce TUR-5), section 2.

⁸⁴ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 19 à 22.

⁸⁵ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 31; voir aussi plus loin le paragraphe 7.50.

⁸⁶ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 27 à 47 et annexe II.

⁸⁷ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 50 et 48 à 62; et détermination provisoire (pièce TUR-3), section V.

⁸⁸ Nous considérons que la question de savoir si l'Union européenne a uniquement examiné l'évolution imprévue des circonstances pour l'acier en général et, dans l'affirmative, si cela suffit pour établir qu'il y a évolution imprévue des circonstances entraînant un accroissement des importations du produit faisant l'objet de l'enquête au titre de l'article XIX:1 a), est une question distincte. Cependant, puisque nous constatons que la Commission européenne n'a par ailleurs pas établi que l'évolution imprévue des circonstances avait entraîné l'accroissement des importations observé, nous ne traitons pas cette question. (Voir plus loin la section 7.3.2.3.2.)

⁸⁹ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 63 à 110. Dans la détermination provisoire, l'Union européenne s'était aussi appuyée sur les données concernant les catégories de produits prises individuellement, mais celles-ci n'incluaient pas quatre des catégories de produits sur lesquelles l'Union européenne a appliqué la sauvegarde définitive. L'Union européenne ne s'est pas appuyée sur cette analyse par catégorie de produits dans la détermination définitive. (Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 38, 47 à 69 et annexe III; détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 63 à 110)

- d. Lien de causalité. La Commission européenne a examiné le lien de causalité pour toutes les catégories de produits au niveau global.⁹⁰

7.51. La sauvegarde définitive comprend les éléments suivants:

- a. l'introduction de contingents tarifaires pour chacune des 26 catégories de produits soumises aux mesures⁹¹, ayant les caractéristiques suivantes:
 - i. pour chaque catégorie de produits, la Commission européenne a fondé le niveau initial du contingent tarifaire sur la moyenne des importations pendant la période 2015-2017, majorée de 5%⁹²;
 - ii. la Commission européenne a en outre divisé deux des 26 catégories de produits en 2 sous-catégories, adoptant un contingent tarifaire pour chaque sous-catégorie⁹³; et
 - iii. pour la plupart des catégories de produits, la Commission européenne a réparti une partie du contingent tarifaire par pays.⁹⁴
- b. un taux de droit hors contingent de 25% pour toutes les catégories de produits⁹⁵; et
- c. pour chacune des 26 catégories de produits séparément, l'exclusion des pays en développement Membres ayant des exportations *de minimis*.⁹⁶

7.52. Ayant exposé les faits, nous évaluons maintenant si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article XIX:1 a) et l'article 2:1 sur la base d'une absence de correspondance entre les produits auxquels la Commission européenne a appliqué la sauvegarde, d'une part, et les produits pour lesquels elle a enquêté sur l'existence des circonstances et conditions requises pour appliquer la sauvegarde, d'autre part.

7.53. Nous rappelons, premièrement, que l'article XIX:1 a) et l'Accord sur les sauvegardes ne restreignent pas le choix du (des) produits(s) faisant l'objet de l'enquête.⁹⁷ Ils n'interdisaient donc pas à la Commission européenne de choisir d'enquêter sur un certain nombre de produits sidérurgiques considérés ensemble, et effectivement la Turquie ne fait pas valoir que le choix par la Commission européenne du produit faisant l'objet de l'enquête, en lui-même, donnait lieu à une incohérence. Nous notons à cet égard que l'invocation par la Turquie du fait que la Commission européenne a parfois utilisé le terme "produits", au pluriel, au lieu de faire référence à un "produit" (comprenant un certain nombre de catégories de produits) n'est pas déterminante, parce que l'autorité chargée de l'enquête peut enquêter et appliquer une sauvegarde sur une gamme de produits considérés ensemble, à condition que la sauvegarde respecte les autres prescriptions de l'article XIX:1 a) et de l'Accord sur les sauvegardes.⁹⁸

⁹⁰ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 111 à 127; détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 70 à 81 (confirmés dans la détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 127).

⁹¹ Détermination définitive (pièce TUR-5), article premier.

⁹² Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 144.

⁹³ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 160 et annexe IV.

⁹⁴ Détermination définitive (pièce TUR-5), article 1 2) et annexe IV.

⁹⁵ Détermination définitive (pièce TUR-5), article 6.

⁹⁶ Détermination définitive (pièce TUR-5), article 5 et annexe III.2.

⁹⁷ Voir plus haut le paragraphe 7.53.

⁹⁸ Séparément, nous notons que la Turquie a aussi fait valoir que l'utilisation du pluriel dans "mesures" (par exemple "mesures de sauvegarde définitives") établit que l'Union européenne a en fait appliqué 26 sauvegardes distinctes visant 26 produits. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 58; demande de réexamen intérimaire, paragraphe 9) Nous notons qu'il n'est pas rare de décrire une sauvegarde par l'expression "mesures de sauvegarde", et que les références de la Commission européenne aux "mesures de sauvegarde" apparaissaient dans un contexte qui indiquait très clairement que la Commission européenne considérait qu'elle avait enquêté et qu'elle appliquait des mesures sur un "produit unique" collectivement et non des sauvegardes distinctes sur un certain nombre de produits distincts. (Voir, par exemple, la détermination définitive (pièce TUR-5), section 2.1.) Par conséquent, l'utilisation du pluriel "mesures de sauvegarde" par la Commission européenne dans ce contexte ne nous aide pas à répondre à la question dont nous sommes saisis.

7.54. Ensuite, nous rappelons que l'article XIX:1 a) et l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes exigent d'un Membre qu'il ait déterminé l'existence des *circonstances et conditions* nécessaires pour l'application d'une sauvegarde pour le *même produit* que celui sur lequel ce Membre *applique une sauvegarde*.⁹⁹ Nous examinons, par conséquent, si la Turquie a établi que la Commission européenne ne l'avait pas fait.

7.55. Nous commençons par évaluer si la Turquie a établi que la Commission européenne avait appliqué 26 sauvegardes distinctes visant 26 produits, et non une sauvegarde unique comme l'Union européenne l'affirme.

7.56. Les faits examinés plus haut indiquent que la Commission européenne a ouvert une enquête sur "certains produits sidérurgiques", et a indiqué qu'elle "examiner[ait] [leur] situation", tant au niveau global qu'au niveau "des catégories de produits séparément"¹⁰⁰; elle a donc recueilli certaines données au niveau global et d'autres données pour chaque catégorie de produit séparément.¹⁰¹ À la fin de son enquête, la Commission européenne a appliqué, au moyen de la détermination définitive (Règlement (UE) n° 2019/159), une sauvegarde consistant en une combinaison d'un contingent tarifaire à taux zéro et d'un taux de droit hors contingent de 25% visant 26 catégories de produits sidérurgiques. La taille du contingent tarifaire a été calculée au niveau de chaque catégorie de produits ou, pour deux catégories de produits, au niveau d'autres sous-ensembles de ces catégories de produits, et selon la détermination définitive, elle a été fixée, entre autres choses, pour "garant[ir] ... que les flux commerciaux habituels [étaient] maintenus".¹⁰² Chaque fois qu'une catégorie (ou sous-catégorie) de produits soumise à la sauvegarde est importée en dépassement du contingent tarifaire correspondant, elle est soumise au droit hors contingent de 25%.¹⁰³

7.57. Ces faits étayaient l'affirmation de l'Union européenne selon laquelle elle a appliqué une sauvegarde unique visant 26 catégories de produits sidérurgiques, considérées ensemble.

7.58. La Turquie fait valoir que le fait que la Commission européenne a examiné les tendances à l'importation également au niveau des catégories de produits individuelles, et a exclu de l'application de la sauvegarde les catégories de produits pour lesquelles, séparément, elle n'avait constaté aucun accroissement des importations, et le fait que, en conséquence, le nombre total de catégories de produits considérées a varié, établissent que l'Union européenne a imposé un certain nombre de sauvegardes distinctes, chacune d'entre elles sur une catégorie de produits.¹⁰⁴ Cependant, il n'est pas interdit à un Membre de ne pas appliquer une sauvegarde sur un sous-ensemble du produit ou des produits¹⁰⁵ au sujet desquels il ouvre une enquête en matière de sauvegardes. Un Membre qui applique une sauvegarde doit s'assurer de vérifier l'existence des conditions pour l'imposition d'une sauvegarde pour le même produit que celui sur lequel il applique la sauvegarde, question que nous traitons plus en détail plus loin.¹⁰⁶ Nous ne considérons donc pas que la décision de s'abstenir

⁹⁹ Voir plus haut les paragraphes 7.20 à 7.23.

¹⁰⁰ Voir plus haut le paragraphe 7.44.

¹⁰¹ Par exemple, la Commission européenne a recueilli des données sur les importations à la fois au niveau global et par catégorie de produits; des renseignements sur l'évolution imprévue des circonstances au niveau global; des données sur le volume et la valeur des ventes à la fois au niveau global et par catégorie de produits; des renseignements sur l'intérêt de l'Union au niveau global; des données sur les facteurs relatifs au dommage, et des données sur la capacité et la production actuelles et attendues des exportateurs, par catégorie de produits. (Voir, par exemple, la détermination définitive (pièce TUR-5), tableau 2 et section 4; et plus haut le paragraphe 7.45.)

¹⁰² Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 144. Voir aussi Union européenne, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 20.

¹⁰³ Voir plus haut le paragraphe 7.51.

¹⁰⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphe 57; deuxième communication écrite, paragraphes 32, 44 et 45; et déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 12. L'Union européenne fait valoir qu'elle a adopté "une approche prudente" en choisissant de ne pas inclure dans la sauvegarde les catégories de produits pour lesquelles, considérées séparément, elle n'a pas observé une poussée des importations, même si elle avait constaté une poussée des importations pour toutes les catégories de produits initialement examinées, considérées ensemble. L'Union européenne fait observer que, ayant fait ce choix, elle a ensuite vérifié l'existence des conditions pour l'imposition d'une sauvegarde pour le même produit que celui sur lequel elle a appliqué la sauvegarde. (Union européenne, réponses à la question n° 6 du Groupe spécial, paragraphes 18 et 19; et à la question n° 7, paragraphes 21 et 22; deuxième communication écrite, paragraphe 46; et déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 22 et 23)

¹⁰⁵ Voir plus haut le paragraphe 7.53.

¹⁰⁶ Voir plus loin les paragraphes 7.60 à 7.67.

d'imposer la sauvegarde sur certaines catégories de produits établit que la Commission européenne a imposé des sauvegardes distinctes sur chacune des autres catégories de produits.

7.59. La Turquie fait aussi valoir que le fait que les contingents tarifaires ont été établis au niveau des catégories de produits montre que l'Union européenne a appliqué des sauvegardes distinctes sur chaque catégorie de produits.¹⁰⁷ Cependant, nous ne considérons pas que le choix de calculer la taille du contingent tarifaire au niveau des catégories de produits individuelles (ou d'autres subdivisions¹⁰⁸), pour mieux correspondre aux flux commerciaux habituels, établit l'existence de 26 sauvegardes distinctes différentes, au lieu d'une sauvegarde unique visant 26 catégories de produits. La Turquie fait aussi référence au fait que la Commission européenne a exclu les pays en développement Membres ayant des exportations *de minimis* pour chaque catégorie, et non pour les 26 catégories de produits dans leur ensemble¹⁰⁹, et signale que "[le] produit" visé aux articles 2:1 et 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes doit être le même.¹¹⁰ Selon l'Union européenne, elle a appliqué l'article 9:1 au niveau des catégories de produits pour garantir le "calibrage", et ce choix n'est pas un élément de preuve attestant de l'existence de sauvegardes distinctes pour chaque catégorie de produits.¹¹¹ Nous notons que la Turquie ne nous demande pas d'évaluer si l'approche de la Commission européenne est compatible avec l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes, et nous ne le faisons donc pas. Que l'exclusion des pays en développement Membres au niveau des sous-ensembles du produit considéré soit compatible ou non avec l'article 9:1, nous n'estimons pas que cette approche établit que la Commission européenne a en effet adopté 26 sauvegardes distinctes. Nous ne considérons donc pas que la Turquie a démontré que la Commission européenne avait adopté 26 sauvegardes distinctes. Sur cette question de fait, nous concluons donc que la Commission européenne a appliqué une sauvegarde définitive unique aux 26 catégories de produits sidérurgiques, considérées ensemble.¹¹²

7.60. La question suivante au titre de l'article XIX:1 a) et de l'article 2:1, par conséquent, est de savoir si la Commission européenne a enquêté sur l'existence des circonstances et conditions requises pour appliquer une sauvegarde pour ce *même* produit, à savoir les 26 catégories de produits sidérurgiques sur lesquelles elle a appliqué la sauvegarde définitive contestée, considérées ensemble.

7.61. Les faits examinés plus haut¹¹³ indiquent que, sans préjudice de l'adéquation sur le fond de l'examen qu'elle a fait pour d'autres motifs (que nous examinons dans les sections suivantes), la Commission européenne a examiné, pour les 26 catégories de produits sidérurgiques considérées ensemble, s'il y avait eu un accroissement des importations; s'il existait une évolution imprévue des circonstances ayant entraîné cet accroissement des importations¹¹⁴; s'il existait un dommage ou une

¹⁰⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphes 54 à 56; deuxième communication écrite, paragraphes 32 et 34 à 38. L'Union européenne explique que sa sauvegarde "est calibrée de façon à affecter le moins possible le commerce d'acier vers l'UE, reflétant les flux commerciaux habituels pour ce qui est des volumes et des origines, rendant plus efficace l'administration des contingents tarifaires". (Union européenne, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 19 et 20)

¹⁰⁸ Voir plus haut le paragraphe 7.56.

¹⁰⁹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 32 et 39 à 43.

¹¹⁰ Turquie, observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 19 du Groupe spécial, paragraphe 5; deuxième communication écrite, paragraphe 42.

¹¹¹ Union européenne, réponse à la question n° 19 du Groupe spécial, paragraphes 5 et 6; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 20 et 21. Parmi les tierces parties, les États-Unis font valoir ce qui suit: "[l]orsque les produits faisant l'objet de l'enquête englobent différents types d'articles importés, il peut être approprié qu'un Membre impose une mesure de sauvegarde consistant en des droits, des contingents ou des contingents tarifaires propres à chaque type d'article importé ou à différents groupes d'articles importés. Le caractère approprié d'une telle mesure de sauvegarde dépendra des faits pertinents". (États-Unis, réponse en tant que tierce partie à la question n° 3 du Groupe spécial, paragraphe 11) Le Royaume-Uni "ne considère pas que les éléments de preuve relatifs à la façon dont une mesure de sauvegarde est appliquée, y compris les exceptions concernant les pays en développement, sont pertinents pour la détermination factuelle du produit considéré adopté par l'autorité". (Royaume-Uni, réponse en tant que tierce partie à la question n° 3 du Groupe spécial, paragraphe 11)

¹¹² Comme il a été noté plus haut, dans ce contexte, la formulation "catégories de produits" ou "produits" n'est pas déterminante, parce qu'un Membre peut adopter une sauvegarde sur de multiples catégories de produits, à condition qu'elle soit conforme à toutes les prescriptions de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes. (Voir plus haut le paragraphe 7.53.)

¹¹³ Voir plus haut le paragraphe 7.50.

¹¹⁴ Voir plus haut la note de bas de page 88.

menace de dommage; et si le dommage ou la menace de dommage ont été causés par l'accroissement des importations; et elle a constaté pour chaque point que c'était le cas.¹¹⁵

7.62. Pour évaluer s'il y avait eu un accroissement des importations, la Commission européenne a aussi examiné les tendances des importations au niveau des catégories de produits. Premièrement, elle a examiné les tendances à l'importation pour la totalité des 28 catégories de produits faisant l'objet de l'enquête. Ce faisant, elle a constaté que les importations de 2 des 28 catégories de produits ne s'étaient pas accrues entre 2013 et le premier semestre de 2018; en conséquence, elle a choisi à la fois de supprimer ces deux catégories de produits de son examen des circonstances et conditions nécessaires pour appliquer une sauvegarde, et de ne pas leur appliquer de sauvegarde.¹¹⁶ Puisque la Commission européenne n'a pas appliqué de sauvegarde à ces deux catégories de produits, et puisqu'elle les a exclues de chaque étape de son examen des circonstances et conditions nécessaires pour l'imposition d'une sauvegarde, nous ne considérons pas que la Turquie a établi que la suppression de ces deux catégories, en l'espèce, a donné lieu à une incompatibilité avec l'article XIX:1 a) et l'article 2:1.¹¹⁷

7.63. La Commission européenne a aussi examiné l'évolution des importations au niveau des 3 familles de produits dans lesquelles elle avait regroupé les 26 catégories de produits auxquelles elle avait appliqué la sauvegarde, "[a]fin de compléter l'analyse globale des importations".¹¹⁸

7.64. Nous ne considérons pas que le fait que la Commission européenne a aussi examiné l'évolution des importations au niveau des catégories de produits et des familles de produits va à l'encontre du fait que la Commission européenne a évalué l'existence de l'accroissement des importations pour les 26 catégories de produits considérées ensemble. Il n'est pas interdit à l'autorité d'examiner l'existence des conditions nécessaires, y compris l'accroissement des importations, pour des segments du produit faisant l'objet de l'enquête, à condition qu'elle détermine effectivement que les conditions existent pour le produit dans son ensemble.¹¹⁹

7.65. De façon analogue, pour évaluer s'il y avait une menace de dommage grave, la Commission européenne a aussi effectué son évaluation au niveau des 3 familles de produits dans lesquelles elle avait regroupé les 26 catégories de produits. Une fois encore, cela ne va pas à l'encontre du fait que la Commission européenne a évalué l'existence d'une menace de dommage pour les 26 catégories de produits considérées ensemble.

7.66. Ainsi, la Commission européenne a vérifié l'existence de chacune des circonstances et conditions nécessaires pour appliquer une sauvegarde, au moins, pour les 26 catégories de produits considérées ensemble, à savoir le même produit que celui auquel elle a appliqué la sauvegarde définitive.

7.67. Nous constatons donc que la Turquie n'a pas établi que l'Union européenne avait appliqué 26 sauvegardes distinctes visant 26 produits sans examiner l'existence des circonstances et conditions requises pour chacun de ces produits, d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) et l'article 2:1.

7.2.2.1.2 Article 4:1 c), 4:2 a) et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes

7.68. Nous rappelons que la Turquie fait valoir qu'en imposant 26 sauvegardes distinctes visant 26 produits sans examiner l'existence des circonstances et conditions requises pour chacun de ces produits, l'Union européenne a aussi violé l'article 4:1 c), 4:2 a) et 4:2 b). Ainsi, le postulat factuel de ces allégations additionnelles est le même que celui qui est examiné dans la section précédente

¹¹⁵ Voir plus haut le paragraphe 7.50.

¹¹⁶ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 31 et annexe II.

¹¹⁷ Comme il est noté plus loin au paragraphe 7.73, nous n'excluons pas que la modification du champ d'une enquête en matière de sauvegardes pour supprimer des catégories de produits qui, prises individuellement, ne respectent pas certaines conditions, puisse conduire à une issue partielle dans certains cas. Cependant, nous ne considérons pas que la Turquie a établi que, en l'espèce, l'approche de l'UE avait donné lieu à une absence de correspondance entre le produit auquel l'Union européenne avait appliqué la sauvegarde et le produit pour lequel elle avait vérifié l'existence des circonstances et conditions nécessaires.

¹¹⁸ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 33 à 47.

¹¹⁹ Nous notons aussi à cet égard que le Groupe spécial *Argentine – Chaussures (CE)* a traité une question analogue, notant que l'autorité pouvait examiner l'existence d'un dommage pour des segments de la branche de production nationale, bien qu'elle ne soit pas tenue de le faire. (Voir plus haut le paragraphe 7.29.)

(section 7.2.2.1.1). Puisque nous avons constaté que la Turquie n'a pas établi ce postulat factuel, nous constatons aussi que la Turquie n'a pas établi que l'Union européenne avait appliqué 26 sauvegardes distinctes visant 26 produits sans examiner l'existence des circonstances et conditions requises pour chacun de ces produits, d'une manière incompatible avec l'article 4:1 c), 4:2 a) et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.

7.2.2.2 Incohérence interne alléguée dans l'approche relative aux produits visés

7.69. La Turquie fait valoir que la Commission européenne a adopté une approche incohérente s'agissant des produits faisant l'objet de l'enquête parce qu'elle a d'abord notifié l'ouverture d'une enquête visant 28 produits différents, et a demandé des renseignements par produit¹²⁰, mais elle a ensuite parfois examiné les produits tous ensemble, parfois chaque produit individuellement ou par famille, et a parfois combiné ces deux approches.¹²¹ Elle ajoute que la Commission européenne a aussi agi d'une manière partielle, parce qu'elle a d'abord examiné les tendances à l'importation pour chaque produit et a exclu les produits dont les importations se s'étaient pas accrues, et a ensuite poursuivi l'analyse en incluant uniquement les produits dont les importations s'étaient accrues.¹²² Selon la Turquie, pour ces raisons, la sauvegarde définitive est incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1, 3:1, 4:1 c), 4:2 b) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes. La Turquie précise que la "prescription de cohérence" sur laquelle elle s'appuie "est étayée par l'article 4:2 a), qui selon elle établit une "obligation d'objectivité"¹²³, et par les prescriptions figurant aux articles 3:1 et 4:2 c) imposant de publier des "conclusions motivées" et "une analyse détaillée", respectivement.¹²⁴ S'agissant des allégations au titre de l'article XIX:1 a) et des articles 2:1, 4:1 c) et 4:2 b), la Turquie n'a pas expliqué de quelle façon ses arguments sur la "cohérence" différaient de ses arguments sur l'absence de correspondance alléguée entre les produits soumis aux mesures et les produits visés par l'enquête. Nous avons examiné et rejeté le dernier point dans la section précédente, et, par conséquent, dans la présente section, nous n'examinons pas plus avant les allégations au titre de l'article XIX:1 a) et des articles 2:1, 4:1 c) et 4:2 b).

7.70. L'Union européenne répond qu'au titre des articles 3:1 et 4:2 a), l'"évaluation faite par [l'autorité] doit être objective et impartiale", et que l'article 3:1 a) prescrit que l'autorité expose des "conclusions motivées" dans son rapport, et que c'est ce que la Commission européenne a fait. Selon elle, les articles 3:1 et 4:2 a) n'empêchent pas l'autorité d'examiner des catégories de produits ou des familles de produits individuelles en plus d'examiner un produit au niveau global, comme le fait valoir la Turquie.¹²⁵ S'agissant de l'exclusion des catégories de produits dont les importations, prises individuellement, ne s'étaient pas accrues, l'Union européenne répond que: le but même d'une enquête en matière de sauvegardes est d'enquêter sur le type de produits sur lesquels une mesure devrait être appliquée; même lorsqu'un Membre a le droit d'appliquer une sauvegarde, il n'a pas l'obligation de le faire¹²⁶; les deux catégories qui ont été exclues au stade définitif représentaient seulement 0,36% des importations totales, et "un montant très faible de la production totale de l'UE", et par conséquent leur "incidence ... n'aurait pas changé les constatations concernant le dommage"¹²⁷, et que ce qui importe, c'est que la Commission européenne a vérifié l'existence des circonstances et conditions nécessaires s'agissant du produit comprenant les 26 catégories de produits auquel elle a appliqué la sauvegarde définitive.¹²⁸

¹²⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphes 42 à 46 et 70; deuxième communication écrite, paragraphes 19 à 31; et déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 8 à 11.

¹²¹ Turquie, première communication écrite, paragraphes 47, 48 et 71 à 74; deuxième communication écrite, paragraphe 52; et déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 14 et 15.

¹²² Turquie, première communication écrite, paragraphe 75; deuxième communication écrite, paragraphe 53.

¹²³ Turquie, première communication écrite, paragraphe 40.

¹²⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphe 41.

¹²⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 47 à 57.

¹²⁶ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 6 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphes 83 et 84 ("[l']Organe d'appel a confirmé dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* que l'adoption d'une mesure de sauvegarde, lorsque toutes les conditions sont remplies, était un droit des Membres de l'OMC, pas une obligation")).

¹²⁷ Union européenne, réponse à la question n° 7 du Groupe spécial, paragraphe 23; première communication écrite, paragraphe 19.

¹²⁸ Union européenne, réponse à la question n° 18 du Groupe spécial, paragraphes 1 à 4. Voir aussi Brésil, réponse en tant que tierce partie à la question n° 2 b) du Groupe spécial, paragraphe 10.

7.71. En substance, dans la mesure où cette deuxième série d'arguments de la Turquie diffère de la première série, examinée dans la section précédente, les affirmations de la Turquie sont les suivantes: a) la Commission européenne a examiné les produits visés par l'enquête parfois ensemble, parfois individuellement, et a parfois adopté une approche mixte; et b) l'analyse de la Commission européenne était partielle parce qu'elle supprimait de l'analyse les produits dont les importations ne s'étaient pas accrues.

7.72. S'agissant de la première de ces 2 affirmations, nous avons constaté, plus haut¹²⁹, que la Commission européenne avait examiné l'existence de chacune des circonstances et conditions requises pour les 26 catégories de produits auxquelles elle avait appliqué la sauvegarde définitive contestée, considérées ensemble, et que pour certaines conditions elle avait complété cette analyse par une analyse au niveau des catégories de produits et/ou des familles de produits. Étant donné qu'elle a appliqué la sauvegarde définitive sur un produit comprenant 26 catégories de produits, considérées ensemble, la Commission européenne était tenue, au minimum, d'enquêter sur l'existence des circonstances et conditions nécessaires pour ce produit. Dans le même temps, cela n'empêchait pas la Commission européenne d'examiner ce produit, en outre, à un niveau plus détaillé.¹³⁰ Cela étant le cas, la Turquie n'a pas démontré que simplement en effectuant à la fois une analyse globale et, dans certains cas, une analyse plus détaillée, l'Union européenne avait agi d'une manière incompatible avec les prescriptions imposant de publier des "constatations et ... conclusions motivées" (article 3:1), pour "évalu[er] tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable" (article 4:2 a)), ou de publier "une analyse détaillée" (article 4:2 c)).

7.73. La Turquie fait aussi valoir que la décision d'exclure (de la sauvegarde et de l'analyse sous-jacente) les deux catégories de produits dont les importations ne s'étaient pas accrues entre 2013 et juin 2018 était partielle, parce que, selon la Turquie, elle faisait qu'il était plus probable de constater un accroissement des importations et une menace de dommage.¹³¹ Nous notons qu'une fois que la Commission européenne a décidé d'exclure ces catégories de produits, elle a effectué chaque étape de son analyse sans les inclure, et qu'elle n'a pas non plus inclus ces catégories de produits dans le champ de la sauvegarde. Bien qu'elle ait allégué qu'il y avait partialité, la Turquie n'a pas montré comment l'exclusion de certaines catégories de produits à la fois du champ de la mesure et des étapes analytiques de l'enquête étayant la mesure conduisait à une approche partielle en l'espèce.¹³² Par conséquent, même si nous n'excluons pas la possibilité que la modification du champ d'une enquête en matière de sauvegardes pour supprimer des catégories de produits qui, prises individuellement, ne respectent pas certaines conditions, puisse conduire à une issue partielle dans certains cas, nous constatons que la Turquie n'a pas établi que c'était le cas en l'espèce.

7.74. Nous observons aussi que la Commission européenne a expliqué son approche dans les déterminations provisoire et définitive. En particulier, elle a expliqué pourquoi elle avait jugé approprié d'examiner les catégories de produits considérées ensemble¹³³; elle a expliqué qu'elle avait procédé à certaines analyses additionnelles au niveau des catégories de produits ou des familles de produits individuelles pour compléter l'analyse globale¹³⁴; et lorsqu'elle avait exclu

¹²⁹ Voir plus haut les paragraphes 7.37 à 7.45, 7.50 et 7.51.

¹³⁰ Voir plus haut le paragraphe 7.29.

¹³¹ Voir, par exemple, Turquie, première communication écrite, paragraphe 75.

¹³² La Turquie a suggéré d'établir un parallèle entre les faits de l'espèce et la réduction à zéro dans des enquêtes antidumping. Cependant, en l'espèce, les catégories de produits exclues de l'enquête portant sur les circonstances et conditions nécessaires pour l'imposition d'une sauvegarde sont également exclues de l'application de la sauvegarde, et il n'y a pas de calcul de l'équivalent d'une marge de dumping. (Turquie, observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 50 du Groupe spécial, paragraphe 62; Union européenne, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 53 à 55)

¹³³ Voir plus haut les paragraphes 7.46 et 7.47. Voir aussi la détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 11 à 17; et la détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 12 à 18. En réponse à une question que nous avons posée, la Turquie a indiqué que cette explication était "dénuée de pertinence dans le contexte des allégations de la Turquie", bien que "en tout état de cause" la Turquie ne souscrive pas à l'explication de la Commission européenne selon laquelle il y avait une importante interrelation et une forte concurrence entre les catégories de produits. (Turquie, réponse à la question n° 8 du Groupe spécial, paragraphes 27 et 28; demande de réexamen intérimaire, paragraphe 13)

¹³⁴ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 47; détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 19 à 22, 28 et 34.

certaines catégories de produits de la sauvegarde et, par conséquent, de l'analyse des circonstances et conditions requises, elle avait expliqué ce choix.¹³⁵

7.75. La Turquie fait valoir que la Commission européenne n'a pas formulé de détermination motivée et objective parce que son approche s'agissant du produit faisant l'objet de l'enquête n'était pas cohérente au plan interne et était entachée de partialité; cependant, nous avons constaté plus haut que la Turquie n'avait pas établi que la Commission européenne n'était pas en droit de compléter l'analyse pour le produit dans son ensemble par une analyse détaillée, ou d'exclure à la fois de l'analyse et du champ de sa sauvegarde les catégories de produits pour lesquelles il n'y avait pas eu d'accroissement des importations, qui étaient les motifs pour lesquels la Turquie fait valoir que l'approche de l'UE n'était pas cohérente. Étant donné que nous avons constaté que l'approche de la Commission européenne s'agissant du produit faisant l'objet de l'enquête était admissible, et notant que la Commission européenne avait aussi expliqué cette approche de manière assez détaillée, nous constatons que la Turquie n'a pas établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1, 3:1, 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes en raison des incohérences internes alléguées dans l'approche de la Commission européenne s'agissant du produit faisant l'objet de l'enquête.

7.3 Évolution imprévue des circonstances

7.76. La Turquie fait valoir que la sauvegarde définitive est incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 pour les raisons suivantes: a) la Commission européenne n'a pas identifié d'évolution imprévue des circonstances; b) si elle a identifié une évolution des circonstances, celle-ci n'était pas imprévue; et c) elle n'a pas démontré que l'accroissement dommageable des importations s'était produit "par suite de" l'évolution imprévue des circonstances.¹³⁶ L'Union européenne exprime son désaccord à tous égards.

7.77. Nous examinons ci-après d'abord les prescriptions applicables de l'article XIX:1 a) (section 7.3.1). Nous examinons ensuite si la Turquie a établi que l'Union européenne avait agi d'une manière incompatible avec cette disposition parce que la Commission européenne n'avait pas identifié d'évolution imprévue des circonstances (section 7.3.2.1), que l'évolution des circonstances n'était pas imprévue (section 7.3.2.2) ou parce que la Commission européenne n'avait pas établi que l'accroissement dommageable des importations s'était produit "par suite de" l'évolution imprévue des circonstances (section 7.3.2.3).

7.3.1 Prescriptions applicables de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994

7.78. L'article XIX:1 a) du GATT de 1994 dispose ce qui suit:

*Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord, un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, cette partie contractante aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession.*¹³⁷

7.79. L'article XIX:1 a) est constitué d'une phrase en deux parties au mode conditionnel, et chaque partie contient plusieurs clauses. La première partie de l'article XIX:1 a) commence par la conjonction "[s]i" et énumère certaines circonstances ou conditions. La deuxième partie dudit article,

¹³⁵ Voir plus haut les paragraphes 7.48 et 7.49. Voir aussi la détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 24, article 1.1 et annexe II; et la détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 31, article 1.1 et annexe II.

¹³⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphes 87 à 112 et 123 à 150; deuxième communication écrite, paragraphes 59 à 76 et 80 à 95. La Turquie fait également valoir que la Commission européenne "aurait dû effectuer son analyse de l'évolution imprévue des circonstances pour chaque catégorie de produits". (Turquie, première communication écrite, paragraphe 141) Nous avons examiné cet argument plus haut dans la section 7.2.

¹³⁷ Pas de mise en relief dans l'original.

qui commence par le membre de phrase "cette partie contractante aura la faculté", décrit ce qui se passe dans le cas où les circonstances et conditions indiquées dans la première partie de la phrase sont réunies. Autrement dit, le Membre concerné pourra ("aura la faculté ... de") suspendre l'engagement ou les engagements pertinents au titre du GATT de 1994, imposant ainsi une sauvegarde.

7.80. Un élément des circonstances et conditions qui permettent à un Membre d'appliquer une sauvegarde est que "*par suite de l'évolution imprévue des circonstances* ... un produit est importé sur le territoire de [ce Membre] en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave". Nous examinons d'abord le sens de l'expression "évolution imprévue des circonstances", puis le sens de l'expression "par suite de".

7.81. Le sens ordinaire du terme "development" (évolution des circonstances) inclut "an event constituting a new stage in a changing or evolving situation; a fact or circumstance emerging or coming to light" (événement constituant une nouvelle étape dans une situation changeante ou en évolution; fait ou circonstance qui émerge ou apparaît au grand jour).¹³⁸ Le sens ordinaire du terme "unforeseen" (imprévu) inclut "not anticipated or expected: ... unexpected" (non prévu ou attendu: ... inattendu)¹³⁹, et qui n'est pas "seen beforehand" (non vu auparavant).¹⁴⁰ Par conséquent, une évolution imprévue des circonstances est un événement, un fait ou une circonstance qui émerge ou apparaît au grand jour, y compris une nouvelle étape dans une situation en évolution, qui n'était pas prévue ou attendue. Cette interprétation cadre avec les constatations formulées dans des différends antérieurs indiquant qu'une "évolution imprévue des circonstances" est une évolution des circonstances qui était "inattendue".¹⁴¹ Comme le sens ordinaire du terme "development" (évolution des circonstances) inclut "[a] new stage in a changing or evolving situation" (une nouvelle étape dans une situation changeante ou en évolution), un événement connu peut se transformer en une évolution imprévue des circonstances.¹⁴²

7.82. En ce qui concerne le moment auquel l'évolution des circonstances doit être "imprévue", nous notons que l'article XIX:1 a) exige que l'accroissement dommageable des importations soit le résultat de deux éléments, c'est-à-dire l'évolution imprévue des circonstances et "l'effet des engagements ... assumés" au titre du GATT de 1994. Nous notons en outre que la mesure corrective autorisée par l'article XIX:1 a) est la suspension des engagements pertinents. Selon nous, cela signifie que le moment auquel une évolution des circonstances doit avoir été "imprévue" est celui auquel les engagements pertinents ont été assumés, puisque le Membre concerné n'aurait pas pris l'engagement s'il avait prévu une évolution des circonstances qui entraînerait un accroissement dommageable des importations. Cette interprétation concorde également avec les constatations formulées dans des procédures antérieures, à savoir que le moment auquel une évolution des circonstances doit être imprévue est celui auquel les engagements pertinents ont été assumés.¹⁴³

7.83. La question de savoir si une évolution des circonstances donnée était imprévue au moment où les engagements ont été assumés dépendra bien entendu des faits. Nous notons que, dans le passé, des groupes spéciaux ont constaté que certains cas d'évolution du marché, dans les circonstances des affaires dont ils étaient saisis, pouvaient constituer une évolution imprévue des circonstances. Dans l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, par exemple, le Groupe spécial a constaté que la crise financière russe, la crise financière asiatique, la vigueur soutenue du marché des États-Unis et l'appréciation persistante du dollar, considérées ensemble, pouvaient

¹³⁸ Oxford Dictionaries en ligne, définition de "development" (évolution des circonstances), nom, sens II.11 <https://www.oed.com/view/Entry/51434?redirectedFrom=development#eid> (consulté le 22 septembre 2021).

¹³⁹ Merriam Webster, édition en ligne, définition de "unforeseen" (imprévu), adjectif, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/unforeseen> (consulté le 22 septembre 2021).

¹⁴⁰ Oxford Dictionaries en ligne, définition de "foreseen" (prévu), adjectif, <https://www.oed.com/view/Entry/73150?rskey=ykyd38&result=2&isAdvanced=false#eid> (consulté le 22 septembre 2021).

¹⁴¹ Rapports de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84; *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 91.

¹⁴² Voir aussi les rapports du Groupe spécial *États-Unis – Mesures de sauvegarde*, paragraphe 10.84 ("il peut y avoir des cas dans lesquels un événement qui est déjà connu débouchera sur une situation initialement imprévue").

¹⁴³ Voir par exemple le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 86; rapports du Groupe spécial *États-Unis – Mesures de sauvegarde*, paragraphes 10.79, 10.80 et 10.85; et le rapport du Groupe de travail *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil*, GATT/CP/106, adopté le 22 octobre 1951, paragraphe 12.

constituer une évolution imprévue des circonstances.¹⁴⁴ S'agissant spécifiquement de la crise financière russe, il a examiné les arguments selon lesquels la crise ne pouvait pas être imprévue pendant le Cycle d'Uruguay parce que l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) avait été dissoute avant l'achèvement du Cycle d'Uruguay et qu'il était possible de faire remonter les circonstances financières d'alors de la Russie à cette dissolution. Lorsqu'il a examiné cet argument, il a observé que les États-Unis avaient établi une distinction entre les difficultés financières prévues découlant de la dissolution de l'URSS et la désorganisation financière additionnelle qui était imprévue, et il a dit qu'"une évolution imprévue des circonstances [pouvait] se produire à partir de faits antérieurs bien connus".¹⁴⁵ Dans l'affaire *Inde – Produits en fer et en acier*, le Groupe spécial a examiné la conclusion de l'Inde selon laquelle une augmentation importante de la capacité de production excédentaire d'acier, une diminution de la demande d'acier sur des marchés importants, une dépréciation des monnaies en Russie et en Ukraine, et une hausse de la demande et des prix en Inde constituaient une évolution imprévue des circonstances. Ce faisant, il a dit dans son raisonnement que même si "les variations de la capacité de production ou de la demande [n'étaient] pas nécessairement des circonstances extraordinaires et qu'elles [pouvaient] se produire dans le cadre de cycles conjoncturels normaux, l'ampleur de ces variations et le moment où elles [avaient] lieu, ainsi que leur degré d'incidence sur la situation concurrentielle sur le marché, [pouvaient] être imprévus". Il a constaté que, ayant expliqué l'ampleur de l'évolution des circonstances et noté la simultanéité des circonstances constituant cette évolution, l'Inde avait raisonnablement conclu qu'il s'agissait d'une évolution imprévue des circonstances.¹⁴⁶

7.84. Passant à l'expression "par suite de", nous notons que le sens ordinaire du terme "result" (résultat) inclut "[t]he effect, consequence, or outcome of some action, process, or design" (l'effet, la conséquence ou l'aboutissement d'une action, d'un processus ou d'une intention).¹⁴⁷ À l'article XIX:1 a), l'expression "as a result of" (par suite de) établit un lien entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement dommageable des importations, c'est-à-dire qu'elle prévoit que l'accroissement dommageable des importations se produit "par suite de" – c'est-à-dire qu'il est l'effet, la conséquence ou l'aboutissement de – l'évolution imprévue des circonstances. Nous notons que des rapports antérieurs ont qualifié ce lien de "lien logique" entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement dommageable des importations.¹⁴⁸ L'expression "lien logique" ne figure pas dans le texte de l'article XIX:1 a). Toutefois, la façon dont nous comprenons cette disposition concorde avec ce concept.¹⁴⁹ Nous notons également que, pour décrire le rapport exigé entre l'accroissement des importations et le dommage subi par la branche de production nationale, l'article XIX:1 a) emploie le verbe "causer" dans le membre de phrase "cause ou menace de causer un dommage grave". En revanche, le verbe "causer" n'est pas employé dans la première partie de l'article XIX:1 a), qui emploie plutôt l'expression "par suite de". Le choix de termes différents montre que le rapport exigé entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations

¹⁴⁴ Rapports du Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphes 10.78 à 10.100.

¹⁴⁵ Rapports du Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 10.84. Le Groupe spécial dans cette affaire a donc admis pour les besoins de l'argumentation que la crise financière russe pouvait constituer une évolution imprévue des circonstances. (*Ibid.*, paragraphe 10.85 ("le Groupe spécial admettra, pour les besoins de l'argumentation"))

¹⁴⁶ Rapport du Groupe spécial *Inde – Produits en fer et en acier* [appel formé par l'Inde le 14 décembre 2018 et appel formé par le Japon le 21 décembre 2018], paragraphes 7.90 à 7.99.

¹⁴⁷ Oxford Dictionaries en ligne, définition of "result" (résultat), nom, sens II.4.a <https://www.oed.com/view/Entry/164061?rskey=Ft4Kjb&result=1&isAdvanced=false#eid> (consulté le 22 septembre 2021).

