

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

*Rapport du Groupe spécial*

Le rapport du Groupe spécial "États-Unis – Mesures de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie" est distribué à tous les Membres conformément au Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Il est mis en distribution non restreinte le 21 décembre 2000 en application des Procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC (WT/L/160/Rev.1). Il est rappelé aux Membres que, conformément au Mémoire d'accord sur le règlement des différends, seules les parties au différend pourront faire appel du rapport d'un groupe spécial. L'appel sera limité aux questions de droit couvertes par le rapport du Groupe spécial et aux interprétations de droit données par celui-ci. Il n'y aura pas de communication *ex parte* avec le Groupe spécial ou l'Organe d'appel en ce qui concerne les questions que l'un ou l'autre examine.

Note du Secrétariat: Le présent rapport du Groupe spécial sera adopté par l'Organe de règlement des différends (ORD) dans les 60 jours suivant sa date de distribution, à moins qu'une partie au différend ne décide de faire appel ou que l'ORD ne décide par consensus de ne pas l'adopter. Si le rapport du Groupe spécial fait l'objet d'un appel formé devant l'Organe d'appel, il ne sera pas examiné par l'ORD, en vue de son adoption, avant l'achèvement de la procédure d'appel. Des renseignements sur la situation à cet égard peuvent être obtenus auprès du Secrétariat de l'OMC.



## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
<b>I. INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
A. PLAINTÉ DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE .....	1
B. PLAINTÉ DE L'AUSTRALIE .....	1
C. ÉTABLISSEMENT ET COMPOSITION DU GROUPE SPÉCIAL.....	1
D. PROCÉDURE DU GROUPE SPÉCIAL.....	2
<b>II. ASPECTS FACTUELS .....</b>	<b>2</b>
<b>III. CONSTATATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES.....</b>	<b>3</b>
A. AUSTRALIE .....	3
B. NOUVELLE-ZÉLANDE.....	5
C. ÉTATS-UNIS .....	6
<b>IV. ARGUMENTS DES PARTIES .....</b>	<b>6</b>
<b>V. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES.....</b>	<b>6</b>
A. DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES DEMANDÉES AU GROUPE SPÉCIAL PAR LES PARTIES.....	6
1. <b>Australie</b> .....	<b>6</b>
2. <b>Nouvelle-Zélande</b> .....	<b>7</b>
3. <b>États-Unis</b> .....	<b>7</b>
B. INSUFFISANCE ALLÉGUÉE DE LA DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT D'UN GROUPE SPÉCIAL.....	7
1. <b>Arguments initiaux des parties</b> .....	<b>7</b>
2. <b>Réponse écrite du Groupe spécial et demande d'observations</b> .....	<b>9</b>
3. <b>Observations des parties</b> .....	<b>9</b>
4. <b>Décision du Groupe spécial</b> .....	<b>10</b>
5. <b>Raisonnement</b> .....	<b>11</b>

C.	DEMANDE VISANT À EXCLURE LA LOI DES ÉTATS-UNIS DU CHAMP DU MANDAT DU GROUPE SPÉCIAL.....	21
1.	<b>Arguments des parties</b> .....	21
2.	<b>Décision rendue à la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties</b> .....	21
3.	<b>Raisonnement</b> .....	22
D.	COMMUNICATION ET PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS.....	22
1.	<b>Arguments des parties</b> .....	22
2.	<b>Décision rendue à la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties</b> .....	23
3.	<b>Raisonnement</b> .....	23
VI.	<b>RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE</b> .....	23
A.	DEMANDES DE RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE PRÉSENTÉES PAR L'AUSTRALIE.....	24
B.	DEMANDES DE RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE PRÉSENTÉES PAR LA NOUVELLE-ZÉLANDE.....	24
C.	DEMANDES DE RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE PRÉSENTÉES PAR LES ÉTATS-UNIS.....	25
VII.	<b>QUESTIONS DE FOND</b> .....	28
A.	CRITÈRES D'EXAMEN .....	28
B.	EXISTENCE D'UNE "ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES" .....	29
1.	<b>Analyse interprétative générale de l'article XIX du GATT de 1994</b> .....	29
2.	<b>Examen de l'"évolution imprévue des circonstances" dans la présente affaire</b> .....	35
C.	DÉFINITION DE LA BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE .....	38
1.	<b>Introduction</b> .....	38
2.	<b>Contexte</b> .....	39
3.	<b>Arguments des parties</b> .....	40
4.	<b>Analyse faite par le Groupe spécial</b> .....	43
5.	<b>Constatations concernant la définition de la branche de production nationale</b> .....	61
6.	<b>"Économie jurisprudentielle" et analyse des allégations additionnelles</b> .....	61

D.	MENACE DE DOMMAGE GRAVE.....	62
1.	<b>Le critère prévu dans l'Accord sur les sauvegardes pour analyser une menace de dommage grave .....</b>	<b>62</b>
2.	<b>Question de savoir si l'ITC a évalué au cours de l'enquête tous les facteurs relatifs au dommage énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG.....</b>	<b>67</b>
3.	<b>L'analyse de la menace de dommage grave faite par l'ITC au cours de l'enquête .....</b>	<b>74</b>
4.	<b>Représentativité des données rassemblées .....</b>	<b>81</b>
5.	<b>Conclusions concernant la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave établie par l'ITC dans la présente affaire .....</b>	<b>85</b>
E.	CRITÈRE DE CAUSALITÉ ET NON-IMPUTATION DE FACTEURS AUTRES QUE LES IMPORTATIONS.....	85
1.	<b>Introduction.....</b>	<b>85</b>
2.	<b>Analyse interprétative générale du lien de causalité et non-imputation d'"autres facteurs".....</b>	<b>87</b>
3.	<b>L'enquête de l'ITC concernant le lien de causalité et la non-imputation d'"autres facteurs".....</b>	<b>91</b>
4.	<b>Conclusions concernant le lien de causalité et la non-imputation d'"autres facteurs".....</b>	<b>97</b>
F.	ALLÉGATIONS AU TITRE DES ARTICLES 2, 3, 5, 8, 11 ET 12 DE L'ACCORD SG ET DES ARTICLES I <sup>ER</sup> ET II DU GATT DE 1994.....	98
<b>VIII.</b>	<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>98</b>
ANNEXE 1-1	PREMIÈRE COMMUNICATION DE L'AUSTRALIE.....	A-1
ANNEXE 1-2	LETTRE DE L'AUSTRALIE .....	A-65
ANNEXE 1-3	OBSERVATIONS DE L'AUSTRALIE AU SUJET DE LA DEMANDE DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES PRÉSENTÉES PAR LES ÉTATS-UNIS .....	A-66
ANNEXE 1-4	DÉCLARATION ORALE DE L'AUSTRALIE AU SUJET DE LA DEMANDE DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES DES ÉTATS-UNIS .....	A-77
ANNEXE 1-5	DÉCLARATION ORALE DE L'AUSTRALIE CONCERNANT LA DEMANDE AUSTRALIENNE DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES .....	A-80
ANNEXE 1-6	PREMIÈRE DÉCLARATION ORALE DE L'AUSTRALIE.....	A-82
ANNEXE 1-7	RÉPONSES DE L'AUSTRALIE AUX QUESTIONS DU GROUPE SPÉCIAL.....	A-98
ANNEXE 1-8	DEUXIÈME COMMUNICATION DE L'AUSTRALIE.....	A-116
ANNEXE 1-9	DÉCLARATION LIMINAIRE DE L'AUSTRALIE À LA DEUXIÈME RÉUNION DE FOND .....	A-159

