

ANNEXE 1-1

PREMIÈRE COMMUNICATION DE L'AUSTRALIE

(19 avril 2000)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
1. APERÇU	6
2. DEMANDE VISANT À CE QU'UNE DÉCISION PRÉLIMINAIRE SOIT RENDUE IMMÉDIATEMENT CONCERNANT LES RENSEIGNEMENTS UTILISÉS AU COURS DE L'ENQUÊTE.....	8
3. FAITS DE LA CAUSE.....	9
3.1 Enquête et imposition de la mesure de sauvegarde.....	9
3.1.1 Loi des États-Unis et pratique suivie dans une enquête en matière de sauvegardes	9
3.1.2 Les procédures suivies par les États-Unis dans la présente affaire	9
3.1.3 Description des mesures de sauvegarde recommandées et imposées.....	11
3.2 Conditions de concurrence sur le marché des États-Unis	13
3.2.1 Éleveurs – États-Unis	13
3.2.2 Éleveurs – Australie et Nouvelle-Zélande.....	13
3.2.3 Viande d'agneau – Australie et États-Unis	14
3.2.4 Aide aux éleveurs des États-Unis.....	14
3.2.5 Évolution du marché aux États-Unis	15
3.2.6 Évolution des prix sur le marché des États-Unis	16
3.3 Consolidations tarifaires des États-Unis concernant la viande d'agneau	17
4. L'ITC NE S'EST PAS CONFORMÉE À L'OBLIGATION QUI LUI EST FAITE À L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994 DE DÉMONTRER "L'ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES"	17
4.1 "Évolution imprévue des circonstances"	17
4.2 Conclusion concernant "l'évolution imprévue des circonstances".....	20

5.	LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION QUI LEUR EST FAITE À L'ARTICLE 5 DE L'ACCORD SG DE N'APPLIQUER UNE MESURE QUE DANS LA MESURE NÉCESSAIRE POUR PRÉVENIR UN DOMMAGE GRAVE	20
6.	LES ÉTATS-UNIS ONT AGI DE MANIÈRE INCOMPATIBLE AVEC LES PRESCRIPTIONS ÉNONCÉES À L'ARTICLE 3:1 DE L'ACCORD SG EN CE QUI CONCERNE LES ENQUÊTES ET LES RAPPORTS RENDUS PUBLICS	23
6.1	Le rapport de l'ITC n'a pas mis fin à l'enquête	23
6.2	Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec leurs obligations au titre de l'article 3:1 de l'Accord SG en ce qui concerne les enquêtes postérieures au rapport de l'ITC.....	23
6.3	Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 3:1 de l'Accord SG de rendre publique la justification de la mesure	25
6.4	Conclusions concernant les obligations en matière d'enquêtes et de rapports publics	26
7.	LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION QUI LEUR EST FAITE À L'ARTICLE 4 DE L'ACCORD SG DE DÉMONTRER QU'UN ACCROISSEMENT DES IMPORTATIONS MENACE DE CAUSER UN DOMMAGE GRAVE À LA "BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE".....	26
7.1	La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC était fondée sur une détermination de la branche de production nationale incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord SG.....	26
7.2	La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC n'était pas étayée par des éléments de preuve obtenus au cours des enquêtes, comme l'exige l'article 4:2 de l'Accord SG	30
7.2.1	L'ITC a utilisé des données du Département de l'agriculture des États-Unis qui étaient incompatibles avec les données fournies en réponse à son propre questionnaire	31
7.2.2	Insuffisance des éléments de preuve, en particulier ceux qui proviennent des éleveurs, en ce qui concerne les résultats de la "branche de production nationale"	32
7.2.2.1	<i>Les éleveurs.....</i>	32
7.2.2.2	<i>Les éleveurs/engraisisseurs.....</i>	33

	<u>Page</u>
7.2.2.3 <i>Les engraisseurs</i>	34
7.2.2.4 <i>Les conditionneurs, conditionneurs/dépeceurs et dépeceurs</i>	34
7.2.3 Les "éléments de preuve" utilisés par l'ITC dans son examen des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG ne démontrent pas qu'il existe une menace de dommage grave causé par les importations	35
7.2.3.1 <i>Les données de l'ITC faisaient apparaître une augmentation de la production</i>	35
7.2.3.2 <i>La part des importations sur le marché intérieur a augmenté en raison de la baisse de la production nationale</i>	35
7.2.3.3 <i>La productivité était constante</i>	36
7.2.3.4 <i>L'utilisation de la capacité était en baisse uniquement parce que la capacité a augmenté</i>	36
7.2.3.5 <i>Profits et pertes – Une certaine baisse des profits a été enregistrée à mesure que les prix retrouvaient des niveaux normaux</i>	37
7.2.3.5.1 Les éleveurs	37
7.2.3.5.2 Les éleveurs/engraisseeurs.....	39
7.2.3.5.3 Les engraisseurs	39
7.2.3.5.4 Les conditionneurs, conditionneurs/dépeceurs et dépeceurs	40
7.2.3.6 <i>L'emploi a augmenté dans le cas des éleveurs, est resté stable dans celui des engraisseurs, mais n'a pas fait l'objet d'un examen en ce qui concerne les conditionneurs et les dépeceurs</i>	40
7.2.3.7 <i>Les dépenses d'équipement et le capital fixe ont augmenté au cours de la période visée par l'enquête</i>	41
7.2.3.8 <i>Il n'a pas été démontré qu'il y avait une "dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale"</i>	41
7.2.4 Conclusions illogiques tirées des éléments de preuve obtenus au sujet du dommage.....	42
7.2.5 Pas d'éléments de preuve de l'existence d'une menace	43

7.2.6	Conclusions concernant la pertinence des éléments de preuve pour étayer la détermination établie par l'ITC conformément à l'article 4:2 de l'Accord SG.....	43
7.3	La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC était incompatible avec les prescriptions de l'article 4:1 b) qui exigent qu'il y ait "imminence" d'un dommage grave et que la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave se "fonde] sur des faits, et non pas seulement des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités"	44
7.3.1	Absence d'analyse prospective pour prouver l'existence d'une menace de dommage grave	44
7.3.2	Absence d'analyse établissant l'"imminence" d'un dommage grave	44
7.3.3	Conclusions concernant l'incompatibilité avec l'article 4:1 b) de l'Accord SG de la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave.....	47
7.4	La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC a imputé aux importations un dommage causé par d'autres facteurs, ce qui est contraire aux prescriptions de l'article 4:2 b) de l'Accord SG	47
7.5	Divers facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG n'ont pas été pris en considération par l'ITC.....	49
7.6	Conclusion concernant la question du dommage.....	54
8.	LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION QUI LEUR EST FAITE À L'ARTICLE 8:1 DE L'ACCORD SG DE S'EFFORCER DE MAINTENIR ENTRE EUX ET L'AUSTRALIE UN NIVEAU DE DROITS ET D'OBLIGATIONS SUBSTANTIELLEMENT ÉQUIVALENT.....	54
9.	LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC LES PRESCRIPTIONS EN MATIÈRE DE NOTIFICATION ET DE CONSULTATIONS ÉNONCÉES À L'ARTICLE 12 DE L'ACCORD SG.....	57
9.1	Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 12:2 de l'Accord SG de notifier au Comité la justification de la mesure	57
9.2	Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 12:3 de l'Accord SG de tenir des consultations afin d'atteindre l'objectif énoncé à l'article 8:1 de l'Accord.....	57

9.3	Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec les obligations de notification énoncées à l'article 12:6 de l'Accord SG en ce qui concerne la conduite des enquêtes	58
9.4	Conclusions concernant les prescriptions en matière de notification et de consultation énoncées à l'article 12 de l'Accord SG	59
10.	LES ÉTATS-UNIS ONT MANQUÉ À LEURS OBLIGATIONS AU TITRE DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES EN EXCLUANT CERTAINS PAYS DU CHAMP D'APPLICATION DE LA MESURE	59
11.	LES ÉTATS-UNIS ONT MANQUÉ À LEURS OBLIGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 11 DE L'ACCORD SG PARCE QUE LA MESURE N'ÉTAIT PAS UNE MESURE D'URGENCE ET QU'ELLE N'ÉTAIT PAS CONFORME AUX DISPOSITIONS DE L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994 ET DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES	60
12.	LES ÉTATS-UNIS CONTREVIENNENT AUX PRESCRIPTIONS DE L'ARTICLE 2:1 DE L'ACCORD SG	61
13.	ÉTANT DONNÉ QUE LA MESURE EST INCOMPATIBLE AVEC L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994, LES ÉTATS-UNIS MANQUENT À LEURS OBLIGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE II DU GATT DE 1994	61
14.	CONCLUSION	62
	PIÈCES.....	63

1. APERÇU GÉNÉRAL

1. Le 7 juillet 1999, les États-Unis d'Amérique ont imposé une mesure de sauvegarde sous la forme d'un contingent tarifaire applicable à compter du 22 juillet 1999 aux importations de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée. Cette mesure comportait non seulement un droit élevé hors contingent commençant à 40 pour cent de la première année, mais également un droit dans la limite du contingent commençant à 9 pour cent la première année, alors que le taux consolidé était d'environ 0,2 pour cent. Les États-Unis ont exclu le Canada, le Mexique, Israël et les pays bénéficiaires de la CBERA et l'ATPA¹ du champ d'application de la mesure.²

2. L'imposition de la mesure de sauvegarde faisait suite à une enquête que l'ITC³ avait ouverte le 7 octobre 1998 et dans le cadre de laquelle il avait été porté à la connaissance du Président des États-Unis, le 5 avril 1999, qu'il y avait une menace de dommage grave, en d'autres termes qu'un dommage grave était imminent et que l'accroissement des importations en était une cause substantielle. La décision concernant la mesure n'a été prise par le Président des États-Unis que le 7 juillet 1999. La mesure imposée était plus restrictive pour le commerce que celle qu'avait recommandée l'ITC. Aucune explication n'a été fournie pour le retard avec lequel la décision avait été prise et aucune justification n'a été donnée quant à la raison pour laquelle une mesure plus restrictive avait été imposée.

3. Les versions non confidentielles du rapport de l'ITC⁴ et les principales communications adressées par la Société australienne de la viande et du bétail (MLA) à l'ITC ont été fournies en tant que pièces n° 1 et 28 à 31 de l'Australie. Ces pièces donneront au Groupe spécial des informations détaillées sur le marché.