¹⁴⁸ Rapports de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 85; *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 92; *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 72; et *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphes 317, 318 et 322; et rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 10.104; et *Argentine – Pêches en conserve*, paragraphes 7.17 et 7.24. Voir aussi, avec un libellé différent, le rapport du Groupe spécial *Inde – Produits en fer et en acier* [appel formé par l'Inde le 14 décembre 2018, appel formé par le Japon le 21 décembre 2018], paragraphes 7.105, 7.106, 7.110 et 7.114. Le rapport du Groupe de travail du GATT *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil* décrivait la prescription comme étant que "les importations [devaient] s'être accrues par suite de l'évolution imprévue des circonstances". (Rapport du Groupe de travail *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil*, GATT/CP/106, paragraphe 4 a) ii); voir aussi *ibid.*, paragraphes 7, 11 et 12)

¹⁴⁹ Rapports de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 85; *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphes 317 et 318. Voir aussi les rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 10.104; et *Inde – Produits en fer et en acier* [appel formé par l'Inde le 14 décembre 2018, appel formé par le Japon le 21 décembre 2018], paragraphe 7.86.

n'est pas la même chose que le lien de causalité, qui est plutôt exigé entre l'accroissement des importations et le dommage grave.

7.85. Dans l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, le Groupe spécial a fait le raisonnement suivant: "La nature des faits, y compris leur complexité, déterminera la mesure dans laquelle le rapport entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations causant un dommage doit être expliqué."¹⁵⁰ Nous convenons que ce qui est exigé pour établir le lien entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations dépendra des faits propres à chaque affaire. Comme le Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier* l'a observé, "[d]ans certains cas, l'explication peut consister tout simplement à rapprocher deux ensembles de faits", alors que "dans d'autres situations, une analyse beaucoup plus détaillée peut être nécessaire".¹⁵¹

7.86. Nous évaluons maintenant si la Turquie a démontré que la Commission européenne n'avait pas établi l'existence d'une évolution imprévue des circonstances ayant entraîné l'accroissement dommageable des importations.

7.3.2 Question de savoir si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 en ce qui concerne l'évolution imprévue des circonstances

7.87. À titre de rappel, la Turquie allègue que la sauvegarde définitive est incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 parce que la Commission européenne a adopté cette mesure sans établir l'existence d'une évolution imprévue des circonstances ayant entraîné l'accroissement dommageable des importations. Elle avance trois séries d'arguments à l'appui de cette allégation: premièrement, la Commission européenne n'a pas même nominalement identifié une évolution imprévue des circonstances; deuxièmement, si la Commission européenne a bien identifié certains cas d'évolution des circonstances, ils ne constituaient pas une évolution "imprévue" des circonstances; et troisièmement, la Commission européenne n'a pas établi que l'évolution imprévue des circonstances avait entraîné l'accroissement des importations du produit faisant l'objet de l'enquête dans l'Union européenne. Nous examinons ci-après, l'une après l'autre, chacune de ces trois séries d'arguments.

7.3.2.1 Question de savoir si la Commission européenne n'a pas identifié une quelconque évolution imprévue des circonstances

7.88. La Turquie note que les déterminations provisoire et définitive de la Commission européenne indiquaient que l'accroissement des importations "résultait d'une évolution imprévue des circonstances qui *découlait elle-même* d'un certain nombre de facteurs", et décrivaient ensuite les facteurs en question.¹⁵² Elle fait valoir que le fait que la Commission européenne a décrit les facteurs dont *découlait*, d'après les allégations, l'évolution imprévue des circonstances signifie que cette dernière n'a pas identifié l'évolution imprévue des circonstances elle-même, qui doit être différente de ce dont elle "découle".¹⁵³ Elle ajoute qu'au "fait de ne pas avoir identifié clairement les événements ... s'ajoute le fait de ne pas avoir dit clairement quand ... les facteurs identifiés seraient intervenus", la Commission européenne ayant fait des références imprécises à différentes périodes, dont une qui a duré 16 ans.¹⁵⁴

7.89. L'Union européenne affirme que les arguments de la Turquie sont de simples "efforts sémantiques", et elle explique que les cas d'évolution des circonstances que la Commission européenne a décrits comme étant ceux dont "décol[ait]" l'évolution imprévue des circonstances constituent effectivement l'évolution imprévue des circonstances.¹⁵⁵ S'agissant du moment où l'évolution des circonstances a lieu, l'Union européenne répond que les déterminations provisoire et

¹⁵⁰ Rapports du Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 10.115.

¹⁵¹ Rapports du Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 10.115.

¹⁵² Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 48 (pas de mise en relief dans l'original). Voir aussi la détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 30.

¹⁵³ Turquie, première communication écrite, paragraphes 88 et 89; deuxième communication écrite, paragraphe 59.

¹⁵⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphe 90; deuxième communication écrite, paragraphes 60 et 61.

¹⁵⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 72 à 74.

définitive identifient bien le moment où chaque cas d'évolution des circonstances a lieu, et que les événements qui forment une confluence de cas d'évolution des circonstances ne doivent pas tous se produire simultanément.¹⁵⁶

7.90. Parmi les tierces parties, les États-Unis font valoir que l'autorité n'est pas tenue de démontrer dans le rapport qu'elle publie l'existence d'une évolution imprévue des circonstances avant d'appliquer une sauvegarde; l'évolution des circonstances doit seulement exister en fait.¹⁵⁷ Le Japon, la Suisse et l'Ukraine font valoir que l'autorité chargée de l'enquête doit identifier l'évolution imprévue des circonstances dans le rapport qu'elle publie avant d'appliquer une sauvegarde.¹⁵⁸ S'agissant du recours de la Turquie au fait que la Commission européenne a fait état de "facteurs", la Suisse fait valoir que la désignation particulière utilisée par l'autorité pour décrire l'évolution des circonstances importe peu.¹⁵⁹

7.91. Nous passons pour notre évaluation aux déterminations provisoire et définitive.

7.92. Les déterminations provisoire¹⁶⁰ et définitive contiennent chacune une section intitulée "Évolution imprévue des circonstances".¹⁶¹ Dans ces sections, les deux déterminations identifient trois cas d'évolution des circonstances cumulatifs, à savoir: a) une surcapacité "sans précédent" dans le secteur de l'acier, qui s'est poursuivie malgré les mesures prises pour la réduire¹⁶², et qui était entretenue par le soutien des pouvoirs publics¹⁶³; b) le recours accru à des mesures restrictives pour le commerce sur les marchés de pays tiers, y compris des hausses des droits appliqués, des prix minimaux à l'importation, des normes nationales obligatoires et des prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux, ainsi qu'une augmentation constante des mesures de défense commerciale visant l'acier, dont un bon nombre était le fait des États-Unis, l'un des plus grands importateurs d'acier au monde¹⁶⁴; et c) les mesures prises par les États-Unis au titre de l'article 232.¹⁶⁵

7.93. La Turquie fonde son allégation selon laquelle la Commission européenne n'a pas identifié d'évolution imprévue des circonstances sur le fait que les deux déterminations font référence à une évolution imprévue des circonstances qui "découle elle-même d'un certain nombre de facteurs"¹⁶⁶, et énumèrent ensuite les cas d'évolution des circonstances mentionnés plus haut. Elle appelle l'attention sur cette déclaration pour faire le raisonnement selon lequel si ces cas d'évolution des circonstances sont les "facteurs" dont "découl[ait]" l'évolution imprévue des circonstances, ils ne pouvaient pas constituer l'évolution imprévue des circonstances elle-même et, par conséquent, la Commission européenne ne peut pas être considérée comme ayant même nominalement identifié une quelconque évolution imprévue des circonstances. Nous ne sommes pas de cet avis. Les cas d'évolution des circonstances en question sont énumérés et examinés dans une section clairement intitulée "évolution imprévue des circonstances"¹⁶⁷; ils sont qualifiés de manière interchangeable

¹⁵⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 75 à 79 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Produits en fer et en acier* [appel formé par l'Inde le 14 décembre 2018, appel formé par le Japon le 21 décembre 2018], paragraphe 7.114).

¹⁵⁷ États-Unis, communication en tant que tierce partie, paragraphes 8 à 14; déclaration en tant que tierce partie, paragraphes 7 à 10.

¹⁵⁸ Japon, communication en tant que tierce partie, paragraphe 6; Suisse, communication en tant que tierce partie, paragraphe 13; et Ukraine, communication en tant que tierce partie, paragraphe 11.

¹⁵⁹ Suisse, communication en tant que tierce partie, paragraphe 17.

¹⁶⁰ La détermination définitive incorpore par référence les constatations concernant l'évolution imprévue des circonstances des considérants 30 à 36 de la détermination provisoire, qui font donc aussi partie du fondement de la sauvegarde définitive. (Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 48; voir aussi plus haut le paragraphe 7.10.)

¹⁶¹ Détermination provisoire (pièce TUR-3), section V; détermination définitive (pièce TUR-5), section 4.

¹⁶² Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 31; détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 48, 49 et 62.

¹⁶³ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 32; détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 48, 49 et 62.

¹⁶⁴ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 33 et 34; et détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 48, 49 et 62.

¹⁶⁵ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 35; détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 48, 49 et 62.

¹⁶⁶ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 48; détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 30 ("qui découle elle-même [de]").

¹⁶⁷ Détermination provisoire (pièce TUR-3), section V, intitulé; détermination définitive (pièce TUR-5), section 4, intitulé.

non seulement de "facteurs", mais aussi d'"évolution imprévue des circonstances"¹⁶⁸; la Commission européenne a examiné les arguments des parties intéressées tendant à établir que l'évolution des circonstances n'était pas imprévue, expliquant pourquoi, à son avis, celle-ci était effectivement imprévue¹⁶⁹; et la Commission européenne a indiqué que cette évolution des circonstances avait entraîné un accroissement des importations.¹⁷⁰ Il ressort donc clairement des déterminations publiées de la Commission européenne qu'il s'agissait selon elle de l'évolution imprévue des circonstances pertinente. Dans ce contexte, le fait que la Commission européenne a par moments qualifié les cas d'évolution imprévue des circonstances de "facteurs" dont "découl[ait]" l'évolution imprévue des circonstances ne change rien au fait que la Commission a identifié l'évolution des circonstances en question en tant qu'évolution imprévue des circonstances. Un Membre n'est pas nécessairement tenu d'employer le libellé exact de l'Accord sur l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans ses déterminations internes.

7.94. S'agissant de l'argument de la Turquie selon lequel la Commission européenne n'a pas "dit clairement quand ... les facteurs identifiés ... [étaient] intervenus"¹⁷¹, nous observons que les déterminations provisoire et définitive indiquaient ce qui suit: a) la capacité de production d'acier au niveau mondial avait plus que doublé de 2000 à 2017 et la production d'acier au niveau mondial en 2016 était toujours supérieure de 100 millions de tonnes à la demande mondiale d'acier¹⁷²; b) plusieurs pays avaient recouru davantage aux mesures restrictives pour le commerce visant les produits sidérurgiques depuis 2014-2015 et pendant toute l'année 2017¹⁷³; c) il y avait eu beaucoup plus d'ouvertures d'enquêtes en matière de défense commerciale dans le secteur de l'acier pendant la période 2015-2016 par rapport à la période 2011-2013, et en 2018 les États-Unis appliquaient 169 ordonnances en matière de droits antidumping et de droits compensateurs concernant l'acier et avaient 25 enquêtes en cours¹⁷⁴; et d) les mesures visant l'acier prises par les États-Unis au titre de l'article 232 avaient été adoptées en mars 2018, à la suite d'une enquête ouverte en avril 2017 et de la publication d'un rapport en janvier 2018.¹⁷⁵ La Commission européenne a donc décrit le moment où a eu lieu chaque cas d'évolution des circonstances par référence à une période au cours de laquelle celui-ci s'était matérialisé (par exemple le doublement de la capacité depuis 2000) ou par référence au moment spécifique de son introduction (par exemple, l'ouverture d'une enquête au titre de l'article 232 par les États-Unis en avril 2017 et l'adoption de mesures en mars 2018). Par conséquent, nous ne considérons pas que la Turquie a étayé son allégation selon laquelle la Commission européenne n'avait pas identifié l'évolution imprévue des circonstances parce qu'elle n'avait pas suffisamment identifié le moment auquel elle avait eu lieu.

7.95. Compte tenu de cela, nous rejetons les arguments de la Turquie selon lesquels la Commission européenne n'a pas *identifié* l'évolution imprévue des circonstances sur laquelle la sauvegarde définitive était fondée.

7.3.2.2 Question de savoir si l'évolution des circonstances n'était pas imprévue

7.96. La Turquie fait valoir que même si la Commission européenne avait identifié les cas d'évolution des circonstances, aucun d'eux n'était imprévu. Nous examinons si c'est ce que la Turquie a établi pour chacun des trois ensembles de cas d'évolution des circonstances identifiés par la Commission européenne (augmentation de la surcapacité de production d'acier, augmentation des mesures restrictives pour le commerce et des mesures de défense commerciale visant l'acier, et mesures visant l'acier prises par les États-Unis au titre de l'article 232), l'un après l'autre.

¹⁶⁸ Voir par exemple la détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 36 ("l'évolution imprévue des circonstances susmentionnée").

¹⁶⁹ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 51 et 52.

¹⁷⁰ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 36; détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 62.

¹⁷¹ Voir plus haut le paragraphe 7.88.

¹⁷² Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 31. De plus, dans la détermination définitive, la Commission européenne a analysé les tendances intermédiaires (en comparant la période 2009-2011 avec la période 2011-2016) aux fins de l'examen des arguments selon lesquels la capacité de production excédentaire d'acier n'était pas inattendue. (Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 52)

¹⁷³ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 33.

¹⁷⁴ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 34; détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 56.

¹⁷⁵ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 49, 58 et 59.

7.97. Premièrement, la Turquie affirme que la surcapacité de production d'acier existait depuis des décennies et était antérieure au Cycle d'Uruguay, de sorte qu'elle n'était pas imprévue.¹⁷⁶

7.98. L'Union européenne répond que la Commission européenne a expliqué pourquoi la surcapacité en question était imprévue: selon les explications de cette dernière, cela tenait au fait que la capacité de production d'acier avait continué d'augmenter après 2011 (après un fléchissement entre 2009 et 2011) malgré le fait qu'elle était déjà excessive à l'époque et que, d'un point de vue économique, elle était censée diminuer, et au fait que cette surcapacité persistait "en dépit du grand nombre de mesures adoptées ... pour la réduire".¹⁷⁷ Elle observe également que le Groupe spécial *Inde – Produits en fer et en acier* a considéré que l'augmentation de la capacité de production d'acier en 2015 constituait, conjointement avec d'autres facteurs, une évolution imprévue des circonstances.¹⁷⁸

7.99. La Turquie répond à l'Union européenne que si l'autorité s'appuie sur une évolution des circonstances sur le marché comme les variations de la capacité en tant qu'évolution imprévue des circonstances, elle doit fournir "une explication raisonnable et détaillée concernant la manière exacte dont ... [cette évolution] est imprévue". Selon elle, "[l]es constatations et les explications de la Commission européenne selon lesquelles "[après 2011] on pouvait escompter que la capacité totale pour l'acier brut diminuerait ou au moins resterait stable" ne constituent pas cette explication raisonnable et détaillée, car cette déclaration est faite sans aucun élément de preuve à l'appui". La Turquie affirme également que le fléchissement de la surcapacité entre 2009 et 2011 était dû à la crise financière et, par conséquent, qu'il fallait s'attendre à ce que la capacité reprenne ensuite sa tendance à la hausse observée au cours des années précédentes.¹⁷⁹

7.100. Parmi les tierces parties, le Canada affirme que la surcapacité peut constituer une évolution imprévue des circonstances mais que l'autorité doit fournir une explication motivée et adéquate des raisons pour lesquelles il en est ainsi.¹⁸⁰ Le Brésil dit que si un Membre invoque la dynamique du marché, comme la surcapacité, en tant qu'évolution imprévue des circonstances, il doit expliquer avec soin pourquoi cette dynamique était imprévue.¹⁸¹ La République de Corée et l'Ukraine affirment que la surcapacité dans le secteur de l'acier existe depuis longtemps, et la République de Corée estime donc qu'il est "[e]n principe ... douteux" qu'elle puisse constituer une évolution imprévue des circonstances.¹⁸² D'une manière plus générale, s'agissant de l'interprétation du terme "imprévu", le Japon dit que l'autorité doit effectuer "tout au moins une analyse des raisons pour lesquelles l'"évolution imprévue des circonstances" alléguée était "inattendue"", et les États-Unis font valoir que le terme "imprévu" s'entend de ce qui n'est pas réellement prévu.¹⁸³

7.101. Nous passons à nouveau pour notre évaluation aux déterminations publiées. En ce qui concerne la surcapacité, nous considérons que l'explication donnée dans les déterminations publiées est que ce qui était inattendu c'était le fait que la surcapacité continuait d'augmenter, atteignant des niveaux "sans précédent", d'une manière contraire à la logique économique et aux efforts visant à contenir l'augmentation.¹⁸⁴ La Turquie s'appuie sur le fait que la surcapacité dans le secteur de l'acier existait depuis longtemps et fait valoir que, par conséquent, les périodes de surcapacité n'étaient pas imprévues lorsque le Cycle d'Uruguay s'est achevé.¹⁸⁵ Toutefois, elle n'a pas directement

¹⁷⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphes 93 à 96; voir aussi la réponse à la question n° 9 du Groupe spécial sur la question du traitement d'un élément de preuve. La Turquie fait valoir en particulier que, comme la surcapacité existait depuis des décennies et était antérieure au Cycle d'Uruguay, "[l]es périodes de surcapacité de production de produits de base ne [pouvaient] pas être qualifiées d'évolution inattendue des circonstances n'ayant pas été prévue par l'Union européenne pendant le Cycle d'Uruguay". (Turquie, première communication écrite, paragraphe 94; demande de réexamen intérimaire, paragraphe 15)

¹⁷⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 82 à 87; détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 49 et 52. Voir aussi Union européenne, réponse à la question n° 9 du Groupe spécial, paragraphe 30.

¹⁷⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 85.

¹⁷⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphes 94 à 96; deuxième communication écrite, paragraphes 65 à 67.

¹⁸⁰ Canada, communication en tant que tierce partie, paragraphe 23.

¹⁸¹ Brésil, communication en tant que tierce partie, paragraphes 5 et 6.

¹⁸² Corée, communication en tant que tierce partie, paragraphe 17; Ukraine, communication en tant que tierce partie, paragraphe 15; et déclaration en tant que tierce partie, paragraphe 7.

¹⁸³ Japon, communication en tant que tierce partie, paragraphe 7; États-Unis, communication en tant que tierce partie, paragraphe 5; et déclaration en tant que tierce partie, paragraphes 4 à 6.

¹⁸⁴ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 31; détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 49 et 52.

¹⁸⁵ Voir plus haut le paragraphe 7.97 et la note de bas de page 176.

contesté les affirmations de la Commission européenne indiquant que la surcapacité avait continué d'augmenter et atteint des niveaux sans précédent, la capacité ayant plus que doublé depuis 2000, malgré les mesures visant à contenir la surcapacité. Elle a contesté la pertinence du fléchissement de la surcapacité de 2009-2011 dans l'évaluation effectuée par la Commission européenne, et a noté que la déclaration de cette dernière selon laquelle on pouvait escompter que la capacité diminuerait ou resterait stable après 2011 ne contenait pas de référence à des données explicatives figurant dans le dossier.¹⁸⁶ Toutefois, cela ne contredit pas la thèse sur laquelle la Commission européenne s'est appuyée, selon laquelle il était contraire à la logique économique que la capacité continue d'augmenter alors qu'il y avait déjà une surcapacité considérable. La Commission européenne a établi une distinction entre une situation sous-jacente – c'est-à-dire la surcapacité en soi, qui était connue à l'époque du Cycle d'Uruguay – et son évolution en une situation nouvelle, c'est-à-dire le fait que la surcapacité avait considérablement augmenté, contrairement aux attentes économiques et aux mesures prises pour y remédier. Nous ne considérons pas qu'il était nécessaire d'aller plus loin en l'espèce pour identifier la surcapacité sans précédent en tant qu'évolution des circonstances qui était imprévue en l'occurrence. Une évolution des circonstances qui était imprévue au moment de contracter une obligation peut se produire à partir d'une situation qui était connue à cette époque. Nous ne considérons donc pas que la Turquie a établi que la Commission européenne avait fait erreur en concluant que l'augmentation de la surcapacité constituait une évolution des circonstances qui était imprévue lorsque le Cycle d'Uruguay s'est achevé.

7.102. Deuxièmement, la Turquie fait valoir que l'augmentation des mesures de défense commerciale visant les produits sidérurgiques ne pouvait pas être imprévue pour les raisons suivantes: "l'adoption de mesures de défense commerciale [était] prévue par les règles de l'OMC"¹⁸⁷; il y avait eu des augmentations périodiques du recours à des mesures antidumping avant le Cycle d'Uruguay¹⁸⁸; les données relatives au recours à des mesures antidumping depuis 1995 faisaient aussi apparaître des pics périodiques dans le nombre d'enquêtes antidumping, à la fois d'une manière générale et pour les "métaux communs et ouvrages"¹⁸⁹; et l'Union européenne elle-même avait contribué à l'augmentation alléguée à la fois en adoptant des mesures de défense commerciale et parce que ses exportations d'acier étaient aussi la cible de mesures de défense commerciale.¹⁹⁰

7.103. L'Union européenne répond que les augmentations des mesures restrictives pour le commerce et des mesures de défense commerciale ne sont pas nécessairement une évolution imprévue des circonstances, mais peuvent en être une. Selon elle, l'importance de ces augmentations, le moment où elles ont lieu et leur degré d'incidence peuvent faire que ces augmentations constituent une évolution imprévue des circonstances, comme en l'espèce.¹⁹¹ L'Union européenne conteste de la même façon la pertinence de certaines allégations factuelles de la Turquie. Selon elle, sur les trois ensembles de données présentés par la Turquie pour montrer l'évolution des mesures antidumping, deux ne sont pas pertinents parce qu'ils ne concernent pas spécifiquement l'acier, et un n'est pas pertinent parce qu'il est postérieur au Cycle d'Uruguay et, par conséquent, ils ne peuvent pas constituer un indicateur de ce qui était imprévu lorsque les Communautés européennes ont assumé l'engagement pertinent au titre du GATT de 1994.¹⁹² L'Union européenne observe également que les mesures de défense commerciale instituées par l'Union européenne ou prises à l'encontre des exportations d'acier de l'UE représentent une faible proportion du "recours à l'échelle mondiale à des mesures de défense commerciale dans le secteur de l'acier".¹⁹³

7.104. À l'objection de l'Union européenne selon laquelle les données présentées par la Turquie concernant le recours à des mesures antidumping après le Cycle d'Uruguay n'aident pas à évaluer si une évolution des circonstances particulière était imprévue lorsque les Communautés européennes

¹⁸⁶ Voir plus haut le paragraphe 7.99.

¹⁸⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphe 100.

¹⁸⁸ À cet égard, la Turquie s'appuie sur des données relatives à toutes les enquêtes antidumping, indépendamment du produit considéré. (Turquie, première communication écrite, paragraphes 101, 102 et 106 et figure 2)

¹⁸⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphes 102 à 104 et (pour les produits en fer et en acier aux États-Unis) 108, et figures 2 à 4.

¹⁹⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphe 107.

¹⁹¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 89 et 90.

¹⁹² Union européenne, première communication écrite, paragraphe 91 (faisant référence à Turquie, première communication écrite, figures 2 et 3) et paragraphe 92 (faisant référence à Turquie, première communication écrite, figure 4). Les données figurant dans la figure 3 sont également postérieures au cycle d'Uruguay.

¹⁹³ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 88 à 106.

ont assumé l'engagement pertinent au titre du GATT de 1994, la Turquie répond que les données qu'elle a fournies visent à montrer que le recours à des mesures de défense commerciale, en général et pour ce qui est "lié au secteur de l'acier", "sui[va]it des cycles d'intensité variable" et ce, aussi bien avant qu'après le Cycle d'Uruguay.¹⁹⁴

7.105. Dans le contexte de son analyse des données postérieures au Cycle d'Uruguay, la Turquie note également que le nombre d'ouvertures d'enquêtes antidumping avait diminué en 2014 par rapport à 2013, et en 2017-2018 par rapport à 2015-2016, et que, par voie de conséquence, le nombre d'ouvertures d'enquêtes en 2017-2018 n'était que légèrement supérieur à celui de 2011-2013. Selon la Turquie, ces faits contredisent la déclaration de la Commission européenne indiquant que le recours à des mesures de défense commerciale avait connu une augmentation constante et que la situation constituait une évolution imprévue des circonstances.¹⁹⁵ L'Union européenne répond que la légère diminution du nombre d'ouvertures d'enquêtes antidumping en 2014 était compensée par une augmentation du nombre d'ouvertures d'enquêtes en matière de droits compensateurs la même année¹⁹⁶, que le nombre d'ouvertures d'enquêtes avait augmenté à nouveau en 2015¹⁹⁷, et que la diminution du nombre d'ouvertures d'enquêtes en 2017-2018 par rapport à 2015-2016 ne remettait pas en question le caractère imprévu "de l'augmentation globale importante du recours à des mesures de défense commerciale".¹⁹⁸

7.106. Enfin, la Turquie fait valoir que l'adoption par les États-Unis d'un grand nombre de mesures de défense commerciale visant l'acier en 2018 ne pouvait pas être imprévue parce que les États-Unis étaient l'un des plus grands importateurs d'acier et avaient appliqué un nombre tout aussi élevé de mesures de défense commerciale visant l'acier en 2002-2006.¹⁹⁹ L'Union européenne répond que cela n'exclut pas la possibilité qu'une augmentation importante des mesures de défense commerciale prises par les États-Unis, "dans le cadre d'une augmentation globale du recours à ces instruments", constitue une évolution imprévue des circonstances. En réponse à l'argument de la Turquie, elle donne aussi un aperçu de l'évolution du nombre d'enquêtes et d'ordonnances en matière de droits antidumping et de droits compensateurs de la part des États-Unis sur une période de plusieurs années.²⁰⁰

7.107. Parmi les tierces parties, le Brésil fait valoir que le fait d'accepter que des mesures de défense commerciale, qui font "partie intégrante du système de l'OMC"²⁰¹, peuvent constituer une évolution imprévue des circonstances risque de mener à une escalade des obstacles au commerce; et que pour établir que ces mesures constituent bien une évolution imprévue des circonstances, il doit tout au moins y avoir des données explicatives solides et un "seuil adéquat".²⁰² La Suisse partage la préoccupation relative à une escalade des restrictions au commerce et ajoute que l'exercice des droits prévus dans les accords visés ne peut pas constituer une évolution imprévue des

¹⁹⁴ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 68 à 75; demande de réexamen intérimaire, paragraphe 19. La Turquie rappelle également ses arguments antérieurs et note que le recours de l'Union européenne à un exposé de l'OCDE constitue une explication *a posteriori*. (Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 75)

¹⁹⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphe 105; deuxième communication écrite, paragraphes 70 et 71 ; et demande de réexamen intérimaire, paragraphe 19.

¹⁹⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 92 et 95 (faisant référence à WTO statistics on antidumping initiations by sector (pièce EU-2); et à WTO statistics on countervailing initiations by sector (pièce EU-3)). Les données relatives aux ouvertures d'enquêtes par année dans la détermination provisoire, considérant 34, font référence aux ouvertures d'enquêtes antidumping. (WTO statistics on antidumping initiations by sector (pièce EU-2))

¹⁹⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 95.

¹⁹⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 96. L'Union européenne note également que les statistiques de l'OMC concernant les métaux communs et ouvrages "montrent une hausse importante [du nombre d'ouvertures d'enquêtes] pendant la période 2014-2018 par rapport à la période 2011-2013", et montrent aussi que 498 mesures antidumping et 61 mesures compensatoires ont été adoptées dans le monde pendant la période (de six ans) 2013-2018 par rapport à 163 et 25, respectivement, pendant la période (de sept ans) 2006-2012. (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 93)

¹⁹⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 108.

²⁰⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 100 à 106.

²⁰¹ Brésil, communication en tant que tierce partie, paragraphe 7.

²⁰² Brésil, communication en tant que tierce partie, paragraphes 7 à 10.

circonstances.²⁰³ La République de Corée note que le recours à des mesures de défense commerciale est probablement "licite".²⁰⁴

7.108. Nous ne considérons pas que le fait que l'Accord sur l'OMC peut prévoir des événements ou des circonstances particuliers établit que ceux-ci ne peuvent pas constituer une évolution imprévue des circonstances. À titre d'exemple, nous notons que, bien que le GATT de 1994 mentionne les "mesures ... appliquées en temps de guerre", cette déclaration, à elle seule, n'empêche pas nécessairement que des mesures appliquées en temps de guerre puissent constituer une évolution imprévue des circonstances.

7.109. S'agissant de la contribution de l'Union européenne à l'augmentation, cette dernière affirme que toute augmentation de ce type était marginale, et la Turquie ne nous a pas fourni de renseignements réfutant cette affirmation.²⁰⁵

7.110. Nous examinons maintenant l'argument de la Turquie indiquant qu'il y a des cycles dans le recours à des mesures de défense commerciale²⁰⁶, et que pour cette raison le recours accru à ces mesures n'est pas inattendu. Nous notons que les déterminations publiées situent l'augmentation des mesures de défense commerciale dans le contexte plus large de la surcapacité accrue et des mesures prises par les États-Unis au titre de l'article 232, et mentionnent une augmentation du nombre moyen d'enquêtes antidumping liées au secteur de l'acier ouvertes chaque année, qui sont passées de 77 pendant la période 2011-2013 à 117 pendant la période 2015-2016, et le fait qu'en février 2018, les États-Unis appliquaient 169 ordonnances en matière de droits antidumping et de droits compensateurs concernant l'acier et avaient 25 enquêtes en cours.²⁰⁷ En réponse aux objections selon lesquelles l'adoption de mesures de défense commerciale ne pouvait pas être imprévue, la Commission européenne a en outre expliqué dans la détermination définitive que le "problème" était "le nombre accru et sans précédent de mesures prises par les pays tiers, qui [avaient] entraîné un détournement des flux commerciaux conduisant à une hausse des importations dans l'Union [européenne]".²⁰⁸ Elle n'a donc pas affirmé que toute augmentation du nombre de mesures de défense commerciale constituerait une évolution imprévue des circonstances, mais elle a au contraire fondé sa constatation selon laquelle cette évolution des circonstances était imprévue sur les circonstances concrètes portées à sa connaissance. Le fait que le recours à des mesures de défense commerciale peut "suivre des cycles", ou fluctuer, ne signifie pas qu'un recours accru à ces mesures ne peut jamais constituer une évolution imprévue des circonstances. La Commission européenne a constaté que dans les circonstances particulières portées à sa connaissance, l'augmentation des mesures de défense commerciale, conjointement avec les autres cas d'évolution des circonstances, était imprévue au sens de l'article XIX:1 a), et nous considérons que le fait que le recours à des mesures de défense commerciale peut fluctuer ne remet pas en question cette évaluation.

7.111. Nous passons ensuite aux arguments de la Turquie concernant le nombre d'ouvertures, à l'échelle mondiale, d'enquêtes antidumping visant les métaux de base et ouvrages en 2014 et en 2017-2018, et concernant les enquêtes et ordonnances en matière de défense commerciale de la part des États-Unis.²⁰⁹ Nous rappelons que la Commission européenne s'est appuyée sur l'augmentation importante du nombre d'ouvertures d'enquêtes antidumping à l'échelle mondiale dans le secteur de l'acier pendant la période 2015-2016 par rapport à la période 2011-2013, et sur

²⁰³ Suisse, communication en tant que tierce partie, paragraphes 18 à 21.

²⁰⁴ Corée, communication en tant que tierce partie, paragraphe 17.

²⁰⁵ La Turquie note que l'Union européenne avait ouvert 29 enquêtes en matière de défense commerciale pour le fer et l'acier entre 2013 et 2019, et elle compare les mesures de défense commerciale concernant l'acier qui ciblaient l'Union européenne avec le nombre *total* de mesures de défense commerciale ciblant l'Union européenne. L'Union européenne répond que 72 des 723 "mesures de défense commerciale de tous types" en vigueur en 2020 la ciblaient, et note qu'elle a ouvert 29 enquêtes en matière de défense commerciale pour le fer et l'acier entre 2013 et 2018 sur un total de 582 enquêtes en matière de droits antidumping et 118 enquêtes en matière de droits compensateurs ouvertes dans le secteur des "métaux communs et ouvrages" pendant la même période 2013-2018. (Turquie, première communication écrite, paragraphe 107; Union européenne, première communication écrite, paragraphe 98)

²⁰⁶ Nous notons à cet égard l'observation de l'Union européenne selon laquelle bon nombre des données fournies par la Turquie concernant les fluctuations du recours à des mesures de défense commerciale étaient postérieures au Cycle d'Uruguay ou ne concernaient pas le secteur de l'acier. (Voir plus haut le paragraphe 7.103.)

²⁰⁷ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 34.

²⁰⁸ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 56.

²⁰⁹ Voir plus haut les paragraphes 7.105 et 7.106.

le nombre d'enquêtes et d'ordonnances en matière de défense commerciale liées au secteur de l'acier en place aux États-Unis en février 2018, en tant qu'éléments de preuve indiquant qu'il y avait eu une augmentation importante du recours à des mesures de défense commerciale visant l'acier, dans un contexte plus général de surcapacité, de mesures restrictives pour le commerce visant l'acier et de mesures visant l'acier prises par les États-Unis au titre de l'article 232. Le fait que le nombre d'ouvertures d'enquêtes à l'échelle mondiale n'était pas aussi élevé en 2014 ou en 2017-2018 ne remet pas en question ces observations et les conclusions qui sont tirées de celles-ci par la Commission européenne quant au fait que l'évolution des circonstances en question était imprévue. De la même façon, ce n'est pas simplement parce que les États-Unis sont un grand marché, ou parce qu'ils avaient déjà appliqué un nombre élevé de mesures en 2002-2006, que ce nombre élevé d'ordonnances et d'enquêtes en 2018 n'a pas contribué à la situation générale que la Commission européenne a jugée "imprévue".

7.112. Nous ne considérons donc pas que la Turquie a montré que la Commission européenne avait agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) en concluant que l'augmentation des mesures de défense commerciale qu'elle avait identifiée, conjointement avec les autres cas d'évolution des circonstances qu'elle avait identifiés, était imprévue.

7.113. Passant à l'augmentation des mesures restrictives pour le commerce visant les produits sidérurgiques, la Turquie affirme que la Commission européenne n'a pas identifié clairement les mesures et n'a pas expliqué en quoi une augmentation du droit applicable dans le cadre du traitement de la nation la plus favorisée ou une majoration des droits adoptée en tant que mesure de défense commerciale serait imprévue.²¹⁰ En réponse, l'Union européenne rappelle que la détermination provisoire énumérait les types de mesures prises (majorations des droits, normes, prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux) et les pays ayant adopté ces mesures (Afrique du Sud, États-Unis, Inde, Indonésie, Mexique et Turquie et).²¹¹ Elle dit aussi que des précisions sont fournies dans un exposé de l'OCDE fait à la quatre-vingt-troisième session du Comité de l'acier de l'OCDE, et note que la détermination provisoire fait référence aux rapports des quatre-vingt-troisième et quatre-vingt-quatrième sessions du Comité de l'acier de l'OCDE. Toutefois, comme cette référence n'est pas faite dans le contexte des augmentations des mesures restrictives pour le commerce, nous ne nous appuyons pas sur l'exposé de l'OCDE dans ce contexte.²¹² Parmi les tierces parties, la République de Corée dit que l'adoption de restrictions par les pouvoirs publics fait également partie de la réalité dans le secteur de l'acier, et il est donc "douteux" que cela puisse constituer une évolution imprévue des circonstances.²¹³

7.114. S'agissant de l'identification des mesures restrictives pour le commerce, nous notons que les déterminations publiées identifient à la fois les types de mesures en cause et un certain nombre de pays ayant adopté celles-ci. Bien que la Turquie affirme qu'"il est difficile de comprendre comment"²¹⁴ l'augmentation de ces mesures pourrait être imprévue, elle n'a pas expliqué pourquoi cela était le cas. Comme pour l'augmentation des mesures de défense commerciale, la Commission européenne a mentionné l'augmentation des mesures restrictives pour le commerce dans un contexte qui incluait une surcapacité sans précédent et les mesures prises par les États-Unis au titre de l'article 232, ce qui a restreint les possibilités de débouchés pour les produits sidérurgiques dans le monde, "créant et aggravant [ainsi] des déséquilibres dans le commerce international des produits concernés".²¹⁵ Nous ne considérons pas que la Turquie a établi que la Commission européenne avait fait erreur en constatant que ces événements, y compris le recours accru par un certain nombre de pays à des mesures restrictives pour le commerce, dans ce contexte, étaient imprévus.

7.115. Troisièmement, la Turquie affirme également que les mesures au titre de l'article 232 que les États-Unis ont adoptées concernant l'acier ne pouvaient pas constituer une évolution imprévue des circonstances parce que l'article 232 de la Loi sur l'expansion du commerce extérieur, loi

²¹⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphe 110.

²¹¹ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 33.

²¹² Union européenne, première communication écrite, paragraphe 108 (faisant référence à l'exposé fait à la quatre-vingt-troisième session du Comité de l'acier de l'OCDE (pièce EU-7)). Dans le contexte de la surcapacité et des mesures de soutien des pouvoirs publics, les notes de bas de page 1 et 2 relatives aux considérants 31 et 32 de la détermination provisoire font référence aux "rapports des quatre-vingt-troisième et quatre-vingt-quatrième réunions du Comité de l'acier de l'OCDE" et fournissent le lien suivant: <https://www.oecd.org/sti/ind/steel.htm>. (Détermination provisoire (pièce TUR-3), notes de bas de page 1 et 2)

²¹³ Corée, communication en tant que tierce partie, paragraphe 17.

²¹⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphe 110.

²¹⁵ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 30.

autorisant l'adoption de ces mesures aux États-Unis, était de beaucoup antérieure au Cycle d'Uruguay.²¹⁶ L'Union européenne répond qu'en effet les mesures adoptées au titre de l'article 232 ne constitueront pas toujours une évolution imprévue des circonstances, mais que cela pourrait être le cas, et que la Commission européenne a expliqué pourquoi il en était ainsi dans les circonstances de l'espèce.²¹⁷ Parmi les tierces parties, le Canada est d'avis qu'il pourrait y avoir des cas dans lesquels les mesures au titre de l'article 232 pourraient constituer une évolution imprévue des circonstances, mais que le Groupe spécial doit évaluer si la Commission européenne a fourni une explication motivée et adéquate des raisons pour lesquelles il en était ainsi dans l'affaire dont elle était saisie.²¹⁸

7.116. Le fait que la législation existante d'un Membre peut autoriser ce Membre à adopter une mesure particulière n'établit pas en lui-même que toutes les mesures qui peuvent être appliquées en vertu de cette législation sont prévues. À titre d'exemple, la législation d'un Membre peut établir certaines règles concernant les conflits militaires, mais cela ne signifie pas qu'un conflit militaire dans lequel ce Membre est engagé ne peut pas être "imprévu" au sens de l'article XIX:1 a). Passant aux déterminations publiées en l'espèce, nous notons que la Commission européenne a mentionné le "niveau et [la] portée" des mesures visant l'acier prises par les États-Unis au titre de l'article 232, notant qu'il s'agissait d'un "droit unique par catégorie de produits ... n'excluant presque aucun pays", et que la mesure devait permettre de réduire les importations de produits sidérurgiques aux États-Unis de 13 millions de tonnes. La Commission européenne était également d'avis que la mesure était "illégal[e]" et elle a observé qu'elle était instituée "dans [un] contexte de surcapacité persistante".²¹⁹ Elle a donc exposé plusieurs raisons pour lesquelles elle considérait que ces mesures spécifiques au titre de l'article 232, et les événements qui incluaient ces mesures, étaient imprévues. Le fait que les mesures au titre de l'article 232 ont été adoptées conformément à un texte législatif des États-Unis qui existait depuis longtemps n'établit pas que la Commission européenne a fait erreur en considérant ces mesures spécifiques au titre de l'article 232 comme une évolution imprévue des circonstances.

7.117. Nous constatons donc que la Turquie n'a pas établi que la Commission européenne avait fait erreur en constatant que l'évolution des circonstances sur laquelle elle s'était appuyée était imprévue.

7.3.2.3 Question de savoir si la Commission européenne n'a pas établi que l'accroissement des importations s'était produit "par suite de" l'évolution imprévue des circonstances

7.118. La troisième série d'arguments de la Turquie est que la Commission européenne n'a pas établi le "lien logique" requis entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations. Spécifiquement, la Turquie fait valoir ce qui suit: a) la Commission européenne n'a pas fait assez pour établir comment l'évolution imprévue des circonstances avait entraîné l'accroissement des importations dans l'Union européenne²²⁰; b) l'évolution imprévue des circonstances se rapportait à l'acier en général, et la Commission européenne n'a pas démontré que cette évolution avait entraîné l'accroissement des importations des produits sidérurgiques spécifiques faisant l'objet de l'enquête²²¹; et c) les mesures des États-Unis au titre de l'article 232,

²¹⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphe 111; deuxième communication écrite, paragraphe 76.

²¹⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 110 (faisant référence à la détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 35).

²¹⁸ Canada, communication en tant que tierce partie, paragraphe 25.

²¹⁹ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 35.

²²⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphes 124 à 135; deuxième communication écrite, paragraphes 80 à 92; réponse à la question n° 22 a) du Groupe spécial; et observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 22 a) et b) du Groupe spécial.

²²¹ Turquie, première communication écrite, paragraphes 136 à 143; deuxième communication écrite, paragraphes 93 à 95; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 22; réponse à la question n° 22 a) du Groupe spécial, paragraphes 4 à 8; et observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 21 du Groupe spécial, paragraphes 8 à 10. La Turquie fait également valoir que l'Union européenne n'a pas effectué une analyse au niveau de chaque catégorie de produits spécifique: nous avons examiné cet argument plus haut dans la section 7.2.

introduites en mars 2018, n'ont pas pu entraîner l'accroissement des importations observé pendant la période 2013-2017.²²² Nous examinons ces arguments l'un après l'autre.