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

## I. INTRODUCTION

### A. PLAINTE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

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

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

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

### B. PLAINTE DE L'AUSTRALIE

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

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

1.6 Le 14 octobre 1999, l'Australie a demandé l'établissement d'un groupe spécial pour examiner la question.<sup>4</sup>

### C. ÉTABLISSEMENT ET COMPOSITION DU GROUPE SPÉCIAL

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

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

"Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par la Nouvelle-Zélande dans le document WT/DS177/4 et par l'Australie dans le document WT/DS178/5 et Corr.1, la question portée devant l'ORD par la Nouvelle-Zélande et l'Australie dans ces documents; faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans lesdits accords."

---

<sup>1</sup> WT/DS/177/1.

<sup>2</sup> WT/DS/177/4.

<sup>3</sup> WT/DS/178/1 et Corr.1.

<sup>4</sup> WT/DS/178/5 et Corr.1.

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

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

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

#### D. PROCÉDURE DU GROUPE SPÉCIAL

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

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

## II. ASPECTS FACTUELS

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

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

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

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

---

<sup>5</sup> G/SG/N/6/USA/5 (pièce n° 3 des États-Unis).

<sup>6</sup> G/SG/N/8/USA/3 (pièce n° 4 des États-Unis).

<sup>7</sup> Publication n° 3176 de l'ITC, "Lamb Meat", Enquête TA-201-68, avril 1999. ("Rapport de l'ITC", pièce n° 1 des États-Unis.)

<sup>8</sup> G/SG/N/8/USA/3/Rev.1 (pièce n° 5 des États-Unis).

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

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

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

#### Attributions par pays

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

#### Droits de douane

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

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

### III. CONSTATATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES

#### A. AUSTRALIE

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

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

<sup>9</sup> G/L/313, G/SG/19 (pièce n° 8 des États-Unis).

<sup>10</sup> Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau (pièce n° 2 des États-Unis).

<sup>11</sup> G/SG/N/10/USA/3 (pièce n° 6 des États-Unis).

<sup>12</sup> G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1 (pièce n° 7 des États-Unis).

<sup>13</sup> G/SG/N/11/USA et G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1 (pièces n° 6 et 7 des États-Unis).

la "branche de production nationale" "... par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent Accord ..." <sup>14</sup> contrairement à ce qu'exige l'article XIX:1 du GATT de 1994;

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

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

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

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

- les données étaient insuffisantes et ne corroboraient pas la détermination, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 de l'Accord SG;
- l'ITC n'a pas satisfait aux prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG selon lesquelles, pour qu'il y ait constatation de l'existence d'une menace de dommage grave, celui-ci doit être imminent et "[l]a détermination de l'existence d'une menace de dommage grave se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités";
- la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, du fait qu'elle impute à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs, était contraire à l'article 4:2 b) de l'Accord SG; et
- l'ITC n'a pas pris en considération tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG;

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

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

---

<sup>14</sup> Article XIX:1 du GATT de 1994.

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

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

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

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

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

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

- a) constate que la mesure est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994 et que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994;
- b) constate que les États-Unis ont de ce fait manqué à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994; et
- c) recommande que les États-Unis rendent la mesure conforme à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994.

B. NOUVELLE-ZÉLANDE

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

- a) La mesure des États-Unis n'est pas destinée à faire face à "l'évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX du GATT et n'est donc pas conforme à l'article 2:1 ni à l'article 11 de l'Accord SG.
- b) Les États-Unis n'ont pas démontré que leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents" était menacée de "dommage grave", contrairement à ce qu'exige l'article 2:1 de l'Accord SG.
- c) Les États-Unis n'ont pas démontré que la menace de dommage grave pour leur branche de production nationale était causée par un accroissement des importations, contrairement à ce qu'exige l'article 2:1 de l'Accord SG.
- d) Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui n'était ni nécessaire pour prévenir un dommage grave ni nécessaire pour faciliter l'ajustement, en violation de l'article 5:1 de l'Accord SG, et n'ont pas publié leurs constatations et conclusions

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

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

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

#### C. ÉTATS-UNIS

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

### IV. ARGUMENTS DES PARTIES

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

### V. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

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

##### 1. Australie

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

- a) tous les renseignements confidentiels figurant dans le rapport de l'ITC sur lesquels étaient fondées sa détermination et sa recommandation; et
- b) tous les renseignements, y compris les détails des délibérations et analyses éventuelles, et les documents pris en compte par l'Administration des États-Unis ou le Président des États-Unis pour prendre la décision d'appliquer la mesure incriminée.

---

<sup>15</sup> Première communication de l'Australie, annexe 1-1, paragraphes 15 et suivants.

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

## 2. Nouvelle-Zélande

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

## 3. États-Unis

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

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

#### 1. Arguments initiaux des parties

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

"Chaque disposition juridique citée dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande comporte des obligations multiples, mais les obligations précises visées ne sont indiquées dans aucune des demandes. Ni l'énumération des articles ni aucun autre élément contenu dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial ne précise celle des obligations multiples qui pourrait être en jeu.<sup>18</sup>

...

Les États-Unis n'affirment pas avoir subi un préjudice important ... eu égard aux allégations ... au titre des articles I<sup>er</sup>, II et XIX, du GATT de 1994 et des articles 5, 11 et 12 de l'Accord [sur les sauvegardes], puisqu'ils pouvaient prévoir quelles étaient les dispositions qui allaient être en jeu dans cette procédure. Toutefois, la simple énumération des articles 2, 3 et 4 de l'Accord [sur les sauvegardes], sans explication des allégations réelles, ne satisfait pas aux critères de l'article 6 du Mémoire d'accord et a causé un préjudice important aux États-Unis en compromettant leur capacité de répondre aux allégations des parties plaignantes.<sup>19</sup> ...