4. L'Australie demande au Groupe spécial de rendre immédiatement une décision préliminaire à l'effet d'inviter les États-Unis à communiquer des renseignements au Groupe spécial et à elle-même, afin que celui-ci puisse s'acquitter de ses responsabilités au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.⁵

5. L'Australie démontrera que les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994⁶ en imposant la mesure. En outre, elle démontrera que cette mesure est incompatible avec les obligations des États-Unis au titre de l'article II du GATT de 1994.

6. Le rapport de l'ITC ne traitait pas de la question de savoir si l'accroissement des importations de viande d'agneau menaçait de causer un dommage grave à la "branche de production nationale" "... par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent accord ..." ⁷ contrairement à ce qu'exige l'article XIX:1 du GATT de 1994. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes.

¹ Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes et Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins, respectivement.

² Ces exclusions étaient différentes de celles prévues à l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes pour certains pays en développement Membres.

³ Commission du commerce international des États-Unis.

⁴ USITC Pub 3176, Lamb Meat: Investigation n° TA-201-68, avril 1999, Parties I et II – ci-après dénommé le "rapport de l'ITC".

⁵ Article 11 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

⁶ Article XIX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994.

⁷ Article XIX:1 du GATT de 1994.

7. Les États-Unis ont agi de manière incompatible avec les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG⁸, 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". Ni la recommandation de l'ITC ni la décision finalement prise par le Président des États-Unis n'étaient justifiées au regard de l'article 5:1 de l'Accord SG.

8. Les États-Unis n'ont pas publié de rapport qui justifie la mesure imposée et ont de ce fait agi de manière incompatible avec l'article 3:1 de l'Accord SG. En outre, dans la mesure où ils ont mené une enquête après le rapport de l'ITC, ils ont enfreint les prescriptions énoncées à l'article 3:1 ainsi qu'à l'article 12:2 et 12:6 de l'Accord SG.

9. La détermination par l'ITC de l'existence d'une menace de dommage grave causé à la "branche de production nationale" était incompatible à plusieurs égards avec les prescriptions de l'article 4 de l'Accord SG, principalement pour les raisons suivantes:

- a) la détermination par l'ITC de la "branche de production nationale" concernée était incompatible avec les dispositions de l'article 4:1 c) de l'Accord SG du fait de l'inclusion d'entreprises qui ne produisent pas les produits similaires ou directement concurrents
- b) les États-Unis n'ont pas démontré que l'accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave à la "branche de production nationale", en particulier
 - i) les données étaient insuffisantes et ne corroboraient pas la détermination, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 de l'Accord SG
 - ii) l'ITC n'a pas satisfait aux prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG selon lesquelles, pour qu'il y ait constatation de l'existence d'une menace de dommage grave, celui-ci doit être imminent et "[l]a détermination de l'existence d'une menace de dommage grave se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités"
 - iii) la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, du fait qu'elle impute à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs, était contraire à l'article 4:2 b) de l'Accord SG
 - iv) l'ITC n'a pas pris en considération tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG

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

11. Les États-Unis ont agi de manière incompatible avec l'article 2:2 de l'Accord SG, qui exige que la mesure soit appliquée à toutes les importations, quelle qu'en soit la provenance. En particulier, aucune justification au regard des règles de l'OMC n'a été donnée quant aux raisons pour lesquelles le Canada, le Mexique, Israël et les pays bénéficiaires de la CBERA et de l'ATPA avaient été inclus dans l'enquête visant à déterminer l'existence d'un dommage, mais avaient été exclus du champ d'application de la mesure. C'était également incompatible avec l'article 4 de l'Accord.

⁸ Article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

12. Étant donné que les États-Unis ont agi de manière incompatible avec les autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier l'article 4 de l'Accord, ils ont également contrevenu à l'article 2:1 dudit accord.

13. Les États-Unis contreviennent aux dispositions de l'article II du GATT de 1994, puisque la mesure est incompatible avec leurs consolidations tarifaires pour la viande d'agneau.

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

L'Australie demande donc au Groupe spécial:

- de constater que la mesure est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994 et que les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994; et en conséquence;
- de constater que les États-Unis ont de ce fait manqué à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994; et
- de recommander que les États-Unis rendent la mesure conforme à l'Accord sur l'OMC.

2. DEMANDE VISANT À CE QU'UNE DÉCISION PRÉLIMINAIRE SOIT RENDUE IMMÉDIATEMENT CONCERNANT LES RENSEIGNEMENTS UTILISÉS AU COURS DE L'ENQUÊTE

15. L'Australie demande, conformément à l'article 13 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, que le Groupe spécial invite les États-Unis à communiquer les renseignements ci-après aux fins d'examen par le Groupe spécial et par elle-même:

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

16. L'Australie est disposée à contracter un engagement raisonnable concernant le traitement des renseignements confidentiels.

17. Tous les renseignements susmentionnés présentent de l'intérêt pour que le Groupe spécial puisse s'acquitter de la responsabilité qui lui incombe de procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. L'Australie a demandé ces renseignements lors des consultations qui ont eu lieu au titre de l'article 4 du Mémoire d'accord, mais il n'a pas été accédé à sa demande.⁹

18. Si les États-Unis ne sont pas disposés à communiquer tous ces renseignements, l'Australie demandera alors au Groupe spécial de tirer des conclusions défavorables du fait qu'ils ne veulent pas coopérer en fournissant des renseignements.

⁹ Question n° 3, pièce n° 27 de l'Australie.

3. FAITS DE LA CAUSE

3.1 Enquête et imposition de la mesure de sauvegarde

3.1.1 *Loi des États-Unis et pratique suivie dans une enquête en matière de sauvegardes*

19. L'ITC est l'institution du gouvernement américain qui, entre autres choses, mène des enquêtes visant à déterminer l'existence d'un dommage en vue de l'application de mesures correctives contingentes sous la forme de mesures de sauvegarde, de mesures antidumping et de mesures compensatoires. La législation des États-Unis sur les sauvegardes a été notifiée au Comité des sauvegardes de l'OMC (Comité) sous couvert du document G/SG/N/1/US/1.¹⁰ Les principales dispositions législatives portant sur les sauvegardes qui relèvent de l'Accord sur les sauvegardes sont les articles 201 à 204 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur, telle que modifiée. L'ITC ouvre une enquête sur la base d'une requête privée. Elle tient une audition publique sur la question du dommage. Si elle constate qu'un accroissement des importations est une cause substantielle de dommage grave ou de menace de dommage grave pour une branche de production aux États-Unis, elle tient alors une audition publique sur la question des mesures correctives.

20. Lorsque l'ITC a terminé son enquête, elle présente un rapport au Président des États-Unis, et la version non confidentielle de son rapport est rendue publique. Les décisions de l'ITC sont prises aux voix et elle adresse une seule recommandation au Président des États-Unis.

21. Lorsque l'ITC adresse au Président des États-Unis une recommandation selon laquelle une mesure de sauvegarde devrait être imposée, celui-ci dispose alors d'un délai de 60 jours pour prendre une décision¹¹, la seule restriction manifeste étant que, lorsque le Président des États-Unis demande à l'ITC un rapport complémentaire¹², il dispose d'un délai de 30 jours pour prendre une décision après avoir reçu le rapport ultérieur de l'ITC.¹³

22. Les États-Unis ont informé le Comité que "l'autorité compétente pour engager et mener les enquêtes concernant les sauvegardes est la Commission du commerce international des États-Unis".¹⁴ La législation des États-Unis laisse au Président des États-Unis toute latitude pour déterminer la mesure. Toutefois, pour que les États-Unis agissent de manière compatible avec leurs obligations dans le cadre de l'OMC, le processus et la mesure doivent être conformes aux dispositions pertinentes de l'OMC, en particulier l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT de 1994, et pas seulement à leur propre législation.

3.1.2 *Les procédures suivies par les États-Unis dans la présente affaire*

23. Le présent différend a trait à l'imposition par les États-Unis d'une mesure de sauvegarde définitive à l'importation de la viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée relevant des positions tarifaires 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 et 0204.43.20 du SH. Cette mesure a été imposée sous la forme d'un contingentement tarifaire, des contingents par pays étant prévus pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande ainsi qu'un contingent pour "les autres pays". Certains pays ont été exclus de manière sélective du champ d'application de la mesure.

24. Le 7 octobre 1998, une requête a été déposée auprès de l'ITC, par laquelle il était demandé qu'une mesure de sauvegarde soit prise à l'encontre des importations de viande d'agneau. Cette

¹⁰ Pièce n° 24 de l'Australie.

¹¹ Conformément à l'article 203 a) 4) A) de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur.

¹² Conformément à l'article 203 a) 5) de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur.

¹³ Conformément à l'article 203 a) 4) B) de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur.

¹⁴ G/SG/N/1/US/1, page 1.

requête a été déposée au nom de plusieurs requérants – "American Sheep Industry Association, Inc. (Association américaine des éleveurs d'ovins) National Lamb Feeder Association (Association nationale des engraisseurs d'agneaux), Harper Livestock Co., Winters Ranch Partnership, Godby Sheep Co., Talbott Sheep Co., Iowa Lamb Corp., Ranchers' Lamb of Texas, Inc., et Chicago Lamb & Veal Co."¹⁵

25. L'ITC a ouvert une enquête (TA201-68) le 7 octobre 1998 par un avis publié le 19 octobre 1998¹⁶, "en vue de déterminer si la viande d'agneau, relevant des sous-positions 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 et 0204.43.20 du Tarif douanier harmonisé des États-Unis, est importée aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'elle représente ou menace de représenter une cause substantielle de dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents". La période visée par l'enquête allait du 1^{er} janvier 1993 au 30 septembre 1998.¹⁷

26. Le Comité en a été informé sous couvert du document G/SG/N/6/US/5 daté du 5 novembre 1998. Une audition publique portant sur la phase relative au dommage a eu lieu le 12 janvier 1999. Le 9 février 1999, l'ITC s'est prononcée par scrutin sur l'existence d'un dommage, déterminant ainsi que la viande d'agneau était importée aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'elle menaçait de représenter une cause substantielle de dommage grave à la "branche de production nationale": elle a constaté à l'unanimité qu'un dommage grave n'était pas subi par la "branche de production nationale". Une audition publique sur les mesures correctives a eu lieu le 25 février 1999. L'ITC s'est prononcée par scrutin sur les mesures correctives le 26 mars 1999 et a présenté un rapport au Président des États-Unis le 5 avril 1999. Elle a recommandé l'imposition d'un régime de contingentement tarifaire à l'importation de la viande d'agneau.