7.3.2.3.1 Question de savoir si la Commission européenne n'a pas fait assez pour établir comment l'évolution imprévue des circonstances avait entraîné l'accroissement des importations dans l'Union européenne

7.119. Nous commençons par examiner l'argument de la Turquie selon lequel la Commission européenne n'a pas fait assez pour établir comment l'évolution imprévue des circonstances (c'est-à-dire la surcapacité, l'augmentation du nombre de mesures restrictives pour le commerce et de mesures de défense commerciale, et les mesures au titre de l'article 232) avait entraîné l'accroissement des importations en cause, et a plutôt formulé des affirmations non étayées par des éléments de preuve.

7.120. Dans le cadre de l'examen de ces arguments, nous notons que les parties sont en désaccord sur ce qui était requis en l'espèce pour établir que l'évolution imprévue des circonstances avait entraîné l'accroissement dommageable des importations dans l'Union européenne. D'une part, la Turquie fait valoir que, comme l'Union européenne s'est appuyée sur un ensemble complexe de faits pour établir le "lien logique" entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations qui en a résulté, la Commission européenne était tenue de fournir une "explication détaillée ... de la manière dont l'évolution imprévue des circonstances alléguée [avait] entraîné les accroissements des importations".²²³ D'autre part, l'Union européenne considère que les faits de la cause en l'espèce étaient tels qu'il suffisait de simplement "rapprocher" l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations pour montrer le lien logique entre eux, y compris parce qu'ils avaient eu lieu pendant la même période.²²⁴ Parmi les tierces parties, le Canada affirme que nous devons déterminer s'il suffisait de "rapprocher [les] deux ensembles de faits" comme l'Union européenne le fait valoir, compte tenu des arguments de la Turquie concernant la complexité des faits.²²⁵ Il affirme que, bien que "l'autorité compétente dispose d'une certaine latitude pour choisir la méthode appropriée" aux fins de l'examen du rapport entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations, "elle doit fournir une explication motivée et adéquate de ses constatations".²²⁶ Le Japon fait valoir, entre autres choses, que l'autorité doit démontrer en quoi l'évolution imprévue des circonstances a entraîné l'accroissement des importations, et que pour qu'il en soit ainsi, l'évolution imprévue des circonstances doit modifier les conditions de concurrence en faveur des produits importés.²²⁷ La République de Corée dit que nous devons mettre l'accent sur le point de savoir si l'explication fournie dans les rapports publiés est suffisamment motivée et adéquate, et que nous devons examiner "si des phénomènes complexes peuvent être réduits à une simple question de "rapprochement des faits"". ²²⁸ La Suisse fait valoir qu'il ne suffit pas de simplement rapprocher l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations.²²⁹

7.121. Gardant cela à l'esprit, nous examinons les arguments spécifiques des parties concernant chacun des cas d'évolution imprévue des circonstances sur lesquels la Commission européenne s'est appuyée.

7.122. Nous commençons par l'augmentation de la surcapacité. La Turquie fait valoir que la Commission européenne a uniquement fait des déclarations générales et vagues, non étayées par des éléments de preuve, concernant le lien entre la surcapacité et l'accroissement des importations.²³⁰ Entre autres choses, elle fait valoir que, bien que l'Union européenne ait affirmé que "de nombreux producteurs d'acier, notamment dans des pays où l'État fauss[ait] le jeu normal des forces du marché, [avaient] maintenu leur utilisation des capacités à des taux élevés et [avaient]

²²² Turquie, première communication écrite, paragraphes 132 et 144 à 149; deuxième communication écrite, paragraphes 87 et 88.

²²³ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 80 et 81. Voir aussi Turquie, première communication écrite, paragraphe 125.

²²⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 115 à 117.

²²⁵ Canada, communication en tant que tierce partie, paragraphe 30.

²²⁶ Canada, communication en tant que tierce partie, paragraphe 31.

²²⁷ Japon, communication en tant que tierce partie, paragraphes 9 et 10; déclaration en tant que tierce partie, paragraphes 2 à 4. Voir aussi Ukraine, déclaration en tant que tierce partie, paragraphe 9.

²²⁸ Corée, communication en tant que tierce partie, paragraphe 19.

²²⁹ Suisse, communication en tant que tierce partie, paragraphes 23 et 24.

²³⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphes 126 et 127.

inondé les marchés des pays tiers de leurs produits à bas prix", et que "[c]ela [avait] donné lieu à une hausse des importations dans l'Union européenne ainsi qu'à un tassement général des prix", la Commission européenne n'a pas fourni d'éléments de preuve à l'appui de ces affirmations.²³¹ Elle fait également valoir que la Commission européenne n'a pas fourni d'éléments de preuve à l'appui de l'affirmation selon laquelle, dans les cas où il y a une capacité excédentaire, les producteurs-exportateurs chercheront des débouchés sur les marchés d'exportation.²³² Elle note que, dans la mesure où il est fait référence à la Chine, cette déclaration, de plus, "ne tient pas compte de l'existence des nombreuses mesures correctives commerciales en vigueur".²³³ Elle rappelle aussi que le Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier* a constaté que, même si un volume important de la production étrangère d'acier a été détourné de la consommation étrangère, cela ne suffirait pas pour établir que les importations dans le Membre concerné se sont accrues de ce fait.²³⁴ À l'appui de sa position selon laquelle la surcapacité n'entraîne pas nécessairement un accroissement des importations, la Turquie note qu'un rapport figurant dans le dossier de la procédure correspondante indiquait que les effets de la surcapacité sur le commerce étaient "sans importance d'un point de vue systémique".²³⁵

7.123. L'Union européenne répond que lorsque l'on examine en parallèle l'augmentation de la surcapacité et l'accroissement des importations dans l'Union européenne, le lien logique entre eux est visible.²³⁶ Elle ajoute que l'augmentation de la surcapacité (et les autres cas d'évolution des circonstances) ont eu lieu pendant la même période que l'accroissement des importations: la surcapacité était en hausse depuis 2000 et avait atteint des niveaux élevés pendant la période 2014-2016, et l'accroissement des importations avait été observé entre 2013 et juin 2018.²³⁷ Elle dit également que les constatations de la Commission européenne concernant la surcapacité étaient "justifiées par les éléments de preuve". Elle fait référence "à titre d'exemple" à la communication de la Commission européenne intitulée "Steel: Preserving Sustainable Jobs and Growth" et aux déclarations du Président aux quatre-vingt-troisième et quatre-vingt-quatrième sessions du Comité de l'acier de l'OCDE.²³⁸ La Turquie dit que ces documents n'étaient pas mentionnés dans les déterminations à l'appui des constatations de la Commission européenne concernant le lien logique entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations, et que, en tout état de cause, ils n'établissent pas ce lien logique.²³⁹ La Turquie fait en outre valoir que le choix par l'Union européenne des éléments de preuve versés au dossier est entaché de partialité parce que celle-ci omet de faire référence à un rapport d'après lequel les effets de la surcapacité sur le commerce étaient sans importance.²⁴⁰ L'Union européenne note que le passage du rapport auquel la Turquie se réfère ne se réfère pas spécifiquement au secteur de l'acier.²⁴¹

7.124. Pour évaluer ces arguments, nous passons de nouveau aux déterminations publiées. Ces déterminations indiquent que la Commission européenne a constaté que la capacité de production d'acier au niveau mondial avait plus que doublé depuis 2000 (et, en particulier, avait augmenté de manière inattendue entre 2011 et 2016²⁴²), que la production effective d'acier dépassait de beaucoup la demande²⁴³, et qu'il y avait eu un accroissement soudain, brutal et important des

²³¹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 126 (faisant référence à la détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 32).

²³² Turquie, première communication écrite, paragraphe 127 (faisant référence à la détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 54).

²³³ Turquie, première communication écrite, paragraphe 127.

²³⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphe 128.

²³⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphe 129 (faisant référence au rapport de Global Trade Alert, "Going Spare" (pièce TUR-21), page 6). Sur ce dernier, voir Union européenne, réponse à la question n° 9 du Groupe spécial, paragraphes 29 à 35.

²³⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 116.

²³⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 117.

²³⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 118 à 121 (faisant référence à la communication de l'Union européenne "Steel: Preserving Sustainable Jobs and Growth" (pièce EU-23); et aux déclarations du Président aux quatre-vingt-troisième et quatre-vingt-quatrième sessions du Comité de l'acier de l'OCDE, respectivement (pièces EU-8 et EU-9)).

²³⁹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 83 et 84.

²⁴⁰ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 85; demande de réexamen intérimaire, paragraphe 21 (faisant référence au rapport de Global Trade Alert "Going Spare" (pièce TUR-21)).

²⁴¹ Union européenne, réponse à la question n° 9 du Groupe spécial, paragraphe 34. Nous convenons avec l'Union européenne que l'extrait en question fait référence à la surcapacité en général et non pas spécifiquement au secteur de l'acier. (Voir aussi *ibid.*, paragraphes 26 à 36.)

²⁴² Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 52.

²⁴³ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 31.

importations entre 2013 et à la fois 2017 et le premier semestre de 2018.²⁴⁴ S'agissant du lien entre la surcapacité et l'accroissement des importations, la détermination provisoire indiquait ce qui suit: "[e]n raison des importants coûts fixes dans le secteur de l'acier, de nombreux producteurs, notamment dans des pays où l'État fausse le jeu normal des forces du marché, ont maintenu leur utilisation des capacités à des taux élevés et ont inondé les marchés des pays tiers de leurs produits à bas prix lorsque ceux-ci ne pouvaient être absorbés par la consommation intérieure."²⁴⁵ La détermination provisoire indiquait également que les prix à l'importation avaient "globalement" entraîné une sous-cotation des prix des producteurs de l'UE en 2017. Dans la détermination définitive, la Commission européenne a observé ce qui suit:

En ce qui concerne le lien entre l'évolution imprévue de la surcapacité de production d'acier et la hausse des importations, il est évident que les producteurs-exportateurs ont intérêt à maximiser l'utilisation de leurs capacités. Dans les cas où des capacités inutilisées sont disponibles après l'approvisionnement de leur marché national, ils chercheront d'autres débouchés sur les marchés d'exportation, ce qui engendrera une augmentation des volumes d'importations sur ces derniers.²⁴⁶

7.125. Dans la détermination provisoire, la Commission européenne a fait référence aux "rapports des quatre-vingt-troisième et quatre-vingt-quatrième réunions du Comité de l'acier" à l'appui de ses déclarations indiquant que la surcapacité avait plus que doublé depuis 2000 et que le soutien des pouvoirs publics générateur de distorsions avait aggravé les déséquilibres dans le secteur de l'acier.²⁴⁷ Dans la détermination définitive, elle a fait référence à sa communication intitulée "Steel: Preserving Sustainable Jobs and Growth" et au rapport de Global Trade Alert "Going Spare" à l'appui de ses déclarations indiquant que la surcapacité avait "[c]ontre toute attente ... continué à augmenter", et qu'elle avait augmenté entre 2011 et 2016 après avoir baissé de 2009 à 2011.²⁴⁸

7.126. Dans le cadre de l'analyse de la surcapacité, la Commission européenne a également affirmé que "la surcapacité [était] par nature étroitement liée à des importations faisant l'objet d'un dumping ou de subventions".²⁴⁹

7.127. Nous rappelons que l'article XIX:1 a) dispose qu'un Membre peut adopter une sauvegarde lorsque, entre autres choses, un produit est importé en quantités accrues "par suite de" l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements au titre du GATT, et que l'expression "par suite de" n'établit pas de prescription relative au lien de causalité.²⁵⁰ Cela signifie que l'autorité chargée de l'enquête n'a pas besoin de fournir le même quantum de raisonnement et d'éléments de preuve pour étayer l'existence du "lien logique" entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations que si l'article XIX:1 a) avait contenu une prescription relative au lien de causalité. De plus, nous rappelons que ce qui est requis précisément pour établir que l'accroissement des importations s'est produit "par suite de" l'évolution imprévue des circonstances dépendra de la "nature des faits" dans toute affaire donnée.²⁵¹

7.128. En l'espèce, nous notons que la Commission européenne a établi que la surcapacité mondiale de production d'acier avait considérablement augmenté, atteignant 2,29 milliards de tonnes en 2016 et restant stable à 2,17 milliards de tonnes en 2017²⁵², et que la Turquie ne conteste pas ce fait. Nous notons également que la Commission européenne a établi que les importations dans l'Union européenne des 26 catégories de produits sur lesquelles elle avait imposé la sauvegarde définitive

²⁴⁴ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 29; détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 47.

²⁴⁵ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 32.

²⁴⁶ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 54.

²⁴⁷ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 31 et 32, note de bas de page 1 ("Voir les rapports des quatre-vingt-troisième et quatre-vingt-quatrième réunions du Comité de l'acier de l'OCDE disponibles à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/sti/ind/steel.htm>") et note de bas de page 2 ("Idem, rapport de quatre-vingt-troisième réunion").

²⁴⁸ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 52. La même communication a également été citée dans le contexte de l'analyse de la menace de dommage, dans la détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 58 à 60.

²⁴⁹ Détermination définitive (pièce TUR-5), paragraphe 53.

²⁵⁰ Voir plus haut le paragraphe 7.84.

²⁵¹ Voir plus haut le paragraphe 7.85.

²⁵² Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 31 et note de bas de page 1; détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 52 et notes de bas de page 19 et 20.

s'étaient considérablement accrues entre 2013 et juin 2018²⁵³, et bien que la Turquie conteste cette évaluation, nous ne trouvons rien à redire à cette constatation.²⁵⁴ Nous notons en outre que la Commission européenne a établi que pour 16 des catégories de produits sidérurgiques visées par la sauvegarde définitive, les prix à l'importation avaient entraîné une sous-cotation des prix des producteurs de l'UE²⁵⁵, et qu'elle a fourni une référence à l'appui de sa déclaration selon laquelle le soutien des pouvoirs publics générateur de distorsions avait accentué les déséquilibres structurels dans le secteur de l'acier, et la Turquie n'a pas contesté cette référence.²⁵⁶ La Commission européenne a également expliqué le lien entre l'augmentation de la surcapacité et l'accroissement des importations en déclarant que, du fait des coûts fixes élevés dans le secteur de l'acier, de nombreux producteurs d'acier avaient maintenu des taux d'utilisation des capacités élevés, en particulier dans les pays où les pouvoirs publics accordaient un soutien générateur de distorsions, et que, en raison de cela, ils avaient "inondé les marchés des pays tiers de leurs produits à bas prix lorsque ceux-ci ne pouvaient être absorbés par la consommation intérieure"; donc, cela "[avait] donné lieu à une hausse des importations dans l'Union européenne ainsi qu'à un tassement général des prix".²⁵⁷

7.129. Les déterminations publiées indiquent donc que la Commission européenne a fourni des éléments de preuve à l'appui de ses déclarations concernant l'augmentation de la surcapacité, le caractère inattendu de son augmentation constante et ses liens avec le soutien des pouvoirs publics. Toutefois, elles n'indiquent pas d'éléments de preuve à l'appui des déclarations de la Commission européenne concernant le lien entre la surcapacité et l'accroissement des importations. En fait, dans son raisonnement concernant le lien entre la surcapacité et l'accroissement des importations dans l'Union européenne, la Commission européenne s'est limitée à noter l'ampleur de la surcapacité à l'échelle mondiale et de la production excédentaire, affirmant qu'"il [était] clair" que la surcapacité amenait les producteurs d'acier à chercher d'autres possibilités d'exportation, observant que les prix à l'importation étaient généralement inférieurs aux prix des producteurs de l'UE, et concluant que cela avait donné lieu à un accroissement des importations dans l'Union européenne.²⁵⁸

7.130. Il se peut fort bien que la surcapacité ait exercé des pressions poussant à exporter et que ces pressions aient donné lieu à un accroissement des exportations vers l'Union européenne, de sorte que les importations dans l'UE du produit faisant l'objet de l'enquête se sont accrues en raison de la surcapacité. Malgré cela, nous notons que, sauf pour la description de l'importance de la surcapacité et de l'accroissement des importations, les déterminations de la Commission européenne ne fournissent pas d'éléments de preuve qui appuieraient par ailleurs son raisonnement concernant le lien entre les deux.

7.131. Nous ne considérons pas qu'il s'agit d'une circonstance dans laquelle une analyse très poussée était nécessaire pour établir un lien logique entre l'évolution imprévue des circonstances (c'est-à-dire la surcapacité) et l'accroissement des importations.²⁵⁹ Néanmoins, la Commission européenne n'a pas satisfait à cette prescription parce qu'elle a simplement affirmé que le lien existait, sans mentionner aucun élément de preuve à l'appui de son affirmation.

²⁵³ Détermination définitive (pièce TUR-5), section 3.

²⁵⁴ Voir plus loin la section 7.5.

²⁵⁵ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 32 et annexe III. La Commission européenne a également constaté que les prix à l'importation avaient entraîné une sous-cotation des prix des producteurs de l'UE pour la catégorie de produits 23, à laquelle elle n'avait pas appliqué la sauvegarde définitive. (Détermination définitive (pièce TUR-5), paragraphe 31)

²⁵⁶ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 32 et note de bas de page 2. La Turquie conteste le recours de l'Union européenne à la déclaration du Président à la quatre-vingt-troisième session du Comité de l'acier de l'OCDE (pièce EU-8) au motif que la Commission européenne ne s'est pas appuyée sur cette déclaration en tant qu'élément de preuve de l'existence du lien entre l'augmentation de la surcapacité et l'accroissement des importations. Elle ne conteste pas le recours de l'Union européenne à cette déclaration à l'appui de l'affirmation selon laquelle le soutien des pouvoirs publics avait accentué les déséquilibres dans le secteur de l'acier. (Voir plus haut le paragraphe 7.124.)

²⁵⁷ Voir plus haut les paragraphes 7.124 et 7.125.

²⁵⁸ Comme il a été indiqué, la Commission européenne a fourni des éléments de preuve à l'appui de ses déclarations concernant l'évolution de la surcapacité et le soutien des pouvoirs publics générateur de distorsions, mais elle ne l'a pas fait pour ses déclarations concernant le lien logique entre la surcapacité et l'accroissement des importations. (Voir plus haut le paragraphe 7.125.)

²⁵⁹ Nous rappelons que l'article XIX:1 a) ne prescrit pas l'existence d'un lien de causalité entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations. (Voir plus haut le paragraphe 7.84.)

7.132. Pour parvenir à cette conclusion, nous avons examiné un récent différend porté devant l'OMC dans lequel il a été constaté qu'aucune incompatibilité avec l'article XIX:1 a) ne découlait de la détermination de l'autorité selon laquelle certains cas d'évolution imprévue des circonstances avaient entraîné un accroissement des importations sur la base de leur coïncidence temporelle. Dans l'affaire *États-Unis – Mesure de sauvegarde visant les produits photovoltaïques (Chine)*, l'un des cas d'évolution imprévue des circonstances mentionnés par les autorités des États-Unis était la transformation rapide des chaînes d'approvisionnement mondiales et des procédés de fabrication survenue après l'imposition par les États-Unis de droits antidumping/compensateurs sur les produits photovoltaïques en provenance de Chine et du Taipei chinois. Le Groupe spécial a constaté que les autorités des États-Unis avaient montré que les entreprises chinoises avaient réalisé d'importants investissements dans la production de produits photovoltaïques dans plusieurs pays tiers, et que les importations aux États-Unis de produits photovoltaïques en provenance de ces pays s'étaient considérablement accrues. La Chine a fait valoir qu'il n'était pas approprié que les autorités des États-Unis infèrent que l'augmentation de la capacité de production des producteurs affiliés chinois de produits photovoltaïques avait contribué à l'accroissement des importations aux États-Unis, laissant entendre que l'augmentation aurait pu être le fait d'autres producteurs. Le Groupe spécial a rejeté cet argument, expliquant ce qui suit:

[M]ême s'il s'agissait-là d'une possibilité hypothétique, ce n'est pas ce qu'indiquent les éléments de preuve circonstanciels sur lesquels [la Commission du commerce international de États-Unis] s'est appuyée. En effet, conformément à l'argument des États-Unis, le fait que les sociétés affiliées chinoises ont fortement augmenté leur capacité de production dans des pays tiers au cours des mêmes années que celles pendant lesquelles les importations en provenance de ces pays sur le marché des États-Unis s'étaient sensiblement accrues nous donne à penser qu'il y avait un lien important entre ces circonstances.²⁶⁰

7.133. Il apparaît que cette analyse appuie le point de vue selon lequel dans certains cas il suffit de démontrer une coïncidence temporelle entre certains cas d'évolution imprévue des circonstances et un accroissement des importations, et d'expliquer leur lien, pour établir le lien logique entre eux aux fins de l'article XIX:1 a).²⁶¹ Dans cette affaire, il y avait, entre autres éléments²⁶², une augmentation de la capacité de production de producteurs affiliés chinois dans quatre pays qui correspondait à un accroissement simultané des importations en provenance de ces mêmes pays, sur une période de deux ans. Il y avait donc dans cette affaire un lien plus étroit entre l'évolution imprévue des circonstances en cause et l'accroissement des importations que le lien qui existe en l'espèce entre la surcapacité dans l'industrie sidérurgique mondiale en général et un accroissement des importations en général.

7.134. Nous nous penchons ensuite sur l'examen par la Commission européenne du lien entre l'augmentation des mesures restrictives pour le commerce et des mesures de défense commerciale et l'accroissement des importations. La Turquie dit que la Commission européenne "n'a pas présenté de dossier factuel ou statistique détaillé" concernant la façon dont les flux d'acier dans l'Union européenne avaient été touchés par les mesures restrictives pour le commerce et les mesures de défense commerciale auxquelles elle avait fait référence, et n'a pas identifié ces mesures.²⁶³ L'Union européenne répond que rien de plus n'était exigé, si ce n'est d'établir l'augmentation des mesures de défense commerciale et l'accroissement des importations "pendant la même période".²⁶⁴

7.135. Nous passons de nouveau aux déterminations publiées. Dans la détermination provisoire, la Commission européenne a dit que l'accroissement des importations dans l'Union européenne et le tassement général des prix avaient été "exacerbé[s] par des pratiques commerciales restrictives sur les marchés de pays tiers". Elle a donné l'exemple des majorations de droits sur certains produits sidérurgiques qui "[avaient] généralement été importés en quantités croissantes pendant la période visée par l'enquête". Elle a ensuite énuméré d'autres pratiques restrictives pour le commerce; puis

²⁶⁰ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Mesure de sauvegarde visant les produits photovoltaïques (Chine)*, [appel formé par la Chine le 16 septembre 2021], paragraphe 7.42.

²⁶¹ Voir aussi les rapports du Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 10.115.

²⁶² Voir le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Mesure de sauvegarde visant les produits photovoltaïques (Chine)* [appel formé par la Chine le 16 septembre 2021], paragraphes 7.21 et 7.39 à 7.44.

²⁶³ Turquie, première communication écrite, paragraphes 130 et 131; deuxième communication écrite, paragraphe 86.

²⁶⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 117 et 123.

elle a noté que pendant la période 2011-2013 il y avait eu 77 enquêtes en matière de défense commerciale liées au secteur de l'acier ouvertes chaque année et que ce chiffre était passé à 117 par année pendant la période 2015-2016. Elle a ensuite mentionné le nombre élevé d'ordonnances et d'enquêtes en matière de droits antidumping/compensateurs aux États-Unis, et a dit que "comme les États-Unis constitu[ai]ent l'un des plus grands importateurs de produits sidérurgiques au monde ... les conséquences de l'existence d'un nombre aussi élevé d'instruments de recours commercial [s'étaient] largement fait sentir à l'échelle mondiale".²⁶⁵ Dans la détermination définitive, lorsqu'elle a examiné les arguments selon lesquels elle n'avait pas établi l'existence du lien entre, d'une part, les mesures restrictives pour le commerce et les mesures de défense commerciale et, d'autre part, l'accroissement des importations, la Commission européenne a rappelé que pendant la période 2011-2013, 77 enquêtes en matière de défense commerciale liées au secteur de l'acier avaient été ouvertes chaque année, mais que ce chiffre était passé à 117 par année pendant la période 2015-2016, et elle a dit qu'"aucune partie n'[avait] contesté ces chiffres qui rév[é]laient une évolution imprévue ayant conduit à la hausse des importations établie plus haut".²⁶⁶

7.136. Sauf en ce qui concerne les mesures de défense commerciale adoptées par les États-Unis, la Commission européenne a principalement décrit cette évolution imprévue des circonstances et affirmé qu'elle avait entraîné l'accroissement des importations dans l'Union européenne. En ce qui concerne les mesures de défense commerciale adoptées par les États-Unis, elle a dit dans son raisonnement que comme les États-Unis étaient l'un des plus grands importateurs d'acier, l'effet du grand nombre de mesures qu'ils avaient adoptées "[s'était] fait largement sentir à l'échelle mondiale".²⁶⁷

7.137. Nous notons que chaque mesure restrictive pour le commerce et mesure de défense commerciale ne concerne généralement que certains produits sidérurgiques importés dans certains pays et exportés par certains pays. Par conséquent, rappelant que le type d'analyse requis pour établir le lien entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations dépend de la nature des faits, nous considérons qu'il s'agit d'une situation dans laquelle "une analyse ... plus détaillée" est requise.²⁶⁸ La Commission européenne n'a pas présenté d'analyse de ce genre. Sauf en ce qui concerne les mesures de défense commerciale des États-Unis, la Commission européenne a simplement affirmé que les mesures restrictives pour le commerce et les mesures de défense commerciale avaient entraîné l'accroissement des importations dans l'Union européenne; en ce qui concerne les mesures de défense commerciale des États-Unis, elle a affirmé que leurs conséquences s'étaient fait sentir à l'échelle mondiale, mais elle n'a pas présenté d'éléments de preuve et n'a fait aucune tentative pour établir un lien entre les mesures et l'accroissement des importations dans l'Union européenne. Par exemple, bien qu'elle ait mentionné le nombre accru de mesures commerciales des États-Unis, elle n'a donné aucun renseignement concernant le volume des importations affectées.

7.138. Par conséquent, nous constatons que la Commission européenne n'a pas établi que l'accroissement des importations s'était produit "par suite de" l'augmentation des mesures restrictives pour le commerce et des mesures de défense commerciale.

7.139. Nous examinons ensuite les mesures visant l'acier prises par les États-Unis au titre de l'article 232. La Turquie fait valoir que la Commission européenne n'a pas établi que ces mesures avaient entraîné l'accroissement des importations des 26 catégories de produits considérées dans l'Union européenne, pour les raisons suivantes: a) les mesures au titre de l'article 232 excluaient plusieurs produits mais la Commission européenne n'a pas effectué une analyse par produit; b) la Commission européenne n'a pas effectué une analyse par pays pour montrer qu'il y avait eu des accroissements des importations dans l'Union européenne en provenance des pays dont les exportations vers les États-Unis avaient diminué; c) la Commission européenne n'a pas présenté d'éléments de preuve à l'appui de son affirmation selon laquelle le marché de l'UE était attrayant, et en tout état de cause cela n'aurait pas suffi pour établir que les mesures au titre de l'article 232 avaient entraîné l'accroissement des importations dans l'Union européenne; et d) les mesures au

²⁶⁵ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 33 et 34.

²⁶⁶ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 56.

²⁶⁷ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 35.

²⁶⁸ Rapports du Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 10.115.

titre de l'article 232 étaient entrées en vigueur après la période visée par l'enquête pendant laquelle l'accroissement des importations avait été observé.²⁶⁹

7.140. L'Union européenne répond ce qui suit: a) les exclusions de produits provenant de certains pays n'ont pas modifié les conclusions de l'autorité²⁷⁰; b) une analyse par pays n'était pas nécessaire en l'espèce, étant donné le caractère global de l'évolution imprévue des circonstances²⁷¹; c) le marché de l'UE est attrayant parce qu'il s'agit du plus grand marché importateur d'acier, avec des prix élevés, et ce fait est de "notoriété publique"²⁷²; d) des éléments de preuve indiquent l'attractivité du marché de l'UE²⁷³; et e) l'attractivité du marché de l'UE, combinée à l'évolution imprévue des circonstances et à son chevauchement temporel avec l'accroissement des importations, établit le lien logique entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations.²⁷⁴ En ce qui concerne le moment de l'adoption des mesures au titre de l'article 232, l'Union européenne répond ce qui suit: la période visée par l'enquête pour l'accroissement des importations a pris fin en juin 2018, après l'imposition des mesures au titre de l'article 232; la Commission européenne a établi l'existence d'un détournement des flux commerciaux effectif sur la base des données relatives aux importations mensuelles aux États-Unis et dans l'Union européenne de janvier à septembre 2017 et 2018; et l'ouverture même de l'enquête au titre de l'article 232 en avril 2017 avait déjà créé une incertitude sur le marché.²⁷⁵

7.141. Nous passons une fois de plus aux déterminations publiées pour procéder à notre évaluation. Dans la détermination provisoire, la Commission européenne a dit ce qui suit: les "mesures ... adoptées par les États-Unis au titre de la section 232, étant donné leur niveau et leur portée, sont susceptibles d'entraîner un important détournement vers l'Union des flux commerciaux de produits sidérurgiques"; les États-Unis avaient calculé que les mesures au titre de l'article 232 entraîneraient une diminution des importations d'un montant correspondant à 7% de la consommation de l'UE; le marché de l'UE "est généralement très attrayant pour les produits sidérurgiques, tant du point de vue de la demande que de celui des prix"; et "[c]ertains des principaux exportateurs vers les États-Unis sont également des fournisseurs habituels de produits sidérurgiques de l'Union et il va sans dire que ces pays redirigeront leurs exportations vers l'Union, tout comme d'autres dont les exportations et la production seront affectées par les mesures adoptées par les États-Unis et par le détournement des flux commerciaux qui en résultera probablement par effet domino".²⁷⁶ Dans la détermination définitive, la Commission européenne a noté que l'enquête au titre de l'article 232 avait été ouverte en avril 2017 et que le rapport en découlant avait été publié en janvier 2018, et elle a affirmé que même l'ouverture de l'enquête "[avait] sans aucun doute créé une incertitude sur le marché et eu des effets sur les flux commerciaux de produits sidérurgiques".²⁷⁷ En outre, elle a examiné les importations mensuelles d'acier aux États-Unis et dans l'Union européenne de janvier à septembre 2017 et 2018; elle a constaté que, en 2018, les importations mensuelles aux États-Unis avaient été "systématiquement inférieures" à celles de 2017, à l'exception du mois d'avril, et que les importations mensuelles correspondantes dans l'Union européenne avaient, chaque mois, été plus élevées qu'en 2017; selon la Commission européenne, cela montrait que le détournement des flux commerciaux était déjà en cours, et plus spécifiquement que les mesures au titre de l'article 232 "[avaient] accéléré l'augmentation des importations en accentuant encore le détournement des flux commerciaux".²⁷⁸ Ensuite, lorsqu'elle a examiné les arguments concernant les "exclusions de produits", la Commission européenne a dit que seule l'Australie avait obtenu une exemption sans condition, ce pays représentant environ 1% du total des importations aux États-Unis, alors que d'autres pays s'étaient vu accorder des contingents en franchise de droits, dont bon nombre étaient déjà épuisés au moment de l'attribution, ces pays représentant en outre moins de 20% des importations en 2017.²⁷⁹

²⁶⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphes 132 à 135; deuxième communication écrite, paragraphes 87 à 92; réponses aux questions du Groupe spécial n° 22 et 23; et observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 22 du Groupe spécial, paragraphe 12.

²⁷⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 127.

²⁷¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 128.

²⁷² Union européenne, réponse à la question n° 22 a) du Groupe spécial, paragraphe 9.

²⁷³ Union européenne, réponse à la question n° 22 a) du Groupe spécial, paragraphe 10.

²⁷⁴ Union européenne, réponse à la question n° 22 b) du Groupe spécial, paragraphe 11.

²⁷⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 124 à 129 et 139 à 145.

²⁷⁶ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 35.

²⁷⁷ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 58.

²⁷⁸ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 58 et 59 et tableaux 12 et 14.

²⁷⁹ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 60 et 61.

7.142. Par conséquent, la constatation de la Commission européenne selon laquelle les mesures prises par les États-Unis au titre de l'article 232 avaient entraîné l'accroissement des importations (en "accentuant encore le détournement des flux commerciaux") reposait sur les éléments suivants: le "niveau et [la] portée" des mesures des États-Unis qui, selon le Département du commerce des États-Unis, étaient censées retrancher des importations aux États-Unis un volume équivalent à 7% de la consommation de l'UE²⁸⁰; les affirmations indiquant que l'Union européenne était "généralement [un marché] très attrayant pour les produits sidérurgiques, tant du point de vue de la demande que de celui des prix", et que certains des fournisseurs du marché des États-Unis étaient aussi des "fournisseurs habituels" de l'Union européenne²⁸¹; et les données montrant qu'entre l'imposition du droit sur l'acier au titre de l'article 232 en mars 2018 et septembre 2018, les importations mensuelles d'acier aux États-Unis avaient diminué par rapport aux mêmes mois en 2017, à l'exception du mois d'avril, et les importations mensuelles dans l'Union européenne s'étaient accrues en conséquence.²⁸²

7.143. Comme pour les mesures restrictives pour le commerce et les mesures de défense commerciale que nous venons d'examiner, nous sommes d'avis que l'établissement du lien entre les mesures au titre de l'article 232 visant l'acier et l'accroissement des importations dans l'Union européenne "[exige] une analyse beaucoup plus détaillée" que le fait de "rapprocher deux ensembles de faits".²⁸³ Cela est tout particulièrement le cas compte tenu du fait que les mesures au titre de l'article 232 ont été adoptées par un seul Membre.

7.144. L'analyse relative à l'article 232 à laquelle la Commission européenne a procédé en ce qui concerne les mesures au titre de l'article 232 ne satisfait pas à ce critère plus détaillé. S'agissant des éléments de preuve, nous notons que la Commission européenne s'est appuyée sur une estimation des États-Unis selon laquelle les mesures auraient réduit les importations d'acier aux États-Unis d'un volume total correspondant à 7% de la consommation d'acier de l'UE, et sur des données relatives à une période de six mois suivant l'imposition des droits sur l'acier au titre de l'article 232 qui montraient des corrélations négatives entre les tendances des importations dans l'Union européenne et aux États-Unis. Pour le reste de son analyse, la Commission européenne n'a pas présenté d'éléments de preuve ou de renseignements suffisamment détaillés.²⁸⁴

7.145. En particulier, un élément clé de l'analyse de la Commission européenne était le fait que le marché de l'UE était attrayant pour les exportateurs évincés du marché des États-Unis. Bien qu'il apparaisse que des éléments de preuve versés au dossier appuieraient cette affirmation, ces éléments de preuve se limitent à un modèle présenté à la Commission européenne par la branche de production de l'UE²⁸⁵, que la Commission européenne a utilisé pour concevoir la sauvegarde qu'elle a appliquée, mais dont elle n'a fait aucune mention dans son examen du lien entre les mesures au titre de l'article 232 et l'accroissement des importations.²⁸⁶ Les autres éléments de preuve indiqués par l'Union européenne dans ce contexte n'ont pas été mentionnés par la Commission européenne comme établissant l'attractivité du marché de l'UE pour les exportateurs évincés du marché des États-Unis, ou n'ont pas été versés au dossier. Premièrement, l'Union européenne fait maintenant référence aux parts du marché importateur de l'UE indiquées dans des exposés faits lors des quatre-vingt-troisième et quatre-vingt-quatrième sessions du Comité de l'acier de l'OCDE, montrant que l'Union européenne "était la principale économie importatrice à l'échelle

²⁸⁰ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 35 et note de bas de page 2.

²⁸¹ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 35.

²⁸² Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 59 et tableaux 12 et 14.

²⁸³ Voir plus haut le paragraphe 7.85 et les rapports du Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 10.115.

²⁸⁴ Voir plus haut le paragraphe 7.142.

²⁸⁵ Calculation deflection (pièce EU-12); Estimate of imports to the US that will be deflected (pièce EU-13).

²⁸⁶ Devant nous, l'Union européenne a fait référence à ce modèle en tant qu'élément de preuve de l'existence du lien entre les mesures au titre de l'article 232 et l'accroissement des importations. (Union européenne, réponse à la question n° 11 du Groupe spécial; observations sur la réponse de la Turquie à la question n° 22 du Groupe spécial)

Toutefois, les déterminations publiées indiquent que cette analyse a été utilisée pour déterminer le niveau approprié des mesures, et non pour établir le lien entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations; par conséquent, nous ne la prenons pas en considération dans ce contexte. (Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 101 à 111; détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 167 à 169, 174 à 176 et 178 à 180)

mondiale".²⁸⁷ Or, même si, dans l'analyse de la surcapacité faite dans la détermination provisoire, il a été fait référence aux "rapports des quatre-vingt-troisième et quatre-vingt-quatrième sessions du Comité de l'acier de l'OCDE"²⁸⁸, l'autorité chargée de l'enquête n'a pas indiqué que ces "rapports" établissaient la taille du marché de l'UE.²⁸⁹ Deuxièmement, l'Union européenne se réfère aux constatations de la Commission européenne concernant la sous-cotation, mais cela a été décrit dans les déterminations publiées comme un effet de l'évolution imprévue des circonstances, et non comme un élément de preuve indiquant l'attractivité du marché de l'UE.²⁹⁰ Troisièmement, elle se réfère aux "données accessibles au public dans la base de données de Global Trade Atlas", mais ces données ne figuraient pas dans le dossier de l'enquête.²⁹¹ Quatrièmement, elle affirme que l'existence des mesures de défense commerciale établit que l'Union européenne était une cible attrayante pour les exportations, mais cette affirmation ne figure nulle part dans le raisonnement de l'autorité chargée de l'enquête.²⁹²

7.146. Par conséquent, même s'il apparaît que des éléments de preuve montrant l'attractivité du marché de l'UE pour les exportateurs exclus du marché des États-Unis auraient pu être facilement accessibles pour la Commission européenne, dans les déterminations que celle-ci a publiées elle ne s'est pas appuyée sur ces éléments de preuve pour établir que son propre marché était attrayant pour les exportateurs exclus du marché des États-Unis en raison des mesures au titre de l'article 232. Néanmoins, cette affirmation était fondamentale pour la conclusion de la Commission européenne selon laquelle les mesures au titre de l'article 232 avaient entraîné l'accroissement des importations dans l'Union européenne en "accélérant" l'accroissement préexistant.

7.147. De même, nous notons que, bien que la Commission européenne ait affirmé que certains des fournisseurs des États-Unis étaient aussi des fournisseurs du marché de l'UE, et qu'il "[allait] sans dire que ces pays ... tout comme d'autres" réorienteraient leurs exportations destinées aux États-Unis vers l'Union européenne²⁹³, la Commission européenne n'a pas fait référence dans sa détermination à des éléments de preuve qui étayaient cette affirmation.

7.148. Nous considérons donc que la Commission européenne n'a pas établi que les mesures au titre de l'article 232 avaient entraîné l'accroissement des importations dans l'Union européenne.

7.3.2.3.2 Évolution imprévue des circonstances relative à l'acier en général

7.149. La Turquie fait valoir que l'évolution imprévue des circonstances sur laquelle la Commission européenne s'est appuyée se rapportait à l'acier en général, et non aux produits spécifiques faisant l'objet de l'enquête, et donc que la Commission européenne n'a pas démontré que cette évolution imprévue des circonstances avait donné lieu à l'accroissement des importations des produits spécifiques faisant l'objet de l'enquête.²⁹⁴

²⁸⁷ Union européenne, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 56; réponse à la question n° 22 a) du Groupe spécial, paragraphe 10 (faisant référence à l'exposé fait à la quatre-vingt-troisième session du Comité de l'acier de l'OCDE (pièce EU-7); et à l'exposé fait à la quatre-vingt-quatrième session du Comité de l'acier de l'OCDE (pièce EU-16)).

²⁸⁸ Détermination provisoire (pièce TUR-3) note de bas de page 1 ("Voir les rapports des quatre-vingt-troisième et quatre-vingt-quatrième réunions du Comité de l'acier de l'OCDE disponibles à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/sti/ind/steel.htm>"). La Turquie signale que les deux documents de l'OCDE dont l'Union européenne dit qu'ils établissent l'attractivité du marché de l'UE, qui nous ont été présentés en tant que pièces EU-7 et EU-16, ne figuraient pas dans le dossier de l'enquête en matière de sauvegardes. (Turquie, observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 22 du Groupe spécial, paragraphe 12)

²⁸⁹ Nous notons également que les documents de l'OCDE cités par l'Union européenne dans ce contexte (pièces EU-7 et EU-16) ne sont pas les mêmes documents de l'OCDE qu'elle a présentés en tant que "rapports" pertinents dans le contexte de l'analyse de la surcapacité (déclarations du Président aux quatre-vingt-troisième et quatre-vingt-quatrième sessions du Comité de l'acier de l'OCDE, respectivement (pièces EU-8 et EU-9)).

²⁹⁰ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 32.

²⁹¹ Union européenne, réponse à la question n° 22 a) du Groupe spécial, paragraphe 10; Turquie, observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 22 du Groupe spécial, paragraphe 12.

²⁹² Union européenne, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 57; réponse à la question n° 22 a) du Groupe spécial, paragraphe 10. Voir aussi la détermination provisoire (pièce TUR-3); et la détermination définitive (pièce TUR-5).

²⁹³ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 35.

²⁹⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphes 136 à 140, 142 et 143; deuxième communication écrite, paragraphe 94. Nous rappelons que la Turquie avance un argument connexe mais

7.150. Ayant déjà constaté que la Commission européenne n'avait pas établi que cette évolution imprévue des circonstances avait entraîné l'accroissement des importations, nous n'examinons pas ce nouvel argument avancé par la Turquie.