---

<sup>16</sup> Article 11 du Mémoire d'accord: "... En conséquence, un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions, et formuler d'autres constatations propres à aider l'ORD à faire des recommandations ou à statuer ainsi qu'il est prévu dans les accords visés. ..."

<sup>17</sup> Première communication de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphes 7.22 et suivants.

<sup>18</sup> Demande de décisions préliminaires présentée par les États-Unis, 5 mai 2000, annexe 3-1, paragraphe 5.

<sup>19</sup> *Id.*, paragraphe 6.

... à propos ... des obligations énoncées à l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, on ne pouvait pas dire si l'Australie et/ou la Nouvelle-Zélande avançaient une allégation concernant 1) [la définition de] la menace de dommage grave définie à l'article 4:1 b); 2) la branche de production nationale [de produits similaires ou directement concurrents] définie à l'article 4:1 c); 3) l'un des facteurs économiques à évaluer qui sont mentionnés à l'article 4:2 a) ou l'ensemble de ces facteurs; 4) le lien de causalité (article 4:2 b)); ou 5) l'analyse publiée de l'affaire requise par l'article 4:2 c)".<sup>20</sup>

Du fait de l'insuffisance des demandes d'établissement d'un groupe spécial, ce n'est que lorsque l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont déposé leurs premières communications écrites que les États-Unis ont pu se faire une idée de leurs allégations juridiques réelles.<sup>21</sup>

L'insuffisance des demandes d'établissement d'un groupe spécial a gravement gêné les États-Unis pour préparer leurs moyens de défense. Elle ne leur a pas permis de se faire une idée de la véritable nature des allégations formulées à l'encontre de la mesure qu'ils avaient adoptée et les a contraints à deviner, parmi les nombreuses obligations énoncées dans ces divers articles, celles qui étaient en cause dans cette affaire. Cet état de fait a gravement limité leur capacité de commencer à préparer leurs moyens de défense. Le processus de règlement des différends est censé être un processus relativement rapide. Une condition essentielle de cette rapidité est que les allégations doivent être énoncées clairement au moment voulu. Le non-respect de cette disposition porte préjudice à la partie défenderesse et compromet l'équité de tout le processus. Il joue en fait au détriment de la partie défenderesse."<sup>22</sup>

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

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

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

---

<sup>20</sup> *Id.*, paragraphe 7.

<sup>21</sup> *Id.*, paragraphe 8.

<sup>22</sup> *Id.*, paragraphe 9.

<sup>23</sup> *Id.*, paragraphe 14.

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

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

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

"Le Groupe spécial a pris note des décisions préliminaires et de la prorogation du délai prévu pour la présentation de leur première communication demandées par les États-Unis le 5 mai 2000, ainsi que des lettres du 9 mai 2000 adressées par la Nouvelle-Zélande et l'Australie en réponse à cette demande.

Le Groupe spécial a également pris note de la demande de décision préliminaire de l'Australie figurant au paragraphe 15 de sa première communication du 20 avril 2000 et des déclarations de la Nouvelle-Zélande figurant aux paragraphes 7.22 et suivants de sa première communication du 20 avril 2000.

Conformément au paragraphe 13 des procédures de travail du Groupe spécial, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont invitées à faire connaître par écrit, pour le mercredi 17 mai 2000, leurs vues au sujet de la demande de décisions préliminaires des États-Unis; et conformément au même paragraphe, les États-Unis sont invités à exposer dans leur première communication leurs autres vues éventuelles sur la demande de l'Australie.

Les parties au présent différend devraient être prêtes à exposer leurs vues sur le fond des questions soulevées dans les communications susmentionnées le premier jour de la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties, c'est-à-dire le 25 mai 2000.

Dans l'intervalle, et sans préjudice de ses décisions concernant les questions préliminaires, le Groupe spécial a décidé de proroger [du jeudi 11 mai 2000] au lundi 15 mai 2000 le délai prévu pour le dépôt de la première communication des États-Unis. Pour cette raison, le délai ménagé aux tierces parties pour présenter leurs communications écrites est aussi prorogé, jusqu'au vendredi 19 mai 2000. Pour le reste, le calendrier des travaux du Groupe spécial annoncé précédemment reste inchangé."

## **3. Observations des parties**

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

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

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

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

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

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

#### **4. Décision du Groupe spécial**

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

---

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

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

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

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

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

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

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

## 5. Raisonnement

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

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

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

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

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

- i) être présentée par écrit;
- ii) préciser si des consultations ont eu lieu;
- iii) indiquer les mesures spécifiques en cause; et

---

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

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

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

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

"L'Australie considère que cette mesure, et les mesures et décisions connexes prises par les États-Unis, sont incompatibles avec les obligations découlant pour les États-Unis de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994, en particulier avec les dispositions ci-après:

articles 2, 3, 4, 5, 8, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes, et articles I<sup>er</sup>, II et XIX du GATT de 1994."

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

"La Nouvelle-Zélande considère que cette mesure est incompatible avec les obligations découlant pour les États-Unis des dispositions ci-après:

articles 2, 3, 4, 5, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes; et articles I<sup>er</sup>, II et XIX du GATT de 1994."

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>27</sup> *Id.*, paragraphe 124.

<sup>28</sup> Demande de décision préliminaire présentée par les États-Unis, annexe 3-1, paragraphe 6.

<sup>29</sup> *Id.*, paragraphe 7.

<sup>30</sup> *Id.*, paragraphe 8.

<sup>31</sup> *Id.*, paragraphe 9.

<sup>32</sup> *Id.*, paragraphe 5.

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

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

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

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

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

---

<sup>33</sup> Rapport de l'Organe d'appel  *Corée – Produits laitiers* , paragraphe 129.

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

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

## b) Circonstances entourant l'affaire

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

### Discussion au Comité des sauvegardes

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

### Consultations

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>37</sup> Pièces n° 11 de la Nouvelle-Zélande, n° 25 de l'Australie et n° 35 de l'Australie.

<sup>38</sup> Pièces n° 12 de la Nouvelle-Zélande, n° 27 de l'Australie et n° 36 de l'Australie.

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

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

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

#### Établissement du Groupe spécial par l'ORD

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

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

---

<sup>40</sup> WT/DS177/4 et WT/DS178/5 et Corr. 1 (figurant à l'annexe 5).