27. Le délai de 60 jours au terme duquel le Président des États-Unis devait se prononcer sur la recommandation que l'ITC lui avait adressée conformément à l'article 203 a) 5) de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur est arrivé à expiration le 4 juin 1999.

28. La décision a été prise par le Président des États-Unis le 7 juillet 1999. Cette décision imposait un contingent tarifaire à l'importation de la viande d'agneau applicable à partir du 22 juillet 1999 pour une période de trois ans et un jour. La Proclamation est reproduite dans la pièce n° 5 de l'Australie et la modification dans la pièce n° 7.

29. Les États-Unis ont informé le Comité, sous couvert du document G/SG/N/8/US/3¹⁸, daté du 18 février 1999, de la détermination de l'existence d'un dommage et, sous couvert du document G/SG/N/8/US/3/Rev.1 daté du 15 avril 1999, de la recommandation de l'ITC concernant la mesure. Ils ont notifié au Comité la mesure effectivement imposée, sous couvert du document G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3, daté du 12 juillet 1999.¹⁹

30. L'Australie et les États-Unis ont tenu des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG les 4 mai et 14 juillet 1999.²⁰

¹⁵ Voir le document G/SG/N/6/US/5, pièce n° 8 de l'Australie.

¹⁶ Voir le document G/SG/N/6/US/5, pièce n° 8 de l'Australie.

¹⁷ Page I-7 du rapport de l'ITC.

¹⁸ Modifié ultérieurement par les documents G/SG/N/8/US/3/Corr.1 et G/SG/N/8/US/3/Corr.2 (en anglais seulement). Voir la pièce n° 9 de l'Australie.

¹⁹ Ultérieurement modifiée et notifiée sous couvert du document G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3/Suppl.1. Voir la pièce n° 12 de l'Australie.

²⁰ G/L/313-G/SG/19, pièce n° 13 de l'Australie.

31. Par la suite, par un échange de lettres datées du 19 octobre 1999 et notifiées au Conseil du commerce des marchandises²¹, l'Australie et les États-Unis "sont convenus que leurs droits et obligations réciproques au titre de l'Accord sur les sauvegardes et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 seraient maintenus, et qu'à cette fin, le délai de 90 jours fixé à l'article 8:2 de l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX:3 a) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 serait considéré comme arrivant à expiration le 21 juillet 2002".

32. Le 23 juillet 1999, l'Australie a demandé l'ouverture de consultations au titre de l'article 4 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends et conformément à l'article XXII:1 du GATT de 1994 et à l'article 14 de l'Accord SG.²² Ces consultations ont eu lieu le 26 août 1999. Le 14 octobre 1999, l'Australie a demandé l'établissement d'un groupe spécial sous couvert du document WT/DS178/5 et Corr.1. La première demande adressée à l'ORD a été faite le 27 octobre 1999. Le Groupe spécial a été établi à la deuxième demande faite le 19 novembre 1999. Le Groupe spécial a été doté du mandat type et sa composition a été arrêtée le 21 mars 2000.

3.1.3 Description des mesures de sauvegarde recommandées et imposées

33. L'ITC a recommandé ce qui suit au Président des États-Unis²³:

- "- imposer un régime de contingentement tarifaire, pour une durée de quatre ans, sur les importations de viande d'agneau visées par cette enquête, comme suit (tous les poids sont indiqués en équivalents poids carcasse):

<i>Période</i>	<i>Contingent tarifaire</i>
<i>Première année</i>	20 pour cent <i>ad valorem</i> sur les importations de plus de 78 millions de livres
<i>Deuxième année</i>	17,5 pour cent <i>ad valorem</i> sur les importations de plus de 81,5 millions de livres
<i>Troisième année</i>	15 pour cent <i>ad valorem</i> sur les importations de plus de 81,5 millions de livres
<i>Quatrième année</i>	10 pour cent <i>ad valorem</i> sur les importations de plus de 81,5 millions de livres

- mettre en œuvre une aide à l'ajustement appropriée afin de faciliter les efforts déployés par les producteurs nationaux pour s'adapter de manière positive à la concurrence des importations et faire en sorte que les bénéfices économiques et sociaux soient supérieurs aux coûts;
- exclure du champ de la mesure corrective les importations en provenance du Canada et du Mexique au titre de l'article 311 a) de la Loi sur la mise en œuvre de l'ALENA, compte tenu de la constatation de l'ITC selon laquelle les importations provenant de ces pays ne représentent pas une part substantielle du total des importations et/ou ne contribuent pas de façon importante au dommage grave;

²¹ G/L/339-G/SG/N/12/AUS/1-G/SG/N/12/US/1, pièce n° 14 de l'Australie.

²² WT/DS178/1-G/L/314-G/SG/D9/1 et Corr.1, pièce n° 21 de l'Australie.

²³ G/SG/N/8/US/3/Rev.1, pièce n° 10 de l'Australie.

- exclure du champ de la mesure corrective les importations en provenance d'Israël, ainsi que toutes les importations admises en franchise provenant des pays bénéficiaires de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes ou de la Loi sur les préférences commerciales en faveur des pays andins, compte tenu de la constatation de l'ITC selon laquelle il n'y a pratiquement pas d'importation de viande d'agneau en provenance de ces pays."

34. Le Président des États-Unis a, sans aucune justification, imposé une mesure corrective beaucoup plus rigoureuse, à savoir²⁴:

"Il s'agit d'un contingent tarifaire applicable, pour une période tout juste supérieure à trois ans, aux importations de viande d'agneau.²⁵ Durant la première année, le contingent tarifaire est de 31 851 151 kg, montant qui correspond aux importations de viande d'agneau durant l'année civile 1998. Le montant du contingent sera majoré de 857 342 kg la deuxième année d'application de la mesure et également la troisième année. Des attributions par pays ont également été établies dans le contingent tarifaire pour les importations en provenance de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et d'une catégorie "autres pays". Elles reflètent les parts réelles de chaque pays durant l'année civile 1998.

Les taux de droits majorés applicables aux importations effectuées dans la limite du contingent tarifaire seront fixés de la manière suivante: 9 pour cent *ad valorem* sur les marchandises importées durant la première année d'application de la mesure, 6 pour cent *ad valorem* sur les marchandises importées durant la deuxième année, et 3 pour cent *ad valorem* sur les marchandises importées durant la troisième année. Les taux de droits applicables aux importations en sus du contingent tarifaire seront fixés à 40 pour cent *ad valorem* pour la première année d'application de la mesure corrective, à 32 pour cent *ad valorem* pour la deuxième année et à 24 pour cent *ad valorem* pour la troisième année.

Tableau 1: Attributions par pays²⁶

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

²⁴ Documents G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3 et G/SG/N/10/US/3/Suppl.1-G/SG/N/11/US/3/Suppl.1 reproduits dans les pièces n° 11 et 12 de l'Australie.

²⁵ Viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée relevant des positions tarifaires 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 et 0204.43.20 du SH. [Cette note de bas de page ne figure pas dans le texte original, mais est reproduite séparément.]

²⁶ Les poids s'entendent en poids du produit. L'équivalent poids carcasse dépend du coefficient de conversion utilisé, mais la recommandation de l'ITC et la mesure sont à peu près équivalentes pour la première année d'application. [Cette note de bas de page ne figure pas dans le texte original.]

Tableau 2: Droits de douane

Année	Dans la limite du contingent	Hors contingent
Année 1	9%	40%
Année 2	6%	32%
Année 3	3%	24%

La mesure ne s'applique pas aux importations en provenance du Canada, du Mexique, d'Israël, des pays bénéficiaires de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes ou de la Loi sur les préférences commerciales en faveur des pays andins, ou encore des pays en développement désignés dans la notification au titre de l'article 9, note de bas de page 2, présentée ci-après."²⁷

35. "La mesure a été introduite le 7 juillet 1999 et s'applique aux marchandises exportées depuis le 22 juillet 1999 compris."²⁸

3.2 Conditions de concurrence sur le marché des États-Unis

3.2.1 Éleveurs – États-Unis

36. Aux États-Unis, les agneaux sont dans un premier temps élevés par des agriculteurs, les "éleveurs", qui produisent également de la laine et qui en font généralement l'élevage.

37. Vers l'âge de six mois, les agneaux sont sevrés et environ 70 à 80 pour cent de ceux destinés à la boucherie vont dans des parcs d'engraissement où les "engraisseurs" les nourrissent avec des céréales ou avec des concentrés.²⁹

38. Les agneaux font ensuite l'objet d'un engraissement intensif et d'un finissage pendant deux à quatre mois. Les agneaux engraisés ou "agneaux destinés à l'abattage" sont ensuite vendus à l'âge de neuf à 12 mois à un abattoir ou "conditionneur". Le conditionneur peut alors vendre les carcasses pour qu'elles soient découpées par un "dépeceur", qui les divise en découpes de gros, en découpes de demi-gros ou en découpes pour la vente au détail en vue de leur revente à des grossistes non dépeceurs ou à des points de vente au détail.

39. Chacun de ces secteurs produit un produit différent. En outre, bon nombre d'éleveurs exercent d'autres activités et ne sont pas spécialisés dans l'élevage d'agneaux destinés à être vendus comme agneaux destinés à l'engraissement. Les conditionneurs et les dépeceurs peuvent ne pas se limiter à la viande d'agneau, mais peuvent aussi produire d'autres viandes ovines. Une partie de la viande d'agneau est produite par les conditionneurs et les dépeceurs, qui abattent également d'autres espèces d'animaux d'élevage et en découpent les carcasses.³⁰

3.2.2 Éleveurs – Australie et Nouvelle-Zélande

40. Ce secteur spécialisé dans l'engraissement des agneaux n'a pas d'équivalent en Australie ni en Nouvelle-Zélande. Les agneaux sont nourris à l'herbe, puis sont envoyés à l'abattage.

²⁷ G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3, pièce n° 11 de l'Australie.

²⁸ G/SG/N/10/US/3/Suppl.1-G/SG/N/11/US/3/Suppl.1, pièce n° 12 de l'Australie.

²⁹ Voir le tableau à la page II-52 du rapport de l'ITC.

³⁰ Rapport de l'ITC, pages II-12, 14 et 15, et note de bas de page 57.