7.3.2.3.3 Moment de l'adoption des mesures au titre de l'article 232

7.151. La Turquie fait valoir que l'accroissement des importations ne pouvait pas s'être produit "par suite de[s]" mesures au titre de l'article 232 parce que celles-ci avaient été mises en place en mars 2018, après l'accroissement des importations observé.²⁹⁵

7.152. L'Union européenne répond entre autres choses que la période visée par l'enquête a pris fin en juin 2018, donc après l'imposition des mesures au titre de l'article 232; que rien n'oblige un Membre à s'appuyer sur des éléments de preuve antérieurs à l'*ouverture* d'une enquête en matière de sauvegardes; que la Commission européenne a également déterminé l'existence d'un détournement des flux commerciaux sur la base des données relatives aux importations mensuelles aux États-Unis et dans l'Union européenne de janvier à septembre 2017 et 2018; et aussi que la Commission européenne a constaté que l'ouverture même de l'enquête en avril 2017 avait créé une incertitude et affecté les flux commerciaux.²⁹⁶

7.153. Ayant constaté que la Commission européenne n'avait pas établi que les mesures au titre de l'article 232 avaient entraîné l'accroissement des importations, nous n'examinons pas ce nouvel argument avancé par la Turquie.

7.3.2.3.4 Conclusion générale concernant le lien entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations

7.154. Nous constatons donc que l'Union européenne a agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 en imposant la sauvegarde définitive sans établir que l'accroissement des importations s'était produit "par suite de" l'évolution imprévue des circonstances.

7.4 Effet des engagements

7.155. La Turquie fait valoir que la sauvegarde définitive est incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 parce que la Commission européenne n'a pas identifié les "engagements assumés" au titre du GATT de 1994 pertinents, et parce qu'elle n'a pas expliqué en quoi de tels engagements avaient pour effet de restreindre la capacité de l'Union européenne de prévenir la menace de dommage.²⁹⁷

7.156. Dans sa première communication écrite, l'Union européenne a identifié les engagements pertinents comme étant "l'engagement en vertu du GATT de 1994 de ne pas imposer de droits de douane supérieurs à 0% (ou de restrictions quantitatives)", et leur "effet" comme étant l'incapacité de déroger à ces mêmes engagements pour prévenir la menace de dommage grave résultant de l'accroissement des importations.²⁹⁸ D'après l'Union européenne, ces engagements "sont évidents" et ne nécessitent pas d'explication additionnelle, et leurs effets ne nécessitent pas de démonstration additionnelle.²⁹⁹ En réponse à une question du Groupe spécial, l'Union européenne décrit les engagements pertinents comme étant "la consolidation tarifaire à 0% pour toutes les importations incluses dans le produit considéré", ce qui "constitue une obligation incombant à l'Union européenne au titre de l'article II:1 a) et II:1 b), conjointement avec l'article II:7 du GATT de 1994 et la liste de

distinct selon lequel la Commission européenne était tenue de procéder à son examen au niveau des catégories de produits individuelles. Nous avons examiné cet argument plus haut dans la section 7.2.

²⁹⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphes 132 et 144 à 149; deuxième communication écrite, paragraphes 87 et 88.

²⁹⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 124 à 129 et 139 à 145.

²⁹⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphes 151 à 158; deuxième communication écrite, paragraphes 98 à 103.

²⁹⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 65. L'Union européenne dit aussi que les concessions pertinentes n'avaient pas besoin d'être négociées pendant le Cycle d'Uruguay, mais la Turquie ne semble pas avoir fait valoir qu'elles auraient dû l'être. (Union européenne, première communication écrite, paragraphes 61 et 62)

²⁹⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 66.

concessions et d'engagements de l'Union européenne".³⁰⁰ L'Union européenne reconnaît qu'elle n'a pas identifié ces engagements dans ses déterminations publiées.³⁰¹

7.157. En réponse à l'argument de l'Union européenne selon lequel les engagements pertinents sont évidents, la Turquie met en avant la constatation formulée par le Groupe spécial dans l'affaire *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, selon laquelle le fait qu'un engagement est "connu ou pouvant être connu" n'exempte pas les autorités de la prescription imposant d'identifier l'engagement et ses effets.³⁰² S'agissant des effets des engagements, la Turquie fait référence à la constatation du Groupe spécial *Inde – Produits en fer et en acier*, selon laquelle l'autorité doit "expliquer en quoi cet engagement restreint la capacité [du] Membre de réagir à la poussée des importations causant un dommage à sa branche de production nationale."³⁰³

7.158. Parmi les tierces parties, le Japon fait valoir que l'autorité doit à la fois identifier dans son rapport publié les engagements pertinents et expliquer en quoi ils "ont empêché le Membre concerné de prendre des mesures compatibles avec les règles de l'OMC afin de prévenir ou de réparer les changements engendrés par l'"évolution imprévue des circonstances" dans le rapport de concurrence entre les importations et les produits nationaux similaires ou directement concurrents".³⁰⁴ Les États-Unis font valoir que l'autorité n'est pas tenue de démontrer "l'effet des engagements assumés" dans son rapport publié, et qu'"un Membre établit que l'accroissement des importations est l'"effet des engagements assumés" en identifiant un engagement, tel qu'une concession tarifaire, qui l'empêche de relever les droits à l'importation".³⁰⁵

7.159. Dans la présente section, nous examinons d'abord les prescriptions applicables de l'article XIX:1 a), puis nous évaluons si la Turquie a établi l'incompatibilité alléguée.

7.4.1 Prescriptions applicables de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.

7.160. Nous rappelons que l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 dispose ce qui suit:

*Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord, un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, cette partie contractante aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession.*³⁰⁶

7.161. Comme nous l'avons déjà noté, l'article XIX:1 a) est structuré en tant que phrase conditionnelle en deux parties, et les deux parties de cette phrase conditionnelle contiennent plusieurs clauses. La première partie de l'article XIX:1 a) est la clause dépendante de la phrase conditionnelle: elle est introduite par la conjonction "si", et établit certaines circonstances ou conditions. La deuxième partie de l'article XIX:1 a), qui commence par "cette partie contractante aura la faculté", décrit la conséquence de ces circonstances et conditions. Spécifiquement, cette conséquence est que le Membre concerné "aura la faculté" de suspendre le ou les engagements pertinents au titre du GATT de 1994, imposant ainsi une sauvegarde.

7.162. Dans le cadre de cette phrase conditionnelle, une partie des circonstances qui déclenchent la capacité d'un Membre d'appliquer une sauvegarde sont un accroissement dommageable des

³⁰⁰ Union européenne, réponse à la question n° 24 a)-b) du Groupe spécial, paragraphes 12 et 13.

³⁰¹ Union européenne, réponse à la question n° 24 c) du Groupe spécial, paragraphe 15.

³⁰² Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 102 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphe 7.96).

³⁰³ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 100 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Inde – Produits en fer et en acier* [dont l'Inde a fait appel le 14 décembre 2018 et le Japon le 21 décembre 2018], paragraphe 7.89).

³⁰⁴ Japon, communication en tant que tierce partie, paragraphes 20 et 22 à 24; déclaration en tant que tierce partie, paragraphes 5 et 6.

³⁰⁵ États-Unis, communication en tant que tierce partie, paragraphes 14 et 16. Voir aussi la déclaration des États-Unis en tant que tierce partie, paragraphes 13 et 14.

³⁰⁶ Pas de mise en relief dans l'original.

importations "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements [...] qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord".³⁰⁷ Autrement dit, au titre de l'article XIX:1 a), les circonstances qui conduisent à l'imposition d'une mesure de sauvegarde comprennent une combinaison de l'évolution imprévue des circonstances et de "l'effet des engagements" au titre du GATT de 1994, les deux pris ensemble entraînant l'accroissement des importations. Le terme "engagement" réapparaît dans la dernière clause de l'article XIX:1 a), parce que la mesure corrective prévue à l'article XIX:1 a) est la suspension de "l'engagement" "par suite" duquel l'accroissement des importations s'est produite.

7.163. Comme nous l'avons déjà noté³⁰⁸, le membre de phrase "par suite de" relie l'effet des engagements assumés au titre du GATT de 1994, d'une part, et l'accroissement dommageable des importations, d'autre part, en prévoyant que cet accroissement se produit "par suite de" – autrement dit, est l'effet, la conséquence ou le résultat – de ces engagements. Comme nous l'avons aussi déjà noté³⁰⁹, le membre de phrase "par suite de" est différent du terme "cause".

7.164. Nous notons également que l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes exige des Membres qu'ils "publi[ent] un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles [ils] seront arriv[és] sur tous les points de fait et de droit pertinents". L'existence des circonstances et conditions qui sont nécessaires pour qu'un Membre soit autorisé à adopter une sauvegarde est "pertinente" pour la décision d'adopter une sauvegarde, et l'existence d'engagements au titre du GATT de 1994 dont l'effet a entraîné l'accroissement dommageable des importations est l'une de ces circonstances. C'est donc dans un rapport publié que les Membres doivent identifier ces engagements.³¹⁰

7.4.2 Question de savoir si la Turquie a établi que la mesure de sauvegarde définitive était incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 en ce qui concerne l'"effet des engagements"

7.165. Les parties conviennent que la Commission européenne n'a pas identifié les engagements pertinents au titre du GATT de 1994 dans ses déterminations publiées.³¹¹

7.166. L'Union européenne affirme que ces engagements sont "évidents et ne nécessitent pas une quelconque explication additionnelle".³¹² Elle note également que la détermination définitive "fait référence dans plusieurs cas à un "contingent en franchise de droits", identifiant ainsi les produits inclus dans le produit considéré en tant que produits ayant une consolidation tarifaire à 0%, parce que "[l]es produits qui sont en franchise de droits au titre de la mesure de sauvegarde étaient nécessairement en franchise de droits avant l'imposition de la mesure".³¹³

7.167. Nous notons d'abord que l'existence d'engagements au titre du GATT de 1994 dont l'effet entraîne l'accroissement dommageable des importations est une des circonstances cumulatives qui doivent exister pour qu'un Membre puisse appliquer une mesure de sauvegarde, et ces engagements

³⁰⁷ Nous souscrivons donc à la constatation faite par l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, selon laquelle la clause "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements" "décrit [des] circonstances dont l'existence doit effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX". (Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits Laitiers*, paragraphe (mise en relief dans l'original); voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 85; et le rapport du Groupe Spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphe 7.52.)

³⁰⁸ Voir plus haut le paragraphe 7.84.

³⁰⁹ Voir plus haut le paragraphe 7.84.

³¹⁰ Nous notons aussi que le Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes* a constaté que faire référence aux engagements pertinents dans les déterminations publiées mais dans un contexte différent (dans cette affaire, lors de l'examen du lien de causalité) n'était pas suffisant. (Rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphes 7.96 à 7.99)

³¹¹ Voir plus haut les paragraphes 7.155 et 7.156.

³¹² Union européenne, première communication écrite, paragraphe 66.

³¹³ Union européenne, réponse à la question n° 24 c) du Groupe spécial, paragraphe 14 (faisant référence à la détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 152, 156 et 188). (note de bas de page omise)

doivent donc être identifiés dans le rapport publié du Membre comme faisant partie des "questions de fait et de droit pertinentes".³¹⁴

7.168. Bien que l'Union européenne laisse entendre que les autres Membres, en examinant la sauvegarde, peuvent comprendre quels engagements au titre du GATT de 1994 l'Union européenne a décidé de suspendre, et donc quels engagements ont eu pour effet d'empêcher l'Union européenne de prévenir ou réparer le dommage grave, nous ne pensons pas qu'il serait approprié d'exiger des autres Membres qu'ils procèdent à cet exercice d'interprétation, étant donné que l'Union européenne était mieux placée pour identifier, et aurait dû identifier, les engagements pertinents elle-même. À cet égard, nous notons que le Membre qui constate que certains engagements au titre du GATT de 1994 restreignent sa capacité de prévenir ou réparer un dommage résultant d'un accroissement des importations, et qui suspend ces engagements en conséquence, est la mieux placée pour identifier avec certitude ces engagements. À l'inverse, les Membres affectés par la suspension ne devraient pas être tenus de le faire, mettant en cause le Membre qui adopte la sauvegarde.

7.169. Compte tenu de cela, nous rejetons la suggestion de l'Union européenne selon laquelle les références de la Commission européenne à un "contingent en franchise de droits" (auquel le droit hors contingent ne s'applique pas) dans les sections de la détermination définitive qui examinent la forme, le niveau et la durée des mesures³¹⁵ étaient suffisantes pour identifier les obligations pertinentes découlant du GATT de 1994.

7.170. Nous constatons donc que la sauvegarde définitive est incompatible avec l'article XIX:1 a) parce que la Commission européenne n'a pas identifié dans ses rapports publiés les engagements dont l'effet avait entraîné l'accroissement dommageable des importations. Ayant constaté cela, nous ne procédons pas à l'examen de l'argument supplémentaire selon lequel la Commission européenne n'a pas expliqué en quoi les engagements en question avaient entraîné l'accroissement dommageable des importations.

7.5 Accroissement des importations

7.171. La Turquie allègue que la Commission européenne a agi d'une manière incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, parce qu'elle n'a pas formulé de constatations motivées et adéquates au sujet de ses déterminations concernant un accroissement des importations, y compris pour ce qui est des accroissements allégués dans certaines catégories de produits et familles de produits.³¹⁶ L'Union européenne répond ce qui suit: a) la Commission européenne n'était pas tenue d'examiner les accroissements par référence aux catégories de produits et familles de produits individuelles, en fait l'examen du produit dans son ensemble était la "détermination pertinente"³¹⁷, et b) l'examen du produit dans son ensemble a révélé un fort accroissement des importations, de 59%, entre 2013 et 2016, suivi d'un accroissement continu après cette période, qui a atteint 71% de façon globale à la fin de la période la plus récente (PPR), à savoir du milieu de 2017 au milieu de 2018.³¹⁸

7.172. Nous commençons par exposer les dispositions applicables qui constituent le fondement des allégations de la Turquie (section 7.5.1). Nous évaluons ensuite les arguments de la Turquie selon lesquels la Commission européenne n'a pas fourni une explication motivée et adéquate pour cette détermination du fait des baisses des niveaux d'importation pour certaines catégories de produits et familles de produits individuelles (section 7.5.2.1), et selon lesquels la Commission européenne n'a pas montré que l'accroissement était assez important, soudain, brutal et récent (section 7.5.2.2).

³¹⁴ Accord sur les sauvegardes, article 3.1; voir aussi plus haut le paragraphe 7.164 et le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 72 et 76.

³¹⁵ Voir plus haut la note de bas de page 313.

³¹⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphe 159. La Turquie fait également valoir que la détermination définitive est incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 a) et l'article XIX:1 a) parce que la Commission européenne n'a pas déterminé qu'il y avait eu l'accroissement des importations requis pour chaque catégorie de produits, et a suivi une approche incompatible pour le produit concerné à différentes étapes de son analyse. (Turquie, première communication écrite, paragraphes 170 à 173) Nous avons déjà examiné et rejeté ces arguments plus haut dans la section 7.2, et nous ne les réexaminons donc pas dans la présente section.

³¹⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 161.

³¹⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 154, 157, 159, 161, 171, 180 et 194.

7.5.1 Prescriptions applicables de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et des articles 2:1 et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes

7.173. La Turquie allègue que la détermination d'un accroissement des importations faite par la Commission européenne ne satisfait pas aux prescriptions des articles 2:1 et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. La partie pertinente de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 est ainsi libellée:

Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante à assumés en vertu du présent Accord, un produit est *importé* sur le territoire de cette partie contractante *en quantités tellement accrues* et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux ... [.]³¹⁹

7.174. La partie pertinente de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

Un Membre ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde à l'égard d'un produit que si ce Membre a déterminé, conformément aux dispositions énoncées ci-après, que ce *produit est importé sur son territoire en quantités tellement accrues, dans l'absolu ou par rapport à la production nationale*, et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale ... [.]³²⁰

7.175. La partie pertinente de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

Au cours de l'enquête visant à déterminer si un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave à une branche de production nationale au regard des dispositions du présent accord, les autorités compétentes évalueront tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche, en particulier, *le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs* ... [.]³²¹

7.176. Nous examinons maintenant les allégations de la Turquie en relation avec ces dispositions.

7.5.2 Question de savoir si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1) et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes

7.5.2.1 Question de savoir si la Commission européenne n'a pas tenu compte de manière adéquate des baisses des importations dans le passé le plus récent

7.177. La Turquie fait valoir que la Commission européenne n'a pas fourni une explication motivée et adéquate concernant sa constatation d'un accroissement des importations, à deux égards. Premièrement, s'agissant des catégories de produits, la Turquie fait valoir que la Commission européenne a seulement comparé les importations au début et à la fin de la période visée par l'enquête.³²² Deuxièmement, la Turquie fait valoir que la Commission européenne n'a pas tenu compte adéquatement du fait que les importations de certaines catégories de produits et familles de produits individuelles ont baissé pendant la partie la plus récente de la période visée par l'enquête.³²³ L'Union européenne répond que l'affirmation de la Turquie met l'accent à tort sur un nombre limité de catégories de produits et familles de produits individuelles, alors que la "détermination pertinente" analysait le produit faisant l'objet de l'enquête dans son ensemble.³²⁴ Selon l'Union européenne, l'analyse des catégories de produits et des familles de produits faite par la Commission européenne était simplement "additionnelle" par rapport à cette "détermination pertinente".³²⁵ L'Union européenne affirme également que rien dans le GATT de 1994 ou dans l'Accord sur les sauvegardes

³¹⁹ Pas de mise en relief dans l'original.

³²⁰ Pas de mise en relief dans l'original; note de bas de page omise.

³²¹ Pas de mise en relief dans l'original.

³²² Turquie, première communication écrite, paragraphes 174 à 181.

³²³ Turquie, première communication écrite, paragraphe 182.

³²⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 157 à 161.

³²⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 161.

n'exige que l'"accroissement" se manifeste en tant qu'accélération continue des importations.³²⁶ Le Brésil, en tant que tierce partie, fait valoir que "les autorités chargées de l'enquête doivent analyser les tendances sur toute la période visée par l'enquête, en mettant particulièrement l'accent sur les données les plus récentes afin de respecter la prescription exprimée par le membre de phrase "est importé" figurant à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes".³²⁷

7.178. Compte tenu de nos constatations formulées plus haut à la section 7.2.2, nous considérons qu'il est significatif que cet argument de la Turquie concerne seulement l'examen fait par la Commission européenne des accroissements des importations sur la base de certaines catégories de produits et familles de produits individuelles. La Turquie n'a pas présenté de contestation équivalente concernant l'examen par la Commission européenne des accroissements des importations sur la base du produit considéré dans son ensemble. Dans son examen du produit dans son ensemble, la Commission européenne a constaté que "[l]es importations [avaient] augmenté en termes absolus de 71% pendant la période visée par l'analyse, et en termes relatifs, avec des parts de marché ayant augmenté de 12,7% à 18,8%", et que "[l]'accroissement le plus important s'[était] produit pendant la période 2013-2016", à partir de laquelle, [u]ltérieurement, les importations [avaient] continué à augmenter à un rythme plus lent au cours de la PPR".³²⁸ Donc, pour le produit dans son ensemble, la Commission européenne a examiné ces tendances et a constaté que les volumes des importations avaient augmenté de façon continue à des rythmes variables.

7.179. En conséquence, la détermination de la Commission européenne établit un fondement pour sa constatation d'un accroissement des importations qui n'a pas été contesté par la Turquie, à savoir sa constatation sur la base du produit dans son ensemble, comprenant toutes les catégories de produits pour lesquelles elle appliquait la sauvegarde. La Commission européenne a qualifié son examen, par référence aux catégories de produits et familles de produits individuelles, comme ayant valeur de "confirm[ation]", et étant "complément[aire]" et "supplément[aire]" eu égard à son examen du produit dans son ensemble.³²⁹ Cela est également reflété dans la structure et l'ordre généraux de l'analyse de la Commission européenne.

7.180. Dans ce contexte, nous notons que l'argument de la Turquie est fondé sur le fait que, pour certaines catégories de produits et familles de produits, les importations ont atteint un niveau record en 2016 ou en 2017, après quoi elles ont quelque peu baissé, quoique restant à un niveau supérieur à celui du début de la période visée par l'enquête.³³⁰ La Commission européenne a considéré que l'accroissement global pour les catégories de produits et familles de produits incluses confirmait les constatations relatives au produit dans son ensemble.³³¹ Elle a également observé que, bien que pour certaines familles de produits l'accroissement le plus grand se soit produit entre 2013 et 2016, avec des importations atteignant des niveaux record puis baissant dans une certaine mesure, ces importations restaient toutefois "à un niveau beaucoup plus élevé" qu'au début de la période visée par l'enquête.³³²

7.181. Tenant compte du fait que, comme cela a été exposé plus haut, l'analyse centrale menée par la Commission européenne se rapportait au produit dans son ensemble, que l'analyse des catégories de produits et familles de produits était supplémentaire, et que cette analyse granulaire révélait pourtant des tendances qui étaient semblables à celles observées pour le produit dans son ensemble, nous ne considérons pas que la Turquie a établi que la Commission européenne n'a pas fourni une explication motivée et adéquate de sa constatation de l'accroissement des importations à la lumière des fluctuations des niveaux d'importation observés pour certaines catégories et familles de produits individuelles.

³²⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 167 à 170, 178 et 179.

³²⁷ Brésil, communication en tant que tierce partie, paragraphe 14.

³²⁸ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 33.

³²⁹ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 19, 22, 28 et 34.

³³⁰ Turquie, première communication écrite, tableaux 3 à 11. Voir également *ibid.*, tableau 14.

³³¹ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 23 et 28; et détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 35, 36 et 39.

³³² Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 36.

7.5.2.2 Question de savoir si la Commission européenne n'a pas démontré que l'accroissement des importations était assez brutal, important, soudain et récent

7.182. La Turquie soutient que la Commission européenne "n'a pas démontré un accroissement des importations qui soit assez brutal, assez soudain et assez récent" comme le requièrent les articles 2:1 et 4.2 a) de l'Accord sur les sauvegardes et avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.³³³ L'Union européenne répond qu'il n'y a aucun "critère[] absolu[]" régissant le rythme d'accroissement requis et, en conséquence, le caractère suffisant d'un accroissement ne peut pas être examiné "dans l'abstrait" sans prendre en compte la situation de la branche de production nationale.³³⁴ Le Brésil, en tant que tierce partie, fait valoir que le "critère pour la détermination de l'accroissement des importations "en quantités telle[s]" a été "explicitée par la jurisprudence antérieure", à savoir le fait que l'accroissement des importations doit avoir été assez récent, assez soudain, assez brutal et assez important, tant quantitativement que qualitativement, pour causer ou menacer de causer un dommage grave.³³⁵

7.183. Selon nous, si un plaignant dans le cadre du règlement des différends de l'OMC allègue que l'accroissement des importations constaté par une autorité n'est pas assez soudain, important, brutal ou récent³³⁶, il assume la charge de fournir le point de référence ou le point de repère par rapport auquel établir ce qui peut ou ne peut pas être "assez". Cela tient au fait que le concept de "assez" est relationnel. Quelque chose est "assez" en relation avec quelque chose d'autre. Ce qui peut être considéré comme "assez" ne peut pas exister dans l'abstrait, déconnecté de tout point de référence ou point de repère pour établir ce qui est "assez".

7.184. Nous notons que notre interprétation à cet égard concorde avec celle du Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, qui a observé que la question de savoir si, dans ce cas, un accroissement des importations était "assez soudain, brutal et important pour causer un dommage grave [devait] être abordée dans le contexte du fait de causer un dommage grave et non dans le contexte de la condition relative à l'accroissement, pour lequel aucun jugement fondé à cet égard ne [pouvait] être émis".³³⁷

7.185. Donc, la question de savoir si un accroissement est assez soudain, important, brutal et récent peut être déterminée en évaluant si l'accroissement est suffisant pour causer ou menacer de causer un dommage grave à la branche de production nationale. Cette question peut aussi vraisemblablement être déterminée par référence à quelque autre point de repère proposé par le plaignant, tel que le point de savoir si l'accroissement reflète simplement un retour aux conditions normales du marché après une perturbation.³³⁸

7.186. Dans la présente affaire, ayant structuré son allégation autour de la question de savoir si l'accroissement était assez soudain, important, brutal ou récent, nous ne considérons pas que la Turquie a fourni un point de repère ou un point de référence viable pour établir ce qui était "assez". Dans sa première communication écrite, la Turquie fait référence à une autre constatation d'un groupe spécial selon laquelle un accroissement des importations de 37,9% en termes relatifs n'était pas "assez", mais que ce point de référence n'avait aucune pertinence pour la présente affaire concernant un produit, un marché et un ensemble de faits différents.³³⁹ La Turquie fait aussi référence aux importations ayant augmenté de seulement 7% dans la présente affaire, entre 2017

³³³ Turquie, première communication écrite, paragraphes 169 et 197.

³³⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 173 et 174; deuxième communication écrite, paragraphe 48.

³³⁵ Brésil, communication en tant que tierce partie, paragraphe 12.

³³⁶ Nous notons que ces termes ne figurent pas dans le texte des articles 2:1 et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, mais proviennent en fait de rapports antérieurs de l'ORD. En vue de notre conclusion ultime dans la présente section, nous n'avons pas besoin d'exprimer un avis sur la mesure dans laquelle ces termes correspondent aux prescriptions textuelles de ces dispositions.

³³⁷ Rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphes 10.217, 10.226, 10.236 et 10.255 (mise en relief dans l'original omise; mise en relief ajoutée); voir aussi le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphes 351, 358 et 360 (notant que "[l]a question de savoir si des importations en "quantités tellement accrues" suffiront en tant qu'"accroissement des importations" pour justifier l'application d'une mesure de sauvegarde est une question à laquelle il peut être répondu uniquement à la lumière des "conditions telles" auxquelles ces importations se produisent" et ne peut pas être déterminée par référence à des "critères absolus" ou "dans l'abstrait").

³³⁸ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Pêches en conserve*, paragraphe 7.60.

³³⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 198 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphe 7.147).

et la PPR, et aux données les plus récentes de la période visée par l'enquête révélant seulement un accroissement de 3% ou 4% d'une année à l'autre³⁴⁰, mais la Turquie n'explique pas *pourquoi* ces taux d'accroissement n'étaient pas "assez".

7.187. Nous avons posé à la Turquie la question suivante sur ce point:

L'Union européenne affirme que le caractère suffisant de l'accroissement des importations ne peut pas être évalué "*dans l'abstrait*" mais [l'évaluation] doit en fait être effectuée en relation avec les "*autres conditions nécessaires pour l'imposition d'une sauvegarde*" (Union européenne, première communication écrite, paragraphe 174). La Turquie est d'avis que le Groupe spécial devrait considérer les allégations de la Turquie concernant l'accroissement des importations isolément, et s'il y a accroissement, examiner quel serait le point de repère pour déterminer si l'accroissement était suffisant.³⁴¹

7.188. La Turquie a répondu que "la condition d'un "accroissement des importations" ne devrait pas être considérée isolément mais en relation avec les autres conditions nécessaires pour l'imposition de mesures de sauvegarde".³⁴² Malgré cela, les communications de la Turquie en relation avec la présente allégation ne traitent pas la question de savoir *pourquoi* l'accroissement des importations identifié par la Commission européenne n'était pas assez soudain, important, brutal ou récent pour menacer de causer un dommage grave.³⁴³ La Turquie met en avant les caractéristiques révélées par l'accroissement lui-même. Par exemple, la Turquie fait référence au taux d'accroissement de 3% d'une année à l'autre à la fin de la période visée par l'enquête. Elle considère aussi significatif que l'essentiel de l'accroissement des importations constaté par la Commission européenne se soit produit plutôt dans la période visée par l'enquête et ait ralenti ensuite.³⁴⁴ Toutefois, elle ne relie pas ces caractéristiques à la situation de la branche de production de l'Union européenne pour montrer que l'accroissement n'était pas assez soudain, important, brutal ou récent pour menacer de causer un dommage grave.

7.189. Nous constatons donc que la Turquie n'a pas établi que la Commission européenne n'avait pas démontré un accroissement suffisant des importations au titre des articles 2:1 et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. Nous notons toutefois que la Turquie a présenté d'autres allégations dans la présente procédure, qui portent notamment sur l'incidence de l'accroissement des volumes d'importation sur la situation de la branche de production de l'Union européenne, que nous traitons ailleurs.

7.5.2.3 Conclusion globale sur la détermination d'un accroissement des importations faite par la Commission européenne

7.190. Sur la base de ce qui précède, nous constatons que la Turquie n'a pas établi que la Commission européenne avait agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1 et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes dans son évaluation d'un accroissement des importations.

7.6 Menace de dommage grave

7.191. La Turquie allègue que la sauvegarde définitive est incompatible avec l'article 4:1 a), 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes parce que la Commission européenne a déterminé à tort que l'accroissement des importations menaçaient de causer un dommage grave à la branche de production de l'Union européenne.³⁴⁵ La Turquie fait valoir que la Commission européenne n'a démontré ni l'existence d'une dégradation générale notable de la situation de la branche de

³⁴⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphes 204 et 205.

³⁴¹ Question n° 10 du Groupe spécial. (mise en relief dans l'original)

³⁴² Turquie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial, paragraphe 34.

³⁴³ Turquie, réponse à la question n° 10 du Groupe spécial, paragraphes 34 à 40; première communication écrite, paragraphes 197 à 213; et deuxième communication écrite, paragraphes 132 et 136.

³⁴⁴ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 131 à 134: réponse à la question n° 10 du Groupe spécial, paragraphes 35 à 40.

³⁴⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphe 215. Lorsqu'elle a présenté ses arguments sur ce point, la Turquie n'a pas clairement fait une distinction entre ses arguments au titre de l'article 4:1 a) et 4:1 b), et de l'article 4:2 a), respectivement, mais elle a en fait pour l'essentiel présenté un seul ensemble d'arguments concernant ces dispositions collectivement.

production de l'Union européenne qui était d'une imminence évidente, ni l'existence d'un haut degré de probabilité d'un dommage grave dans un futur très proche.³⁴⁶

7.192. La Turquie fait également valoir que, du seul fait de ces incompatibilités avec l'article 4:1 a), 4:1 b) et 4:2 a), la sauvegarde définitive est également incompatible avec l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.³⁴⁷

7.193. L'Union européenne répond que la constatation faite par la Commission européenne d'une menace de dommage grave pour la branche de production de l'Union européenne était fondée sur des faits et que la Turquie n'a pas démontré une incompatibilité avec les dispositions qu'elle invoquait.³⁴⁸

7.194. Nous commençons par exposer les prescriptions applicables de l'article 4:1 a), 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes (section 7.6.1). Nous évaluons ensuite si la Turquie a démontré que la Commission européenne avait agi d'une manière incompatible avec ces dispositions en ne démontrant pas l'évidence imminente d'une dégradation générale notable (section 7.6.2.1), et qu'il serait hautement probable que le dommage grave se concrétise dans un futur très proche (section 7.6.2.2). Enfin, nous examinons les arguments corollaires de la Turquie (section 7.6.2.3).

7.6.1 Prescriptions applicables de l'article 4:1 a), 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes

7.195. La Turquie soutient que la détermination faite par la Commission européenne d'une menace de dommage grave est incompatible avec les prescriptions énoncées à l'article 4:1 a), 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.³⁴⁹

7.196. L'article 4:1 a) définit comme suit le "dommage grave":

[L]'expression "dommage grave" s'entend d'une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale[.]

7.197. L'article 4:1 b), qui définit la "menace de dommage grave" et énonce certaines prescriptions pour la détermination d'une telle menace, a la teneur ci-après:

[L]'expression "menace de dommage grave" s'entend de l'imminence évidente d'un dommage grave conformément aux dispositions [de l'article 4:2]. La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités[.]

7.198. Donc une autorité compétente qui formule une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave doit établir i) l'imminence évidente ii) d'une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale.

³⁴⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphes 231 et 245.

³⁴⁷ De plus, la Turquie fait valoir que la sauvegarde définitive est incompatible avec les articles 4:1 a), 4:1 b) et 4:2 a) et l'article XIX:1 a) pour les raisons déjà examinées plus haut dans la section 7.2, c'est-à-dire que, selon la Turquie, la Commission européenne était tenue de déterminer qu'il était satisfait à chacune des conditions et circonstances pour l'imposition d'une sauvegarde pour chaque catégorie de produits prise individuellement. (Turquie, première communication écrite, paragraphes 226 à 229 et 254 à 257) Ayant déjà examiné ces arguments plus haut dans la section 7.2, nous ne les réexaminons pas de nouveau dans la présente section.

Nous notons que, aux paragraphes 226 à 229 et 254 à 257 de sa première communication écrite, la Turquie utilise aussi ces arguments à l'appui d'une allégation au titre de l'article 4:1 b). Nous n'avons pas examiné directement l'article 4:1 b) dans la section 7.2, mais ces arguments reposent sur la même affirmation fondamentale que nous avons rejetée dans la section 7.2, à savoir que la Commission européenne était tenue de déterminer qu'il était satisfait à chacune des conditions et circonstances pour l'imposition d'une sauvegarde, pour chaque catégorie de produits prise individuellement. Nous rejetons par conséquent ces arguments au titre de l'article 4:1 b). Nous notons que nous constatons que la sauvegarde définitive est par ailleurs incompatible avec l'article 4:1 b).

³⁴⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 222 et 225; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 79.

³⁴⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 225.

7.199. L'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

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

7.200. Nous procédons maintenant à l'examen des allégations de la Turquie au titre de ces dispositions.

7.6.2 Question de savoir si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article 4:1 a), 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes

7.6.2.1 Question de savoir si la Commission européenne n'a pas fourni d'explication motivée et adéquate de sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave

7.201. La Turquie allègue que la Commission européenne n'a pas fourni d'explication motivée et adéquate de sa constatation selon laquelle la branche de production de l'UE était "dans une situation délicate et vulnérable" puisque les données indiquaient que les résultats de la branche de production s'étaient améliorés vers la fin de la période couverte par l'enquête.³⁵⁰ Elle fait valoir que le fait même de cette amélioration des résultats empêche de déterminer l'existence d'une "menace de dommage grave".³⁵¹ Elle fait aussi valoir que la Commission européenne n'a pas expliqué adéquatement comment cette amélioration des résultats s'était produite ni pourquoi elle serait de courte durée face à de nouvelles importations.³⁵² Comme la constatation selon laquelle la branche de production de l'UE était "[dans une situation] délicate et vulnérable" malgré l'amélioration de ses résultats était au cœur de la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave établie par la Commission européenne, la Turquie fait valoir que la Commission n'a pas dûment établi cette détermination au titre de l'article 4:1 a), 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.³⁵³

7.202. L'Union européenne répond que la Commission européenne a reconnu que les résultats de la branche de production de l'UE s'étaient améliorés mais a constaté que cette amélioration était partielle, temporaire et pouvait facilement s'inverser, de telle sorte que la branche de production restait vulnérable à un accroissement continu des importations.³⁵⁴ Pour l'Union européenne, la situation de la branche de production de l'UE était délicate eu égard aux tendances à la baisse continues de la part de marché, de l'emploi et des stocks de la branche de production, malgré les améliorations d'autres facteurs.³⁵⁵ L'Union européenne soutient que la détérioration de la branche de production de l'UE en 2013-2016 illustre sa vulnérabilité à un accroissement des importations, que les données postérieures à 2017 indiquent que les niveaux d'importation s'accéléraient en raison, entre autres choses, des mesures au titre de l'article 232 et que les prix commençaient aussi à baisser.³⁵⁶

7.203. Le Brésil, en tant que tierce partie, fait valoir que même s'il n'est pas nécessaire que tous les facteurs relatifs au dommage soient en baisse à la fin de la période couverte par l'enquête, les tendances positives doivent être expliquées, en particulier étant donné que les données les plus

³⁵⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphes 231, 232, 239 et 241 à 243.

³⁵¹ Turquie, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 13. Voir aussi Turquie, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 12; et première communication écrite, paragraphe 244.

³⁵² Turquie, réponse à la question n° 12 du Groupe spécial, paragraphes 41, 44, 45 et 50; et observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 27 du Groupe spécial, paragraphes 18 à 24.

³⁵³ Turquie, première communication écrite, paragraphes 225, 231 et 244.

³⁵⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 202.

³⁵⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 204 et 205.

³⁵⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 203, 205, et 213 à 215; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 80 et 83; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 17 et 31.

récentes fourniront l'indication la plus fiable de la situation de la branche de production nationale dans un avenir proche.³⁵⁷

7.204. Notre évaluation des allégations de la Turquie et de la réfutation de l'Union européenne se présente comme suit. Nous examinons d'abord l'affirmation de la Turquie selon laquelle le fait même que les résultats de la branche de production de l'UE se sont améliorés empêchait de déterminer l'existence d'une "menace de dommage grave" (section 7.6.2.1.1). Nous évaluons ensuite si la Commission européenne a dûment examiné le fondement de l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE, ce qui éclaire le point de savoir si la Commission a fourni une base suffisante pour inférer que ces améliorations seraient temporaires et pourraient facilement s'inverser face à un accroissement des importations (section 7.6.2.1.2). Nous évaluons ensuite l'affirmation de la Turquie selon laquelle, même à supposer que la Commission européenne ait effectivement dûment imputé l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE aux mesures antidumping/compensatoires, la Commission a néanmoins fait erreur en inférant que ces améliorations seraient temporaires et pourraient facilement s'inverser (section 7.6.2.1.3). Enfin, nous évaluons le rôle joué par les autres facteurs qui expliquaient, d'après les allégations, l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE (section 7.6.2.1.4).

7.6.2.1.1 Question de savoir si toute amélioration de la situation de la branche de production nationale remet nécessairement en cause une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave

7.205. La Turquie fait valoir que le fait que la situation de la branche de production de l'UE s'est améliorée vers la fin de la période couverte par l'enquête démontre qu'il n'y avait pas "imminence évidente" d'un dommage grave indépendamment des raisons sous-tendant l'amélioration.³⁵⁸ L'Union européenne répond que le fait que la situation de la branche de production de l'UE s'est améliorée pendant cette période n'empêchait pas de déterminer l'existence d'une menace de dommage grave eu égard à la constatation de la Commission européenne selon laquelle la branche de production restait néanmoins "[dans une situation] délicate" et "vulnérable".³⁵⁹

7.206. Nous sommes d'avis que l'Accord sur les sauvegardes n'établit pas de règle catégorique qui empêche les autorités de constater l'existence d'une menace de dommage grave chaque fois que les données montrent des tendances positives dans les résultats de la branche de production nationale à un moment donné de la période couverte par l'enquête. Au lieu de cela, l'article 4:1 b) dispose que "l'expression "menace de dommage grave" s'entend de l'imminence évidente d'un dommage grave". À notre avis, ces évaluations sont nécessairement fondées sur les faits et doivent être effectuées au cas par cas. Si les éléments de preuve communiqués dans une procédure montrent que les résultats d'une branche de production nationale suivent une trajectoire ascendante durable, il peut être difficile d'établir qu'il y a "imminence évidente" d'un dommage grave. Toutefois, si les éléments de preuve indiquent qu'il y a "imminence évidente" d'un dommage grave malgré certaines améliorations des résultats de la branche de production nationale, l'autorité peut constater l'existence d'une menace de dommage grave. Par exemple, les éléments de preuve peuvent montrer que l'amélioration est éphémère ou illusoire et que la branche de production nationale continuera de subir un désavantage concurrentiel par rapport aux importations une fois que l'amélioration de courte durée aura disparu. Par conséquent, la question de savoir si une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave est conforme à l'Accord sur les sauvegardes lorsque les résultats de la branche de production nationale s'améliorent à un moment donné de la période couverte par l'enquête dépendra des faits et de la qualité de l'explication de l'autorité quant à la nature et aux implications de ces améliorations.

7.6.2.1.2 Question de savoir si la Commission européenne a expliqué adéquatement le fondement de l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE

7.207. Nous passons maintenant à la question de savoir si la Commission européenne a expliqué adéquatement le fondement de l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE, de

³⁵⁷ Brésil, communication en tant que tierce partie, paragraphes 23 à 25.

³⁵⁸ Turquie, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 13. Voir aussi Turquie, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 12; et première communication écrite, paragraphe 244.

³⁵⁹ Union européenne, observations sur la réponse de la Turquie à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphes 12 à 14.

sorte qu'elle pouvait inférer que cette amélioration était partielle et transitoire face à un accroissement des importations et ne remettait donc pas en cause une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave. Nous examinons deux grands points de désaccord dans la présente section. Le premier concerne les interprétations divergentes des parties au sujet des constatations de la Commission européenne sur les raisons pour lesquelles les résultats de la branche de production de l'UE se sont améliorés. Le second concerne la question de savoir si la Commission européenne a indiqué adéquatement que les mesures antidumping/compensatoires³⁶⁰ adoptées pendant la période couverte par l'enquête étaient un facteur qui avait contribué à l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE, et si elle l'a étayé adéquatement.

7.208. L'amélioration des résultats de la branche de production nationale vers la fin de la période couverte par l'enquête est une question de fait qui n'est pas contestée par les parties. Les parties sont plutôt en désaccord sur le point de savoir si la Commission européenne pouvait raisonnablement inférer que cette amélioration était "partielle", "temporaire" et pouvait facilement "s'inverser"³⁶¹, et si, sur cette base, la Commission a raisonnablement déterminé que la situation de la branche de production de l'UE était "délicate et vulnérable".³⁶² Étant donné que les parties proposent des interprétations divergentes des constatations de l'Union européenne sur les raisons pour lesquelles les résultats de la branche de production de l'UE se sont améliorés, nous commençons notre évaluation en examinant les sections pertinentes de la détermination de la Commission européenne sur ce point.