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

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

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

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

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

*"[les] Membres défendeurs [devraient] porter au moment opportun et rapidement à l'attention du Membre plaignant, et de l'ORD ou du Groupe spécial, les manquements allégués aux règles de procédure, de façon que, le cas échéant, des corrections puissent être apportées pour régler les différends."*<sup>44</sup> (pas d'italique dans l'original)

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

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

---

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

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

<sup>44</sup> WT/DS108/AB/R, paragraphe 166.

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

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

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

### c) **Atteinte aux droits à une procédure régulière**

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

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

---

<sup>45</sup> *Id.*, paragraphe 165.

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

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

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

---

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

<sup>47</sup> Demande de décision préliminaire présentée par les États-Unis, annexe 3-1, paragraphe 7.

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

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

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

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

**1. Arguments des parties**

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

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

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

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

"Demande des États-Unis en vue d'une décision excluant la loi des États-Unis sur les sauvegardes du champ du mandat du Groupe spécial"

1. Le Groupe spécial a étudié attentivement la demande de décision préliminaire présentée par les États-Unis en vue d'établir que la compatibilité de la Loi des États-Unis sur les sauvegardes avec l'Accord sur les sauvegardes et les règles de l'OMC ne relève pas du mandat du présent Groupe spécial.

2. Le Groupe spécial pense comme les États-Unis que cette question ne relève pas de son mandat.

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

### 3. Raisonement

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

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

## D. COMMUNICATION ET PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS

### 1. Arguments des parties

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

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

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

---

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

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

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

"Demandes de l'Australie concernant la divulgation de renseignements confidentiels par les États-Unis

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

## **3. Raisonnement**

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

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

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

## **VI. RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE**

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

---

<sup>50</sup> Question n° 24 posée par le Groupe spécial aux États-Unis (annexe 3-7).

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

A. DEMANDES DE RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE PRÉSENTÉES PAR L'AUSTRALIE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>51</sup> Les États-Unis demandent eux aussi une modification du paragraphe 7.213.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## VII. QUESTIONS DE FOND

### A. CRITÈRE D'EXAMEN

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

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

---

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

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

7.2 Dans le même esprit, le Groupe spécial *Corée – Produits laitiers* a souligné que sa tâche consistait à "examiner l'analyse effectuée par les autorités nationales *au moment de l'enquête* sur la base des diverses déterminations des autorités nationales et des éléments de preuve qu'il avait rassemblés".<sup>55</sup>

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

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

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

### a) Introduction

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

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

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

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

---

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

<sup>55</sup> Rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.55.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>57</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 77.

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

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

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

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

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

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

7.17 La question de "l'évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX du GATT a été étudiée pour la première fois dans le *Rapport du Groupe de travail d'intersession chargé d'examiner la réclamation de la Tchécoslovaquie concernant un retrait de concession effectué par les États-Unis d'Amérique en application de l'article XIX (1951)*<sup>61</sup> ("*Chapeaux de feutre*") dans le cadre

---

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

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

<sup>60</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84 (pas d'italique dans l'original).

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

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

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

"La première clause énoncée à l'article XIX:1 a) - "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent Accord ..." – est une clause subordonnée qui, à notre avis, est grammaticalement liée au syntagme verbal "est importé" figurant dans la deuxième clause de ce paragraphe. Bien que nous ne pensions pas que la première clause de l'article XIX:1 a) établisse des *conditions* indépendantes pour l'application d'une mesure de sauvegarde, s'ajoutant aux *conditions* énoncées dans la deuxième clause de ce paragraphe, nous estimons que la première clause décrit certaines *circonstances* dont l'existence doit effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX."<sup>62</sup>

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

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

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

"d'après le dictionnaire, le terme "imprévu", en particulier dans la mesure où il qualifie le terme "évolution", est synonyme d'"inattendu". Quant au terme "imprévisible", il est défini dans les dictionnaires comme signifiant "imprédictible" ou "qui ne peut pas être prévu ou envisagé, aléatoire". Ainsi, il nous semble que le sens ordinaire de l'expression "par suite de l'évolution imprévue des circonstances" veut que l'évolution des circonstances qui a conduit à ce qu'un produit soit importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux ait été "inattendue"". (notes de bas de page omises)<sup>63</sup>

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

---

<sup>62</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, paragraphe 92.

<sup>63</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>64</sup> GATT/CP/106, rapport adopté le 22 octobre 1951, GATT/CP/.6/SR.19, paragraphe 9.

<sup>65</sup> *Id.*, paragraphe 11.

<sup>66</sup> *Id.*, paragraphe 12.

<sup>67</sup> *Id.*, paragraphe 10.

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

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

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

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

"... Les autorités compétentes publieront un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées sur *tous les points de fait et de droit pertinents*." (pas d'italique dans l'original).

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

<sup>70</sup> Voir la réponse des États-Unis à la question n° 1 c) du Groupe spécial (annexe 37): "La modification de la composition des importations par produit ... a profondément affecté les conditions du marché des États-Unis".

<sup>71</sup> Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-11.

<sup>72</sup> *Id.*, pages I-22 et 23.

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

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

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

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

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

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

**C. DÉFINITION DE LA BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE**

**1. Introduction**

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

---

<sup>73</sup> *Id.*

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

<sup>75</sup> Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-11.

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

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

## 2. Contexte

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

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

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

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

- 1) qu'il existe une *chaîne continue de production* du produit brut au produit transformé; et

---

<sup>76</sup> Voir la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, section VII.G.2 a).

<sup>77</sup> Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 21, paragraphes 7.42 à 7.49, première communication écrite de l'Australie, annexe 1-1, paragraphe 113.

<sup>78</sup> 19 U.S.C. 2252 b).

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

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

"Les éléments de preuve ont clairement établi l'existence d'une *chaîne continue de production* allant du produit brut, les agneaux vivants, au produit transformé, la viande d'agneau [...]

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

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

### 3. Arguments des parties

#### a) Australie et Nouvelle-Zélande

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

---

<sup>79</sup> Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-12.

<sup>80</sup> *Id.*, page I-13.

<sup>81</sup> *Id.*, page I-14.

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

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

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

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

## b) États-Unis

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

---

<sup>82</sup> Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphe 7.41.

<sup>83</sup> Déclaration orale de la Nouvelle-Zélande, première réunion du Groupe spécial, annexe 2-5, paragraphe 30.

<sup>84</sup> *Id.*, paragraphes 27 à 29.

<sup>85</sup> Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-9, paragraphe 3.4.