41. Les différences génétiques entre les agneaux australiens et les agneaux américains, conjuguées au fait que l'âge d'abattage est plus précoce en Australie, font que les agneaux sont de plus petite taille.³¹

3.2.3 Viande d'agneau – Australie et États-Unis

42. En Australie, la carcasse d'agneau moyenne est sensiblement plus petite qu'aux États-Unis et sa teneur en matières grasses est moins élevée. Il s'ensuit que les dimensions des découpes sont sensiblement différentes, les découpes importées étant vendues sur le marché comme découpes non classées. Conjugué au fait que l'agneau australien est nourri à l'herbe, il en résulte que le produit importé présente des caractéristiques différentes de celles du produit d'origine nationale et lui fait concurrence pour des segments différents du marché. En outre, le produit importé est en grande partie congelé et, là encore, fait concurrence au produit d'origine nationale pour un segment différent du marché.³²

3.2.4 Aide aux éleveurs des États-Unis

43. La principale aide dont bénéficiaient les éleveurs américains, y compris les éleveurs/engraisers, leur était fournie sous la forme de subventions accordées au titre de la Loi sur la laine.³³ Cette aide prévoyait un prix de soutien de la laine de diverses qualités et un versement direct aux éleveurs lorsque les prix tombaient au-dessous du prix de soutien correspondant. En 1993, les versements au titre de la Loi sur la laine se sont élevés au total à 125,2 millions de dollars EU.³⁴ Pour les éleveurs qui ont répondu au questionnaire de l'ITC, ces subventions se montaient à 18 pour cent de la valeur marchande nette au cours de l'exercice 1993 et à 19 pour cent au cours de l'exercice 1994, ce qui représente la différence entre le revenu net avant impôts de 0,995 million de dollars EU et 2,007 millions de dollars EU et les pertes de 3,672 millions de dollars EU et 3,306 millions au cours des exercices 1993 et 1994, respectivement.³⁵

44. La Loi de finances générale de 1993 (PL 103-130), promulguée en novembre 1993, prévoyait la cessation progressive de l'application de la Loi sur la laine et son abrogation. En 1995, les éleveurs ont reçu pour la campagne de commercialisation de 1994 des versements correspondant à 75 pour cent des versements habituels; en 1996, cette proportion est tombée à 50 pour cent pour la campagne de commercialisation de 1995 et, avec effet au 31 décembre 1995, la Loi sur la laine a été abrogée et il n'y a plus eu de versements après 1996.³⁶

³¹ Page 4 et pièce n° 2 du Vol. 1 du dossier présenté par la MLA avant l'audition concernant le dommage, pièce n° 28 de l'Australie.

³² Pages 29 à 34 du Vol. 1 du dossier présenté par la MLA, avant l'audition concernant le dommage, pièce n° 28 de l'Australie.

³³ Loi de 1954 sur la laine, telle que modifiée. Voir le rapport de l'ITC, page II-11.

³⁴ Voir ci-après le tableau établi d'après les données figurant dans le tableau 45 du rapport de l'ITC, page II-78.

³⁵ Voir le tableau 12 du rapport de l'ITC, page II-25, et le tableau figurant à la section 7.2.3.5.1 de la présente communication.

³⁶ Pour une description de la Loi de 1954 sur la laine, voir le rapport de l'ITC, pages II-77 à 79.

VERSEMENTS EFFECTUÉS AU TITRE DE LA LOI SUR LA LAINE
(en millions de dollars EU)

	1993	1994	1995
Versements nets pour les laines de tonte	100,6	55,5	24,9
Versements nets pour les laines autres que de tonte	24,6	13,6	6,7
Total	125,2	69,1	31,6

Source: Tableau 45, rapport de l'ITC, page II-78.

3.2.5 *Évolution du marché aux États-Unis*

45. L'abrogation de la Loi sur la laine s'est traduite par une réduction du nombre d'élevages et une diminution du cheptel. Par suite de l'abrogation de cette loi, le secteur américain de l'élevage des ovins est entré dans une phase de liquidation des troupeaux. La réduction du cheptel s'est opérée en partie en abattant des animaux reproducteurs et en partie en exportant des animaux. En 1993 et 1994, période pendant laquelle les importations sont restées stationnaires, les effectifs d'ovins ont diminué de 9 pour cent en 1993, tombant de 10,013 millions le 1^{er} janvier 1993 et à 9,076 millions le 1^{er} janvier 1994, puis de 7 pour cent pour tomber à 8,461 millions le 1^{er} janvier 1996. Les effectifs ont encore diminué, de 6 pour cent, tombant à 7,937 millions le 1^{er} janvier 1997.³⁷

46. La diminution du cheptel au cours de la période visée par l'enquête s'inscrivait simplement dans le prolongement d'une évolution observée depuis longtemps et que l'abrogation de la Loi sur la laine a accélérée. Les effectifs étaient tombés de 56,2 millions en 1942 à 10,75 millions en 1992. Leur réduction a bien entraîné une hausse des prix des agneaux destinés à l'engraissement en 1996 et 1997.

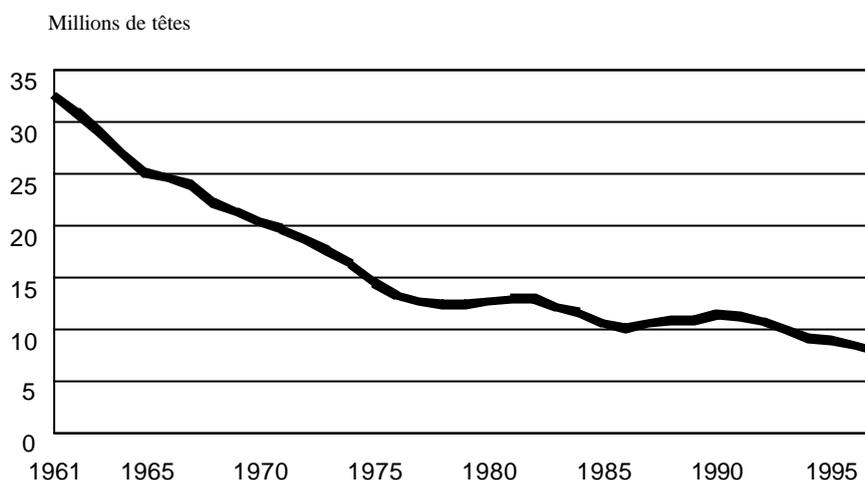
47. Cette diminution accélérée au cours de la période visée par l'enquête était directement liée aux décisions de liquider le cheptel national, lesquelles découlaient de la suppression des subventions que prévoyait la Loi sur la laine.³⁸

³⁷ Pièce n° 15 du Vol.1 du dossier présenté par la MLA, avant l'audition concernant le dommage, pièce n° 28 de l'Australie.

³⁸ Voir les pages 48 à 50 du Vol. I du dossier présenté par la MLA avant l'audition concernant le dommage, pièce n° 28 de l'Australie.

GRAPHIQUE 1

CHEPTEL OVIN AUX ÉTATS-UNIS 1961-1997



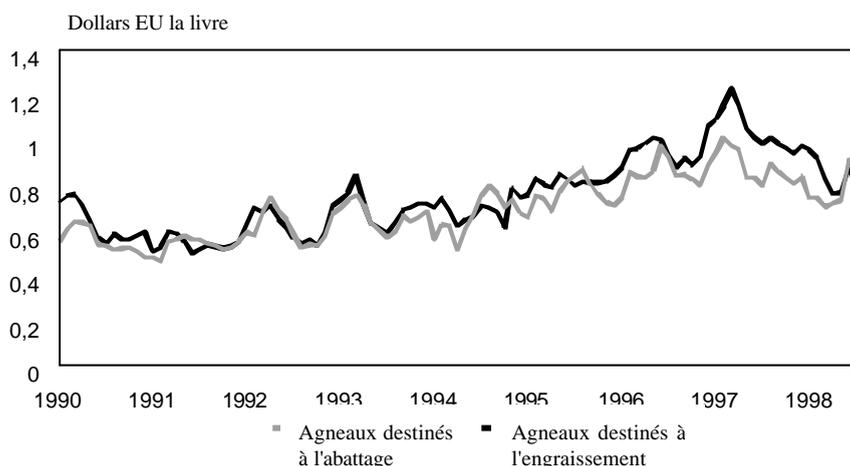
3.2.6 *Évolution des prix sur le marché des États-Unis*

48. La liquidation des troupeaux s'est traduite par une forte hausse des prix des agneaux en 1996 et 1997. Par la suite, les prix sont en général revenus à des niveaux plus normaux. Toutefois, ils sont restés tant en valeur nominale qu'en valeur réelle supérieurs à ceux en vigueur en 1993 et 1994. Voir la figure 3 du rapport de l'ITC, page II-55. Les prix des carcasses d'agneau ont suivi une tendance analogue, atteignant tout d'abord un sommet, mais revenant ensuite à des niveaux qui étaient encore supérieurs à ceux en vigueur en 1993 et 1994. Voir la figure 5 du rapport de l'ITC, page II-58. Les tendances des prix de gros de diverses découpes de viande d'agneau sont indiquées dans les figures 6 à 10 du rapport de l'ITC, pages II-59 et 60. Il en ressort que les prix sont restés relativement stationnaires au cours de la période visée par l'enquête, et qu'à la fin de cette période ils dépassaient le niveau atteint en 1993 et 1994.

GRAPHIQUE 2

PRIX DES AGNEAUX AUX ÉTATS-UNIS

San Angelo, Texas – Qualité extra



Source: Département de l'agriculture des États-Unis.

3.3 Consolidations tarifaires des États-Unis concernant la viande d'agneau

49. Dans le cadre du Cycle d'Uruguay, les États-Unis ont consolidé, dans la Liste XX, le droit sur la viande d'agneau à 0,7 cent le kg, le droit applicable de 1,1 cent le kg étant ramené à ce niveau en six tranches égales sur une période de six ans. Cette concession tarifaire est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Le niveau consolidé était de 0,8 cent le kg en 1999 et est de 0,7 cent en 2000.

4. L'ITC NE S'EST PAS CONFORMÉE À L'OBLIGATION QUI LUI EST FAITE À L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994 DE DÉMONTRER "L'ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES"

4.1 "Évolution imprévue des circonstances"

50. Avant d'imposer la mesure, les États-Unis étaient tenus de démontrer que:

"par suite de l'**évolution imprévue des circonstances** et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent accord, un produit est importé sur le territoire de ce Membre en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents". *[Pas de caractère gras et non souligné dans l'original.]*³⁹

³⁹ Article XIX:1 du GATT de 1994.

51. Dans les affaires *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*⁴⁰ et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*⁴¹, l'Organe d'appel a estimé ce qui suit:

"Ainsi, toute mesure de sauvegarde imposée après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC doit être conforme à la fois aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et à celles de l'article XIX du GATT de 1994."⁴² [Note de bas de page omise.]