7.209. La Commission européenne a constaté que la situation de la branche de production de l'UE s'était "nettement détériorée" pendant la période 2013-2016, avant de "[se] rétabli[r] partiellement" en 2017.³⁶³ En particulier, pour la période allant de 2016 à 2017, elle a observé à la fois des tendances positives pour la branche de production de l'UE, par rapport aux ventes intérieures, à la consommation, à la production, à la capacité de production, à l'utilisation de la capacité, aux prix, à la rentabilité et aux flux de liquidités, et des tendances négatives en ce qui concerne la part de marché, les stocks et l'emploi.³⁶⁴ La détermination présente aussi des données indiquant que la branche de production de l'UE a amélioré sa situation par rapport aux importations de 2016 à 2017, pour ce qui est des taux respectifs auxquels elle a capté la nouvelle demande et endigué la perte de parts de marché au profit des importations.³⁶⁵ Bien que la Commission européenne ait indiqué que les données pour le premier semestre de 2018 ne pouvaient pas être vérifiées, elle a noté que ces données confirmaient que le "rétablissement partiel" de la branche de production de l'UE était en cours.³⁶⁶

7.210. Les parties ont des avis divergents quant aux facteurs qui ont éclairé l'analyse de la Commission européenne concernant l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE de 2016 à 2017. L'Union européenne soutient que la Commission européenne a identifié cinq facteurs expliquant cette amélioration, à savoir une hausse de la consommation intérieure de 2013 à 2017, une augmentation des ventes de la branche de production de l'UE, les coûts des matières premières demeurant inférieurs en 2017 à ceux de 2013, le redressement des prix aux niveaux de 2013 et

³⁶⁰ Notre référence aux mesures antidumping/compensatoires dans la présente section s'entend des mesures adoptées par l'Union européenne pendant la période couverte par l'enquête en matière de sauvegardes qui sont mentionnées dans les déterminations provisoire et définitive (Voir, par exemple, la détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 52, 53, 55 à 57, 59, 61 et 69; et la détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 95 et 116.)

³⁶¹ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 87, 89, 90, 95, 97 et 114; Union européenne, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 82 et 83; et Turquie, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphes 16 et 20.

³⁶² Union européenne, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 17 à 19; et Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 157, 161 et 175.

³⁶³ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 90.

³⁶⁴ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 39 à 46; et détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 67 à 73. Ces données se rapportent au niveau d'analyse "global". Des tendances semblables ont été observées par référence aux familles de produits et aux catégories de produits. (Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 73 à 86. Voir aussi Turquie, première communication écrite, paragraphe 234; et Union européenne, première communication écrite, paragraphe 211.)

³⁶⁵ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 33 et tableau 4. Voir aussi Turquie, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 19; et Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 75.

³⁶⁶ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 89; et Union européenne, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 83.

l'imposition de mesures antidumping/compensatoires sur plusieurs des produits en cause.³⁶⁷ Elle mentionne aussi "les gains d'efficience par [les] producteurs [de l'UE]" à cet égard.³⁶⁸ La Turquie répond que trois de ces facteurs – les prix, le volume des ventes et la consommation – sont de nature descriptive plutôt qu'explicative et que, en tout état de cause, ni la consommation ni le volume des ventes ne sont mentionnés dans la détermination de la Commission européenne en tant que facteurs expliquant l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE.³⁶⁹

7.211. Sur la base de notre examen de la détermination de la Commission européenne, nous convenons qu'il n'apparaît pas que la consommation et le volume des ventes ont été explicitement mentionnés en tant que facteurs contribuant à l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE. Au stade provisoire, la Commission européenne a indiqué que "[l]es prix [s'étaient] redressés en 2017 en raison d'une amélioration générale du marché des produits sidérurgiques, mais également du fait de différentes mesures de défense commerciale"; "certaines [catégories de produits] [avaient] connu des améliorations, très probablement en raison de l'institution récente de mesures antidumping et compensatoires"; et "l'industrie sidérurgique de [l'UE] [s'était] partiellement rétablie pour certaines catégories de produits en 2017, notamment grâce aux mesures de défense commerciale".³⁷⁰ Au stade définitif, la Commission européenne a confirmé sa constatation selon laquelle "[c]e rétablissement [avait] été attribué, entre autres, à l'efficacité des différentes mesures de défense commerciale qui [avaient] été adoptées, en particulier depuis 2016."³⁷¹ Compte tenu de ce qui précède, il apparaît que la Commission européenne a accordé un poids particulier aux mesures antidumping/compensatoires pour stimuler le rétablissement de la branche de production de l'UE, "une amélioration générale du marché des produits sidérurgiques" étant également mentionnée en tant que facteur contribuant à la hausse des prix. En outre, il apparaît que la Commission européenne a estimé que les coûts des matières premières avaient été un facteur contribuant à l'amélioration des niveaux de bénéfices de la branche de production de l'UE. Spécifiquement, elle a noté que "[l]'industrie de [l'UE] [avait] atteint un niveau de bénéfices de 6,2% [en 2017] étant donné que les coûts de production (matières premières), bien qu'en augmentation, demeuraient inférieurs à ceux de 2013."³⁷²

7.212. En résumé, nous considérons que la Commission européenne a constaté que le rétablissement de la branche de production de l'UE en 2017 découlait principalement de l'application de mesures antidumping/compensatoires, en particulier depuis 2016, et que la baisse des coûts des matières premières et une "une amélioration générale du marché des produits sidérurgiques" avaient également contribué à ce rétablissement grâce à une amélioration de la rentabilité et à une hausse des prix. La hausse des prix elle-même n'a pas été mentionnée en tant que facteur contributif. La Commission européenne a plutôt traité la hausse des prix comme étant révélatrice des améliorations découlant des mesures antidumping/compensatoires et de l'amélioration générale du marché. L'augmentation de la consommation et du volume des ventes n'a pas non plus été mentionnée en tant que facteur contributif, mais plutôt comme étant révélatrice de la situation de la branche de production de l'UE en 2017.³⁷³

7.213. Gardant cette interprétation à l'esprit, nous passons maintenant au désaccord entre les parties quant à ce qu'il convient d'inférer et de conclure de l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE. La Commission européenne a constaté que, compte tenu de la nature de l'amélioration, celle-ci était "partielle", "temporaire" et pouvait facilement "s'inverser"³⁷⁴, et c'est sur cette base que la Commission a justifié sa conclusion selon laquelle la branche de production de l'UE était encore "[dans une situation] délicate" et "vulnérable" à un accroissement continu des

³⁶⁷ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 55.

³⁶⁸ Union européenne, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 17.

³⁶⁹ Turquie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 30 et 31; et réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 14.

³⁷⁰ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 52, 55 et 69.

³⁷¹ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 95.

³⁷² Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 45. Voir aussi la détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 72.

³⁷³ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 39 et 40. Nous notons que l'Union européenne fait valoir que la consommation et le volume des ventes constituent une partie de l'"amélioration générale du marché [des produits sidérurgiques]" (Union européenne, observations sur la réponse de la Turquie à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 16 (mise en relief dans l'original)). Nous examinons plus loin, à la section 7.6.2.1.4, le rôle joué par l'"amélioration générale du marché des produits sidérurgiques" en tant que facteur contributif.

³⁷⁴ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 55 et 69; et détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 87, 89, 90, 95, 97 et 114.

importations malgré l'amélioration.³⁷⁵ La Turquie, en revanche, soutient que la branche de production de l'UE a eu des "résultats exceptionnels en 2017".³⁷⁶

7.214. Étant donné l'importance des mesures antidumping/compensatoires dans l'explication de la Commission européenne au sujet de l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE, nous nous concentrons dans la présente section sur le désaccord entre les parties quant aux inférences qu'il convient de faire à partir de ce facteur en ce qui concerne l'amélioration de la situation de la branche de production en 2017.³⁷⁷ Les parties conviennent qu'il s'agissait du seul facteur identifié par la Commission européenne pour expliquer pourquoi la branche de production de l'UE avait amélioré son rapport de concurrence avec les importations après 2016.³⁷⁸ Toutefois, les parties sont en désaccord sur le point de savoir si l'analyse de la Commission européenne fournissait une base suffisante pour constater que les mesures antidumping/compensatoires ont contribué à l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE en premier lieu.³⁷⁹

7.215. La Commission européenne a expliqué le rôle joué par les mesures antidumping/compensatoires dans l'amélioration de la situation de la branche de production nationale, en particulier en augmentant les bénéfices à un niveau "viable" pour certaines catégories de produits, comme suit:

En ce qui concerne les bénéfices, toutes les catégories de produits ont été vendues à perte ou avec des bénéfices très réduits jusqu'en 2016. Seuls sept produits ont affiché un niveau de bénéfices supérieur à 6% en 2017. Ces produits sont importants du point de vue du volume de production de l'Union européenne et six d'entre eux sont actuellement soumis à des mesures antidumping ou compensatoires (récentes). Il convient de noter que ces mesures concernent seulement certains pays d'origine. Pour tous les autres produits, les ventes ont soit été effectuées à perte (3 produits) soit à peine à proximité du seuil de rentabilité (13 produits).

...

Pour les catégories 1, 2 et 4, la situation financière a été négative en 2016, mais est devenue positive en 2017 à la suite de l'institution de mesures antidumping et compensatoires à l'encontre d'un certain nombre de pays tels que, notamment, la Chine et la Russie.

...

Parallèlement, afin de réparer le préjudice causé par les importations déloyales, l'Union a institué un certain nombre de mesures antidumping et compensatoires à l'encontre des importations de produits sidérurgiques. Au total, on compte pas moins de 19 mesures antidumping ou compensatoires à l'encontre des importations déloyales de 14 catégories de produits soumis à l'enquête originaires de différents pays. Pendant la période d'enquête (2013-2017), 13 nouvelles enquêtes ont conclu que l'industrie sidérurgique de l'Union européenne avait subi (ou, dans un cas, était menacée de subir) un préjudice grave causé par des pratiques commerciales déloyales.³⁸⁰

7.216. La Turquie soutient que cette analyse est déficiente à plusieurs égards. Premièrement, elle fait valoir que la Commission européenne n'a pas dûment exposé les raisons pour lesquelles elle a constaté que les mesures antidumping/compensatoires avaient contribué à l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE parce qu'elle n'a pas identifié les mesures pertinentes et les catégories de produits considérées ni expliqué en quoi ces mesures avaient influé sur les

³⁷⁵ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 87, 90, 95 et 114.

³⁷⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphes 239, 243 et 244.

³⁷⁷ Nous examinons plus loin, à la section 7.6.2.1.4, d'autres facteurs contribuant à l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE.

³⁷⁸ Union européenne, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 16; et Turquie, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphes 16 à 20.

³⁷⁹ Turquie, réponses aux questions du Groupe spécial n° 26, paragraphe 17, et n° 28 b), paragraphe 24; et Union européenne, observations sur la réponse de la Turquie à la question n° 28 du Groupe spécial, paragraphes 26 à 29.

³⁸⁰ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 53, 56 et 59.

tendances des facteurs relatifs au dommage.³⁸¹ Deuxièmement, étant donné cette "absence d'analyse systématique", la Turquie soutient que la Commission européenne a tiré des conclusions incorrectes.³⁸² En particulier, elle affirme que l'accent mis par la Commission européenne sur les améliorations de la rentabilité des catégories de produits faisant l'objet de ces mesures ne tenait pas compte des améliorations de la rentabilité des catégories de produits ne faisant pas l'objet de ces mesures.³⁸³ Selon elle, les améliorations enregistrées dans toutes les catégories de produits, indépendamment de l'application de mesures antidumping/compensatoires, montrent que ces mesures ne pouvaient pas expliquer elles-mêmes l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE.³⁸⁴ L'Union européenne répond que l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE "n'était due qu'en partie" aux mesures antidumping/compensatoires et que l'amélioration relative aux produits ne faisant pas l'objet de ces mesures "s'explique par l'amélioration générale du marché des produits sidérurgiques".³⁸⁵ De plus, elle souligne que les catégories de produits faisant l'objet de mesures antidumping/compensatoires ont eu tendance à retrouver des niveaux de rentabilité viables, alors que celles qui n'en faisaient pas l'objet ont eu tendance à rester à des niveaux non viables, malgré des améliorations.³⁸⁶

7.217. Nous convenons avec la Turquie que l'analyse de la Commission européenne concernant le rôle joué par les mesures antidumping/compensatoires dans l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE ne fournissait pas une base suffisante pour inférer que l'amélioration était "temporaire" et pouvait "s'inverser".³⁸⁷ L'analyse de la Commission ne contient pas suffisamment de détails pour expliquer comment l'imposition d'une mesure antidumping/compensatoire sur un produit particulier à un moment particulier a entraîné une amélioration ultérieure des tendances de la catégorie comprenant ce produit. Par exemple, comme en témoignent les extraits ci-dessus (voir le paragraphe 7.215), l'analyse ne fournit aucun renseignement sur les produits visés par une mesure antidumping/compensatoire donnée, la proportion d'une catégorie donnée qui a été affectée par cette mesure, le moment où cette mesure a été imposée et les améliorations ultérieures des tendances de cette catégorie. Nous ne voulons pas dire que tous ces renseignements sont nécessairement requis dans tous les cas. Ces renseignements illustrent plutôt le genre de détails qui pourraient permettre de comprendre comment les mesures antidumping/compensatoires ont contribué à l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE. En l'état, les renseignements sous-tendant l'analyse de la Commission européenne sur ce point sont peu nombreux et incomplets et donc, à eux seuls, insuffisants pour étayer l'inférence faite par la Commission selon laquelle l'amélioration était temporaire et pouvait s'inverser. Cet aspect de l'explication de la Commission européenne ne satisfait pas à la prescription de l'article 4:1 b) exigeant que les déterminations de l'existence d'une "menace de dommage grave" soit "fond[ées] sur des faits".

7.218. Nous pensons également qu'il est significatif que les augmentations de la rentabilité aient été observées en 2017, indépendamment de l'adoption de mesures antidumping/compensatoires. Selon la Commission européenne, une dépression notable des prix du fait des importations avait empêché la branche de production de l'UE de réaliser des niveaux de bénéfices viables en 2013-2016, malgré la baisse des coûts des matières premières.³⁸⁸ Sur cette base, la Commission européenne a fait un raisonnement selon lequel l'amélioration ultérieure des niveaux de bénéfices pour certaines catégories de produits en 2017 était "très probablement [due à] l'institution récente

³⁸¹ Turquie, observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 27 du Groupe spécial, paragraphe 23.

³⁸² Turquie, observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 27 du Groupe spécial, paragraphe 24.

³⁸³ Turquie, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 17.

³⁸⁴ Turquie, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 17; et observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 27 du Groupe spécial, paragraphe 24.

³⁸⁵ Union européenne, observations sur la réponse de la Turquie à la question n° 28 b) du Groupe spécial, paragraphes 25 et 29. Comme nous l'avons expliqué au paragraphe 7.214, dans la présente section nous nous concentrons sur le rôle joué par les mesures antidumping/compensatoires compte tenu de l'importance de ce facteur dans la détermination de la Commission européenne et du fait qu'il s'agissait du seul facteur identifié par la Commission qui pouvait expliquer l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE par rapport aux importations. Nous examinons plus loin, à la section 7.6.2.1.4, d'autres facteurs contribuant à l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE.

³⁸⁶ Union européenne, observations sur la réponse de la Turquie à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 22.

³⁸⁷ Turquie, observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 27 du Groupe spécial, paragraphe 21.

³⁸⁸ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 55.

de mesures antidumping et compensatoires".³⁸⁹ Selon ce raisonnement, l'adoption de mesures antidumping/compensatoires a atténué la pression à la baisse exercée sur les prix par certaines importations, ce qui a permis à la branche de production de l'UE de bénéficier de la baisse des coûts des matières premières (bien qu'en hausse) et d'obtenir des prix adaptés à des niveaux de bénéfices viables tout en répercutant la hausse des coûts sur les clients.³⁹⁰

7.219. Toutefois, comme la Turquie l'a noté, des augmentations de la rentabilité ont également été observées en 2017 pour des catégories de produits pour lesquelles des mesures antidumping/compensatoires n'avaient *pas* été récemment adoptées.³⁹¹ Par exemple, les niveaux de bénéfices ont augmenté en 2016-2017, passant de 4,9% à 9,2% pour la catégorie 8, de 2,3% à 5,8% pour la catégorie 14, et de 3,1% à 3,9% pour la catégorie 15.³⁹² Ces augmentations peuvent être juxtaposées à celles qui sont explicitement mentionnées par la Commission européenne comme montrant des améliorations en 2017 à la suite de l'imposition de mesures antidumping/compensatoires, à savoir les catégories 1, 2 et 4.³⁹³ Les niveaux de bénéfices pour ces catégories se sont améliorés de 2016 à 2017 comme suit: de 1,0% à 7,8% pour la catégorie 1, de 0,6% à 9,8% pour la catégorie 2, et de 7,9% à 11,7% pour la catégorie 4.³⁹⁴ D'un autre côté, les niveaux de bénéfices pour la catégorie 6 ont diminué en 2016-2017, passant de 4,6% à 3,1% malgré l'adoption récente de mesures antidumping en 2016. Ces données n'étayaient pas l'affirmation selon laquelle l'amélioration des niveaux de bénéfices en 2017, et le degré de cette amélioration, dépendait de l'imposition de mesures antidumping/compensatoires récentes.³⁹⁵

7.220. Par conséquent, la capacité de la branche de production de l'UE d'atténuer la pression à la baisse exercée sur les prix par les importations et de réaliser des niveaux de bénéfices accrus grâce à des prix plus élevés en 2017 ne s'est pas limitée aux catégories de produits ayant récemment fait l'objet de mesures antidumping/compensatoires. Au contraire, l'amélioration de la compétitivité de la branche de production de l'UE par rapport aux importations a également pu être observée dans

³⁸⁹ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 55.

³⁹⁰ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 62.

³⁹¹ Turquie, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 17.

³⁹² Détermination provisoire (pièce TUR-3), annexe III. Dans sa détermination, la Commission européenne n'énumère pas les catégories de produits affectées par l'imposition de mesures antidumping/compensatoires avant 2017 ou généralement. La Turquie a présenté un tableau à cet égard dans la pièce TUR-49. En l'absence de toute objection de la part de l'Union européenne quant à son exactitude, nous sommes guidés par la teneur de ce tableau pour comprendre quelles catégories de produits ont été affectées par ces mesures, et quand.

³⁹³ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 56.

³⁹⁴ Détermination provisoire (pièce TUR-3), annexe III.

³⁹⁵ L'Union européenne cherche à faire une distinction entre les catégories de produits dont les bénéfices se sont améliorés pour atteindre un niveau de bénéfices "sain" ou "viable" et qui faisaient l'objet de mesures antidumping/compensatoires récentes, et celles dont les niveaux de bénéfices se sont améliorés mais sans atteindre des niveaux "sains" ou "durables" et qui ne faisaient pas l'objet de telles mesures. Nous jugeons cela peu convaincant. L'Union européenne oscille entre 6% (Union européenne, réponse à la question n° 28 b) du Groupe spécial, paragraphe 27) et 8% (réponse à la question n° 27 du Groupe spécial, paragraphe 21; et observations sur la réponse de la Turquie à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 22) comme point de repère pour le niveau de bénéfices requis, sans aucune explication. Nous notons que la Commission européenne a indiqué qu'"[u]n niveau de bénéfices inférieur à 6% [était] considéré comme insuffisant pour couvrir les investissements nécessaires au maintien de l'activité; dans la majorité des enquêtes récentes, la Commission a utilisé un niveau de bénéfices d'environ 8% comme niveau suffisant dans ce secteur pour couvrir les investissements." (Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 53) Nous nous attendrions à voir une explication additionnelle s'il s'agissait effectivement d'un aspect décisif de la détermination. Nous convenons avec la Turquie à cet égard que la Commission européenne n'a pas expliqué adéquatement en quoi l'utilisation de ces points de repère révélait un niveau de bénéfices "viable". (Turquie, observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 28 b) du Groupe spécial, paragraphe 27). En fait, plusieurs parties intéressées ont fait valoir pendant l'enquête que la Commission européenne avait constaté que des niveaux de bénéfices compris entre 3% et 7% avaient été adéquats dans un certain nombre d'enquêtes antidumping/en matière de droits compensateurs concernant le secteur de l'acier, mais la Commission n'a pas répondu directement à cette allégation. (Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 96 et 97) En tout état de cause, contrairement à ce que l'Union européenne fait valoir, au moins une catégorie ne faisant pas l'objet de mesures antidumping/compensatoires a dépassé le seuil de 8% (catégorie 8), alors que certaines catégories faisant l'objet de ces mesures se sont situées en-deçà du seuil de 6% (catégories 5, 7 et 12). Ces points de données remettent en question la prémisse de la distinction alléguée par l'Union européenne entre les produits faisant l'objet de mesures antidumping/compensatoires qui atteignent des niveaux de bénéfices sains, d'une part, et les produits n'en faisant pas l'objet qui affichent des niveaux de bénéfices non viables, d'autre part.

d'autres catégories de produits.³⁹⁶ En effet, comme la Turquie le signale, l'amélioration de la compétitivité de la branche de production de l'UE par rapport aux importations en 2017 ressortait également d'autres données.³⁹⁷ En particulier, la consommation intérieure a augmenté de 12% de 2013 à 2016.³⁹⁸ Les importations ont surpassé la branche de production de l'UE pour capter cette croissance dans la mesure où elles ont augmenté de 59% par rapport aux ventes intérieures qui ont uniquement augmenté de 5% pendant cette période.³⁹⁹ En revanche, en 2016-2017, la branche de production de l'UE a réussi à réduire sensiblement le taux auquel elle était surpassée par les importations pour capter la nouvelle demande.⁴⁰⁰ Cela donne une autre indication du fait que la branche de production de l'UE avait amélioré sa compétitivité par rapport aux importations en 2017 après la "détérioration notable" antérieure⁴⁰¹ survenue en 2013-2016.

7.221. Comme nous l'avons noté, l'Union européenne a reconnu que l'imposition des mesures antidumping/compensatoires était le seul facteur identifié par la Commission européenne pour expliquer l'amélioration de la compétitivité de la branche de production de l'UE par rapport aux importations.⁴⁰² Toutefois, ce facteur ne peut pas expliquer l'amélioration de la compétitivité de la branche de production de l'UE en ce qui concerne les catégories de produits pour lesquelles aucune mesure antidumping/compensatoire n'avait été récemment adoptée. L'absence d'explication à cet égard mérite d'être signalée. Premièrement, le fait que la branche de production de l'UE a pu atténuer la pression exercée sur les prix par les importations et améliorer la rentabilité dans toute une gamme de catégories de produits en 2016-2017, indépendamment de l'application de mesures antidumping/compensatoires, soulève la possibilité qu'une autre chose que ces mesures a été le moteur de l'amélioration de la compétitivité.⁴⁰³ Aucun élément dont nous disposons ne donne à penser que cette possibilité a été étudiée par la Commission européenne.⁴⁰⁴ Deuxièmement, même en admettant que les mesures antidumping/compensatoires étaient la raison de l'amélioration de la compétitivité de la branche de production de l'UE par rapport aux importations dans certaines catégories de produits, il n'apparaît pas que la Commission européenne a examiné l'amélioration de la compétitivité de la branche de production dans d'autres catégories.⁴⁰⁵ Sa détermination n'explique donc pas pourquoi la branche de production de l'UE a commencé à gagner du terrain sur les importations de 2016 à 2017 en ce qui concerne les importations de catégories de produits ne faisant pas l'objet des mesures antidumping/compensatoires. À défaut de comprendre pourquoi les résultats de la branche de production de l'UE s'étaient améliorés par rapport aux importations de ces catégories de produits particulières, il n'était pas raisonnable que la Commission européenne présume que la branche de production continuait néanmoins d'être "vulnérable" à ces importations. De plus, la Commission européenne n'a pas expliqué en quoi sa constatation selon laquelle la branche de production de l'UE était "vulnérable" était compatible avec des données apparemment contradictoires citées dans sa détermination. En particulier, les résultats de la branche de production de l'UE se sont améliorés après 2016, alors même que les importations qui ne faisaient pas l'objet de mesures antidumping/compensatoires continuaient d'augmenter. L'amélioration de la branche de production de l'UE face à l'accroissement des volumes des importations ne faisant pas l'objet de mesures antidumping/compensatoires remet en question la constatation de la Commission

³⁹⁶ Nous notons également que les tendances à la baisse de la rentabilité depuis 2016-2017 ne se sont pas limitées aux catégories de produits ne faisant pas l'objet de mesures antidumping/compensatoires. Par exemple, les niveaux de bénéfices pour la catégorie 6 ont diminué en 2016-2017, passant de 4,6% à 3,1% malgré l'adoption récente de mesures antidumping en 2016.

³⁹⁷ Turquie, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphes 19 et 20. Voir aussi Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 75.

³⁹⁸ Détermination définitive (pièce TUR-5), tableau 4.

³⁹⁹ Détermination définitive (pièce TUR-5), tableaux 2 et 4.

⁴⁰⁰ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 33, et tableaux 2 et 4.

⁴⁰¹ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 90 et 95.

⁴⁰² Union européenne, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 16. Selon l'Union européenne, les autres facteurs, à savoir l'"amélioration générale du marché des produits sidérurgiques" et la baisse des coûts des matières premières, ont profité à la fois à la branche de production de l'UE et aux importations.

⁴⁰³ Turquie, réponses aux questions du Groupe spécial n° 12, paragraphe 44, n° 26, paragraphes 17 et 20, et n° 28 b), paragraphe 24.

⁴⁰⁴ Union européenne, réponse à la question n° 12 du Groupe spécial, paragraphes 45 à 48. La référence de la Commission européenne à une "amélioration générale du marché des produits sidérurgiques" et à la baisse des coûts des matières premières peut expliquer certains aspects de l'amélioration générale de la branche de production de l'UE mais elle n'explique pas pourquoi celle-ci a amélioré sa position concurrentielle par rapport aux importations, car ces facteurs ont profité à la fois à la branche de production et aux importations de manière semblable. (Union européenne, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 16) Voir aussi plus loin la section 7.6.2.1.4.

⁴⁰⁵ Turquie, réponses aux questions du Groupe spécial n° 12, paragraphe 44, et n° 26, paragraphe 20.

européenne selon laquelle la branche de production était "vulnérable" à un accroissement de ces importations et justifiait donc de plus amples explications.

7.222. Nous rappelons, à cet égard, que l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes exige qu'une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave soit "fond[ée] sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités". À notre avis, les déficiences susmentionnées dans l'évaluation de la Commission européenne concernant la manière dont la branche de production de l'UE a amélioré sa position concurrentielle par rapport aux importations de 2016 à 2017 indiquent que la conclusion ultérieure de la Commission quant à la "vulnérab[ilité]" de la branche de production à une concurrence accrue des importations n'était pas "fond[ée] sur des faits", comme l'exigeait l'article 4:1 b).

7.6.2.1.3 Question de savoir si la Commission européenne a indûment inféré que les améliorations dues aux mesures antidumping/compensatoires seraient temporaires et pourraient s'inverser

7.223. Nous rappelons que la Turquie présente une autre affirmation dans l'hypothèse, pour les besoins de l'argumentation, où la Commission européenne aurait eu raison d'indiquer que les mesures antidumping/compensatoires avaient été l'un des principaux facteurs ayant contribué à l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE. En particulier, elle fait valoir que la Commission européenne a fait erreur en inférant que les effets positifs de ces mesures seraient temporaires et pourraient s'inverser.⁴⁰⁶ Nous avons déjà constaté que l'analyse par la Commission européenne du rôle joué par les mesures antidumping/compensatoires dans l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE était déficiente. Nous pensons néanmoins qu'il est utile pour la résolution efficace du différend d'examiner l'affirmation de la Turquie concernant les effets des mesures antidumping/compensatoires.

7.224. Selon la Turquie, si des mesures antidumping/compensatoires adoptées pendant une enquête en matière de sauvegardes permettaient d'améliorer les résultats de la branche de production nationale, il était logique que ces améliorations persistent dans le futur.⁴⁰⁷ À son avis, en adoptant des mesures antidumping/compensatoires, l'autorité cherche à atténuer certaines sources de dommage, une approche qui est corroborée par la suite si les résultats de la branche de production nationale s'améliorent.⁴⁰⁸ De plus, étant donné que ces mesures peuvent durer cinq ans et qu'elles peuvent potentiellement être renouvelées, la Turquie soutient que l'atténuation de certaines sources de dommage qui en résulte devrait être considérée durable.⁴⁰⁹ L'Union européenne répond que la Commission européenne a constaté que les importations faisant l'objet de mesures antidumping/compensatoires étaient remplacées par des importations en provenance d'autres sources et, de plus, que les améliorations de la consommation intérieure et des prix, conjointement avec les mesures au titre de l'article 232, avaient attiré encore plus d'importations sur le marché de l'UE.⁴¹⁰

7.225. Nous rappelons que la Commission européenne a constaté qu'il y avait eu une "détérioration notable" de la situation de la branche de production de l'UE en 2013-2016, suivie d'améliorations en 2017 dues, entre autres choses, aux mesures antidumping/compensatoires.⁴¹¹ Selon l'Union européenne, la période 2013-2016 illustre la vulnérabilité de la branche de production de l'UE aux importations.⁴¹² Toutefois, selon la propre explication de la Commission européenne, les mesures antidumping/compensatoires imposées sur certaines importations ont contribué à l'amélioration ultérieure survenue en 2017. Ainsi, ces mesures ont atténué certaines sources de dommage – ou une "vulnérabilité" – en lien avec les importations. Il découle du raisonnement de la Commission européenne que, en l'absence d'explication contraire, un retour au type de conditions négatives que

⁴⁰⁶ Turquie, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphes 16 et 20; et deuxième communication écrite, paragraphes 155 à 158.

⁴⁰⁷ Turquie, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphes 16 et 20. Voir aussi Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 158; et réponse à la question n° 12 du Groupe spécial, paragraphe 45.

⁴⁰⁸ Turquie, réponse à la question n° 12 du Groupe spécial, paragraphe 45.

⁴⁰⁹ Turquie, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 16.

⁴¹⁰ Union européenne, observations sur la réponse de la Turquie à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphes 17 à 19.

⁴¹¹ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 55; et détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 90 et 95.

⁴¹² Union européenne, première communication écrite, paragraphes 205 et 207.

la branche de production de l'UE a connues en 2013-2016 pourrait uniquement être le fait de sources de dommage qui n'ont pas été atténuées par les mesures antidumping/compensatoires.

7.226. À cet égard, l'Union européenne soutient que la Commission européenne a constaté que les importations faisant l'objet des mesures antidumping/compensatoires étaient remplacées par des importations en provenance d'autres sources et que les niveaux d'importation continuaient d'augmenter malgré les mesures.⁴¹³ Elle a présenté des données dans la présente procédure indiquant que la proportion du volume total des importations qui faisaient l'objet de mesures antidumping/compensatoires était de 33% en 2015, avant de baisser à 21% et 10% en 2016 et 2017, respectivement.⁴¹⁴ La Turquie répond que ces données n'ont pas été mentionnées dans la détermination de la Commission européenne et qu'elles ne devraient pas être prises en compte.⁴¹⁵ Même si ces données avaient été mentionnées explicitement par la Commission européenne, nous ne considérons pas qu'elles étayaient la thèse de l'Union européenne. Au contraire, lorsqu'elles sont examinées à la lumière d'autres tendances, ces données montrent que le remplacement des importations faisant l'objet de mesures antidumping/compensatoires par des importations en provenance d'autres sources n'a pas empêché l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE en 2016-2017. En effet, la branche de production de l'UE a pu obtenir ces meilleurs résultats *malgré* le fait que les volumes des importations (notamment ceux qui ne faisaient pas l'objet de mesures antidumping/compensatoires) ont continué d'augmenter en 2016-2017.⁴¹⁶ Cela soulève la possibilité que la branche de production de l'UE avait surmonté sa vulnérabilité à l'accroissement des importations⁴¹⁷, par exemple grâce à une atténuation de la dépression des prix de 2013 à 2016 par l'imposition de mesures antidumping/compensatoires.

7.227. L'Union européenne fait remarquer que les baisses de prix survenues au troisième trimestre de 2018, alors que les importations continuaient d'augmenter, étaient un élément de preuve indiquant que la branche de production de l'UE était vulnérable aux importations malgré l'imposition de mesures antidumping/compensatoires.⁴¹⁸ Cependant, nous partageons l'avis de la Turquie selon lequel les constatations par la Commission européenne d'une accélération des volumes des importations et d'une baisse des prix après 2017 n'étaient pas accompagnées d'éléments de preuve indiquant des tendances à la baisse des facteurs relatifs au dommage pour la branche de production de l'UE.⁴¹⁹ Étant donné que la branche de production de l'UE avait amélioré ses résultats en 2016-2017 malgré l'accroissement des importations en provenance de sources ne faisant pas l'objet de mesures antidumping/compensatoires, nous ne voyons aucune raison d'inférer – en l'absence d'élément de preuve attestant du contraire – que cette dynamique changerait après 2017.⁴²⁰ En fait, il apparaissait que les données dont disposait la Commission européenne pour le premier semestre de 2018 montraient que le "rétablissement partiel" de la branche de production de l'UE était en cours malgré l'accroissement continu des volumes des importations.⁴²¹ La simple perspective de nouveaux accroissements des importations n'était donc pas suffisante pour démontrer que la situation de la

⁴¹³ Union européenne, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 35; et observations sur la réponse de la Turquie à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 18.

⁴¹⁴ Union européenne, réponse à la question n° 28 a) du Groupe spécial, paragraphe 25.

⁴¹⁵ Turquie, observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 28 a) du Groupe spécial, paragraphe 26.

⁴¹⁶ Turquie, réponse à la question n° 12 du Groupe spécial, paragraphes 49 et 50.

⁴¹⁷ Turquie, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 17; et déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 34.

⁴¹⁸ Union européenne, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 17; déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 19 et 31; et déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 83.

⁴¹⁹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 159 et 160. Voir aussi la détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 89.

⁴²⁰ À cet égard, nous notons la constatation de la Commission européenne selon laquelle "les importations des catégories de produits concernées ont augmenté de 4% entre 2017 et la PPR sans causer de préjudice grave". (Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 143) La Commission européenne n'a mentionné aucun élément de preuve indiquant que le remplacement des importations faisant l'objet de droits antidumping/compensateurs par d'autres importations était accompagné d'un remplacement des sources de dommage. Au contraire, le fait que les résultats de la branche de production de l'UE se sont améliorés en 2016-2017 alors que le remplacement des importations augmentait donnait à penser que la branche de production avait amélioré sa compétitivité par rapport aux importations, ce qui lui permettrait de faire face à de nouveaux accroissements des importations à l'avenir (Turquie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 34). Cependant, la Commission européenne n'a pas traité ces indications provenant des éléments de preuve qui contredisaient ses conclusions.

⁴²¹ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 89; et Union européenne, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 83.

branche de production de l'UE était "vulnérable et délicate".⁴²² En outre, nous ne considérons pas que les baisses de prix survenues au troisième trimestre de 2018 étaient révélatrices de la "nouvelle dépression des prix" due aux importations que la Commission européenne avait prévue dans sa détermination provisoire.⁴²³ Ces baisses pourraient découler de facteurs non liés aux importations. Par exemple, lorsqu'elle a évalué l'éventuel dommage causé par les résultats à l'exportation de la branche de production de l'UE, dont il était allégué qu'ils étaient mauvais, la Commission européenne a expliqué que la baisse des prix à l'exportation de la branche de production en 2017 était le résultat de réductions des coûts des matières premières.⁴²⁴ Ainsi, la Commission européenne a explicitement reconnu que les baisses de prix pouvaient être déterminées par des facteurs autres que la pression sur les prix exercée par les concurrents. Dans ce contexte, nous pensons qu'il est significatif que la détermination n'expose pas les données sous-tendant son observation d'une baisse des prix au troisième trimestre de 2018 et qu'elle n'analyse pas non plus ces données pour déterminer si cette baisse des prix était causée par un accroissement des volumes des importations.

7.228. En résumé, conformément aux constatations de la Commission européenne, la branche de production de l'UE n'a pas été vulnérable aux importations faisant l'objet de mesures antidumping/compensatoires dans la mesure où ces mesures produisaient des effets positifs pour la branche de production et continuaient d'être en vigueur. Toutefois, la Commission européenne n'a pas démontré comment le remplacement des importations faisant l'objet de mesures antidumping/compensatoires par des importations en provenance d'autres sources pouvait éroder les effets positifs de ces mesures. Au contraire, les résultats de la branche de production de l'UE se sont améliorés en 2016-2017 alors que les importations augmentaient, en particulier celles qui ne faisaient pas l'objet de ces mesures. Par conséquent, nous estimons que les constatations respectives de la Commission européenne selon lesquelles une "nouvelle augmentation des importations en 2018, notamment en provenance de pays ou d'exportateurs non soumis à des mesures de défense commerciale, est susceptible d'empêcher l'industrie de l'Union de se rétablir pleinement et de bénéficier de ces mesures"⁴²⁵, et selon lesquelles la branche de production de l'UE était "vulnérable à de nouvelles augmentations des importations" ne faisant pas l'objet de ces mesures⁴²⁶, ne reposaient sur les faits requis pour les déterminations de l'existence d'une "menace de dommage grave" au titre de l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes.

7.6.2.1.4 Question de savoir si la Commission européenne a identifié d'autres facteurs contribuant à l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE qui démontrent sa vulnérabilité à un accroissement des importations

7.229. Enfin, nous rappelons que l'Union européenne soutient que des facteurs autres que les mesures antidumping/compensatoires ont contribué à l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE en 2016-2017. En particulier, elle soutient que la Commission européenne a identifié les facteurs ci-après à cet égard: la hausse de la consommation intérieure de 2013 à 2017 et l'augmentation des ventes de la branche de production de l'UE⁴²⁷, les coûts des matières premières demeurant inférieurs en 2017 à ceux de 2013 et le redressement des prix aux niveaux

⁴²² Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 159; et observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 27 du Groupe spécial, paragraphe 25.

⁴²³ Dans sa détermination provisoire, la Commission européenne a estimé que l'accroissement des importations qui étaient détournées du marché des États-Unis "se traduira[it] inévitablement par une nouvelle sous-cotation des prix et un nouveau tassement des prix sur le marché de l'Union". (Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 35) Dans la détermination définitive, elle a estimé que "les importations mensuelles dans l'Union [avaient] commencer à augmenter principalement depuis juin 2018" du fait de ce détournement d'échanges et que, "[d]e plus, les prix de l'acier dans l'Union [avaient] commencé à suivre une tendance à la baisse depuis le troisième trimestre 2018". (Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 89) Dans la présente procédure, l'Union européenne fait valoir que la baisse des prix a été causée par la pression à la baisse sur les prix exercée par l'accroissement des niveaux d'importation imputable aux échanges détournés du marché des États-Unis. (Union européenne, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 17) En substance, nous croyons comprendre que l'Union européenne fait valoir que la baisse des prix survenue au troisième trimestre de 2018 représentait la matérialisation de la "nouvelle dépression des prix" anticipée due à un accroissement des importations détournées du marché des États-Unis que la Commission européenne avait prévue dans sa détermination provisoire.

⁴²⁴ Voir, par exemple, la détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 123.

⁴²⁵ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 61. Voir aussi *ibid.*, considérant 57.

⁴²⁶ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 35 et 61.

⁴²⁷ L'Union européenne soutient que ces facteurs faisaient partie de l'"amélioration générale du marché des produits sidérurgiques" qui a été identifiée par la Commission européenne dans la détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 52.

de 2013.⁴²⁸ Elle semble faire valoir que ces facteurs pourraient s'estomper et laisser la branche de production de l'UE exposée aux effets négatifs des importations qui ont augmenté après 2017 en raison, entre autres choses, du détournement des échanges résultant des mesures au titre de l'article 232.⁴²⁹ Nous rappelons, toutefois, que l'Union européenne a expliqué que les améliorations concernant ces autres facteurs avaient profité à la branche de production de l'UE et aux importations de manières semblables.⁴³⁰ Or, elle n'a fourni aucune raison expliquant pourquoi les diminutions concernant ces facteurs n'affecteraient pas non plus la branche de production de l'UE et les importations de manières semblables, laissant leur rapport de concurrence inchangé. Elle n'a donc pas montré comment la branche de production de l'UE serait plus exposée aux importations du fait de diminutions concernant ces facteurs qu'elle ne l'avait été en 2016-2017, lorsque la branche de production avait amélioré ses résultats et sa position concurrentielle par rapport aux importations malgré le fait que les importations continuaient d'augmenter. Par conséquent, le rôle de ces autres facteurs ne remédie pas aux déficiences de l'explication de la Commission européenne, identifiées plus haut aux paragraphes 7.226 et 7.227, quant à la nature partielle, temporaire et pouvant s'inverser, d'après les allégations, de l'amélioration de la branche de production de l'UE. La détermination de la Commission européenne ne comporte aucun raisonnement selon lequel les tendances à la baisse de la demande et l'augmentation des coûts des matières premières rendraient la branche de production de l'UE plus vulnérable à la concurrence d'un accroissement des importations.

7.6.2.1.5 Conclusion concernant l'explication de la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave

7.230. En conclusion, nous avons constaté que l'explication de la Commission européenne selon laquelle les mesures antidumping/compensatoires étaient l'un des principaux facteurs ayant contribué à l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE ne reposait pas sur des renseignements de base concernant le calendrier, la portée et l'effectivité de ces mesures. De plus, l'explication de la Commission européenne à cet égard ne tenait pas compte des améliorations affichées dans les catégories de produits pour lesquelles aucune mesure antidumping/compensatoire n'avait été imposée, laissant ainsi ces améliorations (et l'hypothèse selon laquelle elles s'inverseraient face à un accroissement des niveaux d'importation) sans explication ni base factuelle. Nous estimons que l'explication de la Commission européenne concernant l'amélioration des résultats de la branche de production est déficiente et cette déficience compromet nécessairement l'inférence de la Commission selon laquelle l'amélioration était partielle, temporaire et pouvait facilement s'inverser, ainsi que sa qualification de la branche de production de l'UE comme étant "[dans une situation] vulnérable" et "délicate" malgré cette amélioration.