<sup>86</sup> Rapport adopté par le Comité SMC le 28 avril 1992, SCM/71, IBDD, S39/490.

<sup>87</sup> Rapport non adopté, SCM/85, daté du 13 octobre 1987.

<sup>88</sup> Réponses de la Nouvelle-Zélande aux questions du Groupe spécial, annexe 2-8, réponse à la question n° 5.

<sup>89</sup> Première communication écrite des États-Unis, annexe 3-2, paragraphe 73.

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

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

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

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

---

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

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

<sup>92</sup> *Id.*, paragraphe 73.

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

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

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

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

#### **4. Analyse faite par le Groupe spécial**

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

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

7.64 La partie pertinente de l'article 4:1 c) de l'Accord SG dispose que l'expression "branche de production nationale"

*"s'entend de l'ensemble des producteurs des produits similaires ou directement concurrents en activité sur le territoire d'un Membre, ou de ceux dont les productions additionnées de produits similaires ou directement concurrents constituent une*

---

<sup>94</sup> Les États-Unis font aussi valoir, cependant, qu'ils ne limitent en fait pas l'utilisation de ce critère aux produits agricoles transformés, et qu'ils pourraient l'appliquer dans n'importe quelle situation où les deux critères seraient remplis.

<sup>95</sup> Réponse des États-Unis à la question n° 2 du Groupe spécial, annexe 3-7, paragraphe 28.

<sup>96</sup> Première communication écrite des États-Unis, annexe 3-2, paragraphe 72.

<sup>97</sup> *Id.*, paragraphe 75.

<sup>98</sup> *Id.*, paragraphe 74.

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

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

7.66 Nous allons d'abord examiner le sens ordinaire de la partie pertinente du texte, c'est-à-dire la définition de la branche de production figurant à l'article 4:1 c) de l'Accord SG: "*l'ensemble des producteurs des produits similaires ou directement concurrents ... ou ... ceux dont les productions additionnées de produits similaires ou directement concurrents constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits*". (pas d'italique dans l'original)

i) "*Producteurs des produits similaires*"

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

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

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

---

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

<sup>100</sup> Oxford English Dictionary, page 2367.

<sup>101</sup> Webster's New Encyclopaedic Dictionary, page 805.

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

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

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

ii) "*L'ensemble des producteurs*"

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

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

---

<sup>102</sup> Oxford English Dictionary, page 2367.

<sup>103</sup> Webster's New Encyclopaedic Dictionary, page 805.

<sup>104</sup> Oxford English Dictionary, page 2367.

<sup>105</sup> Webster's New Encyclopaedic Dictionary, page 805.

<sup>106</sup> Oxford English Dictionary, page 2040.

<sup>107</sup> Voir, par exemple, la première communication des États-Unis, annexe 3-2, paragraphes 63 et 126.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

## b) Rapports de groupes spéciaux antérieurs

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

---

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

<sup>111</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, paragraphe 94.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

<sup>117</sup> Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Vin et raisin*, *op. cit.*, paragraphe 4.2.

<sup>118</sup> *Id.*, paragraphe 4.3.

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

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

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

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

---

<sup>119</sup> *Id.*, paragraphe 4.6 (pas d'italique dans l'original).

<sup>120</sup> *Id.*, paragraphe 4.5.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>123</sup> Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-30.

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

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

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

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

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

---

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

<sup>126</sup> Voir *Canada – Viande de bœuf*, *op. cit.*, paragraphe 5.2. Dans cette affaire, pratiquement toutes les opérations de traitement et l'élevage relevaient d'entreprises différentes.

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

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

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

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

---

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

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

<sup>130</sup> Rapport du Groupe spécial *Canada – Viande de boeuf*, *op. cit.*, paragraphe 5.12. Pas d'italique dans l'original, notes de bas de page en partie omises.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>131</sup> *Id.*, paragraphe 5.14.

<sup>132</sup> *Id.*

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

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

---

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

<sup>134</sup> *Id.*, pages II-29, II-33.

<sup>135</sup> *Id.*, page II-11-16.

<sup>136</sup> Première communication écrite des États-Unis, annexe 3-2, paragraphe 73.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>142</sup> Rapport du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande – Transformateurs*, *op. cit.*, paragraphe 4.6.

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

<sup>144</sup> Rapport du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande – Transformateurs*, *op. cit.*, paragraphe 4.6.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>145</sup> Première communication écrite des États-Unis, annexe 3-2, paragraphes 69 et 70.

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

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

<sup>148</sup> Voir la question n° 8 posée par le Groupe spécial aux États-Unis et la réponse des États-Unis, annexe 3-7.

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

vi) *Remarques finales sur les rapports de groupes spéciaux antérieurs*

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

c) **Historique de la négociation**

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

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

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

---

<sup>149</sup> Rapport du Groupe spécial *Canada – Viande de bœuf*, paragraphe 5.13.

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

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

---

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

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

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

antidumping, mais la question a également été brièvement examinée au cours des négociations sur les sauvegardes.<sup>153</sup>

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

#### d) "Produits directement concurrents"

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

<sup>157</sup> Dans l'affaire *Australie – Saumon*, l'Organe d'appel a indiqué ce qui suit:

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

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

D. MENACE DE DOMMAGE GRAVE

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

**a) Introduction**

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

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

L'expression "dommage grave" est définie à l'article 4:1 a) de l'Accord comme s'entendant d'"... une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale".

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

## **b) Interprétation du Groupe spécial**

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

---

<sup>158</sup> Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-21.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>162</sup> Webster's New Encyclopaedic Dictionary (1994), page 496.

<sup>163</sup> Oxford English Dictionary, page 1316.

<sup>164</sup> Oxford English Dictionary, page 54.

<sup>165</sup> Oxford English Dictionary, page 480.

<sup>166</sup> Oxford English Dictionary, page 2302.

<sup>167</sup> Ces dispositions font référence, entre autres choses, aux facteurs dont l'ITC a tenu compte dans son analyse du lien de causalité (et dont les États-Unis soutiennent qu'ils sont pertinents pour leur constatation de l'existence d'une menace).

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>170</sup> Rapport du Groupe spécial *Corée – Polyacétals*, *op. cit.*, paragraphe 271.

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

<sup>172</sup> Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux*, *op. cit.*, paragraphe 402.

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

<sup>174</sup> Rapport du Groupe spécial *Mexique – Sirop*, *op. cit.*, paragraphe 7.125.

<sup>175</sup> Rapport du Groupe spécial *Mexique – Sirop*, *op. cit.*, paragraphes 7.131 et suivants.