52. Dans les affaires *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, l'Organe d'appel a également estimé que la première clause de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994⁴³:

"décrit certaines *circonstances* dont l'existence doit effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994".⁴⁴

53. En conséquence, pour qu'un Membre puisse appliquer une mesure de sauvegarde conformément à ses obligations dans le cadre de l'OMC, il lui faut avoir démontré, en fait, que l'accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale par suite de "l'évolution imprévue des circonstances".

54. Dans son rapport sur l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, au paragraphe 87, l'Organe d'appel a indiqué ce qui suit:

"L'objet et le but de l'article XIX sont d'autoriser un Membre à réaménager temporairement l'équilibre dans le niveau de concessions entre lui et d'autres Membres exportateurs quand il est confronté à des circonstances "inattendues" et donc "imprévues" qui ont conduit à ce qu'un produit soit "importé" en "quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents"."

55. Ainsi, la question des circonstances "imprévues" est un "point de fait et de droit pertinent" qui doit être démontré par l'autorité compétente et inclus dans son rapport conformément à l'article 3:1 de l'Accord SG, qui exige ce qui suit:

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

⁴⁰ *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers (Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers)*, rapport du Groupe spécial, WT/DS98/R; rapport de l'Organe d'appel, WT/DS98/AB/R.

⁴¹ *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures (Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures)*, rapport du Groupe spécial, WT/DS121/R; rapport de l'Organe d'appel, WT/DS121/AB/R.

⁴² Paragraphe 77 du document WT/DS98/AB/R. Voir également le paragraphe 84 du document WT/DS121/AB/R.

⁴³ "Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent accord".

⁴⁴ Paragraphe 85 du document WT/DS98/AB/R. Voir également le paragraphe 92 du document WT/DS121/AB/R.

56. L'ITC n'a pas examiné la question et n'a donc pas, en fait, démontré l'existence des conditions que constitue "l'évolution imprévue des circonstances". Par conséquent, les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec leurs obligations au titre de l'article XIX du GATT de 1994.

57. Bien qu'il n'incombe pas à l'Australie de démontrer que les conditions que constitue "l'évolution imprévue des circonstances" n'existaient pas, une description succincte des faits dans la présente affaire fait ressortir clairement que la situation affectant la "branche de production nationale" aux États-Unis n'était pas le résultat de l'évolution imprévue des circonstances.

58. La régression prolongée du secteur américain de la viande ovine n'était pas nouvelle: elle n'était pas inattendue. C'était la suppression des subventions prévues par la Loi sur la laine qui était la principale cause de l'instabilité du marché et de la diminution consécutive des revenus des éleveurs.

59. Ainsi qu'il est indiqué plus haut dans la section intitulée "Aide aux éleveurs des États-Unis"⁴⁵, la législation en vertu de laquelle les subventions que prévoyait la Loi sur la laine étaient supprimées a été promulguée le 1^{er} novembre 1993. L'Association américaine des éleveurs d'ovins (ASI) et les membres du Congrès des États-Unis savaient très bien quelles en seraient les conséquences. Ils avaient parfaitement conscience des importantes répercussions que cela allait avoir sur les éleveurs et de la réduction sensible du cheptel qui s'ensuivrait. Il n'y a eu aucune surprise lorsque cela s'est effectivement produit. C'était clairement prévu à l'époque.⁴⁶

60. Le 1^{er} janvier 1995, l'Accord sur l'OMC est entré en vigueur pour les États-Unis, ce qui impliquait pour eux un engagement contraignant de ramener leur droit de douane de 1,1 cent le kg à 0,7 cent d'ici à 2000. La promulgation de la législation supprimant les subventions accordées au titre de la Loi sur la laine a eu lieu avant cette date et les effets de la suppression de ces subventions étaient clairement prévus à l'époque.

61. Dans les affaires *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, l'Organe d'appel a estimé que l'expression "évolution imprévue" des circonstances doit s'entendre de l'évolution "inattendue" des circonstances.⁴⁷ Le terme "inattendu" signifie "qu'on n'attendait pas, à quoi on ne s'attendait pas; surprenant".⁴⁸ Une certaine instabilité du prix d'un produit agricole n'est guère surprenante, non plus que la croissance des importations sur un marché où la production est en baisse, et pas plus d'ailleurs que la diminution de la production d'agneaux dès lors que les pouvoirs publics ont pris délibérément la décision de ne plus faire bénéficier d'un vaste programme de subventionnement un secteur inefficace. Il est indiqué ce qui suit dans le rapport de l'ITC, aux pages II-78 et 79:

"... au début des années 90, l'accroissement de la rente des producteurs résultant de la Loi sur la laine correspondait parfois à plus de 10 pour cent de leur rémunération. [Note de bas de page omise.] Les effets découlant de la Loi sur la laine n'étaient pas assez importants pour inverser la régression prolongée, mais cette loi l'a effectivement ralentie."

62. La suppression des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine a conduit à la réduction de la production d'agneaux, qui a conduit à la réduction de la production nationale de viande d'agneau, qui a conduit à une hausse des prix de la viande d'agneau. La chute cyclique des prix qui a

⁴⁵ Section 3.2.4.

⁴⁶ Voir les pages 45 à 48 du Vol. 1 de la communication concernant le dommage présentée par la MLA avant l'audition, pièce n° 28 de l'Australie. Voir également la déclaration faite par le Sénateur Baucus le 18 octobre 1993, pièce n° 32 de l'Australie.

⁴⁷ Paragraphe 84 du document WT/DS98/AB/R, et paragraphe 91 du document WT/DS121/AB/R.

⁴⁸ NSOED – New Shorter Oxford English Dictionary, version CD-ROM, janvier 1997.

suivi et qui a ramené les prix au niveau en vigueur avant la suppression des subventions correspondait à un cycle normal. Elle n'était pas inattendue: elle n'était pas surprenante. Permettre que la conjugaison d'un cycle de ce genre avec un accroissement des importations soumises à un droit consolidé peu élevé déclenche l'adoption d'une mesure de sauvegarde compromettrait l'acquis du Cycle d'Uruguay sur le plan de la libéralisation des marchés des produits agricoles. Dès lors qu'une branche de production est depuis longtemps en régression et que les importations sont soumises à un taux de droit consolidé peu élevé, il ne saurait y avoir accroissement des importations qu'en provenance des pays qui sont des producteurs plus efficaces et cet accroissement ne saurait être considéré comme étant dû à "l'évolution imprévue des circonstances".

4.2 Conclusion concernant "l'évolution imprévue des circonstances"

63. L'ITC ne s'est pas penchée sur la question de "l'évolution imprévue des circonstances" et, partant, n'a pas prouvé que l'accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave par suite de "l'évolution imprévue des circonstances". En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article XIX du GATT de 1994. La mesure n'est donc pas conforme à l'article XIX du GATT de 1994 ni, par voie de conséquence, à l'Accord sur les sauvegardes, en particulier à l'article 11:1 a) dudit accord.

5. LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION QUI LEUR EST FAITE À L'ARTICLE 5 DE L'ACCORD SG DE N'APPLIQUER UNE MESURE QUE DANS LA MESURE NÉCESSAIRE POUR PRÉVENIR UN DOMMAGE GRAVE

64. L'article 5:1 de l'Accord SG dispose, entre autres choses, ce qui suit:⁴⁹

"Un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement."

65. Étant donné que la détermination de l'existence d'un dommage rendu par l'ITC se fondait sur une "menace de dommage grave" (c'est-à-dire à venir), la question qui se pose est celle de savoir quelle mesure (le cas échéant) était nécessaire pour empêcher qu'un dommage grave ne soit causé à l'avenir par l'accroissement des importations. Les États-Unis auraient dû démontrer que la mesure retenue ne serait appliquée: "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ... un dommage grave et faciliter l'ajustement".

66. Dans l'affaire *Corée – Sauvegardes concernant certains produits laitiers*, l'Organe d'appel a constaté ce qui suit:

"la première phrase de l'article 5:1 ... fait *obligation* à un Membre appliquant une mesure de sauvegarde de faire en sorte que la mesure en question ne soit pas plus restrictive que ce qui est nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement".⁵⁰

⁴⁹ Cette démonstration selon laquelle les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 5:1 de l'Accord SG est sans préjudice des allégations de l'Australie selon lesquelles la mesure n'est pas conforme à d'autres dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes, y compris l'article 4 dudit accord, et que, de ce fait, les États-Unis n'avaient pas le droit, au regard de l'Accord sur les sauvegardes, d'imposer une quelconque mesure.

⁵⁰ Paragraphe 96 du document WT/DS98/AB/R.

67. Par conséquent, les États-Unis étaient tenus "de faire en sorte que la mesure en question ne soit pas plus restrictive que ce qui est nécessaire ...". La seule façon dont ils auraient pu satisfaire à cette obligation était que, s'ils étaient parvenus à une constatation, avant d'imposer la mesure, celle-ci remplisse les conditions énoncées dans la première phrase de l'article 5:1 de l'Accord SG. Les États-Unis auraient donc dû justifier la mesure en question avant de prendre la décision de l'imposer. C'est un point de fait et de droit qui est d'une importance capitale au regard de l'Accord sur les sauvegardes et qui, partant, est un "point de fait et de droit pertinent" au sens de l'article 3:1 dudit accord.

68. Les États-Unis n'étaient pas disposés à fournir une telle justification et on ne peut que présumer qu'elle n'existe pas. En conséquence, l'Australie soutient que le Groupe spécial devrait conclure qu'une telle justification n'existait pas et que les États-Unis ont manqué à leurs obligations au titre de l'article 5:1 de l'Accord SG. Il ne serait pas suffisant que les États-Unis cherchent à justifier leurs actions après coup. Il ne peut être remédié à l'absence de détermination formelle à l'époque.

69. L'Australie considère que c'est aux États-Unis qu'incombe la charge d'apporter la preuve qu'une telle justification existait. Si les États-Unis avaient fourni cette preuve, c'est alors à l'Australie qu'il aurait incombé de démontrer qu'elle n'était pas valable.

70. L'argument ci-après est avancé à titre subsidiaire, au cas où le Groupe spécial considérerait que l'Australie doit établir *prima facie* que la mesure n'était pas justifiée au regard de l'article 5:1 de l'Accord SG, bien que les États-Unis aient refusé en juillet 1999 de fournir leur justification.