7.231. En outre, dans la mesure où les mesures antidumping/compensatoires expliquaient l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE, l'explication de la Commission européenne selon laquelle les importations de remplacement en provenance d'autres sources causeraient un dommage à la branche de production n'était pas "fond[ée] sur des faits", comme l'exigeait l'article 4:1 b). De fait, la période pendant laquelle ces importations en provenance d'autres sources ont remplacé celles qui faisaient l'objet de mesures antidumping/compensatoires a coïncidé avec le rétablissement de la branche de production de l'UE. En effet, les résultats de la branche de production se sont améliorés pendant cette période malgré le fait que les volumes d'importation ont continué d'augmenter. La Commission européenne n'a pas exposé de base factuelle à l'appui de son inférence selon laquelle l'accroissement des volumes des importations de remplacement en provenance d'autres sources causerait un dommage à la branche de production de l'UE dans le futur.

7.232. Pour toutes ces raisons, nous convenons avec la Turquie que l'explication de la Commission européenne selon laquelle la branche de production de l'UE était "dans une situation délicate et vulnérable" malgré l'amélioration de ses résultats était erronée. Étant donné le caractère central de cette explication erronée pour la détermination par la Commission européenne de l'existence d'une menace de dommage grave⁴³¹, nous constatons que cette détermination n'était pas "fond[ée] sur

⁴²⁸ Union européenne, deuxième communication écrite, paragraphe 55. Voir le paragraphe 7.212 pour notre compréhension de la détermination de la Commission européenne sur ce point.

⁴²⁹ Union européenne, réponse à la question n° 12 du Groupe spécial, paragraphe 47; deuxième communication écrite, paragraphes 55, 60, 64 et 75; et observations sur la réponse de la Turquie à la question n° 28 du Groupe spécial, paragraphe 29.

⁴³⁰ Union européenne, réponse à la question n° 26 du Groupe spécial, paragraphe 16.

⁴³¹ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 55, 60, 61 et 69; et détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 90 et 111.

des faits", comme l'exigeait l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Compte tenu de cette constatation, nous jugeons qu'il n'est pas nécessaire pour résoudre efficacement le différend de formuler des constatations sur la même question en substance au titre de l'article 4:1 a) et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.

7.6.2.2 Question de savoir si la Commission européenne n'a pas établi l'existence d'une probabilité élevée de dommage grave dans un avenir très proche

7.233. La Turquie allègue que la Commission européenne a agi d'une manière incompatible avec l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes en ne démontrant pas, sur la base des faits, qu'il y avait un degré élevé de probabilité de dommage grave pour la branche de production de l'UE dans un avenir très proche.⁴³² En substance, elle fait valoir que la Commission européenne a confondu sa constatation de l'existence d'une menace de dommage grave et une constatation de l'existence d'une menace d'accroissement des importations.⁴³³ Selon elle, cela est dû au fait que, dans sa détermination, la Commission européenne a supposé qu'un accroissement des niveaux d'importation à l'avenir entraînerait un dommage grave sans démontrer comment cet accroissement conduirait à une dégradation générale notable de la situation de la branche de production de l'UE.⁴³⁴ La Turquie soutient donc que la détermination par la Commission européenne de l'existence d'une menace de dommage grave était fondée sur des "conjectures" plutôt que sur des "faits".⁴³⁵

7.234. L'Union européenne répond que la Commission européenne a fondé sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave sur une projection quant à la situation globale de la branche de production de l'UE, qui était éclairée par des faits concernant les tendances négatives de certains facteurs relatifs au dommage, l'accroissement des importations pendant la PPR, à savoir du milieu de 2017 au milieu de 2018, la baisse des prix au troisième trimestre de 2018 et le nouvel accroissement probable des importations dû, entre autres choses, aux mesures au titre de l'article 232.⁴³⁶ Elle souligne que le nouvel accroissement attendu des importations devrait être compris dans le contexte du rétablissement de la branche de production de l'UE d'une période durant laquelle sa situation s'était détériorée de façon notable en raison de l'accroissement des importations.⁴³⁷ Selon elle, le nouvel accroissement attendu des importations inverserait le rétablissement et causerait "nécessairement" une détérioration de facteurs relatifs au dommage tels que le prix et la rentabilité.⁴³⁸

7.235. Le Brésil, en tant que tierce partie, fait valoir que la probabilité d'un accroissement des importations dans le futur ne peut pas être un élément déclencheur de mesures de sauvegarde. La "menace" doit plutôt être liée à "la tendance effective des importations qui ont affiché un accroissement récent, brutal, soudain et important".⁴³⁹ La Suisse soutient qu'"[é]tant donné qu'une détermination de l'existence d'une menace nécessite une analyse de la probabilité que le dommage grave se produira dans un proche avenir, le volume attendu des importations ainsi que leur effet probable sur la branche de production nationale pourraient être pertinents pour l'analyse de l'autorité compétente."⁴⁴⁰ Selon le Royaume-Uni, une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave comporte une évaluation des faits passés et existants de la période de référence, accompagnée de projections fondées sur des faits concernant l'évolution future de la situation de la branche de production nationale.⁴⁴¹

⁴³² Turquie, première communication écrite, paragraphe 245.

⁴³³ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 182.

⁴³⁴ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 182, 185 et 186; réponse à la question n° 29 du Groupe spécial, paragraphe 30; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 19.

⁴³⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphe 248; et deuxième communication écrite, paragraphe 187.

⁴³⁶ Union européenne, observations sur la réponse de la Turquie à la question n° 30 du Groupe spécial, paragraphe 38.

⁴³⁷ Union européenne, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 38; et déclaration finale à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 18.

⁴³⁸ Union européenne, réponse à la question n° 30 du Groupe spécial, paragraphe 40; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 38.

⁴³⁹ Brésil, communication en tant que tierce partie, paragraphe 22.

⁴⁴⁰ Suisse, réponse en tant que tierce partie à la question n° 6 du Groupe spécial, paragraphe 8.

⁴⁴¹ Royaume-Uni, réponse en tant que tierce partie à la question n° 6 du Groupe spécial, paragraphe 21.

7.236. Les parties ne contestent pas que la Commission européenne ait considéré l'attente d'un nouvel accroissement des volumes d'importation comme un "élément crucial"⁴⁴² pour démontrer que la branche de production de l'UE était actuellement menacée de subir un dommage grave. À notre avis, la principale question dont nous sommes saisis est celle de savoir si la détermination par la Commission européenne de l'existence d'une menace de dommage grave révèle une base factuelle suffisante pour projeter que cet accroissement attendu des importations entraînerait une dégradation générale notable de la situation de la branche de production de l'UE.⁴⁴³ Nous commençons par exposer les constatations de la Commission européenne concernant l'incidence probable de cet accroissement attendu sur la branche de production de l'UE. Au stade provisoire, la Commission européenne a examiné les facteurs qui conduiraient à un nouvel accroissement des importations et a indiqué ce qui suit:

Dans ce contexte, une augmentation substantielle de l'offre sur le marché de l'Union causée par un afflux d'importations résultera en une pression à la baisse sur les prix, qui donnera lieu à des niveaux de prix comparables à ceux de 2016 et aura des conséquences négatives graves pour la rentabilité de l'industrie sidérurgique de l'Union.⁴⁴⁴

7.237. Au stade définitif, la Commission européenne a indiqué ce qui suit:

Il convient toutefois de noter que, comme indiqué plus bas dans le tableau 12, les importations mensuelles dans l'Union ont commencé à augmenter principalement depuis juin 2018. De plus, les prix de l'acier dans l'Union ont commencé à suivre une tendance à la baisse depuis le troisième trimestre 2018. Il n'est dès lors pas possible d'observer les effets de ces importations et de l'évolution des prix sur la situation de l'industrie de l'Union au cours du premier semestre 2018. Par conséquent, les données récentes ont confirmé la situation délicate de l'industrie de l'Union et la menace que représente la hausse la plus récente des importations.

...

Dans le règlement provisoire, la Commission a conclu que la situation de l'industrie de l'Union s'était nettement détériorée au cours de la période 2013-2016, puis s'était partiellement rétablie en 2017. Toutefois, la Commission a estimé que, malgré cette amélioration temporaire, l'industrie de l'Union se trouvait toujours dans une situation délicate et sous la menace d'un préjudice grave si la tendance à la hausse des importations se poursuivait, avec la baisse des prix et la chute de la rentabilité en dessous des seuils de viabilité qui en résultent.

...

[L]a Commission a conclu que l'industrie de l'Union se trouvait dans une position délicate, se rétablissant d'une période durant laquelle sa situation s'était fortement détériorée. Ce rétablissement a été attribué, entre autres, à l'efficacité des différentes mesures de défense commerciale qui ont été adoptées, en particulier depuis 2016. Dans ce contexte, la Commission a confirmé que le rétablissement provisoire en cours pourrait rapidement s'inverser si une nouvelle augmentation des importations avait lieu.

⁴⁴² Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 93.

⁴⁴³ Nous prenons note de la précision de la Turquie selon laquelle, à son avis, "les autorités compétentes sont autorisées à prendre en compte le rythme d'accroissement des niveaux d'importation et leur accroissement en volume dans le cadre de l'analyse de la menace et/ou du lien de causalité, et en fait devrait le faire", et selon laquelle, "[c]omme l'Organe d'appel l'a souligné, les faits, de par leur nature même, concernent le présent et le passé et donc la période couverte par l'enquête". Ces faits servent ensuite de base d'une projection établissant qu'il y a un degré élevé de probabilité de dommage grave pour la branche de production nationale dans un avenir très proche. À cet égard, cette analyse prospective doit non seulement évaluer s'il est probable que les importations augmenteront à l'avenir, mais aussi l'évolution attendue de tous les facteurs relatifs au dommage pertinents à la lumière des tendances antérieures". (Turquie, réponse à la question n° 39 du Groupe spécial, paragraphe 64 (note de bas de page omise))

⁴⁴⁴ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 68. Voir aussi Union européenne, réponse à la question n° 30 du Groupe spécial, paragraphe 39 a).

...

[E]n dépit du fait qu'en 2017, les niveaux de rentabilité s'étaient nettement améliorés par rapport aux années précédentes (durant lesquelles l'industrie de l'Union avait enregistré des pertes ou avait atteint le seuil de rentabilité), cette situation pourrait rapidement s'inverser si les importations continuaient d'augmenter (ou s'envolaient, à la suite notamment des mesures prises par les États-Unis au titre de la section 232). ... Dans ce contexte, le risque établi de détournement des flux commerciaux serait un élément essentiel qui aurait une incidence négative sur la situation économique de l'industrie de l'Union si des mesures ne sont pas adoptées.⁴⁴⁵

7.238. Il ressort de ces passages que la Commission européenne a projeté qu'un nouvel accroissement des niveaux d'importation entraînerait une dépression des prix et des baisses de la rentabilité de la branche de production de l'UE. La base factuelle de cette projection était l'incidence négative de l'accroissement des niveaux d'importation sur la branche de production de l'UE en 2013-2016.⁴⁴⁶ Nous pensons que cela est insuffisant. Cette projection suppose que les conditions du marché existantes en 2013-2016 se reproduiraient à l'avenir, sans tenir compte des éléments de preuve versés au dossier qui donnent à penser que ces conditions peuvent avoir changé. En particulier, la Commission européenne a considéré que l'adoption de mesures antidumping/compensatoires était un facteur qui avait eu une incidence sur le marché après 2016.⁴⁴⁷ Elle a également identifié une tendance selon laquelle les importations faisant l'objet de ces mesures étaient remplacées par des importations en provenance d'autres sources.⁴⁴⁸ Ainsi, la composition des importations à la fin de la période couverte par l'enquête avait changé par rapport à 2013-2016.⁴⁴⁹ Entre-temps, alors que les importations faisant l'objet de mesures antidumping/compensatoires diminuaient, les niveaux d'importation globaux ont continué d'augmenter pendant le reste de la période couverte par l'enquête en même temps que les résultats de la branche de production de l'UE se sont améliorés.⁴⁵⁰ L'accroissement des importations, sur la base de leur composition après 2016, n'a pas entraîné de détérioration des résultats de la branche de production de l'UE pendant la PPR de 2016. Contrairement à ce qu'affirme l'Union européenne, les données figurant dans la détermination de la Commission européenne ne montrent pas qu'un nouvel accroissement des importations causerait "nécessairement" une détérioration des prix et de la rentabilité.⁴⁵¹

7.239. Nous convenons donc avec la Turquie que, "[m]ême si les importations devaient augmenter en 2018, cela ne conduisait pas automatiquement à la conclusion qu'il y avait une dégradation générale notable de la situation de la branche de production de l'UE dont l'imminence était évidente".⁴⁵² La Commission européenne n'a pas identifié de données donnant à penser qu'il y avait une corrélation entre un accroissement des importations, sur la base de leur composition à la fin de la période couverte par l'enquête, d'une part, et une incidence négative sur la situation de la branche de production de l'UE, d'autre part. L'Union européenne signale que la Commission européenne a constaté que les prix avaient commencé à suivre une tendance à la baisse au troisième trimestre de 2018.⁴⁵³ Toutefois, comme nous l'avons indiqué précédemment, nous ne considérons pas que cela implique nécessairement une "nouvelle dépression des prix" due aux importations à la fin de la période couverte par l'enquête.⁴⁵⁴ Comme nous l'avons expliqué précédemment, la Commission européenne elle-même a reconnu que la baisse des prix des produits en cause pouvait être due à

⁴⁴⁵ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 89, 90, 95 et 97. Voir aussi Union européenne, réponse à la question n° 30 du Groupe spécial, paragraphes 39 b) à e).

⁴⁴⁶ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérant 74.

⁴⁴⁷ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 52, 53 et 69.

⁴⁴⁸ Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 55 et 56.

⁴⁴⁹ La Commission européenne y a fait allusion lorsqu'elle a constaté que la principale menace d'accroissement des importations à l'avenir découlerait des importations ne faisant pas l'objet de mesures antidumping/compensatoires. (Détermination provisoire (pièce TUR-3), considérants 35, 55 et 61)

⁴⁵⁰ Nous notons qu'il apparaît que l'amélioration des résultats de la branche de production de l'UE s'est poursuivie de 2017 au premier semestre de 2018 pendant que l'accroissement des importations s'accélérait. (Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 89; et Union européenne, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 83)

⁴⁵¹ Union européenne, réponse à la question n° 30 du Groupe spécial, paragraphe 40.

⁴⁵² Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 182.

⁴⁵³ Union européenne, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 91; et réponse à la question n° 30 du Groupe spécial, paragraphe 39 b).

⁴⁵⁴ Voir plus haut le paragraphe 7.227 et la note de bas de page 423.

des facteurs sans lien avec les importations, tels que des réductions du coût des matières premières⁴⁵⁵, et la Commission n'a entrepris aucun examen à cet égard.

7.240. En résumé, l'incidence de l'accroissement des importations sur la branche de production de l'UE en 2013-2016 ne fournissait pas une base factuelle suffisante pour projeter l'incidence d'un accroissement des importations sur la branche de production après la fin de la période couverte par l'enquête et la Commission européenne n'a pas non plus identifié une autre base factuelle pour cette projection. De plus, le fait que les résultats de la branche de production de l'UE se sont améliorés entre 2016 et la PPR alors que les importations continuaient d'augmenter souligne que l'on ne peut pas supposer qu'un accroissement des niveaux d'importation entraîne une dégradation générale notable de la situation de la branche de production de l'UE et la Commission européenne n'a pas examiné ces éléments de preuve, qui contredisaient sa conclusion. Par conséquent, nous constatons que la détermination par la Commission européenne de l'existence d'une menace de dommage grave n'était pas "fond[ée] sur des faits", comme l'exigeait l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes.⁴⁵⁶

7.6.2.3 Arguments corollaires de la Turquie concernant la détermination par la Commission européenne de l'existence d'une menace de dommage grave

7.241. Il apparaît que la Turquie fait valoir que l'incompatibilité de la détermination par la Commission européenne de l'existence d'une menace de dommage grave avec les prescriptions énoncées à l'article 4:1 a), 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes entraîne aussi des incompatibilités purement corollaires avec l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.⁴⁵⁷ Compte tenu des constatations au titre de l'article 4:1 b) que nous avons formulées plus haut dans les sections 7.6.2.1 et 7.6.2.2, nous ne jugeons pas nécessaire pour résoudre efficacement le différend de formuler des constatations sur les mêmes questions en substance au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.

7.6.2.4 Conclusion générale sur la menace de dommage grave

7.242. En conclusion, nous constatons que la sauvegarde définitive est incompatible avec l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes car deux éléments centraux de la constatation de l'existence d'une menace de dommage grave formulée par la Commission européenne n'étaient pas "fond[és] sur des faits", comme l'exigeait cette disposition. Premièrement, la constatation de la Commission européenne selon laquelle la branche de production de l'UE était "dans une situation délicate et vulnérable" malgré l'amélioration de ses résultats n'était pas "fond[ée] sur des faits". Deuxièmement, la constatation de la Commission européenne selon laquelle un nouvel accroissement des volumes d'importation à l'avenir entraînerait un dommage grave pour la branche de production de l'UE n'était pas "fond[ée] sur des faits". Eu égard à ces constatations, nous ne jugeons pas nécessaire pour résoudre efficacement le différend de traiter l'allégation de la Turquie fondée sur des arguments identiques en substance⁴⁵⁸ au titre de l'article 4:1 a)⁴⁵⁹, les arguments

⁴⁵⁵ Voir, par exemple, la détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 123.

⁴⁵⁶ Nous notons que les parties étaient également en désaccord sur le point de savoir si la Commission européenne a démontré adéquatement que l'*étendue* des implications négatives de l'accroissement anticipé des importations suffisait pour atteindre le niveau seuil d'un dommage grave. (Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 186; Union européenne, observations sur la réponse de la Turquie à la question n° 29, paragraphe 32) Compte tenu de notre constatation selon laquelle la Commission européenne n'a pas énoncé de base factuelle étayant l'affirmation selon laquelle l'accroissement anticipé des importations aurait de quelconques implications négatives de ce type en premier lieu, il n'est pas nécessaire pour résoudre efficacement le différend de traiter ces autres arguments des parties.

⁴⁵⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphe 225. Comme il est indiqué ailleurs dans le présent rapport, la Turquie présente aussi d'autres arguments à l'appui de ses allégations au titre de l'article 2:1 et de l'article XIX:1 a).

⁴⁵⁸ Voir plus haut la note de bas de page 345.

⁴⁵⁹ Nous rappelons qu'un groupe spécial peut s'abstenir d'examiner une ou plusieurs allégations si trois conditions sont réunies, à savoir que le groupe spécial a) a déjà constaté que la même mesure b) était incompatible avec une ou plusieurs autres dispositions des accords visés et, en outre, que c) des constatations concernant les allégations additionnelles ne sont pas nécessaires pour régler le différend. (Voir, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *Pakistan – Pellicules en PPOB (É.A.U.)* [appel formé par le Pakistan le 22 février 2021], paragraphe 7.49; et le rapport de l'Organe d'appel *Canada – Exportations de blé et importations de grains*, paragraphe 133.)

de la Turquie identiques en substance au titre de l'article 4:2 a)⁴⁶⁰ ou les arguments corollaires de la Turquie concernant ces mêmes aspects de la sauvegarde définitive au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes⁴⁶¹ et de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.⁴⁶²

7.7 Lien de causalité

7.243. La Turquie fait valoir que la sauvegarde définitive est incompatible avec les première et deuxième phrases de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes car la Commission européenne n'a pas établi l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave pour la branche de production de l'UE, et n'a pas fait en sorte que le dommage causé par des facteurs autres que les importations ne soit pas imputé à l'accroissement des importations.⁴⁶³ Elle fait aussi valoir que du seul fait de ces incompatibilités, la sauvegarde définitive est également incompatible avec l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. L'Union européenne répond que la Commission européenne a établi l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave, et a effectué une évaluation aux fins de la non-imputation conformément à ces dispositions.⁴⁶⁴

7.244. Nous avons constaté plus haut que la détermination par la Commission européenne de l'existence d'une menace de dommage grave était incompatible avec l'article 4:1 b). L'article 4:2 b) concerne la démonstration par l'autorité de "l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré *et le dommage grave ou la menace de dommage grave*".⁴⁶⁵ Il présuppose l'existence d'une menace de dommage grave. Ayant constaté que la Commission européenne n'a pas dûment démontré l'existence d'une menace de dommage grave, nous ne jugeons pas nécessaire pour résoudre efficacement le présent différend d'examiner séparément si la Commission a suivi les prescriptions de l'article 4:2 b) pour déterminer que l'accroissement des importations avait causé cette menace de dommage grave.⁴⁶⁶ Pour les mêmes raisons, nous ne jugeons pas nécessaire d'examiner les arguments purement corollaires de la Turquie sur ce point au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes⁴⁶⁷ et de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.⁴⁶⁸

7.8 Application de la sauvegarde uniquement dans la mesure et pendant le temps nécessaires pour prévenir un dommage grave

7.245. La Turquie allègue que la sauvegarde définitive est incompatible avec les articles 5:1 et 7:1 de l'Accord sur les sauvegardes et avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 parce qu'elle est appliquée au-delà de la mesure et du temps nécessaires pour prévenir un dommage grave.⁴⁶⁹

7.246. Nous examinerons en premier lieu les arguments de la Turquie au titre de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes (section 7.8.1) et, en second lieu, les arguments de la Turquie au titre de l'article 7:1 de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 (section 7.8.2).

⁴⁶⁰ La Turquie présente aussi d'autres arguments à l'appui de son allégation au titre de l'article 4:2 a) mais nous avons rejeté ces arguments. (Voir plus haut les paragraphes 7.12, 7.13, 7.41, et 7.68 à 7.74.)

⁴⁶¹ La Turquie présente aussi d'autres arguments à l'appui de son allégation au titre de l'article 2:1 mais nous avons rejeté ces arguments. (Voir plus haut les paragraphes 7.12, 7.13, 7.41 à 7.67, 7.69 et 7.74.)

⁴⁶² La Turquie présente aussi d'autres arguments à l'appui de son allégation au titre de l'article XIX:1 a) et nous avons déjà constaté que la sauvegarde définitive était incompatible avec cette disposition.

⁴⁶³ Turquie, première communication écrite, paragraphe 270.

⁴⁶⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 226.

⁴⁶⁵ Pas de mise en relief dans l'original.

⁴⁶⁶ La Turquie présente aussi d'autres arguments à l'appui de son allégation au titre de l'article 4:2 b). Nous avons rejeté ces arguments. (Voir plus haut les paragraphes 7.12, 7.13, 7.41, 7.68, 7.69 et 7.74.)

⁴⁶⁷ La Turquie présente aussi d'autres arguments à l'appui de son allégation au titre de l'article 2:1 mais nous avons rejeté ces arguments. (Voir plus haut les paragraphes 7.12, 7.13, 7.41 à 7.67, 7.69 et 7.74.)

⁴⁶⁸ La Turquie présente aussi d'autres arguments à l'appui de son allégation au titre de l'article XIX:1 a) et nous avons déjà constaté que la sauvegarde définitive était incompatible avec cette disposition.

⁴⁶⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 312.

7.8.1 Article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes

7.247. La Turquie fait valoir que la sauvegarde définitive a été appliquée au-delà de la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave, d'une manière incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, pour les trois raisons suivantes:

- a. même si elle a conclu qu'il y avait une menace de dommage en se fondant, entre autres choses, sur un accroissement des importations observé au cours des six premiers mois de 2018, la Commission européenne n'a pas tenu compte du volume des importations pour les six premiers mois de 2018 lorsqu'elle a fixé la taille du contingent tarifaire faisant partie de la sauvegarde⁴⁷⁰;
- b. l'analyse du lien de causalité effectuée par la Commission européenne était incompatible avec l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes⁴⁷¹; et
- c. en suspendant l'application des droits antidumping/compensateurs dans la mesure de leur chevauchement avec le droit de sauvegarde hors contingent, la sauvegarde définitive remédiait de manière inappropriée au dommage grave causé par les importations faisant l'objet d'un dumping ou subventionnées via le système des sauvegardes.⁴⁷²

7.248. Ci-après, nous rappellerons d'abord les prescriptions applicables de l'article 5:1, puis nous examinerons chacun de ces arguments successivement.

7.8.1.1 Prescriptions applicables de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes

7.249. La première phrase de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

Un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement.

7.250. La première phrase de l'article 5:1 exige des Membres qui cherchent à appliquer une sauvegarde qu'ils ne le fassent que dans la "mesure nécessaire" pour a) prévenir ou réparer un dommage grave et b) faciliter l'ajustement. Une sauvegarde allant au-delà de ces limites sera incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

7.251. La première partie de l'article 5:1 établit la mesure la plus large dans laquelle une sauvegarde peut être appliquée à l'égard d'un "dommage grave". D'autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, et l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, fournissent un contexte pertinent pour comprendre le membre de phrase "dommage grave" figurant à l'article 5:1. Ce membre de phrase apparaît à l'article XIX:1 a) et est employé 20 fois dans l'Accord sur les sauvegardes. L'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, qui est intitulé "Détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave", définit le dommage grave ou la menace de dommage grave, et contient des prescriptions concernant l'enquête sur l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave. Le membre de phrase "dommage grave" figurant à l'article 5:1 a la même signification dans le reste de l'Accord sur les sauvegardes. Par conséquent, le dommage pertinent aux fins de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes est celui dont l'existence a été déterminée conformément à l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes⁴⁷³, que l'accroissement des importations résultant de l'évolution imprévue des circonstances cause ou menace de causer.

7.252. Pour évaluer les allégations de la Turquie, nous examinons si celle-ci a établi que la sauvegarde appliquée par l'Union européenne allait au-delà de la mesure la plus large dans laquelle une sauvegarde pouvait être appliquée conformément à l'article 5:1.

⁴⁷⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphe 330.

⁴⁷¹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 332.

⁴⁷² Turquie, première communication écrite, paragraphe 334.

⁴⁷³ Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 249.

7.8.1.2 Question de savoir si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes

7.8.1.2.1 Question de savoir si la sauvegarde définitive est incompatible avec l'article 5:1 parce que la Commission européenne n'a pas tenu compte des données des six premiers mois de 2018 pour déterminer la taille des contingents tarifaires

7.253. Nous rappelons que la sauvegarde définitive combine des contingents tarifaires et un droit hors contingent. La taille des contingents tarifaires a été établie sur la base des importations moyennes pendant la période allant de janvier 2015 à décembre 2017 (période contingentaire).⁴⁷⁴ La Turquie fait valoir que, comme l'Union européenne a fondé sa constatation de l'existence d'une menace de dommage grave sur, entre autres choses, l'accroissement des importations observé au cours des six premiers mois de 2018, mais qu'elle n'a pas inclus les données relatives aux importations pendant ces six mois lorsqu'elle a calculé la taille des contingents tarifaires, l'Union européenne n'a pas appliqué la sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave, comme l'exige l'article 5:1.⁴⁷⁵

7.254. L'Union européenne répond que la Commission européenne a fait en sorte que la sauvegarde soit "proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement".⁴⁷⁶

7.255. Parmi les tierces parties, le Japon fait valoir que le Groupe spécial doit examiner si la forme et le niveau de la mesure de sauvegarde en cause sont appropriés pour la réalisation de l'objectif consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement, ou proportionnés à cet objectif.⁴⁷⁷

7.256. Passant aux déterminations publiées, nous notons qu'il y a eu une certaine variation entre les périodes sur lesquelles la Commission européenne s'est fondée pour conclure à l'existence d'un accroissement des importations qui menaçait de causer un dommage. La Commission européenne a examiné l'accroissement des importations sur la base de données relatives à la période allant de janvier 2013 à juin 2018.⁴⁷⁸ Dans la section de la détermination définitive intitulée "Menace de préjudice grave", la Commission européenne a examiné les tendances de plusieurs facteurs relatifs au dommage pour les années 2013 à 2017⁴⁷⁹; elle a formulé une constatation distincte selon laquelle le niveau des importations au cours de la période allant de juillet 2017 à juin 2018 était plus élevé que celui de la période allant de janvier 2017 à décembre 2017 en raison du "niveau relativement élevé des importations au cours du premier semestre 2018"⁴⁸⁰; elle a aussi examiné les importations mensuelles dans l'Union européenne et aux États-Unis pour la période allant de janvier 2018 à septembre 2018 comparativement aux importations mensuelles au cours de la période allant de janvier 2017 à septembre 2017 pour analyser la "probabilité d'un nouvel accroissement des exportations".⁴⁸¹ La Turquie fait valoir qu'étant donné que la détermination par la Commission européenne de l'existence de la menace de dommage grave était fondée sur des données relatives aux importations qui incluaient les six premiers mois de 2018, elle aurait également dû inclure les six premiers mois de 2018 dans la période qu'elle a choisie comme période contingentaire.⁴⁸² La Turquie n'explique pas plus avant pourquoi il en est ainsi.

⁴⁷⁴ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 144.

⁴⁷⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphe 330.

⁴⁷⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 270.

⁴⁷⁷ Déclaration du Japon en tant que tierce partie, paragraphe 8.

⁴⁷⁸ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 39.

⁴⁷⁹ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 66 à 86. La Commission européenne a noté que bien qu'elle ait demandé aux associations de la branche de production de l'UE de fournir des données pour le premier semestre de 2018, ces renseignements n'avaient pas pu être vérifiés. Elle a également noté qu'"elle n'a[vait] pas pu tirer de conclusion fiable à partir de la situation de l'industrie [de l'UE] au premier semestre 2018" mais que "sur la base des données de 2018" elle avait "pu ... confirm[er]" la tendance d'un rétablissement partiel de la branche de production observée en 2017. (Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 89)

⁴⁸⁰ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 101.

⁴⁸¹ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 99 et 103.

⁴⁸² Turquie, première communication écrite, paragraphe 330; deuxième communication écrite, paragraphe 229. Bien que ses arguments sur cette question ne soient pas parfaitement clairs, nous croyons comprendre que la Turquie établit un lien entre son affirmation selon laquelle la période contingentaire aurait dû inclure les six premiers mois de 2018 et le fait que la Commission européenne a aussi examiné des données

7.257. Nous notons, en premier lieu, que rien dans l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes n'exige que la période pendant laquelle le Membre concerné constate un accroissement des importations qui cause ou menace de causer un dommage grave soit identique à la période que le Membre utilise pour établir le niveau d'une sauvegarde, ou que les deux périodes aient les mêmes points extrêmes. En fait, l'article 5:1 et son contexte établissent que l'Accord sur les sauvegardes n'exige *pas* que les deux périodes soient identiques. Nous notons, par exemple, que la deuxième phrase de l'article 5:1 exige généralement que le niveau d'une sauvegarde prenant la forme d'une restriction quantitative soit établi sur la base de données pour les "trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles". En comparaison, l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, qui porte sur la détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave, ne prescrit pas de durée par défaut pour la période couverte par l'enquête aux fins de l'analyse du dommage. Par conséquent, même si la deuxième phrase de l'article 5:1 se limite aux restrictions quantitatives, la comparaison entre les articles 4 et 5:1 illustre que l'Accord sur les sauvegardes n'exige pas que les périodes utilisées pour établir le niveau de la sauvegarde soient les mêmes que la période utilisée aux fins de l'analyse du dommage.

7.258. Nous notons, en deuxième lieu, qu'il apparaît que la Turquie confond deux notions différentes, à savoir a) ce qui est *nécessaire pour prévenir ou réparer* un dommage grave, et b) la *période sur laquelle* un accroissement des importations donnant lieu à ce dommage grave est *observé*. L'article 5:1 exige qu'une sauvegarde ne soit appliquée "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave". Comme il est indiqué plus haut, l'établissement d'un contingent tarifaire sur la base du niveau des importations effectuées au cours de la même période que celle utilisée par l'autorité compétente dans son examen de l'accroissement des importations causant un dommage n'est pas toujours nécessaire pour satisfaire à cette prescription, et la Turquie n'a pas expliqué pourquoi cela était nécessaire en l'espèce.

7.259. Faisant référence au rapport du Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix*, la Turquie fait valoir que les contingents tarifaires que la Commission européenne a adoptés n'étaient pas appliqués "que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave" car ils n'avaient pas la relation rationnelle requise avec l'objectif consistant à prévenir un dommage grave.⁴⁸³ Le Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix* a constaté que pour qu'une sauvegarde ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement, il devait y avoir une "*relation rationnelle*" entre la mesure et l'objectif consistant à prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement.⁴⁸⁴ Nous notons que, dans ce différend, le Groupe spécial a constaté que le niveau du droit de sauvegarde dépendait, entre autres facteurs, d'un seuil de prix calculé sur la base des prix internationaux récents; le Groupe spécial a observé que le seuil de prix ainsi calculé n'était pas "indicati[f] d'un état en deçà duquel la branche de production nationale subir[ait] un dommage grave (ou une menace de dommage grave)", et qu'il n'y avait donc "aucune relation rationnelle avec l'état de la branche de production nationale en deçà duquel celle-ci subir[ait] un dommage grave (ou une menace de dommage grave)".⁴⁸⁵ Par conséquent, ce rapport souligne que la mesure admissible de la sauvegarde dans une affaire donnée ne doit pas être fondée sur des considérations autres que celles qui sont liées à un état de la branche de production nationale en deçà duquel celle-ci subira un dommage grave. Toutefois, la Turquie n'a pas expliqué pourquoi les contingents tarifaires établis sur la base des données relatives au volume d'acier qui a été importé au cours d'une période incluant les six premiers mois de 2018⁴⁸⁶ seraient

incluant les six premiers mois de 2018 lorsqu'elle a effectué son analyse de l'existence d'une menace de dommage. Toutefois, comme il est indiqué plus haut, même si l'analyse de l'existence d'une menace de dommage effectuée par la Commission européenne tenait compte des données relatives aux importations de 2018, ces données ne se limitaient pas aux six premiers mois de 2018. Au lieu de cela, la Commission européenne a examiné les données relatives aux importations des neuf premiers mois de 2018 (c'est-à-dire de janvier à septembre 2018). Compte tenu de ce qui précède, l'argument de la Turquie selon lequel la période contingente aurait dû inclure les six premiers mois de 2018 ne tient pas compte du fait que la Commission européenne n'a pas examiné cette même période lorsqu'elle a effectué son analyse de l'existence d'une menace de dommage.

⁴⁸³ Turquie, première communication écrite, paragraphe 330 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 7.183).

⁴⁸⁴ Rapport du Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 7.183. (mise en relief dans l'original)

⁴⁸⁵ Rapport du Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 7.184.

⁴⁸⁶ La Turquie n'indique pas explicitement ce qui, selon elle, aurait dû être le point de départ de la période contingente. Étant donné qu'il apparaît que l'essentiel de l'argument de la Turquie est qu'une période utilisée dans l'analyse de l'existence d'une menace de dommage devrait aussi être incluse dans la période contingente, on pourrait déduire que la Turquie serait d'avis que la période contingente devrait

liés à un état de la branche de production de l'UE en deçà duquel celle-ci subirait un dommage grave, alors que les contingents tarifaires que la Commission européenne a établis sur la base du volume des importations entre 2015 et 2017 ne le sont pas. Par conséquent, nous n'estimons pas que la référence de la Turquie au rapport du Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix* étaye son argument.

7.260. Sur la base de ce qui précède, nous estimons que la Turquie n'a pas établi que l'Union européenne avait agi d'une manière incompatible avec la première phrase de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes en ne tenant pas compte des données des six premiers mois de 2018 pour déterminer la taille des contingents tarifaires.

7.8.1.2.2 Question de savoir si la sauvegarde est incompatible avec l'article 5:1 parce que la Commission européenne n'a pas procédé à une analyse appropriée du lien de causalité

7.261. La Turquie fait aussi valoir que la sauvegarde définitive est incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes parce que la Commission européenne n'a pas établi de lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage et n'a pas procédé à l'analyse aux fins de la non-imputation, comme l'exige l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.⁴⁸⁷ L'Union européenne fait valoir que, comme la Commission européenne a dûment établi l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave, l'argument de la Turquie devrait être rejeté.⁴⁸⁸

7.262. Nous notons que l'argument de la Turquie est purement corollaire de son allégation au titre de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Ayant déjà constaté que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, nous avons jugé qu'il n'était pas nécessaire de décider si elle était aussi incompatible avec l'article 4:2 b).⁴⁸⁹ De même, nous ne jugeons pas nécessaire d'examiner l'argument purement corollaire de la Turquie selon lequel la sauvegarde définitive est incompatible avec l'article 5:1 du fait de l'incompatibilité alléguée avec l'article 4:2 b).⁴⁹⁰

7.8.1.2.3 Question de savoir si le Règlement sur les doubles mesures correctives a rendu la sauvegarde définitive incompatible avec l'article 5:1

7.263. Nous rappelons que, comme l'a déterminé la Turquie, les instruments juridiques établissant la sauvegarde définitive incluent le Règlement sur les doubles mesures correctives.⁴⁹¹ Ce règlement suspend l'application des droits antidumping/compensateurs à un produit particulier dans la mesure de leur chevauchement avec le droit de sauvegarde hors contingent applicable à ce produit.⁴⁹² D'après la Turquie, cela signifie que la sauvegarde définitive remédie au dommage causé par les importations faisant l'objet d'un dumping et subventionnées. La Turquie fait valoir que la sauvegarde définitive est donc incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes parce que cette disposition ne permet l'application d'une sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour remédier

débuter en janvier 2013 (c'est-à-dire au même moment que le début de l'analyse du dommage). Or, comme nous l'avons noté, les communications de la Turquie n'étaient pas explicites sur ce point. C'est uniquement dans ses observations sur le rapport intérimaire que la Turquie a dit explicitement qu'elle faisait valoir que le point de départ de la période contingente devrait être 2015. (Turquie, demande de réexamen intérimaire, paragraphe 39)

⁴⁸⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphes 331 et 332.

⁴⁸⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 277.

⁴⁸⁹ Voir plus haut le paragraphe 7.242.

⁴⁹⁰ Nous examinons, et rejetons, les autres arguments avancés par la Turquie à l'appui de son allégation au titre de l'article 5:1 aux paragraphes 7.253 à 7.260 plus haut, et aux paragraphes 7.263 à 7.271 plus bas.

⁴⁹¹ Voir plus haut la section 2.1. Voir aussi Turquie, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphes 13 et 17; et réponse à la question n° 14 du Groupe spécial, paragraphe 52.

⁴⁹² Règlement sur les doubles mesures correctives (pièce TUR-7), article premier (si le droit de sauvegarde est inférieur, la différence entre le droit antidumping ou compensateur et le droit de sauvegarde est aussi appliquée). Dans la détermination définitive, la Commission européenne a noté que pour empêcher le cumul de droits antidumping/compensateurs et de sauvegardes lorsque le contingent tarifaire appliqué à titre de sauvegarde est dépassé, elle pourrait, conformément à un cadre qui devait être établi ultérieurement, suspendre ou réduire le niveau des droits antidumping/compensateurs existant qui étaient fixés sur certaines importations visées. (Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 186) Par la suite, la Commission européenne a adopté le Règlement sur les doubles mesures correctives disposant que dans les cas où le droit de sauvegarde dépasse le taux équivalent du plus élevé des taux des droits antidumping/compensateurs applicables aux mêmes catégories de produits, seul le droit de sauvegarde sera perçu.

au dommage grave causé par l'accroissement des importations au sens de l'article 2:1 et de l'article XIX:1 a).⁴⁹³

7.264. L'Union européenne répond que, comme il est indiqué dans le Règlement sur les doubles mesures correctives, la Commission européenne a suspendu les droits antidumping/compensateurs dans la mesure de leur chevauchement avec le droit de sauvegarde hors contingent afin d'éviter "un effet plus important que souhaitable", et la suspension ne peut donc pas être qualifiée de manquement à l'obligation de n'appliquer la mesure que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement.⁴⁹⁴

7.265. Parmi les tierces parties, le Japon fait valoir que le Groupe spécial doit examiner si la forme et le niveau de la mesure de sauvegarde en cause sont appropriés pour la réalisation de l'objectif consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement, ou proportionnés à cet objectif.⁴⁹⁵ La République de Corée fait observer que les sauvegardes et les mesures antidumping/compensatoires ne s'excluent pas mutuellement et qu'elles peuvent être appliquées conjointement.⁴⁹⁶

7.266. Au début de notre évaluation, nous notons que l'allégation de la Turquie ne concerne pas la question de savoir si une sauvegarde peut être appliquée à des importations faisant l'objet d'un dumping et subventionnées. La Turquie a précisé, en réponse à une question du Groupe spécial, qu'elle ne faisait pas valoir qu'une sauvegarde ne pouvait pas être appliquée à un produit qui faisait également l'objet de droits antidumping/compensateurs.⁴⁹⁷ Elle fait valoir qu'en suspendant les droits antidumping/compensateurs dans la mesure de leur chevauchement avec le droit de sauvegarde, l'Union européenne a remédié au dommage causé par les importations faisant l'objet d'un dumping et subventionnées via la mesure de sauvegarde.⁴⁹⁸ La question que nous devons examiner pour nous prononcer sur l'allégation de la Turquie est donc celle de savoir si la Turquie a montré qu'en *suspendant les droits antidumping/compensateurs* dans la mesure de leur chevauchement avec le droit de sauvegarde, l'Union européenne a manqué à l'obligation de n'appliquer la sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir le dommage grave dû à l'accroissement des importations au sens de l'article 2:1 et de l'article XIX:1 a), agissant ainsi d'une manière incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

7.267. Il apparaît que la Turquie indique que simplement parce que les droits antidumping/compensateurs ont été suspendus dans la mesure de leur chevauchement avec le droit de sauvegarde, on devrait considérer que le droit de sauvegarde remplit la fonction des droits antidumping/compensateurs suspendus, à savoir remédier au dommage causé par le dumping et le subventionnement, de sorte que le droit de sauvegarde devient incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Nous ne sommes pas d'accord. Nous notons que la Commission européenne a expliqué sa détermination à l'effet de suspendre tous droits antidumping/compensateurs dans la mesure de leur chevauchement avec le droit de sauvegarde en indiquant ce qui suit:

[L]a combinaison de mesures antidumping et/ou compensatoires et de mesures de sauvegarde ... aurait ... des effets plus importants que prévu ou souhaitable au regard de la politique et des objectifs de défense commerciale de l'Union[.]⁴⁹⁹

7.268. De ce fait, la Commission européenne n'a pas indiqué qu'elle suspendait les droits antidumping/compensateurs parce qu'ils remédiaient au *même* dommage que la sauvegarde. Au lieu de cela, elle a indiqué que l'effet combiné de toutes les mesures aurait été plus important que souhaitable. La Turquie n'a pas contesté cette explication. Spécifiquement, elle n'a pas démontré qu'au lieu de choisir *de ne pas remédier* au dommage additionnel causé par le dumping et le

⁴⁹³ Turquie, première communication écrite, paragraphe 334; deuxième communication écrite, paragraphe 233.