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

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

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

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

### **a) Introduction**

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

---

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

<sup>177</sup> Voir l'article 7:1 du Mémorandum d'accord.

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

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

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

---

<sup>178</sup> Notre point de vue est corroboré dans le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, *op. cit.* L'Organe d'appel y a indiqué ce qui suit: "Nous approuvons l'interprétation du Groupe spécial selon laquelle l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes exige qu'il soit démontré que les autorités compétentes ont évalué, au minimum, chacun des facteurs énumérés audit article ..." Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, paragraphe 136; rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, *op. cit.*, paragraphe 8.123. Voir également le rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, *op. cit.*, paragraphe 7.55. S'agissant des différends concernant les mesures de sauvegarde relevant de l'Accord sur les textiles et les vêtements, dans leurs rapports sur les affaires *États-Unis – Vêtements de dessous* et *États-Unis – Chemises et chemisiers*, le Groupe spécial et l'Organe d'appel sont allés dans le même sens, estimant qu'au moins tous les facteurs relatifs au dommage applicables dans le cadre de l'Accord sur les textiles doivent être examinés.

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

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

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

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

*i) Production et expéditions*

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

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

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

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

*ii) Capacité et utilisation de la capacité*

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

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

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

---

<sup>181</sup> Tableau 1, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-12.

<sup>182</sup> Tableau 2, *ibid.*, page II-13.

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

<sup>184</sup> Tableau 5, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-17.

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

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

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

iii) *Emploi*

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

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

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

iv) *Part de marché*

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

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

v) *Productivité*

7.156 En ce qui concerne les éleveurs et les engraisers, la productivité est restée "relativement constante" au cours de la période visée par l'enquête.<sup>190</sup>

---

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

<sup>188</sup> Tableau 11, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-23.

<sup>189</sup> Tableau 32, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-50.

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

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

*vi) Stocks*

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

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

*vii) Résultats financiers (profits et pertes)*

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

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

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

---

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

<sup>192</sup> Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-20.

<sup>193</sup> Les plaignants attribuent cette baisse des revenus à l'élimination des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine.

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

<sup>195</sup> Tableau 15, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, pages II-30 à 32.

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

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

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

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

viii) *Difficulté de se procurer des capitaux*

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

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

ix) *Prix et évolution des prix*

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

---

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

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

<sup>198</sup> Tableau 20, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-34.

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

<sup>200</sup> Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-21, Appendice F.

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

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

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

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

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

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

### c) Évaluation faite par le Groupe spécial

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

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

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

---

<sup>204</sup> Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, pages II-51 et suivantes.

<sup>205</sup> Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-20.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

<sup>210</sup> Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphe 7.59.

<sup>211</sup> *Id.*, et première communication de l'Australie, annexe 1-1, paragraphes 153 à 164.

<sup>212</sup> Première communication de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphe 7.62.

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>214</sup> Réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 7 du Groupe spécial (annexe 2-8).

<sup>215</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, *op. cit.*, note de bas de page 130.

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>216</sup> Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphe 7.56.

<sup>217</sup> Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-9, paragraphe 4.23.

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

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

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

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

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

---

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

<sup>219</sup> Pièce n° 16 de la Nouvelle-Zélande et note de bas de page 49 de la deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-9.

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

<sup>221</sup> Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphe 7.61.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>222</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, *op. cit.*, paragraphe 139.

<sup>223</sup> Voir nos constatations ci-après concernant la représentativité des données et ci-dessus la définition de la branche de production.

<sup>224</sup> Voir ci-dessus les paragraphes 7.201 à 7.203.

<sup>225</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, *op. cit.*, paragraphe 121.

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

#### 4. Représentativité des données rassemblées

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

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

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

---

<sup>226</sup> Première communication de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphes 4.6 à 4.11.

<sup>227</sup> Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-24.

<sup>228</sup> *Id.*

<sup>229</sup> *Id.*, page II-29.

<sup>230</sup> *Id.*, page II-14.

<sup>231</sup> *Id.*

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

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

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

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

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

---

<sup>232</sup> *Id.*, page II-15.

<sup>233</sup> *Id.*, page II-24.

<sup>234</sup> *Id.*, pages II-29 à II-34.

<sup>235</sup> *Id.*, pages I-17, II-11; réponse des États-Unis à la question n° 14 du Groupe spécial (annexe 3-7).

<sup>236</sup> Réponse des États-Unis à la question n° 14 du Groupe spécial (annexe 3-7).

<sup>237</sup> Réponse des États-Unis à la question n° 14 du Groupe spécial (annexe 3-7).

<sup>238</sup> Réponse des États-Unis à la question n° 14 du Groupe spécial (annexe 3-7).

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

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

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

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

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

---

<sup>239</sup> Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-17.

<sup>240</sup> Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-17; et réponse des États-Unis à la question n° 14 du Groupe spécial (annexe 3-7).

<sup>241</sup> Tableaux 5 et 7, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page II-17.

<sup>242</sup> Figures 3 et 5-10, rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, pages II-55, II-58 à II-61.

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

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

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

---

<sup>243</sup> Voir la réponse des États-Unis à la question n° 16 du Groupe spécial (annexe 3-7).

<sup>244</sup> Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-17.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **1. Introduction**

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

"l'enquête [ ] démontre, sur la base d'éléments de preuve objectifs, l'existence [d'un] *lien de causalité* entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave ou la menace de dommage grave. Lorsque des *facteurs autres* qu'un accroissement des importations causent un dommage à la branche de production

nationale en même temps, *ce dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations*".

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

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

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

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

---

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

<sup>248</sup> *Id.*, paragraphe 555.

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

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

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

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

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

---

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

<sup>250</sup> Voir, par exemple, la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, annexe 2-1, paragraphes 7.78 à 7.88.

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

7.236 Nous allons commencer notre analyse interprétative par les parties pertinentes de l'alinéa a) de l'article 4:2 de l'Accord SG, à savoir "[a]u cours de l'enquête visant à déterminer *si un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave à une branche de production nationale*", et de l'alinéa b), à savoir "[cette] détermination ... n'interviendra pas à moins que l'enquête ne démontre, sur la base d'éléments de preuve objectifs, *l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave ou la menace de dommage grave*".

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

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

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

---

<sup>252</sup> Oxford English Dictionary, page 355.

<sup>253</sup> Webster's New International Dictionary, pages 355 et 356.

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

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

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

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

---

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

<sup>255</sup> Rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, *op. cit.*, paragraphe 8.229.