71. La recommandation que l'ITC a adressée au Président des États-Unis était qu'une mesure moins restrictive était suffisante pour empêcher qu'un dommage grave ne soit causé par l'accroissement des importations. La recommandation de l'ITC était moins restrictive parce qu'elle n'imposait pas de droit additionnel dans la limite du contingent et parce que le droit hors contingent était beaucoup plus bas.

72. Les États-Unis ont imposé de fortes augmentations du taux de droit applicable dans la limite du contingent tarifaire, comparé au taux consolidé de 0,8 cent le kg en 1999 et de 0,7 cent en 2000, soit environ 0,2 pour cent *ad valorem*⁵¹, comparé au taux de sauvegarde de 9 pour cent pour 1999/2000. Le contingent tarifaire avait pour objet de limiter de manière effective les importations à des niveaux où aucun dommage n'était subi par la "branche de production nationale". Étant donné la constatation unanime de l'ITC selon laquelle aucun dommage grave n'était causé par ce niveau d'importations, il n'y a aucune raison concevable d'imposer un droit additionnel sur un produit entrant dans la limite du contingent. Cette imposition additionnelle va très au-delà de la mesure nécessaire pour empêcher qu'un dommage grave ne se produise.

73. La recommandation de l'ITC préconisait un droit hors contingent de 20 pour cent pendant la première année, alors que celui que la mesure prévoit est de 40 pour cent. L'article 5:1 de l'Accord SG énonce un critère de la nécessité et de ce fait, les États-Unis ne peuvent tout simplement pas imposer un droit plus élevé que ce qui est nécessaire pour prévenir un dommage. L'ITC a estimé qu'un droit hors contingent de 20 pour cent serait suffisant. L'imposition arbitraire d'un droit à un niveau deux fois plus élevé, comme celui qu'a décidé le Président des États-Unis, allait manifestement au-delà de ce qui était nécessaire. Le taux de droit hors contingent final de 24 pour cent applicable la troisième année, comparé au droit de 15 pour cent recommandé par l'ITC, reste supérieur à celui qu'elle avait recommandé pour la première année.

⁵¹ Rapport de l'ITC, page II-8.

74. Par conséquent, la mesure imposée par les États-Unis allait très au-delà de ce que l'ITC avait recommandé et, si l'on se fonde sur la constatation de leur propre autorité compétente, elle n'était donc pas nécessaire pour prévenir un dommage grave causé par l'accroissement des importations.

75. S'agissant de la recommandation de l'ITC proprement dite, la mesure recommandée avait pour objet de limiter de manière effective le niveau d'importations en 1999/2000 à celui atteint au cours de l'année civile 1998, une légère augmentation étant prévue pour les années suivantes. L'ITC a cependant constaté que le niveau d'importations en 1998 ne causait pas de dommage. Si ce niveau d'importations ne causait pas de dommage, il **aurait pu ne pas être nécessaire** de restreindre les importations à ce niveau. Aucune analyse objective n'est fournie qui indique quel niveau de contingentement aurait été **nécessaire**, mais il aurait fallu qu'il soit supérieur au niveau d'importations de 1998. Il ressort clairement de l'article 5:1 de l'Accord SG que les États-Unis devaient faire en sorte que la mesure soit **nécessaire** et pas simplement qu'elle soit **suffisante**.

76. L'ITC n'analyse pas de façon objective les raisons pour lesquelles la mesure recommandée était nécessaire pour empêcher qu'un dommage grave ne soit causé par l'accroissement des importations à chacun des segments de la branche de production⁵² qui constituent la "branche de production nationale". Chaque segment est affecté de manière différente par une restriction à l'importation. De plus, l'ITC n'a pas cherché à évaluer l'incidence de la mesure recommandée sur les divers segments pour se faire une idée globale de son incidence sur la "branche de production nationale" dans son ensemble.

77. Une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée que dans la mesure où elle répare un dommage causé par un accroissement des importations ou empêche un tel dommage. Elle ne constitue pas un moyen d'accroître la protection d'une manière générale. Dès lors qu'il y a un dommage, y compris un dommage à venir en raison de la menace, le Membre ne peut appliquer qu'une mesure qui neutralise le dommage causé, ou devant être causé, par l'accroissement des importations. Il est nécessaire de procéder à une analyse du dommage afin que la mesure soit au plus proportionnée à la part du dommage qui est imputable à l'accroissement des importations. Une telle analyse exige que le Membre procède à une évaluation cumulative des autres causes du dommage pour déterminer l'étendue du dommage grave qui est imputable à l'accroissement des importations. Le critère de la nécessité énoncé à l'article 5:1 de l'Accord SG exige alors que toute mesure de sauvegarde ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour prévenir ce dommage. La nature exceptionnelle des mesures de sauvegarde exige que l'on détermine avec un soin particulier ce qui est nécessaire, et ces mesures doivent être l'option la moins restrictive pour le commerce qui soit disponible. Le rapport de l'ITC ne contenait pas une telle analyse et n'aurait donc pas pu être utilisé pour justifier ne serait-ce que la propre recommandation de l'ITC. Il s'agit là, bien entendu, d'une pure conjecture puisque les États-Unis n'ont pas adopté la recommandation de l'ITC.

78. En outre, les États-Unis devaient démontrer que l'étendue de la mesure recommandée elle-même était nécessaire pour faciliter l'ajustement de la "branche de production nationale". Là encore, en l'absence d'un rapport qui explique le fondement de la mesure imposée, il n'a pas été démontré que la mesure était nécessaire pour faciliter l'ajustement.

79. Le rapport de l'ITC ne serait pas suffisant pour justifier la mesure effective, étant donné que celle-ci est plus restrictive que celle préconisée dans sa recommandation. De plus, ce rapport ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG, même pour la mesure que l'ITC a elle-même recommandée. Il n'y a aucune analyse objective des raisons pour lesquelles la mesure était

⁵² L'expression "segment de la branche de production" utilisée par l'ITC est employée dans la présente communication pour assurer une formulation uniforme. C'est sans préjudice du point de vue de l'Australie quant à ce qui constitue la "branche de production nationale" au sens de l'article 4:1 c) de l'Accord SG dans le présent différend.

nécessaire, des conséquences qui en résulteraient pour les divers secteurs ni quant au point de savoir si l'ITC a cherché à en évaluer l'incidence sur les divers secteurs.

80. Un contingent tarifaire ne peut pas être bénéfique pour tous les segments de la branche de production et fait courir le risque de déstabiliser le marché. Les segments de la branche de production sont confrontés à la réalité que constitue la baisse prolongée de la consommation et de la production. Une hausse temporaire des prix intérieurs due à un contingent tarifaire allant de pair avec une offre restreinte du produit australien et néo-zélandais, qui contribue à développer le marché,⁵³ ne fait qu'accélérer la baisse de la demande de viande d'agneau. Les États-Unis n'ont manifestement pas démontré en quoi même la mesure recommandée par l'ITC faciliterait l'ajustement de la "branche de production nationale".

81. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord SG et, partant, la mesure n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes. Il ne saurait être remédié à une telle incompatibilité en procédant ultérieurement à une évaluation pour déterminer quelle mesure était nécessaire.

6. LES ÉTATS-UNIS ONT AGI DE MANIÈRE INCOMPATIBLE AVEC LES PRESCRIPTIONS ÉNONCÉES À L'ARTICLE 3:1 DE L'ACCORD SG EN CE QUI CONCERNE LES ENQUÊTES ET LES RAPPORTS RENDUS PUBLICS

6.1 Le rapport de l'ITC n'a pas mis fin à l'enquête

82. La législation des États-Unis exige que le Président des États-Unis prenne une décision au sujet d'une recommandation de l'ITC dans un délai de 60 jours, la seule exception évidente étant que, lorsque le Président des États-Unis demande à l'ITC un rapport complémentaire, il dispose, conformément à l'article 203 a) 4) B), d'un délai de 30 jours à compter de la date à laquelle il a reçu ce rapport.

83. L'ITC a présenté un rapport au Président des États-Unis le 5 avril 1999. En conséquence, celui-ci avait jusqu'au 4 juin 1999 pour prendre sa décision. La décision effective n'a été prise que le 7 juillet 1999.

84. La question de la nature de la mesure à imposer a manifestement fait l'objet d'une enquête approfondie complémentaire de la part d'organismes américains. C'est ce que confirment les médias américains.⁵⁴ Néanmoins, aucun de ces travaux complémentaires effectués par l'ITC ou par n'importe quel autre organisme américain n'a été rendu public par les États-Unis.

6.2 Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec leurs obligations au titre de l'article 3:1 de l'Accord SG en ce qui concerne les enquêtes postérieures au rapport de l'ITC

85. L'article 3:1 de l'Accord SG dispose ce qui suit:

⁵³ Voir, par exemple, la dernière ligne figurant à la page I-34 où il est indiqué que l'ITC a constaté que les efforts soutenus déployés par les producteurs australiens et néo-zélandais pour accroître la consommation de viande d'agneau aux États-Unis ont dans une large mesure été bénéfiques à l'ensemble des producteurs de viande d'agneau, y compris à la branche de production nationale.

⁵⁴ Par exemple, le rapport figurant aux pages 7 et 8 de Inside US Trade du 18 juin 1999, pièce n° 33 de l'Australie.

"Un Membre ne pourra **appliquer** une **mesure** de sauvegarde **qu'à la suite** d'une **enquête menée par les autorités compétentes** de ce Membre selon des procédures préalablement établies et rendues publiques conformément à l'article X du GATT de 1994. ..." [*Pas de caractère gras et non souligné dans l'original.*]

Il énonce ensuite d'autres prescriptions concernant cette "enquête".

86. L'objet et le but de l'article 3 de l'Accord SG sont d'assurer que les pouvoirs publics ne procèdent pas à des enquêtes en matière de sauvegardes de façon opaque, en d'autres termes qu'ils ne puissent pas imposer des mesures à la suite d'une enquête interne secrète.

87. Le terme "enquête" signifie:

1. L'action ou le processus consistant à mener une enquête; examen systématique; recherche minutieuse
2. La réalisation de cette action ou ce processus dans un cas concret; recherche systématique de renseignements; étude minutieuse d'un sujet particulier"⁵⁵

Ce qui précède ne se limite pas aux recherches impliquant le rassemblement de données.

88. Le NSOED donne une définition de l'expression "à la suite", à savoir:

"Ce qui résulte de quelque chose ou ce qui en est la conséquence; ce qui vient après dans le temps."