⁴⁹⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 282. Voir aussi Union européenne, déclaration finale à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 34 à 36.

⁴⁹⁵ Japon, déclaration en tant que tierce partie, paragraphe 8.

⁴⁹⁶ Corée, communication en tant que tierce partie, paragraphe 25.

⁴⁹⁷ Turquie, réponse à la question n° 42 du Groupe spécial, paragraphe 78. Voir aussi Turquie, observations sur la réponse de l'Union européenne à la question n° 38 du Groupe spécial, paragraphe 49.

⁴⁹⁸ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 233; réponse à la question n° 42 du Groupe spécial, paragraphe 80.

⁴⁹⁹ Règlement sur les doubles mesures correctives (pièce TUR-7), considérant 15.

subventionnement (c'est-à-dire le dommage autre que le dommage grave causé par l'accroissement des importations au sens de l'article 2:1 et de l'article XIX:1 a)), l'Union européenne remédiait à ce dommage via la sauvegarde définitive en suspendant les droits antidumping/compensateurs dans la mesure de leur chevauchement avec le droit de sauvegarde.⁵⁰⁰ Nous estimons donc que la suspension des droits antidumping/compensateurs dans la mesure de leur chevauchement avec le droit de sauvegarde n'établit pas, à elle seule, que le droit de sauvegarde était appliqué au-delà de la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave causé par l'accroissement des importations au sens de l'article 2:1 et de l'article XIX:1 a).

7.269. Nous notons aussi la déclaration suivante faite par la Turquie:

Lorsque des mesures antidumping et compensatoires sont déjà en place, avant l'accroissement des importations résultant de l'évolution imprévue des circonstances, une constatation ultérieure selon laquelle l'imposition de mesures de sauvegarde est justifiée pourrait entraîner l'imposition d'une mesure de sauvegarde pour compenser le dommage grave causé par l'accroissement des importations en plus du droit antidumping ou compensateur existant.⁵⁰¹

7.270. La Turquie reconnaît donc qu'un Membre peut appliquer une sauvegarde pour compenser le dommage grave causé par l'accroissement des importations même si ces importations font aussi l'objet de mesures antidumping/compensatoires. Malgré cela, elle affirme que la sauvegarde définitive, et en particulier le Règlement sur les doubles mesures correctives, était néanmoins incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes parce qu'elle suspendait les droits antidumping/compensateurs qui chevauchaient le droit de sauvegarde.⁵⁰² En faisant ces déclarations, il apparaît que la Turquie fait valoir qu'il pourrait ne pas y avoir eu d'incompatibilité avec l'article 5:1 si la Commission européenne avait continué d'appliquer à la fois le montant total des droits antidumping/compensateurs préexistants et le droit de sauvegarde aux importations pertinentes, mais que la Commission a agi d'une manière incompatible avec l'article 5:1 parce qu'elle a suspendu une partie des droits antidumping/compensateurs. À notre sens, cette position est en soi contradictoire.

7.271. Sur la base de ce qui précède, nous estimons que la Turquie n'a pas établi que le Règlement sur les doubles mesures correctives a entraîné l'application de la sauvegarde définitive au-delà de la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave.

7.8.2 Article 7:1 de l'Accord sur les sauvegardes et article XIX:1 a) du GATT de 1994

7.272. La Turquie fait valoir que parce que la Commission européenne n'a pas effectué une analyse appropriée du lien de causalité conformément à l'article 4:2 b), l'Union européenne n'a pas pu faire en sorte que la sauvegarde ne soit appliquée que pendant la période nécessaire pour remédier au dommage grave imputé à l'accroissement des importations. Sur cette base, elle allègue que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article 7:1 de l'Accord sur les sauvegardes⁵⁰³ et l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.⁵⁰⁴ L'Union européenne fait valoir que l'affirmation de la Turquie devrait être rejetée.⁵⁰⁵

⁵⁰⁰ À cet égard, nous notons que l'application de mesures antidumping/compensatoires pour contrebalancer le dumping et/ou le subventionnement conformément à 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) et à l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) est un droit que les Membres peuvent exercer, mais ne sont pas tenus de le faire. Les Membres ne sont pas non plus tenus d'appliquer le montant total des droits antidumping/compensateurs qu'ils sont autorisés à appliquer en vertu de l'Accord antidumping et de l'Accord SMC.

⁵⁰¹ Turquie, réponse à la question n° 42 du Groupe spécial, paragraphe 80.

⁵⁰² Turquie, réponse à la question n° 42 du Groupe spécial, paragraphe 80.

⁵⁰³ L'article 7:1 de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

Un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que pendant la période nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. Cette période ne dépassera pas quatre ans, à moins qu'elle ne soit prorogée conformément au paragraphe 2.

⁵⁰⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphe 333; réponse à la question n° 13 du Groupe spécial, paragraphe 51.

⁵⁰⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 279.

7.273. Nous notons que l'allégation de la Turquie au titre de l'article 7:1 de l'Accord sur les sauvegardes, et l'argument pertinent de la Turquie au titre de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 sont purement corollaires de l'allégation de la Turquie au titre de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes, et que nous n'avons pas formulé de constatations d'incompatibilité au titre de l'article 4:2 b). Étant donné que nous avons déjà constaté que la sauvegarde définitive était incompatible avec d'autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, et que les constatations additionnelles demandées par la Turquie ne sont pas nécessaires pour régler le différend, nous appliquons le principe d'économie concernant l'allégation corollaire de la Turquie au titre de l'article 7:1 de l'Accord sur les sauvegardes, et nous n'examinons par l'argument corollaire de la Turquie⁵⁰⁶ au titre de l'article XIX:1 du GATT de 1994.

7.9 Répartition des parts des contingents tarifaires

7.274. La Turquie allègue que la sauvegarde définitive est incompatible avec l'article XIII:2 d) et le texte introductif de l'article XIII:2 du GATT de 1994 parce qu'elle répartit les parts des contingents tarifaires par pays sur la base d'une période qui n'est pas représentative, et sans tenir dûment compte des éventuels facteurs spéciaux affectant le commerce du produit considéré.⁵⁰⁷ Elle allègue que la sauvegarde définitive est également incompatible avec l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes, "pour les mêmes raisons".⁵⁰⁸ L'Union européenne soutient que la Commission européenne s'est pleinement conformée aux prescriptions énoncées à l'article XIII du GATT de 1994.⁵⁰⁹ Elle soutient également que l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes ne s'applique pas aux contingents tarifaires.⁵¹⁰ Sur ces bases, l'Union européenne demande au Groupe spécial de rejeter les allégations de la Turquie.

7.275. Dans les sections suivantes, nous examinons d'abord les allégations de la Turquie au titre des dispositions pertinentes de l'article XIII:2 du GATT de 1994 (section 7.9.1), puis l'allégation de la Turquie au titre de l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes (section 7.9.2).

7.9.1 Article XIII:2 du GATT de 1994

7.276. Dans la détermination définitive, la Commission européenne a déterminé qu'"un contingent tarifaire par pays devrait être attribué aux pays ayant un intérêt notable en tant que fournisseurs, sur la base de leurs importations des trois dernières années".⁵¹¹ Alors que les données concernant les volumes des importations des six premiers mois de 2018 figuraient dans le dossier présenté à la Commission européenne, celle-ci n'a pas pris ces données en compte lorsqu'elle a réparti les contingents tarifaires pour les catégories de produits pertinentes.

7.277. Premièrement, la Turquie fait valoir que la décision de l'Union européenne de répartir les parts des contingents tarifaires par pays uniquement sur la base des données concernant les volumes des importations de 2015 à 2017 et sans prendre en considération les données des six premiers mois de 2018 était incompatible avec l'article XIII:2 d) du GATT de 1994 pour les motifs subsidiaires suivants: a) la "période représentative antérieure" utilisée par la Commission européenne aurait dû inclure le premier semestre de 2018, parce que celui-ci faisait partie de la PPR précédant l'application de la sauvegarde, et parce que pendant le premier semestre de 2018 l'Union européenne avait introduit de nouvelles mesures correctives commerciales (argument relatif à la période représentative); ou b) il y avait eu des modifications dans les parts des importations de divers pays à la suite de l'imposition de nouvelles mesures correctives commerciales pendant le premier semestre de 2018, et ces modifications étaient un "facteur spécial" dont l'Union européenne n'avait pas dûment tenu compte (argument relatif aux facteurs spéciaux).⁵¹² La Turquie affirme que le Groupe spécial doit examiner l'argument relatif aux facteurs spéciaux "[s'il] devait être conclu

⁵⁰⁶ La Turquie avance d'autres arguments à l'appui de son allégation au titre de l'article XIX:1 a), et nous avons déjà constaté que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article XIX:1 a).

⁵⁰⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphe 336.

⁵⁰⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphe 336.

⁵⁰⁹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 296.

⁵¹⁰ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 285.

⁵¹¹ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 147.

⁵¹² Turquie, première communication écrite, paragraphes 347 et 348; réponse à la question n° 43 du Groupe spécial, paragraphe 89.

qu'il n'y avait aucune obligation pour l'Union européenne d'inclure les six premiers mois de 2018 dans la période représentative".⁵¹³

7.278. Deuxièmement, la Turquie fait valoir que, pour les mêmes raisons, cette répartition des parts par pays était incompatible avec le texte introductif de l'article XIII:2.⁵¹⁴

7.279. Ci-dessous, nous exposons d'abord les prescriptions applicables de l'article XIII:2 du GATT de 1994. Nous examinons ensuite l'allégation de la Turquie au titre de l'article XIII:2 d) du GATT de 1994, avant de passer à l'allégation de la Turquie au titre de l'article XIII:2 du GATT de 1994.

7.9.1.1 Prescriptions applicables de l'article XIII:2 du GATT de 1994

7.280. Les parties pertinentes du texte introductif de l'article XIII:2 et de l'article XIII:2 d) du GATT de 1994 ont la teneur ci-après:

Dans l'application des restrictions à l'importation d'un produit quelconque, les parties contractantes s'efforceront de parvenir à une répartition du commerce de ce produit se rapprochant dans toute la mesure du possible de celle que, en l'absence de ces restrictions, les diverses parties contractantes seraient en droit d'attendre et elles observeront à cette fin les dispositions suivantes:

...

d) Dans les cas où un contingent serait réparti entre les pays fournisseurs, la partie contractante qui applique les restrictions pourra se mettre d'accord sur la répartition du contingent avec toutes les autres parties contractantes ayant un intérêt substantiel à la fourniture du produit visé. Dans les cas où il ne serait raisonnablement pas possible d'appliquer cette méthode, la partie contractante en question attribuera, aux parties contractantes ayant un intérêt substantiel à la fourniture de ce produit, des parts proportionnelles à la contribution apportée par lesdites parties contractantes au volume total ou à la valeur totale des importations du produit en question au cours d'une période représentative antérieure, compte dûment tenu de tous les facteurs spéciaux qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce de ce produit.

7.281. Le texte introductif de l'article XIII:2 dispose que "dans l'application des restrictions à l'importation" d'un produit, les parties contractantes "s'efforceront de parvenir à une répartition du commerce ... se rapprochant dans toute la mesure du possible de celle que, en l'absence de ces restrictions, les diverses parties contractantes seraient en droit d'attendre". Le sens ordinaire du terme "aim" (s'efforcer) est "[t]o have (something) as an object, intention, or desired outcome ... to seek to achieve or obtain" (avoir (quelque chose) comme but, intention ou résultat désiré ... à chercher à atteindre ou à obtenir), et "[to] direct one's course towards a particular point or destination, or to make this one's object" (diriger son action vers un point ou une destination spécifique, ou en faire son but).⁵¹⁵ Cette disposition exige donc qu'un Membre, lorsqu'il applique des restrictions à l'importation d'un produit, cherche à atteindre ou à obtenir une répartition du commerce qui se rapproche, "dans toute la mesure du possible", de celle que les autres Membres "seraient en droit d'attendre" dans les importations globales du produit considéré "en l'absence de ces restrictions".⁵¹⁶ L'expression *ces restrictions* fait référence aux restrictions à l'importation qui sont appliquées par le Membre concerné au titre de l'article XIII:2. Le texte introductif spécifie, de plus, que les dispositions des alinéas qui suivent *seront* observées pour atteindre la "fin" spécifiée dans le texte introductif. La note additionnelle relative à l'article XIII:2 d) fait référence au texte introductif comme contenant une "règle générale". Les dispositions de l'article XIII:2 a) à XIII:2 d)

⁵¹³ Turquie, réponse à la question n° 43 du Groupe spécial, paragraphe 89.

⁵¹⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphe 352; réponse à la question n° 44 du Groupe spécial, paragraphe 90.

⁵¹⁵ Oxford Dictionaries en ligne, définition de "aim" (s'efforcer), verbe, sens 6 et 7), <https://www.oed.com/view/Entry/4348?rskey=daocNi&result=4&isAdvanced=false#eid> (consulté le 22 septembre 2021).

⁵¹⁶ Pas de mise en relief dans l'original.

précisent les manières dont la règle générale énoncée dans le texte introductif de l'article XIII:2 peut être observée dans certains cas.⁵¹⁷

7.282. L'alinéa d), qui concerne "les cas où un contingent serait réparti entre les pays fournisseurs" comme étant le moyen d'atteindre la "fin" stipulée dans le texte introductif, prescrit deux méthodes grâce auxquelles le Membre concerné peut déterminer la "répartition du contingent" parmi les Membres qui ont "un intérêt substantiel à la fourniture du produit visé". Le présent différend concerne la deuxième de ces méthodes, qui est exposée dans la deuxième phrase de l'article XIII:2 d). Cette méthode exige que le Membre appliquant la restriction à l'importation en question répartisse le contingent pour les importations du produit considéré entre les parties contractantes pertinentes en attribuant "des parts proportionnelles à la contribution apportée par lesdites parties contractantes ... au cours d'une période représentative antérieure". Mis à part la spécification indiquant que la période antérieure à utiliser à cette fin doit être *représentative*, la disposition ne prescrit pas quelle doit être la longueur de la période ou quels doivent être les points de départ et de fin de cette période. Notamment, la disposition fait référence à "une" période représentative antérieure, et non à "la" période représentative antérieure. De plus, la deuxième phrase de l'article XIII:2 d) exige également que le Membre appliquant la restriction à l'importation en cause tienne "compte dûment" de "tous les facteurs spéciaux qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce de ce produit" lors de l'attribution de parts du contingent aux Membres concernés.

7.9.1.2 Question de savoir si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article XIII:2 d) du GATT de 1994

7.283. La Turquie soutient que la Commission européenne a agi d'une manière incompatible avec l'article XIII:2 d) du GATT de 1994 pour les deux motifs subsidiaires⁵¹⁸ suivants: a) la Commission européenne n'a pas sélectionné de manière adéquate la période représentative antérieure aux fins de l'article XIII:2 d) en n'incluant pas les six premiers mois de 2018 dans la période représentative (argument relatif à la période représentative)⁵¹⁹; et b) la Commission européenne n'a pas pris en compte la modification dans la part des importations en provenance des pays exportateurs à la suite des "mesures de défense commerciale récemment imposées" pendant le premier semestre de 2018 en tant que "facteur spécial" qui justifiait l'ajustement de la répartition du contingent tarifaire (argument relatif aux facteurs spéciaux).⁵²⁰ Nous allons d'abord examiner l'argument relatif à la période représentative, puis l'argument relatif aux facteurs spéciaux.

7.9.1.2.1 Argument relatif à la période représentative

7.284. La Turquie fait valoir que la Commission européenne aurait dû inclure les six premiers mois de 2018 dans la période de référence utilisée pour répartir les parts des contingents tarifaires par pays pour les catégories de produits pertinentes, parce que le premier semestre de 2018 faisait partie de la PPR précédant l'application de la sauvegarde, et parce que, au cours du premier semestre de 2018, l'Union européenne avait introduit de nouvelles mesures correctives commerciales.⁵²¹ D'après la Turquie, en n'incluant pas les données des six premiers mois de 2018, et en répartissant au lieu de cela les parts des contingents tarifaires par pays sur la base des données de janvier 2015 à décembre 2017, la Commission européenne n'a pas attribué les parts des contingents tarifaires par pays pour diverses catégories de produits sur la base de la PPR non faussée par les contingents tarifaires, et a donc agi d'une manière incompatible avec l'article XIII:2 d).⁵²²

7.285. L'Union européenne fait valoir qu'il n'y a aucune règle générale à l'article XIII:2 a) du GATT de 1994 qui exige toujours l'utilisation de la période de trois ans la plus récente précédant l'entrée en vigueur d'un contingent tarifaire.⁵²³ Elle affirme aussi que la période de référence utilisée par la Commission européenne, à savoir 2015-2017, était également une période récente, et satisfait au

⁵¹⁷ Rapports de l'Organe d'appel *CE – Bananes III (article 21:5 – Équateur II)* / *CE – Bananes III (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 338.

⁵¹⁸ Turquie, réponse à la question n° 43 du Groupe spécial, paragraphe 89.

⁵¹⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 351.

⁵²⁰ Turquie, réponse à la question n° 43 du Groupe spécial, paragraphe 89.

⁵²¹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 348.

⁵²² Turquie, première communication écrite, paragraphes 348 et 351.

⁵²³ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 228; observations sur la réponse de la Turquie à la question n° 43 du Groupe spécial, paragraphe 70 (les deux faisant référence au rapport du Groupe spécial *UE – Viande de volaille (Chine)*, paragraphe 7.353).

critère d'une "période représentative antérieure".⁵²⁴ D'après l'Union européenne, l'examen des importations moyennes pendant les trois dernières années civiles avant l'ouverture de l'enquête (en l'espèce, 2015-2017) satisfait aux prescriptions énoncées à l'article XIII du GATT de 1994.⁵²⁵ L'Union européenne soutient aussi que, à la différence de l'obligation concernant l'examen de l'accroissement des importations, l'obligation concernant la période représentative antérieure n'exigeait pas qu'un accent important soit mis sur les six premiers mois de 2018.⁵²⁶ Elle ajoute que, en fait, il est important d'utiliser des années complètes pour assurer la représentativité, à cause des variations saisonnières.⁵²⁷

7.286. Nous notons que, dans la détermination définitive, la Commission européenne a déterminé qu'un contingent tarifaire par pays devrait être attribué aux pays ayant un part de plus de 5% des importations pour la catégorie de produits considérée au cours de la période 2015-2017, et qu'un contingent tarifaire global fondé sur la moyenne des importations restantes pour la même période devrait être attribué à tous les autres pays fournisseurs.⁵²⁸ La Commission a fondé la taille des contingents tarifaires, par pays et au niveau global, sur le volume moyen des importations pendant la période 2015-2017, plus 5%.⁵²⁹

7.287. Faisant référence aux rapports des groupes spéciaux *CE – Bananes III (article 21:5 – Équateur)* et *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, la Turquie fait valoir qu'il est nécessaire que la "période représentative antérieure" aux fins de l'article XIII:2 d) soit la PPR non faussée par des restrictions, c'est-à-dire non faussée par le contingent tarifaire en question.⁵³⁰ Elle fait valoir que, pour parvenir à cela, la Commission européenne aurait dû répartir les parts des contingents tarifaires par pays sur la base des données comprenant le premier semestre de 2018.⁵³¹

7.288. Nous notons que la deuxième phrase de l'article XIII:2 d) exige l'attribution de parts de contingent tarifaire par pays proportionnelles à la contribution apportée par les Membres concernés au cours d'"une période représentative antérieure".⁵³² L'utilisation de l'article indéfini "une" au lieu de l'article défini "la" en référence à la notion de "période représentative antérieure" montre que le Membre qui applique le contingent tarifaire a une marge discrétionnaire pour sélectionner une période antérieure qu'il considère comme étant représentative aux fins de la répartition des parts du contingent tarifaire en cause par pays.⁵³³ De fait, le Groupe spécial *CE – Bananes (article 21:5 – Équateur)*, auquel la Turquie fait référence à l'appui de son affirmation, a noté que "[l]es Membres [avaient] [la] latitude, jusqu'à un certain degré, de choisir une période représentative antérieure".⁵³⁴ Nous ne considérons pas non plus que l'observation du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* à laquelle la Turquie fait référence, selon laquelle "les courants commerciaux existant avant l'imposition d'une mesure de sauvegarde constituent une base objective, factuelle, sur laquelle il est possible de se fonder pour prévoir ce qui aurait pu se produire en l'absence de cette mesure", étaye l'affirmation selon laquelle seule la PPR avant l'*application* du contingent tarifaire, y compris

⁵²⁴ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 290.

⁵²⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 291.

⁵²⁶ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 292 à 294.

⁵²⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 295.

⁵²⁸ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 146 et 147.

⁵²⁹ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérants 144, 146 et 147.

⁵³⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphe 351 (faisant référence aux rapports des groupes spéciaux *CE – Bananes III (article 21:5 – Équateur)*, paragraphe 6.39; et *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 7.54).

⁵³¹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 351; et deuxième communication écrite, paragraphe 237.

⁵³² Pas de mise en relief dans l'original.

⁵³³ Nous notons que le Groupe spécial *UE – Viande de volaille (Chine)* a aussi estimé que "la référence faite à l'article XIII:2 d) à "une" période représentative antérieure impliqu[ait] qu'il n'y [avait] pas de règle générale qui s'applique dans tous les cas concernant le choix de la période de référence". (Rapport du Groupe spécial *UE – Viande de volaille (Chine)*, paragraphe 7.349)

⁵³⁴ Rapport du Groupe spécial *CE – Bananes III (article 21:5 – Équateur)*, paragraphe 6.50. Nous notons aussi que l'observation du Groupe spécial à laquelle la Turquie fait référence à l'appui de son affirmation a été faite par celui-ci lors de l'examen de son point de vue selon lequel, "[s]i les données se rapportant à une période sont périmées ou si les importations sont faussées du fait que le marché pertinent est soumis à restriction, le recours à cette période comme période représentative ne peut alors pas permettre d'atteindre l'objectif énoncé dans le texte introductif". (*Ibid.*, paragraphe 6.39) En l'espèce, la Turquie n'a pas fait valoir que les données de la période 2015-2017, qui avaient été utilisées par la Commission européenne pour répartir les parts des contingents tarifaires pertinents par pays, étaient "périmées". Elle n'a pas non plus soutenu que les importations au cours de cette période avaient été faussées par des restrictions.

le cas échéant le semestre le plus récent, pourrait constituer une période représentative antérieure valable aux fins de l'article XIII:2 d).

7.289. La période 2015-2017 utilisée par la Commission européenne pour répartir les parts des contingents tarifaires par pays comprenait les trois années civiles les plus récentes avant l'*ouverture* de l'enquête.⁵³⁵ Nous avons quelque difficulté avec l'idée selon laquelle l'Union européenne pourrait être considérée comme ayant agi d'une manière incompatible avec l'article XIII:2 d) du GATT de 1994 au motif que la période qu'elle avait utilisée pour répartir les parts des contingents tarifaires n'était pas la plus récente, malgré l'inclusion des trois années les plus récentes avant l'ouverture de l'enquête. Selon nous, la décision de la Commission européenne de prendre en considération les trois années civiles les plus récentes avant l'ouverture de l'enquête pour la répartition des contingents tarifaires par pays relevait de la marge discrétionnaire dont disposait la Commission européenne pour sélectionner une période représentative antérieure conformément à l'article XIII:2 d) du GATT de 1994. Par conséquent, nous rejetons l'affirmation de la Turquie selon laquelle la Commission européenne a été obligée d'inclure les données des six premiers mois de 2018 dans la période utilisée comme base pour répartir les contingents tarifaires par pays au motif que celles-ci étaient les données les plus récentes non faussées par les contingents tarifaires.

7.290. La Turquie fait aussi valoir que l'utilisation des données se rapportant aux six premiers mois de 2018 était nécessaire parce que la Commission européenne avait imposé un certain nombre de mesures correctives commerciales pendant cette période, qui avaient entraîné une modification importante dans les parts des importations en provenance d'un certain nombre de pays.⁵³⁶ Elle soutient que les importations de pays ne faisant pas l'objet de mesures antidumping/compensatoires ont augmenté au détriment des importations de pays faisant l'objet de ces mesures.⁵³⁷ Elle affirme que, si les six premiers mois de 2018 avaient été inclus dans la période sur la base de laquelle les parts par pays avaient été attribuées, elle aurait reçu des contingents par pays plus importants et elle se serait vu attribuer un contingent tarifaire par pays pour au moins deux catégories de produits additionnelles.⁵³⁸

7.291. Nous considérons que l'imposition de mesures correctives commerciales par la Commission européenne pendant les six premiers mois de 2018 n'établit pas que la période allant de 2015 à 2017 n'aurait pas pu être une période représentative antérieure aux fins de la deuxième phrase de l'article XIII:2 d) du GATT de 1994. Nous ne voyons rien dans le texte de l'article XIII:2 d) faisant d'une période pendant laquelle de nouvelles mesures correctives commerciales ont été imposées une partie obligatoire de la "période représentative antérieure" pour la répartition des parts par pays du contingent tarifaire en cause dans une enquête donnée. La Turquie n'a pas démontré que l'imposition de nouvelles mesures correctives commerciales en 2018 avait rendu nécessaire d'inclure les six premiers mois de 2018 dans la présente procédure, et de fait elle n'a même pas identifié les nouvelles mesures correctives commerciales en cause, ni expliqué en quoi elles différaient des mesures correctives commerciales déjà appliquées pendant la période 2015-2017. Par conséquent, selon nous, l'imposition de mesures correctives commerciales par la Commission européenne pendant les six premiers mois de 2018 et toute modification associée concernant les proportions des importations fournies par divers pays ne remettent pas en question, en soi, la représentativité de la période allant de 2015 à 2017 aux fins de l'article XIII:2 d) en l'espèce. À cet égard, nous souscrivons à l'observation faite par le Groupe spécial *UE – Viande de volaille (Chine)* selon laquelle "il n'y a rien d'inhabituel à ce que des Membres appliquent des mesures compatibles avec les règles de l'OMC qui puissent affecter, directement ou indirectement, l'importation de certains produits".⁵³⁹ Donc nous ne considérons pas que l'application de mesures correctives commerciales en 2018 ait compromis

⁵³⁵ L'avis d'ouverture de l'enquête est daté du 26 mars 2018. (Avis d'ouverture (pièce TUR-1), page 29)

⁵³⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphe 348; et deuxième communication écrite, paragraphe 239.

⁵³⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphe 348; réponse à la question n° 43 du Groupe spécial, paragraphe 88.

⁵³⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphes 349 et 350.

⁵³⁹ Rapport du Groupe spécial *UE – Viande de volaille (Chine)*, paragraphe 7.337. Bien que cette observation ait été faite par le Groupe spécial lors de l'examen de la question de savoir si certaines mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) qui limitaient la capacité de la Chine d'exporter les produits concernés étaient un "facteur spécial" au titre de l'article XIII:2 d), nous considérons que, sur la base de la même logique, les mesures antidumping/compensatoires ne compromettent pas, en elles-mêmes et à elles seules, la représentativité de la période de référence sélectionnée pour répartir les parts d'un contingent tarifaire en toutes circonstances.

la représentativité de la période 2015-2017 aux fins de la deuxième phrase de l'article XIII:2 d) du GATT de 1994.

7.292. Enfin, nous notons l'affirmation de la Turquie selon laquelle la prise en considération par la Commission européenne des six premiers mois de 2018 dans son examen de l'accroissement des importations "confirme que les données se rapportant à cette période étaient fiables et pertinentes aux fins de l'imposition des mesures de sauvegarde en cause".⁵⁴⁰ Dans la mesure où la Turquie fait valoir que l'inclusion des six premiers mois de 2018 dans l'examen de l'accroissement des importations obligeait la Commission européenne à inclure les six premiers mois de 2018 dans la période sur la base de laquelle elle répartissait les parts des contingents tarifaires par pays, nous ne souscrivons pas à sa position. L'article XIII:2 d) n'exige pas nécessairement que la période utilisée comme étant la "période représentative antérieure" pour répartir les parts d'un contingent tarifaire par pays et la période utilisée par l'autorité compétente pour examiner l'accroissement des importations dans une enquête en matière de sauvegardes soient identiques. De fait, en l'espèce, même dans le cadre des arguments de la Turquie, les deux périodes ne correspondraient pas, étant donné que la Commission européenne a évalué l'accroissement des importations sur la base des données pour la période 2013-juin 2018, bien que, d'après ce que nous croyons comprendre, la Turquie demande une répartition des parts de contingent tarifaire basée sur les données pour la période 2015-juin 2018. En conséquence, nous rejetons l'argument additionnel de la Turquie.

7.293. Sur la base de ce qui précède, nous rejetons l'affirmation de la Turquie selon laquelle la Commission européenne était tenue d'inclure les six premiers mois de 2018 dans la période sur la base de laquelle elle a réparti les parts par pays des contingents tarifaires pertinents pour satisfaire aux prescriptions de l'article XIII:2 d) du GATT de 1994. Ayant rejeté les affirmations de la Turquie concernant la période représentative, nous passons maintenant à l'examen de l'argument relatif aux facteurs spéciaux que la Turquie a présenté comme une alternative à l'argument relatif à la période représentative.⁵⁴¹

7.9.1.2.2 Argument relatif au facteur spécial

7.294. La Turquie fait valoir que la modification dans la part des importations en provenance de pays exportateurs à la suite des nouvelles mesures correctives commerciales imposées pendant le premier semestre de 2018 était un "facteur spécial" qui nécessitait un ajustement des répartitions des contingents tarifaires.⁵⁴² Elle affirme que la réduction des importations, après l'imposition des nouvelles mesures antidumping/compensatoires, en provenance des pays faisant l'objet de ces mesures constitue un facteur spécial qui a affecté ou affecte le commerce du produit considéré.⁵⁴³ Faisant référence au rapport du Groupe spécial *UE – Viande de volaille (Chine)*, la Turquie fait valoir que la référence, à l'article XIII:2 d) du GATT de 1994, aux facteurs spéciaux qui "peuvent affecter" le commerce implique qu'un facteur spécial que l'autorité compétente devrait considérer dans la répartition des parts d'un contingent tarifaire peut se produire entre la fin de la période représentative et le moment de la répartition du contingent.⁵⁴⁴

7.295. Nous souscrivons à l'avis de la Turquie selon lequel, en faisant référence aux "facteurs spéciaux qui ... peuvent affecter" le commerce du produit en cause, l'article XIII:2 d) reconnaît la possibilité que l'évolution des circonstances en-dehors de la période représentative antérieure puisse constituer des facteurs spéciaux, dont il doit dûment être tenu compte dans la répartition des parts. Nous notons aussi que le Groupe spécial *UE – Viande de volaille (Chine)* a constaté que, "dans certaines circonstances exceptionnelles (c'est-à-dire "spéciales"), des modifications dans les parts des importations détenues par différents Membres qui sont intervenues entre la fin de la période représentative choisie et le moment où le contingent tarifaire est réparti" pourraient constituer un facteur spécial au titre de l'article XIII:2 d) du GATT de 1994.⁵⁴⁵ Toutefois, dans ce différend, la Chine a présenté à ce groupe spécial des éléments qui indiquaient que l'accroissement des importations dans l'Union européenne à la suite de l'assouplissement de certaines mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) après la période représentative en cause était "spectaculaire", "régulier",

⁵⁴⁰ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 238.

⁵⁴¹ Turquie, réponse à la question n° 43 du Groupe spécial, paragraphe 89.

⁵⁴² Turquie, réponse à la question n° 43 du Groupe spécial, paragraphe 89.

⁵⁴³ Turquie, réponse à la question n° 43 du Groupe spécial, paragraphe 89.

⁵⁴⁴ Turquie, réponse à la question n° 43 du Groupe spécial, paragraphe 89 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *UE – Viande de volaille (Chine)*, paragraphe 7.355).

⁵⁴⁵ Rapport du Groupe spécial *UE – Viande de volaille (Chine)*, paragraphe 7.363. (pas de mise en relief dans l'original)

"continu" et "rapide".⁵⁴⁶ Par contre, la Turquie ne nous a pas présenté suffisamment d'éléments de preuve qui illustreraient l'existence, ou l'étendue, de la prétendue "modification dans les parts des importations en provenance des pays exportateurs" et "la réduction des importations ... en provenance de pays faisant l'objet de ces mesures" qui, d'après la Turquie, ont eu lieu après l'imposition des nouvelles mesures antidumping/compensatoires par l'Union européenne en 2018.⁵⁴⁷

7.296. Dans sa première communication écrite, la Turquie a fourni des données illustrant la différence entre les contingents tarifaires par pays que la Commission européenne a attribués à la Turquie pour diverses catégories de produits et les volumes d'importation moyens annuels de la Turquie pour ces catégories de produits sur la base des données de la période allant de 2015 à juin 2018.⁵⁴⁸ D'après la Turquie, ces données montrent que la Turquie aurait reçu des parts des contingents par pays plus importantes si les parts avaient été réparties sur la base des données de la période allant de 2015 à juin 2018, et qu'elle se serait aussi vu attribuer des contingents par pays pour deux catégories de produits additionnelles.⁵⁴⁹ Même si nous convenons que la période de données que, d'après la Turquie, l'Union européenne aurait dû utiliser aurait été plus bénéfique à la Turquie pour plusieurs catégories de produits, ce fait, sans autres éléments, n'établit pas qu'il existait des facteurs spéciaux que la Commission européenne était tenue de prendre en compte lorsqu'elle a réparti les parts des contingents tarifaires par pays. Les données communiquées par la Turquie ne montrent pas que la différence dans les proportions des importations de l'UE en provenance de la Turquie que la Turquie indique résulte de l'imposition de mesures correctives commerciales au cours du premier semestre de 2018, et de fait la Turquie n'a même pas identifié ces nouvelles mesures correctives commerciales.

7.297. Nous notons aussi que les données que la Turquie a fournies montrent que, pour certaines catégories de produits, à savoir les catégories de produits 9, 19, 25 et 26, le volume des importations moyennes annuelles de la Turquie basé sur les données de la période allant de 2015 à juin 2018 était en fait inférieur au contingent tarifaire par pays que la Commission européenne a attribué à la Turquie sur la base des données de 2015-2017.⁵⁵⁰ De plus, pour deux catégories de produits, 4 et 27, au sujet desquels la Turquie fait valoir qu'elle aurait reçu un contingent tarifaire par pays si la Commission européenne avait utilisé les données de la période allant de 2015 à juin 2018, nous notons que les données de la Turquie montrent que la modification concernant la part de la Turquie dans les importations globales aurait été de seulement 1% (un relèvement de 4% à 5%).⁵⁵¹ Cela contraste fortement avec l'ampleur de la modification dans la part des importations de la Chine pour ce qui est des deux produits au sujet desquels le Groupe spécial *UE – Viande de volaille (Chine)* a constaté que la modification dans les parts des importations à la suite de l'assouplissement de ces mesures SPS était un facteur spécial. Dans cette procédure, les éléments de preuve démontraient que la part de la Chine pour l'un des produits était passée de 0% au cours de la période représentative (2006-2008) à 27,1% en 2009, puis 40,7% en 2010 et 52,8% en 2011. De même, pour l'autre produit, la part de la Chine était passée de 0% au cours de la période représentative (2006-2008) à 8,7% en 2009, puis 17,6% en 2010 et 61,1% en 2011.⁵⁵² Notamment, en ce qui concerne un autre produit en cause dans cette affaire, pour lequel la part des importations de la Chine est passée de 0% au cours de la période représentative (2006-2008) à 2,8% en 2009, puis 1,5% en 2010 et 2,9% en 2011, le Groupe spécial n'a pas constaté que la modification dans les parts des importations intervenue après la période représentative constituait un facteur spécial.⁵⁵³

7.298. Donc, la modification dans les parts des importations de la Chine concernant les produits pertinents à la suite de l'assouplissement des mesures SPS dans l'affaire *UE – Viande de volaille (Chine)* était d'une ampleur bien plus importante que la modification dans les parts des importations de la Turquie concernant plusieurs catégories de produits à la suite de l'imposition des mesures antidumping/compensatoires auxquelles la Turquie fait référence. Par conséquent, le recours de la Turquie au rapport du Groupe spécial *UE – Viande de volaille (Chine)* pour étayer l'argument relatif aux facteurs spéciaux est inapproprié.

⁵⁴⁶ Rapport du Groupe spécial *UE – Viande de volaille (Chine)*, paragraphes 7.364, 7.366, 7.369 et 7.377.

⁵⁴⁷ Turquie, réponse à la question n° 43 du Groupe spécial, paragraphe 89.

⁵⁴⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphes 349 et 350.

⁵⁴⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphes 349 et 350.

⁵⁵⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphe 349.

⁵⁵¹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 350.

⁵⁵² Rapport du Groupe spécial *UE – Viande de volaille (Chine)*, paragraphe 7.364.

⁵⁵³ Rapport du Groupe spécial *UE – Viande de volaille (Chine)*, paragraphes 7.364 et 7.369.

7.299. Pour ces raisons, nous ne considérons pas que la Turquie a établi l'existence d'un facteur spécial que la Commission européenne n'a, à tort, pas pris en compte pour la répartition des parts de contingents tarifaires par pays pour les catégories de produits pertinentes. Nous ne souscrivons donc pas à l'argument relatif aux facteurs spéciaux de la Turquie.

7.9.1.3 Question de savoir si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article XIII:2 d) du GATT de 1994

7.300. La Turquie fait valoir que, en ne tenant pas compte des six premiers mois de 2018 pour déterminer les parts des contingents tarifaires par pays, l'Union européenne a également agi d'une manière incompatible avec le texte introductif de l'article XIII:2 du GATT de 1994.⁵⁵⁴ D'après la Turquie, les parts par pays déterminées sur la base des données de la période 2015-2017 ne se rapprochent pas dans toute la mesure du possible des parts du commerce des produits en question que, en l'absence de la mesure de sauvegarde, la Turquie serait en droit d'attendre.⁵⁵⁵ En réponse à une question du Groupe spécial, la Turquie a indiqué que les mêmes faits et arguments sous-tendent les allégations de la Turquie au titre de l'article XIII:2 d) et du texte introductif de l'article XIII:2 du GATT de 1994.⁵⁵⁶

7.301. L'Union européenne fait valoir qu'elle a agi en pleine conformité avec l'article XIII du GATT de 1994 et qu'elle a fait en sorte que la répartition des contingents tarifaires se rapproche dans toute la mesure du possible des parts que, en l'absence de la mesure de sauvegarde, divers Membres seraient en droit d'attendre.⁵⁵⁷

7.302. Dans notre évaluation de l'allégation de la Turquie au titre de l'article XIII:2 d) du GATT de 1994, nous avons constaté que la Turquie n'avait pas établi que les données pour une période comprenant la période de janvier à juin 2018 étaient représentatives des courants commerciaux en l'absence de restrictions, mais que les données pour la période 2015-2017 ne l'étaient pas. Nous avons également constaté que la Turquie n'avait pas établi que les modifications dans les parts des importations de divers pays à la suite de l'introduction de mesures correctives commerciales au début de 2018 étaient un facteur spécial qui devait être pris en compte dans la répartition des parts des contingents tarifaires par pays. Étant donné que l'allégation de la Turquie au titre du texte introductif de l'article XIII:2 du GATT de 1994 reposait sur ces mêmes fondements, nous constatons que la Turquie n'a pas établi que l'Union européenne avait agi d'une manière incompatible avec le texte introductif de l'article XIII:2 du GATT de 1994.

7.9.2 Article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes

7.303. La Turquie fait valoir que "pour les mêmes raisons" que celles qui sous-tendent ses allégations au titre des dispositions pertinentes de l'article XIII:2 d) du GATT de 1994, la sauvegarde définitive est également incompatible avec l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁵⁸ D'après la Turquie, étant donné que le texte de l'article 5:2 a) est "dans une large mesure identique" à celui de l'article XIII:2 d), le fait que l'Union européenne n'a pas réparti les parts des contingents tarifaires par pays sur la base d'une "période représentative antérieure" donnerait lieu à une incompatibilité non seulement avec l'article XIII:2 d) du GATT de 1994, mais aussi avec l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.^{559,560}

7.304. Faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, l'Union européenne soutient que l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes n'est pas applicable

⁵⁵⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphe 352.

⁵⁵⁵ Turquie, première communication écrite, paragraphe 352.

⁵⁵⁶ Turquie, réponse à la question n° 44 du Groupe spécial, paragraphe 90.

⁵⁵⁷ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 291 et 296.