<sup>256</sup> L'Organe d'appel a également fait sienne l'opinion du Groupe spécial selon laquelle, dans une analyse du lien de causalité, "c'est le *lien* entre l'*évolution* des importations (volume et part de marché) et l'*évolution* des facteurs relatifs au dommage qui doit être essentiel dans une analyse et une détermination du lien de causalité" (paragraphe 142, rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*). L'accroissement des importations et la baisse des facteurs relatifs au dommage coïncideraient normalement s'il y a un lien de causalité, et l'absence de coïncidence créerait de sérieux doutes quant à l'existence d'un lien de causalité. Cette

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

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

7.246 Nous sommes en outre d'avis que notre interprétation de l'approche concernant le lien de causalité figurant dans l'Accord sur les sauvegardes est compatible avec le raisonnement suivi dans les rapports des Groupes spéciaux *États-Unis - Saumons en provenance de Norvège* établis dans le cadre du Code des subventions et du Code antidumping issus du Tokyo Round<sup>258</sup>, dans la mesure où ils sont pertinents pour le présent différend concernant des sauvegardes. Les États-Unis citent ces rapports de groupes spéciaux à l'appui de leur argument selon lequel il n'est pas nécessaire d'isoler et de quantifier le degré de dommage causé séparément par l'accroissement des importations et chacune des autres causes spécifiques. Nous acceptons que ce groupe spécial ait rejeté l'idée que l'ITC "aurait dû d'une façon ou d'une autre déterminer l'étendue du préjudice causé par ces autres éléments afin d'isoler ce préjudice de celui qui était causé par les importations en provenance de Norvège". Cependant, le Groupe spécial a estimé ensuite que "l'ITC était tenue d'effectuer un examen suffisant pour s'assurer que, dans son analyse des éléments ... elle ne constatait pas qu'un préjudice important était causé par les importations en provenance de Norvège lorsque le préjudice important subi par la branche de production nationale et prétendument causé par les importations en provenance de Norvège était en fait causé par des éléments autres que ces importations".<sup>259</sup>

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

---

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

<sup>257</sup> Rapport du Groupe spécial *États-Unis - Gluten de froment*, *op. cit.*, paragraphe 8.140.

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

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

autre facteur possible, mais il doit procéder à un examen qui lui permette de s'assurer que tout dommage causé par ces autres facteurs n'est pas imputé à l'accroissement des importations".<sup>260</sup>

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

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

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

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

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

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

---

<sup>260</sup> Rapport du Groupe spécial *États-Unis - Gluten de froment*, op. cit., paragraphe 8.142.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>261</sup> Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, pages I-23 et 24.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Comme l'exige la loi, nous avons examiné si une autre cause pouvait constituer une cause de menace de dommage grave plus importante que l'accroissement des importations. Premièrement, nous avons examiné si la cessation des versements au titre de la Loi de 1954 sur la laine ("Loi sur la laine") pouvait constituer une cause plus importante. Le Congrès a adopté une législation abrogeant la Loi sur la laine en 1993 et les versements de soutien avaient largement cessé en 1994 et 1995, avant l'accroissement des importations qui a commencé en 1996. Les requérants font valoir que la disparition des versements avait été largement absorbée par les éleveurs et les engraisseurs avant l'accroissement des importations. Les entreprises interrogées affirment que l'on ne peut s'attendre à ce que la branche de production absorbe aussi rapidement les effets de la disparition d'un programme de versements en place depuis si longtemps.

Il ne fait aucun doute que la disparition des versements au titre de la Loi sur la laine a causé du tort aux éleveurs et aux engraisseurs d'agneaux et a incité certains d'entre eux à se retirer de la branche. Nous pensons également qu'il est irréaliste de conclure que les effets de la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine avaient complètement disparu en 1997. Cependant, la branche de production avait connu une certaine reprise depuis la cessation complète en 1996 et on peut s'attendre à ce que les effets de la suppression des versements au titre de la Loi sur la laine se fassent de moins en moins sentir au fil des mois. En outre, l'abrogation de la Loi sur la laine ne pouvait avoir qu'une incidence indirecte sur la situation financière des conditionneurs et des dépeceurs, qui n'ont jamais bénéficié de versements au titre de la Loi sur la laine. Nous constatons que, *dans un avenir imminent*, la récente disparition des versements au titre de la Loi sur la laine *constitue une cause moins importante de la menace de dommage grave que les importations de viande d'agneau*.<sup>263</sup>

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

---

<sup>262</sup> *Id.*, page II-79.

<sup>263</sup> *Id.*, pages I-24 et I-25. Notes de bas de page omises, pas d'italique dans l'original.

<sup>264</sup> *Id.*, page I-24.

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

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

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

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

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

iii) *Augmentation du coût des intrants*

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

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

---

<sup>265</sup> *Id.*, page I-25. Notes de bas de page omises, pas d'italique dans l'original.

<sup>266</sup> *Id.*, page I-25.

iv) *Suralimentation alléguée des agneaux*

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

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

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

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

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

---

<sup>267</sup> *Id.*, page I-25. Notes de bas de page omises.

<sup>268</sup> *Id.*, pages I-25 et 26. Notes de bas de page omises, pas d'italique dans l'original.

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

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

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

7.275 L'ITC ne précise pas quelles sont les parties de l'"analyse qui précède" qui l'ont amenée à sa conclusion concernant l'absence de programme de commercialisation efficace, ni comment cette analyse démontre que l'absence de programme de commercialisation efficace était une cause moins importante de la menace de dommage grave que l'accroissement des importations. Nous relevons que, pour ce facteur, l'ITC a de nouveau repris les termes figurant dans la loi pour formuler sa détermination. Comme dans le cas de la suppression des subventions pour la laine, de la concurrence d'autres viandes et de la concentration alléguée dans le segment conditionneurs, nous ne pensons pas que la détermination de l'ITC selon laquelle l'absence de programme de commercialisation efficace n'était pas plus importante que l'accroissement des importations peut être interprétée comme constituant une constatation établissant que cette concurrence ne contribuait *pas* d'une manière notable à la menace de dommage grave.

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

7.276 Compte tenu de ce qui précède, nous concluons que les États-Unis, en appliquant le critère de la "cause substantielle" (c'est-à-dire de la "cause *importante* et *pas moins* importante qu'une autre cause") au cours de l'enquête sur la viande d'agneau, n'ont pas démontré, conformément à l'article 4:2 b) de l'Accord SG, que l'accroissement des importations était en lui-même une cause *nécessaire* et *suffisante* de la menace de dommage grave.