89. Retenir le deuxième sens ("ce qui vient après dans le temps") reviendrait à dire que, une fois que le rapport sur l'enquête prévue à l'article 3:1 de l'Accord SG a été établi, le gouvernement du Membre n'est pas tenu de s'y conformer, mais peut procéder à une enquête complémentaire sans tenir compte des prescriptions de cet article. Cela aurait pour effet de vider de son sens cette disposition pour ce qui est d'assurer la transparence et de ménager aux Membres la possibilité de défendre leurs droits dans le cadre de l'OMC.

90. En conséquence, son interprétation est que l'**application** d'une mesure ("appliquer une mesure de sauvegarde") doit être une **conséquence** des constatations de l'enquête. Elle vaut donc pour tous les points de fait et de droit jusqu'à l'application de la mesure et pas seulement pour la détermination de l'existence d'un dommage, mais aussi pour la justification de la mesure appliquée que prescrit l'article 5:1 de l'Accord SG.

91. S'agissant de la question du moment où l'"enquête" prévue dans l'Accord sur les sauvegardes s'achève, la pratique suivie en l'occurrence par le Comité et le Secrétariat est instructive. Dans la série portant la cote G/SG/N/9/-, le Comité publie les documents intitulés "Renseignements à notifier au Comité lorsqu'une enquête en matière de sauvegardes est close sans qu'une mesure soit imposée". Dans trois affaires dans lesquelles une détermination positive a été suivie d'une décision de ne pas imposer une mesure, les notifications ont été considérées comme informant le Comité de la clôture d'une enquête sans qu'une mesure soit imposée⁵⁶, en d'autres termes, le processus d'enquête, au sens de l'Accord sur les sauvegardes, peut se poursuivre au-delà du rapport initial de l'autorité chargée de l'enquête.

⁵⁵ NSOED.

⁵⁶ G/SG/N/9/AUS/1, G/SG/N/9/IND/2 et G/SG/N/9/KOR/1, pièces n° 21 à 23 de l'Australie.

92. Il n'y a aucune raison de limiter la portée de l'article 3:1 de l'Accord SG à un stade préliminaire de l'enquête complète. Si un Membre pouvait limiter arbitrairement ce que doit être une "enquête" au sens dudit article, il pourrait alors s'en remettre ultérieurement à une recherche interne de renseignements pour n'importe quel aspect de l'enquête.

93. L'Australie soutient que la détermination de la mesure est un point fondamental sur lequel doivent porter les procédures d'enquête visées à l'article 3. Les États-Unis n'étaient pas autorisés à mener des enquêtes complémentaires ni à rassembler des renseignements ou autres données de fait sans ménager aux parties la possibilité de se défendre conformément aux procédures rendues publiques prévues à l'article 3:1 de l'Accord.

94. Les arrangements internes d'un pays ne sauraient être invoqués pour échapper aux obligations contractées dans le cadre de l'OMC. Les États-Unis auraient pu rendre public un rapport sur la décision effective. Naturellement, cela ne serait pas nécessaire si la recommandation de l'ITC, ou une mesure moins restrictive, était adoptée.⁵⁷ Néanmoins, lorsque tel n'est pas le cas, il est fait obligation, aux termes de l'Accord sur les sauvegardes, de publier un rapport sur la décision en tant que "point de fait et de droit pertinent".

95. En outre, si les États-Unis procédaient à une enquête complémentaire pour justifier la mesure, ils manqueraient également à leurs obligations au titre de l'article 3:1 de l'Accord SG en ce qui concerne l'établissement et la publication de procédures d'enquête, la nature de ces enquêtes et la publication d'un rapport d'enquête sur toutes les questions de fait et de droit.

6.3 Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 3:1 de l'Accord SG de rendre publique la justification de la mesure

96. L'Australie reconnaît qu'au paragraphe 151 d) de son rapport sur l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant produits laitiers*, l'Organe d'appel a dit qu'il:

"infirme la constatation générale formulée par le Groupe spécial au paragraphe 7.109 de son rapport, selon laquelle l'article 5:1 fait obligation à un Membre d'expliquer, au moment où il fait ses recommandations et déterminations concernant l'application d'une mesure de sauvegarde, que cette mesure est nécessaire pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement, même lorsque la mesure de sauvegarde appliquée n'est *pas* une restriction quantitative qui ramène les quantités importées au-dessous de la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives".

Toutefois, à ce sujet, l'Organe d'appel s'est borné à constater quelles obligations l'article 5:1 de l'Accord SG impose à un Membre pour ce qui est de justifier son action. Il n'a pas, en l'occurrence, abordé la question des obligations au titre d'autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier l'article 3:1 de l'Accord. En outre, la deuxième phrase de l'article 5:1 de l'Accord ne s'applique pas à cette mesure, qui n'est pas une restriction quantitative.

97. Il est indiqué ce qui suit au paragraphe 7.104 du rapport du Groupe spécial *Mexique - SHTF*⁵⁸

"Au stade de la détermination préliminaire ou finale, lorsqu'une étape du processus d'enquête est achevée, l'autorité chargée de l'enquête établit ses conclusions sur la

⁵⁷ Cela est sans préjudice des points de vue de l'Australie concernant la détermination et le rapport de l'ITC au regard d'autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994.

⁵⁸ *Mexique – Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose (SHTF) en provenance des États-Unis (Mexique – SHTF)*, WT/DS132/R.

base des renseignements et arguments présentés jusque-là à ce stade de l'enquête, et des mesures antidumping préliminaires ou définitives sont ou ne sont pas imposées. Le souci que les parties, et le public, ont de comprendre pleinement les raisons de l'imposition des mesures, ou d'une détermination négative, est beaucoup plus grand, et la prescription à l'article 12.2 qui veut que l'autorité chargée de l'enquête expose "de façon suffisamment détaillée les constatations et les conclusions établies sur tous les points de fait et de droit jugés importants" vise à répondre à ce souci. Note de bas de page 592: *Voir Corée - Droits antidumping appliqués aux importations de polyacétals en provenance des États-Unis (Corée - Polyacétals)*, ADP/92, adopté le 27 avril 1993, IBDD, S40/236 (*Rapport du Groupe spécial Corée - Polyacétals*), paragraphes 209 et 210, où le Groupe spécial avait noté que le but de l'obligation d'expliquer les déterminations finales dans les avis au public énoncée à l'article 8:5 du Code antidumping du Tokyo Round était la transparence, que cette disposition serait vidée de son sens si, dans la procédure de règlement d'un différend, le pays imposant la mesure pouvait invoquer des raisons non indiquées dans l'avis au public, ce qui ne serait pas conforme aux prescriptions concernant un déroulement harmonieux de la procédure de règlement des différends, parce qu'un énoncé complet des raisons "permettait aux parties à l'accord d'évaluer s'il convenait de recourir au mécanisme de règlement des différends".

98. Cet extrait fait bien ressortir que le gouvernement du Membre importateur doit se conformer aux prescriptions en matière d'"enquête" en ce qui concerne tous les aspects de la mesure et faire paraître un avis au public exposant ses raisons, y compris la justification de la mesure effective imposée.

99. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 3:1 de l'Accord SG de rendre publiques les raisons pour lesquelles ils ont imposé la mesure.

6.4 Conclusions concernant les obligations en matière d'enquêtes et de rapports publics

100. Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec leurs obligations au titre de l'article 3:1 de l'Accord SG en ce qui concerne la conduite de toute enquête après l'établissement du rapport de l'ITC et n'ont pas non plus rendu public un rapport exposant les "constatations et les conclusions motivées" qui justifient la mesure effective imposée. En conséquence, la mesure n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes et les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 3:1 dudit accord.

7. LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION QUI LEUR EST FAITE À L'ARTICLE 4 DE L'ACCORD SG DE DÉMONTRER QU'UN ACCROISSEMENT DES IMPORTATIONS MENACE DE CAUSER UN DOMMAGE GRAVE À LA "BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE"

7.1 La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC était fondée sur une détermination de la branche de production nationale incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord SG

101. Dans l'Accord sur les sauvegardes, le concept de "branche de production nationale" découle de la définition qui en est donnée dans les deux autres Accords de l'OMC traitant des mesures

correctives commerciales contingentes, c'est-à-dire l'Accord antidumping et l'Accord sur les subventions⁵⁹, à savoir:

"l'expression "branche de production nationale" s'entendra de l'ensemble des producteurs nationaux de produits similaires ou de ceux d'entre eux dont les productions additionnées constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits ..."⁶⁰

102. En ce qui concerne l'Accord sur les sauvegardes, l'expression "branche de production nationale" est définie comme suit à l'article 4:1 c):

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

103. L'Accord sur les sauvegardes lui-même ne donne pas une définition de l'expression "produit similaire", mais l'Accord antidumping et l'Accord sur les subventions fournissent des indications qui font autorité, à savoir

"Dans le présent accord, l'expression "produit similaire" ("like product") s'entendra d'un produit identique, c'est-à-dire semblable à tous égards au produit considéré, ou, en l'absence d'un tel produit, d'un autre produit qui, bien qu'il ne lui soit pas semblable à tous égards, présente des caractéristiques ressemblant étroitement à celles du produit considéré."⁶¹

104. De toute évidence, les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau produisent un produit similaire par rapport à la viande d'agneau importée.

105. À la page I-13 de son rapport, l'ITC a déterminé que la "branche de production nationale" se composait des éleveurs, engraisseurs, conditionneurs et dépeceurs. Elle s'est fondée sur le concept de "produit similaire". La seule explication en est la suivante:

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

et

"Il est aussi manifeste qu'il y a entre les éleveurs d'agneaux et les transformateurs concordance d'intérêts économiques."

Cette analyse n'a pas été faite pour satisfaire aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes, mais est simplement conforme à la pratique antérieure de l'ITC, étant donné qu'à la page I-12 du rapport de l'ITC il est indiqué ce qui suit:

⁵⁹ L'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, respectivement.

⁶⁰ Article 4.1 de l'Accord antidumping. Voir également l'article 16.1 de l'Accord sur les subventions.

⁶¹ Article 2.6 de l'Accord antidumping et note de bas de page 46 de l'Accord sur les subventions.