⁵⁵⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphe 353; et deuxième communication écrite, paragraphe 242.

⁵⁵⁹ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 242.

⁵⁶⁰ Voir aussi États-Unis, réponse en tant que tierce partie à la question n° 9 du Groupe spécial, paragraphe 27; Canada, réponse en tant que tierce partie à la question n° 9 du Groupe spécial, paragraphes 3 à 5; Suisse, réponse en tant que tierce partie à la question n° 9 du Groupe spécial, paragraphes 13 à 17; et Brésil, réponse en tant que tierce partie à la question n° 9 du Groupe spécial, paragraphes 25 à 28.

aux contingents tarifaires.⁵⁶¹ Par conséquent, elle demande au Groupe spécial de rejeter l'allégation de la Turquie au titre de l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.

7.305. L'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

Dans les cas où un contingent est réparti entre des pays fournisseurs, le Membre appliquant les restrictions pourra chercher à se mettre d'accord, au sujet de la répartition des parts du contingent, avec tous les autres Membres ayant un intérêt substantiel dans la fourniture du produit considéré. Dans les cas où cette méthode ne sera raisonnablement pas applicable, le Membre concerné attribuera aux Membres ayant un intérêt substantiel dans la fourniture du produit des parts calculées sur la base des proportions, fournies par ces Membres pendant une période représentative précédente, de la quantité ou de la valeur totale des importations du produit, tout facteur spécial qui pourrait avoir affecté ou pourrait affecter le commerce du produit étant dûment pris en compte.

7.306. L'Union européenne, s'appuyant sur une constatation du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, fait valoir qu'un contingent tarifaire n'est pas un "contingent" au sens de l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁶² La Turquie, quant à elle, ne souscrit pas à cette constatation du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* et fait valoir que les contingents tarifaires comprennent un élément "contingent", et que l'article 5:2 a) s'applique aux contingents tarifaires.⁵⁶³

7.307. Même si les parties ne sont pas d'accord sur la question de savoir si l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes s'applique aux contingents tarifaires et par conséquent à la mesure en cause, nous considérons que, même à supposer pour les besoins de l'argumentation qu'il s'y applique, la Turquie n'a pas établi que l'Union européenne avait agi d'une manière incompatible avec la disposition. Comme il a été noté plus haut, la Turquie affirme, pour les mêmes motifs que ceux sur lesquels elle s'est appuyée dans le contexte de son allégation au titre de l'article XIII:2 d) du GATT de 1994, que le fait que l'Union européenne n'a pas réparti les parts des contingents tarifaires par pays sur la base d'une "période représentative antérieure" a donné lieu à une incompatibilité avec l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁶⁴ Toutefois, comme nous l'avons constaté plus haut, la Turquie n'a pas établi que la période utilisée par la Commission européenne pour la répartition des parts des contingents tarifaires par pays ne remplissait pas les conditions requises pour être considérée comme une "période représentative antérieure" au titre de l'article XIII:2 d) du GATT de 1994.⁵⁶⁵ Pour les besoins de l'argumentation, nous considérons que les constatations pertinentes que nous avons faites lorsque nous avons examiné l'allégation de la Turquie au titre de l'article XIII:2 d) du GATT de 1994 s'appliquent à l'allégation de la Turquie au titre de l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes. Par conséquent, la Turquie n'a pas établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.

7.10 Réduction du rythme de la libéralisation et renforcement du caractère restrictif

7.308. La Turquie allègue que la sauvegarde définitive était incompatible avec les articles 7:4 et 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes parce que les règlements relatifs aux premier et deuxième réexamens⁵⁶⁶ l'ont rendue plus restrictive et ont réduit le rythme de sa libéralisation.⁵⁶⁷ L'Union

⁵⁶¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 285 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 7.69); réponse à la question n° 45 du Groupe spécial, paragraphe 100.

⁵⁶² Union européenne, réponse à la question n° 45 du Groupe spécial, paragraphe 100.

⁵⁶³ Turquie, réponse à la question n° 45 du Groupe spécial, paragraphes 95 et 96.

⁵⁶⁴ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 242.

⁵⁶⁵ Nous notons que les parties n'ont pas fait valoir que le concept d'"une période représentative précédente" au titre de l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes diffère substantiellement de celui au titre de l'article XIII:2 d) du GATT de 1994. Nous n'avons pas besoin de prendre position sur cette question, et ne le faisons pas, parce que la Turquie a fait valoir que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes "pour les mêmes raisons" que celles qui sous-tendent l'allégation au titre de l'article XIII:2 d) du GATT de 1994, et nous n'avons pas souscrit à ces raisons lors de l'examen de l'allégation de la Turquie au titre de l'article XII:2 d) du GATT de 1994.

⁵⁶⁶ Voir plus haut le paragraphe 2.4.

⁵⁶⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphe 355.

européenne soutient que les allégations de la Turquie au titre des articles 7:4 et 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes devraient être rejetées.⁵⁶⁸

7.309. Dans les sections ci-après, nous examinons d'abord l'allégation de la Turquie au titre de l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes (section 7.10.1) avant de passer à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes (section 7.10.2).

7.10.1 Article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes

7.310. La Turquie fait valoir que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes pour les raisons suivantes:

- a. en réduisant le rythme de la libéralisation des contingents tarifaires, qui est passé de 5% à la fin des première et deuxième années d'application de la sauvegarde définitive (comme indiqué dans la détermination définitive) à 3% aux mêmes moments (conformément au Règlement relatif au premier réexamen), l'Union européenne a agi d'une manière incompatible avec l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes⁵⁶⁹; et
- b. certaines modifications apportées à la sauvegarde définitive par les règlements relatifs aux premier et deuxième réexamens ont rendu cette sauvegarde plus restrictive que ce qui avait été déterminé initialement, d'une manière incompatible avec l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁷⁰

7.311. Ci-après, nous rappelons d'abord les prescriptions applicables de l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes (section 7.10.1.1), puis nous examinons chacun de ces arguments tour à tour (sections 7.10.1.2.1 et 7.10.1.2.2).

7.10.1.1 Prescriptions applicables de l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes

7.312. La première phrase de l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

Afin de faciliter l'ajustement dans le cas où la durée prévue d'une mesure de sauvegarde notifiée conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 12 dépasse un an, le Membre qui applique ladite mesure la libéralisera progressivement, à intervalles réguliers, pendant la période d'application.

7.313. La première phrase de l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes s'applique aux mesures dont la durée prévue dépasse un an. La première phrase dispose que les sauvegardes visées seront libéralisées ("shall" en anglais rendu par un futur en français) progressivement à intervalles réguliers. Ainsi, la première phrase impose au Membre qui applique une sauvegarde visée l'obligation de libéraliser la mesure a) "progressivement" et b) "à intervalles réguliers". Le sens ordinaire du terme "progressive" (progressif) inclut "[p]roceeding by steps or stages" (procéder par étapes ou par stades).⁵⁷¹ La disposition ne prescrit pas quelle doit être l'ampleur de la libéralisation progressive à chaque étape. Le sens ordinaire du terme "regular" (régulier) inclut "[r]ecurring or taking place repeatedly at (short) uniform intervals" (se reproduisant ou se répétant à intervalles uniformes (rapprochés)) et "[r]ecurring or repeated at fixed times (although not necessarily at uniform intervals)" (se reproduisant ou se répétant à des moments déterminés (bien que pas nécessairement à intervalles uniformes)).⁵⁷² La disposition ne prescrit pas quelle doit être la durée des intervalles réguliers entre chaque étape de libéralisation ni à quel moment la libéralisation progressive doit commencer.⁵⁷³ La première phrase de l'article 7:4 indique aussi, toutefois, que le but des

⁵⁶⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 306.

⁵⁶⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 365.

⁵⁷⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphe 366.

⁵⁷¹ Oxford Dictionary en ligne, définition de "progressive", sens 3

<https://www.oed.com/view/Entry/152244?redirectedFrom=progressive#eid> (consulté le 22 septembre 2021).

⁵⁷² Oxford Dictionary en ligne, définition de "regular" (régulier), sens c et d

<https://www.oed.com/view/Entry/161414?redirectedFrom=regular#eid> (consulté le 22 septembre 2021). Voir aussi le rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphe 7.362.

⁵⁷³ Rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphes 7.363 et 7.364.

prescriptions figurant dans la phrase est "de faciliter l'ajustement" de la branche de production nationale.

7.10.1.2 Question de savoir si la Turquie a établi que la sauvegarde définitive était incompatible avec l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes

7.10.1.2.1 Question de savoir si la réduction du rythme de la libéralisation était incompatible avec l'article 7:4

7.314. Nous rappelons que dans la détermination définitive, la Commission européenne a annoncé qu'elle augmenterait la taille de chaque contingent tarifaire de 5% à la fin des première et deuxième années d'application de la sauvegarde définitive.⁵⁷⁴ Par la suite, dans le règlement relatif au premier réexamen, la Commission européenne a modifié le rythme de la libéralisation en le faisant passer à "3% + 3% pour la deuxième et la troisième année d'application des mesures de sauvegarde".⁵⁷⁵

7.315. La Turquie fait valoir que la prescription énoncée à l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes imposant de "libéraliser[] progressivement" la sauvegarde "à intervalles réguliers" implique qu'une fois que les autorités compétentes ont établi un calendrier de libéralisation, elles ne peuvent pas réduire le rythme de la libéralisation.⁵⁷⁶ Elle fait valoir que l'objet et le but de l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes, c'est-à-dire de "faciliter l'ajustement", étaient aussi son point de vue selon lequel l'article 7:4 ne permet pas de réduire le rythme de la libéralisation une fois qu'un calendrier de libéralisation a été annoncé, parce qu'un rythme réduit dissuaderait la branche de production nationale d'entreprendre des ajustements.⁵⁷⁷ Elle affirme que la prescription relative à la libéralisation progressive est compatible avec la référence figurant dans le préambule de l'Accord sur les sauvegardes à "l'importance de l'ajustement structurel et [à] la nécessité d'accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux".⁵⁷⁸ Elle fait valoir que le contexte immédiat fourni par les deuxième et troisième phrases de l'article 7:4 vient aussi à l'appui de son point de vue selon lequel une fois annoncé, le rythme de la libéralisation ne peut pas être réduit.⁵⁷⁹ Sur cette base, elle fait valoir que l'Union européenne a agi d'une manière incompatible avec l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes en réduisant le rythme de la libéralisation de 5% à 3% pour les deuxième et troisième années d'application de la sauvegarde définitive.⁵⁸⁰

7.316. L'Union européenne fait valoir qu'en fixant le rythme de la libéralisation à 3% pour les deuxième et troisième années d'application de la sauvegarde définitive, elle a satisfait à la prescription relative à la libéralisation progressive énoncée à l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁸¹ Elle soutient que rien dans le texte de l'Accord sur les sauvegardes n'étaye le point de vue de la Turquie selon lequel une fois que l'autorité compétente a établi un calendrier de libéralisation, celle-ci ne peut pas réduire le rythme de la libéralisation.⁵⁸² Elle fait valoir que l'acceptation du point de vue de la Turquie impliquerait qu'il serait constaté qu'un Membre qui annoncerait un rythme de libéralisation de 5% après chaque année d'application de la mesure et qui le réviserait ensuite à 3% a agi d'une manière incompatible avec l'article 7:4, mais non un Membre qui appliquerait le rythme de libéralisation de 3% après chaque année d'application de la mesure sans aucune annonce initiale. D'après l'Union européenne, cela inciterait les Membres à annoncer un faible rythme de libéralisation dans un premier temps, retardant ainsi l'annonce d'un rythme de libéralisation plus élevé qui donnerait un "signal plus exigeant à la branche de production nationale en ce qui concerne la façon dont elle est censée s'ajuster".⁵⁸³

⁵⁷⁴ Détermination définitive (pièce TUR-5), considérant 188; Règlement relatif au premier réexamen (pièce TUR-9), considérant 134.

⁵⁷⁵ Règlement relatif au premier réexamen (pièce TUR-9), considérant 147.

⁵⁷⁶ Turquie, première communication écrite, paragraphe 356; deuxième communication écrite, paragraphes 247 à 249.

⁵⁷⁷ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 252.

⁵⁷⁸ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 253.

⁵⁷⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphes 357 et 358; deuxième communication écrite, paragraphe 250.

⁵⁸⁰ Turquie, première communication écrite, paragraphe 365; deuxième communication écrite, paragraphe 254.

⁵⁸¹ Union européenne, première communication écrite, paragraphes 300 et 302.

⁵⁸² Union européenne, première communication écrite, paragraphes 301 et 302.

⁵⁸³ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 302.

7.317. Parmi les tierces parties, la République de Corée est d'avis qu'étant donné qu'il n'existe pas de disciplines de l'OMC régissant le degré de libéralisation qu'un Membre doit réaliser, tant qu'une mesure de sauvegarde appliquée pendant plus d'un an est libéralisée à intervalles réguliers, le degré de chaque libéralisation peut varier.⁵⁸⁴ Pour le Royaume-Uni, l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes n'interdit pas de réduire le rythme de la libéralisation après l'établissement d'un calendrier de libéralisation initial, tant que le rythme de libéralisation révisé entraîne une libéralisation progressive.⁵⁸⁵ La Suisse fait valoir que l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes ne permet pas de réduire le rythme de la libéralisation.⁵⁸⁶

7.318. À l'appui de son argument, nous rappelons que la Turquie fait référence à la première phrase de l'article 7:4, qui prescrit aux Membres de libéraliser progressivement les sauvegardes imposées pour plus d'un an, à intervalles réguliers, pendant la période d'application.⁵⁸⁷ La question dont nous sommes saisis est donc celle de savoir si la première phrase de l'article 7:4 empêche un Membre de réduire le rythme de libéralisation à réaliser à intervalles réguliers après avoir initialement annoncé un rythme plus élevé, comme l'Union européenne l'a fait en l'espèce. Nous estimons que rien dans le sens ordinaire du texte de l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes n'indique qu'il est nécessairement interdit à un Membre de le faire. Cet article prescrit aux Membres de "libéraliser[] progressivement, à intervalles réguliers". Comme il est expliqué plus haut, cela signifie qu'il doit y avoir une libéralisation par étapes, à intervalles réguliers. La libéralisation d'une mesure de sauvegarde peut se faire de manière "progressive", c'est-à-dire en procédant par étapes ou par stades, même si un Membre réduit l'ampleur de la libéralisation à réaliser à "intervalles réguliers" après avoir annoncé initialement une ampleur différente.⁵⁸⁸

7.319. La Turquie fait valoir que l'"objet et le but de l'article 7:4" est "de faciliter l'ajustement" et qu'une réduction du rythme de la libéralisation par rapport au rythme initialement annoncé est contraire à cet objet et à ce but.⁵⁸⁹ Elle fait référence à l'observation du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes* selon laquelle "[l]e fait de différer la libéralisation de cette manière pourrait avoir un effet dissuasif pour la branche de production nationale qui ne serait pas incitée à entreprendre les efforts appropriés aux fins de l'ajustement dès le début de la période d'application".⁵⁹⁰ Nous notons que ce groupe spécial a soulevé la préoccupation à laquelle la Turquie fait référence en ce qui concerne le cas d'un Membre "ne pren[ant] aucune mesure de libéralisation jusqu'à un stade tardif de la période d'application d'une mesure de sauvegarde".⁵⁹¹ Cette question n'est pas la même que celle dont nous sommes saisis, à savoir l'article 7:4 empêche-t-il un Membre de réduire l'ampleur de la libéralisation à réaliser à intervalles réguliers après avoir initialement annoncé une ampleur différente. Par conséquent, nous estimons que le fait que la Turquie s'appuie sur cette observation du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes* est inapproprié. Outre cette référence au Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, la Turquie n'a fourni aucun autre élément à l'appui de son affirmation selon laquelle une réduction du rythme de la libéralisation par rapport au rythme initialement annoncé ne facilitait pas l'ajustement. Nous notons que même si le Membre qui applique la sauvegarde réduit l'ampleur de la libéralisation à réaliser à intervalles réguliers après avoir initialement annoncé une ampleur différente, la branche de production nationale sera exposée à un niveau de concurrence plus élevé des importations après chaque

⁵⁸⁴ Corée, déclaration en tant que tierce partie, paragraphe 31.

⁵⁸⁵ Royaume-Uni, déclaration en tant que tierce partie, paragraphe 14; communication en tant que tierce partie, paragraphes 21 et 22.

⁵⁸⁶ Suisse, communication en tant que tierce partie, paragraphe 29.

⁵⁸⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphe 356.

⁵⁸⁸ Nous notons que le Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes* a constaté qu'"un Membre [pouvait] ... satisfaire à l'obligation lui incombant au titre de l'article 7:4 même s'il n'[avait] pas précédemment fourni de calendrier pour la libéralisation progressive". (Rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphe 7.360) La constatation formulée par ce groupe spécial concorde avec notre interprétation de l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes. En particulier, comme l'a noté la République de Corée, s'il n'y a pas d'obligation à l'article 7:4 de fournir un calendrier pour la libéralisation, il semble difficile de conclure qu'un changement dans l'ampleur de la libéralisation à atteindre, à "intervalles réguliers", par rapport à l'ampleur initialement annoncée serait en soi une violation de l'article 7:4. (Voir Corée, communication en tant que tierce partie, paragraphe 32.)

⁵⁸⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 357; deuxième communication écrite, paragraphe 252.

⁵⁹⁰ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 252 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphe 7.362).

⁵⁹¹ Rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphe 7.362.

libéralisation. La Turquie n'a pas montré pourquoi cette libéralisation ne facilitera pas l'ajustement. Par conséquent, nous ne souscrivons pas à l'argument de la Turquie concernant l'objectif de l'article 7:4.

7.320. Nous rappelons l'argument de la Turquie selon lequel le contexte fourni par les première et deuxième phrases de l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes étaye aussi son point de vue selon lequel, une fois annoncé, le rythme de la libéralisation ne peut pas être réduit. Faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures (CE)*, la Turquie fait valoir que les seules modifications d'une sauvegarde que les deuxième et troisième phrases envisagent sont celles qui réduisent son caractère restrictif.⁵⁹² Les deuxième et troisième phrases de l'article 7:4 disposent ce qui suit:

Si la durée de la mesure dépasse trois ans, le Membre qui applique la mesure réexaminera la situation au plus tard au milieu de la période d'application de la mesure et, si cela est approprié, retirera cette mesure ou accélérera le rythme de la libéralisation. Une mesure dont la durée sera prorogée conformément au paragraphe 2 ne sera pas plus restrictive qu'elle ne l'était à la fin de la période initiale et devrait continuer d'être libéralisée.

7.321. La deuxième phrase s'applique aux sauvegardes dont la durée dépasse trois ans. Cette phrase exige du Membre qui applique une telle sauvegarde qu'il retire la mesure ou qu'il accélère le rythme de la libéralisation, "si cela est approprié" à la lumière d'un réexamen devant être effectué au plus tard au milieu de la période d'application de la mesure. Nous notons que rien dans la deuxième phrase de l'article 7:4 ne concerne la question de savoir si le rythme de la libéralisation peut être ralenti par rapport au rythme initialement annoncé dans des situations autres que celles où il est constaté qu'une accélération du rythme de la libéralisation est "approprié[e]" à la suite d'un réexamen d'une mesure dont la durée dépasse trois ans. Par conséquent, nous ne considérons pas que le contexte fourni par la deuxième phrase de l'article 7:4 étaye le point de vue selon lequel la première phrase de l'article 7:4 empêche nécessairement une réduction du rythme de la libéralisation d'une mesure de sauvegarde par rapport au rythme initialement annoncé.

7.322. La troisième phrase de l'article 7:4 s'applique à "[u]ne mesure dont la durée sera prorogée conformément au paragraphe 2", c'est-à-dire à une sauvegarde dont la durée est prorogée au-delà de quatre ans conformément à l'article 7:2 de l'Accord sur les sauvegardes. La troisième phrase dispose qu'une telle mesure ne sera pas plus restrictive qu'elle ne l'était à la fin de la période d'application initiale. Bien que cette phrase envisage une limite supérieure pour le caractère restrictif d'une certaine catégorie de sauvegardes, s'agissant de la libéralisation la phrase indique seulement que la mesure "devrait continuer d'être libéralisée". Cette phrase ne dit rien concernant *le rythme* de la libéralisation, même en relation avec le type spécifique de sauvegardes auquel elle s'applique. Par conséquent, nous ne voyons rien dans la troisième phrase de l'article 7:4 qui étaye le point de vue de la Turquie selon lequel la première phrase de l'article 7:4 empêche nécessairement une réduction du rythme de la libéralisation par rapport au rythme initialement annoncé.

7.323. Nous estimons aussi que le fait que la Turquie s'appuie sur l'observation du Groupe spécial *Argentine – Chaussures (CE)* selon laquelle "les seules modifications des mesures de sauvegarde que l'article 7:4 envisage sont celles qui *réduisent* leur caractère restrictif (c'est-à-dire, celles qui consistent à éliminer la mesure ou à accroître le rythme de sa libéralisation suite à un réexamen à mi-parcours)" est inapproprié.⁵⁹³ Le Groupe spécial a formulé cette observation dans le contexte de son évaluation d'une allégation au titre de l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes concernant le manquement allégué de l'Argentine à l'obligation de notifier certaines modifications de la sauvegarde en cause qui, de l'avis des CE, rendaient la mesure plus restrictive que celle qui avait été appliquée à l'origine. Il a noté que l'Accord sur les sauvegardes n'envisageait pas de modifications restrictives d'une sauvegarde et qu'il ne contenait donc pas de prescriptions en matière de notification pour ces modifications. Toutefois, il a explicitement refusé d'émettre un avis sur la mise en conformité sur le fond de ces modifications avec l'article 7 de l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁹⁴ Ainsi, le rapport du

⁵⁹² Turquie, première communication écrite, paragraphe 358; deuxième communication écrite, paragraphe 250 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 8.303).

⁵⁹³ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 8.303. (mise en relief dans l'original)

⁵⁹⁴ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 8.303.

Groupe spécial auquel la Turquie fait référence n'étaye pas l'argument de cette dernière concernant l'allégation au titre de l'article 7:4.

7.324. Nous ne sommes donc pas convaincus que la première phrase de l'article 7:4 empêche un Membre de réduire l'ampleur de la libéralisation à réaliser à intervalles réguliers après avoir initialement annoncé une ampleur différente.

7.325. La Turquie soutient que l'ajustement du rythme de la libéralisation effectué par la Commission européenne au motif que la libéralisation prévue dans la détermination définitive pourrait faire en sorte que le volume des importations au cours de la troisième année d'application atteigne le même niveau que celui de 2018, était inapproprié.⁵⁹⁵ Partageant l'avis de la Suisse, la Turquie soutient que le fait d'ajuster le rythme de la libéralisation sur la base de circonstances postérieures à l'imposition de la sauvegarde définitive qui sont sans rapport avec l'accroissement des importations sur la base duquel la sauvegarde a été appliquée, ne permettrait pas d'atteindre l'objectif consistant à faciliter l'ajustement aux nouvelles conditions de concurrence causées par l'accroissement des importations.⁵⁹⁶ Conformément à cet ajustement, même si les contingents tarifaires étaient libéralisés de 3% pour les deuxième et troisième années d'application de la sauvegarde définitive au lieu des 5% prévus dans la détermination définitive, la branche de production de l'UE serait néanmoins exposée à des niveaux de concurrence des importations plus élevés à cause de cette libéralisation. La Turquie n'a ni expliqué ni signalé quoi que ce soit dans les éléments de preuve versés au dossier indiquant pourquoi cette libéralisation ne faciliterait pas l'ajustement de la branche de production de l'UE en l'espèce.

7.326. Par conséquent, nous ne souscrivons pas à l'argument de la Turquie selon lequel en réduisant le rythme de la libéralisation des contingents tarifaires de 5% pour les deuxième et troisième années d'application de la sauvegarde définitive, comme il est indiqué dans la détermination définitive, à 3%, par le biais du règlement relatif au premier réexamen, l'Union européenne a rendu la sauvegarde définitive incompatible avec l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes.

7.10.1.2.2 Question de savoir si certaines modifications de la sauvegarde définitive ont entraîné une incompatibilité avec l'article 7:4

7.327. La Turquie fait valoir que la sauvegarde définitive est incompatible avec l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes parce que certaines modifications introduites par les règlements relatifs aux premier et deuxième réexamens l'ont rendue plus restrictive pour le commerce que ce qui avait été déterminé initialement.⁵⁹⁷ L'Union européenne fait valoir que les modifications apportées à la sauvegarde définitive par les règlements relatifs aux premier et deuxième réexamens sont compatibles avec l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁹⁸

7.328. Parmi les tierces parties, la Suisse fait valoir que le Groupe spécial doit évaluer si les modifications mentionnées par la Turquie ont rendu la sauvegarde plus restrictive et, dans l'affirmative, conclure que ces modifications sont incompatibles avec l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁹⁹

7.329. La Turquie indique que les modifications ci-après, apportées à la sauvegarde définitive par les règlements relatifs aux premier et deuxième réexamens, ont rendu la sauvegarde définitive plus restrictive que ce qui avait été déterminé initialement:

- a. l'établissement d'une limitation pour chaque pays exportateur consistant à ne pas dépasser un taux d'utilisation de 30% du contingent tarifaire global pour la catégorie de produits 1⁶⁰⁰;

⁵⁹⁵ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 255.

⁵⁹⁶ Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 257.

⁵⁹⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphe 366; deuxième communication écrite, paragraphe 263.

⁵⁹⁸ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 305.

⁵⁹⁹ Suisse, communication en tant que tierce partie, paragraphe 31.

⁶⁰⁰ Règlement relatif au premier réexamen (pièce TUR-9), article 1 1) a), considérant 26.

- b. la restriction des importations relevant de la catégorie de produits 4.B aux exportateurs qui pouvaient démontrer une utilisation finale dans le secteur automobile⁶⁰¹;
- c. l'imposition d'un plafond de 30% par pays en ce qui concerne l'utilisation du contingent tarifaire global pour les catégories de produits 13 et 16⁶⁰²;
- d. la réduction du rythme de la libéralisation⁶⁰³;
- e. la décision de gérer les contingents tarifaires par pays sur une base trimestrielle⁶⁰⁴;
- f. la division du contingent tarifaire global pour la catégorie de produits 1 en contingents tarifaires par pays et en un contingent tarifaire résiduel⁶⁰⁵; et
- g. la révision du système d'accès au contingent tarifaire résiduel pendant le dernier trimestre de la troisième année de la sauvegarde définitive pour les pays bénéficiant de contingents tarifaires par pays.⁶⁰⁶

7.330. Nous notons, pour toutes les modifications énumérées au paragraphe précédent, qu'à l'exception des points b) et d), la Turquie a uniquement identifié les modifications concernées et affirmé qu'elles avaient rendu la sauvegarde définitive plus restrictive que ce qui avait été déterminé initialement, d'une manière incompatible avec l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes. Nous ne considérons pas que la simple identification de ces modifications soit suffisante, sans aucune explication l'accompagnant, pour démontrer que les modifications ont rendu la sauvegarde définitive plus restrictive que ce qui avait été déterminé initialement, d'une manière incompatible avec l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes. Nous estimons donc que la Turquie n'a pas établi *prima facie* que les modifications identifiées plus haut aux points a), c), e), f) et g) ont rendu la sauvegarde définitive plus restrictive que ce qui avait été déterminé initialement, d'une manière incompatible avec l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes.

7.331. Nous passons donc à l'examen de l'argument de la Turquie concernant la modification de la sauvegarde définitive figurant plus haut au point b) du paragraphe 7.329, à savoir la restriction des importations relevant de la catégorie de produits 4.B aux exportateurs qui pouvaient démontrer une utilisation finale dans le secteur automobile. Dans le règlement relatif au premier réexamen, la Commission européenne a introduit une prescription imposant aux importateurs de démontrer que le produit considéré était destiné à une utilisation finale dans le secteur automobile pour être classé dans la catégorie de produits 4.B (prescription relative à la destination particulière dans le secteur automobile).⁶⁰⁷ Dans le même temps, la Commission européenne a élargi et révisé le champ de la catégorie de produits 4.A pour faire en sorte que les produits qui ne remplissaient plus les conditions requises pour être classés dans la catégorie 4.B puissent être classés comme appartenant à la catégorie de produits 4.A.⁶⁰⁸ La Turquie fait valoir qu'avec l'introduction de la prescription relative à la destination particulière dans le secteur automobile, l'accès au contingent tarifaire pour la catégorie de produits 4.B est devenu plus contraignant, et donc plus restrictif que ce qui avait été déterminé initialement et, par conséquent, incompatible avec l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes.⁶⁰⁹

7.332. Nous notons, et les parties l'ont confirmé⁶¹⁰ en réponse à une question du Groupe spécial, que la prescription relative à la destination particulière dans le secteur automobile a été abrogée rétroactivement par le règlement modificatif du 15 janvier 2020, moins de quatre mois après avoir été introduite par le règlement relatif au premier réexamen, qui était entré en vigueur le

⁶⁰¹ Règlement relatif au premier réexamen (pièce TUR-9), article 1 1) a), considérants 29 à 40.

⁶⁰² Règlement relatif au premier réexamen (pièce TUR-9), article 1 1) b), considérant 94.

⁶⁰³ Règlement relatif au premier réexamen (pièce TUR-9), article 1 2) b), considérant 156.

⁶⁰⁴ Règlement relatif au deuxième réexamen (pièce TUR-12), article 1 1) a) et annexe II, considérant 40.

⁶⁰⁵ Règlement relatif au deuxième réexamen (pièce TUR-12), article 1 1) a) et annexe II, considérant 49.

⁶⁰⁶ Règlement relatif au deuxième réexamen (pièce TUR-12), article 1 1) b) et annexe III, considérant 88.

⁶⁰⁷ Règlement relatif au premier réexamen (pièce TUR-9), considérant 35.

⁶⁰⁸ Règlement relatif au premier réexamen (pièce TUR-9), considérant 37.

⁶⁰⁹ Turquie, première communication écrite, paragraphe 262.

⁶¹⁰ Turquie, réponse à la question n° 53 du Groupe spécial, paragraphe 1; Union européenne, réponse à la question n° 53 du Groupe spécial, paragraphe 7.

1^{er} octobre 2019.⁶¹¹ Étant donné que la prescription relative à la destination particulière dans le secteur automobile n'est plus en vigueur, nous n'avons pas à examiner l'argument de la Turquie concernant cette prescription pour régler le présent différend, et nous nous abstenons de le faire.

7.333. En ce qui concerne l'argument de la Turquie concernant le point d) du paragraphe 7.329 plus haut, à savoir la réduction du rythme de la libéralisation initialement annoncé, nous avons déjà rejeté plus haut les arguments de la Turquie concernant la compatibilité de cette modification avec l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes dans la section 7.10.1.2.1.

7.10.2 Article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes

7.334. La Turquie fait valoir qu'en rendant la sauvegarde définitive plus restrictive que ce qui avait été déterminé initialement et en réduisant le rythme de la libéralisation par le biais des règlements relatifs aux premier et deuxième réexamens, l'Union européenne n'a pas appliqué la mesure définitive que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement, agissant ainsi d'une manière incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.⁶¹² Spécifiquement, elle fait valoir qu'en augmentant le caractère restrictif et en réduisant le rythme de la libéralisation de la sauvegarde définitive alors que l'évaluation du dommage ou de la menace de dommage restait la même, l'Union européenne n'a plus appliqué la sauvegarde définitive que dans la mesure "nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave".⁶¹³ En outre, d'après la Turquie, en rendant la sauvegarde définitive plus restrictive et en réduisant le rythme de la libéralisation, l'Union européenne a aussi dissuadé la branche de production de l'UE d'entreprendre les efforts appropriés aux fins de l'ajustement.⁶¹⁴

7.335. L'Union européenne soutient que le Groupe spécial doit rejeter l'allégation de la Turquie au titre de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.⁶¹⁵

7.336. Nous notons que la Turquie s'appuie sur les mêmes faits et arguments pour étayer son allégation au titre de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes que ceux auxquels elle a eu recours pour étayer son allégation au titre de l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes examinée plus haut dans la section 7.10.1.2. Nous avons constaté plus haut, dans la section 7.10.1.2.2, que la Turquie n'avait fourni aucune explication de la manière dont les modifications pertinentes apportées à la sauvegarde définitive par les règlements relatifs aux premier et deuxième réexamens mentionnées par la Turquie avaient rendu la mesure plus restrictive d'une manière qui donnerait lieu à une incompatibilité avec l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes.⁶¹⁶ Nous avons aussi rejeté, dans la section 7.10.1.2.1, l'affirmation de la Turquie selon laquelle la réduction du rythme de la libéralisation de la sauvegarde définitive dissuadait nécessairement la branche de production de l'UE d'entreprendre des ajustements. Étant donné que l'allégation de la Turquie au titre de l'article 5:1 repose sur les mêmes motifs et présente les mêmes lacunes, nous constatons que la Turquie n'a pas établi que l'Union européenne avait agi d'une manière incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

7.11 Article II:1 du GATT de 1994

7.337. La Turquie allègue aussi que la sauvegarde définitive est incompatible avec l'article II:1 b) du GATT de 1994. Elle fait valoir que le droit hors contingent de 25% énoncé dans la sauvegarde définitive constitue d'"autres droits ou impositions" au sens de l'article II:1 b) et que, du fait des

⁶¹¹ Règlement d'exécution (UE) n° 2020/35 de la Commission européenne (pièce TUR-10), considérant 9 ("le présent règlement s'applique de manière rétroactive et abroge, à compter du 1^{er} octobre 2019, l'exigence de destination particulière introduite par le règlement modificatif"); règlement relatif au premier réexamen (pièce TUR-9), article 3, considérant 36.

⁶¹² Turquie, première communication écrite, paragraphe 367. Nous rappelons que la Turquie a aussi présenté d'autres arguments à l'appui de son allégation au titre de l'article 5:1, que nous avons examinés séparément, plus haut dans la section 7.8.1.

⁶¹³ Turquie, première communication écrite, paragraphe 367.

⁶¹⁴ Turquie, première communication écrite, paragraphe 367.

⁶¹⁵ Union européenne, première communication écrite, paragraphe 306.

⁶¹⁶ Comme nous l'avons dit au paragraphe 7.332 plus haut, nous n'avons pas besoin de formuler de constatations sur les arguments de la Turquie concernant les prescriptions relatives à la destination particulière dans le secteur automobile car cette prescription n'est plus en vigueur.

incompatibilités alléguées avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, ces droits ou impositions ne sont pas justifiés par l'article XIX et sont donc incompatibles avec l'article II:1 b).⁶¹⁷

7.338. Nous rappelons que nous avons déjà constaté que la sauvegarde définitive i) était incompatible avec l'article XIX:1 a) parce que la Commission européenne n'avait pas établi que l'accroissement des importations était survenu "par suite de" l'évolution imprévue des circonstances sur laquelle elle s'était appuyée et qu'elle n'avait pas identifié les engagements dont l'effet avait entraîné l'accroissement dommageable des importations, et ii) était incompatible avec l'article 4.1 b) de l'Accord sur les sauvegardes parce qu'elle reposait sur une détermination de l'existence d'une menace de dommage qui n'était pas "fond[ée] sur des faits". Au vu de ce qui précède, nous ne jugeons pas nécessaire d'examiner si, pour les mêmes raisons, la sauvegarde définitive est aussi incompatible avec l'article II:1 du GATT de 1994.

8 CONCLUSIONS, RECOMMANDATION ET DEMANDE DE SUGGESTION

8.1. Pour les raisons exposées dans le présent rapport, nous concluons ce qui suit:

- a. la Turquie a *établi* que la sauvegarde définitive était incompatible avec:
 - i. l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, parce que la Commission européenne n'a pas déterminé que l'accroissement des importations avait eu lieu par suite de l'évolution imprévue des circonstances qu'elle avait identifiée, et n'a pas identifié dans ses rapports publiés les engagements dont l'effet avait entraîné l'accroissement des importations; et
 - ii. l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, parce que deux éléments centraux de la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave formulée par la Commission européenne n'étaient pas "fond[és] sur des faits", comme l'exigeait cette disposition.
- b. La Turquie *n'a pas établi* que la sauvegarde définitive était incompatible avec:
 - i. l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1, 3:1, 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes en raison de l'approche de la Commission européenne s'agissant des produits visés;
 - ii. l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1 et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes en raison d'erreurs alléguées dans la détermination par la Commission européenne d'un accroissement des importations;
 - iii. l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes parce que la Commission européenne n'a pas tenu compte des données des six premiers mois de 2018 pour déterminer la taille des contingents tarifaires, ou en raison du Règlement sur les doubles mesures correctives, ou parce que l'Union européenne a réduit le rythme de la libéralisation ou, selon les allégations, a rendu la mesure plus restrictive;
 - iv. l'article XIII:2 d) et le texte introductif de l'article XIII:2 du GATT de 1994 ainsi que l'article 5:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes parce que la Commission européenne n'a pas tenu compte des données des six premiers mois de 2018 pour la répartition des contingents tarifaires; et
 - v. l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes parce que l'Union européenne a réduit le rythme de la libéralisation et, selon les allégations, a rendu la mesure plus restrictive.
- c. Nous ne jugeons pas nécessaire de décider si la sauvegarde définitive est incompatible avec:

⁶¹⁷ Turquie, première communication écrite, paragraphes 375 à 380.

- i. l'article 4:1 a) et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes pour des raisons identiques en substance à celles qui sont présentées au titre de l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes;
 - ii. l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes du fait de l'incompatibilité avec l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes;
 - iii. l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes en raison d'erreurs dans la détermination du lien de causalité;
 - iv. les articles 2:1, 5:1 et 7:1 de l'Accord sur les sauvegardes du fait de l'incompatibilité alléguée avec l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes; et
 - v. l'article II:1 b) du GATT de 1994 du fait de l'incompatibilité avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.
- d. La prescription relative à la destination particulière dans le secteur automobile n'est plus en vigueur, et nous ne la prenons pas en considération dans l'examen de la sauvegarde définitive.
- e. La sauvegarde provisoire n'est plus en vigueur, et nous ne formulons pas de constatations sur sa compatibilité avec les accords visés.

8.2. Aux termes de l'article 3:8 du Mémoire d'accord, "[d]ans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé, la mesure en cause est présumée annuler ou compromettre un avantage". Nous concluons que, pour autant que la sauvegarde définitive est incompatible avec le GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes, elle a annulé ou compromis les avantages découlant pour la Turquie de ces accords.

8.3. Conformément à l'article 19:1 du Mémoire d'accord, nous recommandons que l'Union européenne rende sa mesure conforme à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994.

8.4. En plus de nous demander de faire des recommandations, la Turquie nous demande de suggérer que l'Union européenne mette en œuvre notre recommandation en abrogeant la sauvegarde en cause, conformément à l'article 19:1 du Mémoire d'accord.⁶¹⁸

8.5. L'article 19:1 du Mémoire d'accord contient deux éléments. Premièrement, "[d]ans les cas où un groupe spécial ou l'Organe d'appel conclura qu'une mesure est incompatible avec un accord visé, il *recommandera* que le Membre concerné la rende conforme audit accord".⁶¹⁹ Ainsi, les groupes spéciaux sont tenus de faire cette recommandation lorsqu'une incompatibilité est établie. Deuxièmement, "[o]utre les recommandations qu'il fera, le groupe spécial ou l'Organe d'appel *pourra* suggérer au Membre concerné des façons de mettre en œuvre ces recommandations."⁶²⁰ Ainsi, les suggestions s'ajoutent aux recommandations, et le choix de faire ou non de telles suggestions relève complètement du pouvoir discrétionnaire de chaque groupe spécial.⁶²¹

⁶¹⁸ Turquie, première communication écrite, paragraphe 382.

⁶¹⁹ Pas de mise en relief dans l'original; note de bas de page omise.

⁶²⁰ Pas de mise en relief dans l'original.

⁶²¹ Voir aussi, par exemple, le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Maintien de la réduction à zéro*, paragraphe 389.

8.6. Certains groupes spéciaux ont fait des suggestions au titre de l'article 19:1 du Mémorandum d'accord.⁶²² D'autres ont préféré s'abstenir de le faire, faisant en particulier le raisonnement selon lequel le choix du mode de mise en œuvre appartient, en premier lieu, au Membre concerné.⁶²³

8.7. En l'espèce, nous nous abstenons de formuler une suggestion au titre de l'article 19:1 du Mémorandum d'accord.

⁶²² Rapports des Groupes spéciaux *Argentine – Droits antidumping sur la viande de volaille*, paragraphes 8.3 à 8.7; *États-Unis – Loi sur la compensation (Amendement Byrd)*, paragraphe 8.6; *États-Unis – Fils de coton*, paragraphes 8.4 et 8.5; *Guatemala – Ciment II*, paragraphes 9.4 à 9.6; *États-Unis – Vêtements de dessous*, paragraphes 8.1 à 8.3; *Mexique – Tubes et tuyaux*, paragraphes 8.7 à 8.12; *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphes 8.7 et 8.8; *États-Unis – Plomb et bismuth II*, paragraphe 8.2; *Inde – Restrictions quantitatives*, paragraphes 7.1 à 7.7; *CE – Bananes III (article 21:5 – Équateur)*, paragraphes 6.154 à 6.159; *CE – Marques et indications géographiques (Australie)* et *CE – Marques et indications géographiques (États-Unis)*, paragraphes 8.4 et 8.5; *CE – Subventions à l'exportation de sucre (Australie)*, *CE – Subventions à l'exportation de sucre (Brésil)*, et *CE – Subventions à l'exportation de sucre (Thaïlande)*, paragraphes 8.6 à 8.8; et *Pakistan – Pellicules en PPOB (É.A.U.)* [appel formé par le Pakistan le 22 février 2021], paragraphe 9.6.

⁶²³ Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial *Australie – Mesures antidumping visant le papier*, paragraphe 8.6.