---

<sup>269</sup> Dans les observations qu'ils formulent dans le contexte du réexamen intérimaire, les États-Unis font valoir que le fait qu'un programme de commercialisation efficace n'a pas été élaboré et mis en œuvre pour la viande d'agneau n'est pas un facteur qui relève de l'article 4:2 b) de l'Accord SG et citent leur réponse à une de nos questions. (Voir la réponse des États-Unis à la question n° 11 du Groupe spécial, annexe 3-7, paragraphe 85: "L'ITC n'était pas tenue de supposer qu'il était approprié de considérer que l'absence d'un tel programme était un facteur causant un dommage au titre de l'article 4:2 b), et non pas une mesure d'ajustement possible afin de réparer le dommage.") Nous notons que l'article 4:2 b) de l'Accord SG n'indique pas quels sont les types d'"autres facteurs" susceptibles de causer un dommage au cours d'une enquête donnée, ce qui signifie que ce sont les autorités chargées de l'enquête qui doivent identifier ces "autres facteurs" potentiels à la lumière des faits d'une cause particulière. À cet égard, nous relevons que c'est l'ITC qui a décidé d'examiner l'absence de programme de commercialisation en tant qu'un facteur parmi plusieurs facteurs possibles susceptibles de causer un dommage à la branche de production. Compte tenu de cette décision de l'ITC, et vu que nous ne pouvons pas procéder à un examen *de novo* de l'affaire, nous pensons que nous ne pouvons qu'évaluer la détermination de l'ITC concernant ce facteur suivant ses propres termes, c'est-à-dire en tant que constatation au sujet d'un "autre facteur" possible au sens de l'article 4:2 b) de l'Accord SG.

<sup>270</sup> Rapport de l'ITC, pièce n° 1 des États-Unis, page I-26.

7.277 Nous concluons également, en fait, que les déterminations de l'ITC concernant quatre des six "autres facteurs" examinés ne constituent pas des déterminations établissant que ces facteurs n'ont pas contribué d'une manière notable à la menace de dommage grave. En réalité, l'ITC a constaté que ces quatre facteurs étaient des causes "moins importantes" de la menace de dommage grave que l'accroissement des importations, ce qui, à notre avis, signifie qu'ils contribuaient d'une manière plus qu'insignifiante à cette menace. Par conséquent, nous concluons que l'application par l'ITC du critère de la "cause substantielle" au cours de l'enquête sur la viande d'agneau, telle qu'indiquée dans le rapport de l'ITC, n'a pas permis de s'assurer que la menace de dommage grave causée par d'autres facteurs n'avait pas été imputée à l'accroissement des importations.

7.278 Enfin, nous rappelons notre décision préliminaire du 25 mai 2000 et le raisonnement correspondant figurant aux paragraphes 5.54 à 5.58 ci-dessus selon lesquels la loi des États-Unis sur les sauvegardes proprement dite ne relève pas du mandat du présent Groupe spécial et que, par conséquent, nos constatations sont limitées à un examen du critère de causalité des États-Unis *tel qu'il a été appliqué* au cours de l'enquête considérée concernant les importations de viande d'agneau.

7.279 Compte tenu des considérations et conclusions qui précèdent, nous constatons que la détermination par l'ITC de l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave ainsi que sa détermination concernant les "autres facteurs" au cours de l'enquête sur la viande d'agneau considérée sont incompatibles avec l'article 4:2 b) de l'Accord SG, et donc aussi avec l'article 2:1 de l'Accord SG.

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

7.280 Compte tenu de ce que l'Organe d'appel a dit au sujet de l'"économie jurisprudentielle" dans les affaires *États-Unis – Chemises et chemisiers* et *Australie – Saumons*<sup>271</sup>, nous considérons que dans les sections qui précèdent nous avons examiné toutes les allégations et questions que nous estimions nécessaires pour la résolution de l'affaire afin de permettre à l'ORD de formuler des recommandations et statuer d'une manière suffisamment précise pour que le différend dont nous sommes saisis soit résolu efficacement. Par conséquent, nous ne jugeons pas nécessaire de statuer sur les allégations des plaignants au titre des articles 2:2, 3:1 et 5:1 de l'Accord SG et des articles I<sup>er</sup> et II du GATT de 1994, ni sur les allégations de l'Australie au titre des articles 8, 11 et 12 de l'Accord SG.

## VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.1 Compte tenu des considérations qui précèdent, nous concluons ce qui suit:

- a) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 en ne démontrant pas en fait l'existence d'une "évolution imprévue" des circonstances;
- b) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes parce que l'ITC, au cours de l'enquête sur la viande d'agneau, a défini la branche de production nationale comme incluant les producteurs d'intrants (c'est-à-dire les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants) en tant que producteurs du produit similaire en cause (c'est-à-dire la viande d'agneau);

---

<sup>271</sup> Voir le paragraphe 7.119 et les notes de bas de page 150 et 151.

c) les plaignants n'ont pas établi que l'approche analytique adoptée par l'ITC pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave, en particulier pour ce qui est de l'analyse prospective et de la période utilisée, est incompatible avec l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes (à supposer pour les besoins de l'argumentation que la définition de la branche de production donnée par l'ITC ait été compatible avec l'Accord sur les sauvegardes);

d) les plaignants n'ont pas établi que l'approche analytique adoptée par l'ITC (voir les paragraphes 7.223 et 7.224) pour évaluer tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes lorsqu'elle a déterminé si l'accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave à la branche de production nationale telle qu'elle avait été définie au cours de l'enquête est incompatible avec cette disposition (à supposer pour les besoins de l'argumentation que la définition de la branche de production donnée par l'ITC ait été compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et que les données utilisées par l'ITC aient été représentatives au sens de l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes);

e) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes parce que l'ITC n'a pas obtenu de données relatives aux producteurs représentant une proportion majeure de la production nationale totale de la branche de production nationale telle qu'elle a été définie au cours de l'enquête;

f) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes parce que la détermination établie par l'ITC au cours de l'enquête sur la viande d'agneau au sujet de la causalité n'a pas démontré l'existence du lien de causalité requis entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave, en ce sens que la détermination n'a pas établi que l'accroissement des importations était en lui-même une cause nécessaire et suffisante de la menace de dommage grave et en ce sens que la détermination n'a pas permis de s'assurer que la menace de dommage grave causée par d'"autres facteurs" n'était pas imputée à l'accroissement des importations;

g) en raison des violations susmentionnées de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis ont également agi d'une manière incompatible avec l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

8.2 Nous recommandons par conséquent que l'Organe de règlement des différends demande aux États-Unis de mettre leur mesure de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau en conformité avec leurs obligations au titre de l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes et du GATT de 1994.