"Contrairement aux dispositions relatives aux droits antidumping/droits compensateurs figurant au titre VII de la Loi douanière de 1930, l'article 201 ne traite pas de la question sur un plan réglementaire. Au fil des années, la Commission [*c'est-à-dire l'ITC*] a en général adopté une approche analogue à celle qui est définie au titre VII et qui a par la suite été codifiée. [*Note de bas de page omise.*] Conformément à cette approche, la Commission inclut les producteurs du produit brut dans la branche de production produisant le produit transformé si elle constate 1) qu'il existe une chaîne de production continue allant du produit brut au produit transformé et 2) qu'il existe entre les éleveurs et les transformateurs une concordance substantielle d'intérêts économiques. [*Note de bas de page omise.*]"

106. À la page I-10 (premier paragraphe entier) du rapport de l'ITC, il est indiqué ce qui suit:

"S'il y a des producteurs nationaux identifiables d'un produit qui est "similaire" par rapport au produit importé, la Commission n'est pas tenue de rechercher plus avant une branche de production produisant des produits qui sont "directement concurrents", mais qui ne sont pas "similaires" par rapport aux produits importés." [*Note de bas de page omise.*]

107. En conséquence, l'ITC a défini l'expression "branche de production nationale" sur la base du concept de "produit similaire" et non sur celui de "produits similaires ou directement concurrents". C'est ce que confirme l'analyse des Commissaires Askey et Crawford exposée dans les notes de bas de pages 7 et 8 figurant aux pages I-8 et 9 du rapport de l'ITC.

108. L'ITC n'explique nullement comment elle justifierait sa détermination de la "branche de production nationale" au regard de l'Accord sur les sauvegardes compte tenu des prescriptions de l'article 4:1 c) dudit accord. Les États-Unis n'ont présenté aucun argument, en dehors de la pratique suivie par l'ITC et de leur loi en matière des droits antidumping/droits compensateurs, qui explique pourquoi un agneau produit par un éleveur ou un engraisseur devrait être considéré comme étant un "produit similaire" par rapport à la viande d'agneau importée d'Australie et de Nouvelle-Zélande qui fait l'objet de la mesure de sauvegarde.

109. En fait, l'ITC a constaté que:

"... **le** produit national "similaire" par rapport à la viande d'agneau importée est la viande d'agneau produite dans le pays."⁶² [*Pas de caractère gras et non souligné dans l'original*]

En conséquence, l'ITC a constaté que les agneaux destinés à l'engraissement, les agneaux destinés à la reproduction et les agneaux destinés à l'abattage n'étaient pas un produit "similaire" par rapport à la viande d'agneau importée.

110. Il est indiqué ce qui suit dans le rapport de l'ITC: "[à] l'exception des agneaux maintenus sur l'exploitation à des fins de reproduction, la quasi-totalité des agneaux de boucherie sont expédiés en automne aux engraisseurs".⁶³ Ainsi, les éleveurs d'agneaux aux États-Unis produisent des agneaux destinés à être vendus aux engraisseurs qui les engraisent avant de les vendre aux conditionneurs aux fins d'abattage.

111. Les éleveurs produisent des agneaux destinés à la reproduction qui, une fois sevrés, sont vendus aux engraisseurs. Un agneau qui vient d'être sevré n'est pas pour autant prêt pour l'abattage.

⁶² Premier paragraphe entier figurant à la page I-12 du rapport de l'ITC.

⁶³ Deuxième paragraphe entier, figurant à la page I-13 du rapport de l'ITC.

À l'évidence, il n'est pas "semblable à tous égards" à la viande d'agneau. En effet, il présente des caractéristiques très différentes de celles du produit faisant l'objet de l'enquête, qui est de la viande, réfrigérée ou congelée, en carcasse entière, en demi-carcasse, désossée ou non désossée en découpes très diverses. L'agneau est vivant et même s'il est destiné à l'abattage, il sera tout d'abord envoyé chez un engraisseur pour être mis à l'engrais et être fini et sera ensuite abattu par un conditionneur avant de devenir une carcasse. Un agneau produit par un éleveur et une carcasse ou une découpe de viande d'agneau ne sont en aucune manière interchangeables. En effet, les agneaux destinés à l'engraissement présentent des caractéristiques différentes de celles des agneaux destinés à l'abattage et ne sont pas interchangeables. De ce fait, les agneaux produits par les éleveurs ne sont pas un "produit similaire" par rapport à la viande d'agneau. En conséquence, les éleveurs ne produisent pas un "produit similaire" par rapport à la viande d'agneau.

112. De même, les agneaux produits par les engraisseurs (c'est-à-dire les agneaux destinés à l'abattage) ne sont pas non plus "semblables à tous égards" à de la viande d'agneau et, là encore, présentent des caractéristiques très différentes. Un agneau destiné à l'abattage, qui est vivant, et une carcasse ou une découpe de viande d'agneau ne sont en aucune manière interchangeables. Il n'acquiert des "caractéristiques ressemblant étroitement" à celles de la viande d'agneau qu'après avoir été abattu. En conséquence, les agneaux destinés à l'abattage ne sont pas un "produit similaire" par rapport à la viande d'agneau et, partant, les engraisseurs ne produisent pas un "produit similaire" par rapport à la viande d'agneau.

113. Bien que l'ITC ait fondé sa décision concernant la définition de l'expression "branche de production nationale" sur le concept de "produit similaire", elle aurait commis la même erreur si elle avait en fait utilisé comme critère le concept de "directement concurrent". À l'évidence, deux produits ne sont "directement concurrents" que s'ils se font concurrence sur le marché. C'est ce qui est confirmé, par exemple, par l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, s'agissant d'un "produit directement concurrent ou [d']un produit qui peut lui être directement substitué".⁶⁴

114. En ce qui concerne les éleveurs, les agneaux destinés à l'engraissement ne font pas concurrence sur le marché aux carcasses ou aux découpes de gros et de demi-gros, non plus que les agneaux destinés à la reproduction. Le marché des agneaux destinés à la reproduction et celui des agneaux destinés à l'engraissement sont l'un et l'autre très différents du marché de la viande d'agneau. En conséquence, les éleveurs ne produisent pas un produit qui fait directement concurrence à la viande d'agneau.

115. De même, les agneaux destinés à l'abattage ne font pas concurrence au produit obtenu par les conditionneurs et les dépeceurs, étant donné qu'ils constituent le principal intrant pour les premiers. De ce fait, ils ne font pas directement concurrence à la viande d'agneau. En conséquence, les engraisseurs ne produisent pas un produit qui fait directement concurrence à la viande d'agneau.

116. Les éleveurs et les engraisseurs ne font donc pas partie de la "branche de production nationale", telle qu'elle est définie à l'article 4:1 c) de l'Accord SG, qui devrait se composer uniquement des conditionneurs et des dépeceurs. La détermination de l'ITC est donc erronée et c'est la définition incorrecte de la "branche de production nationale" qui est utilisée dans sa détermination de l'existence d'un dommage ainsi que dans toute évaluation, au titre de l'article 5:1 de l'Accord SG, quant au point de savoir quelle mesure était nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement.

⁶⁴ Page 27 du rapport sur l'affaire *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, Organe d'appel, WT/DS8/AB/R.

117. Si le Groupe spécial convient que l'ITC a commis une erreur en incluant les éleveurs, ou en incluant les éleveurs et les engraisseurs, en tant que faisant partie de la "branche de production nationale", il lui faudrait alors constater que l'enquête sur l'existence d'un dommage qu'elle a menée est irrémédiablement viciée. En l'occurrence, le Groupe spécial devrait constater que l'imposition de la mesure de sauvegarde était incompatible avec les obligations des États-Unis au titre de l'article 4 de l'Accord SG.

118. À titre subsidiaire, l'Australie va démontrer que même si la "branche de production nationale" est considérée comme comprenant les quatre secteurs, la décision prise par les États-Unis ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 4 de l'Accord SG.

7.2 La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC n'était pas étayée par des éléments de preuve obtenus au cours des enquêtes, comme l'exige l'article 4:2 de l'Accord SG

119. Conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, il incombe au Groupe spécial de "procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions". La conclusion⁶⁵ du Groupe spécial *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* figurant au paragraphe 7.30 de son rapport était la suivante:

"Nous considérons que, pour le Groupe spécial, s'en remettre totalement par principe aux constatations des autorités nationales ne saurait garantir l'"évaluation objective" prévue à l'article 11 du Mémoire d'accord. Cette conclusion est étayée, à notre avis, par les rapports de précédents groupes spéciaux qui traitaient de cette question. [Note de bas de page omise.] Toutefois, à notre avis, notre examen ne se substitue pas aux travaux menés par les autorités nationales chargées de l'enquête. Nous considérons plutôt que la fonction du Groupe spécial est d'évaluer objectivement l'examen auquel a procédé l'autorité nationale chargée de l'enquête, en l'espèce la KTC. Selon nous, une évaluation objective comporte un examen qui permette de savoir si la KTC avait examiné tous les faits en sa possession ou qu'elle aurait dû obtenir conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes (y compris ceux qui pourraient aller à l'encontre d'une détermination positive conforme à la dernière phrase de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes), si une explication suffisante avait été fournie concernant la manière dont les faits dans leur ensemble étayaient la détermination qui avait été établie et, par voie de conséquence, si la détermination établie était compatible avec les obligations internationales de la Corée. Enfin, nous considérons que le Groupe spécial devrait examiner l'analyse effectuée par les autorités nationales au moment de l'enquête sur la base des diverses déterminations des autorités nationales et des éléments de preuve qu'il avait rassemblés. ..."

120. Cette conclusion met en particulier l'accent sur le fait que le Groupe spécial doit évaluer de manière objective si les États-Unis ont satisfait à l'obligation qui leur est faite d'examiner les données qu'ils avaient rassemblées. Toutefois, il incombe aussi au Groupe spécial de se prononcer sur le point de savoir si les États-Unis ont satisfait à l'obligation qui leur est faite de rassembler les bonnes données afin de lui permettre de rendre une détermination conformément aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes, et en particulier de l'article 4 dudit accord.

⁶⁵ Cela a également été confirmé par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures* aux paragraphes 116 et 117 de son rapport.

7.2.1 *L'ITC a utilisé des données du Département de l'agriculture des États-Unis qui étaient incompatibles avec les données fournies en réponse à son propre questionnaire*

121. Aux pages I-18 et 19 du rapport de l'ITC, il est indiqué ce qui suit:

"Nous notons que les données fournies en réponse au questionnaire par tous les segments de la branche de production faisaient en général apparaître, en ce qui concerne des indicateurs tels que la production, les expéditions et l'emploi, que les données du Département de l'agriculture. [*Note de bas de page omise.*] Ainsi qu'il est exposé plus haut, comme les données du Département de l'agriculture sont plus complètes, dans les cas où cela était possible, nous avons davantage eu recours à ces données et accordé moins de poids aux données fournies en réponse au questionnaire."

122. L'ITC utilise à la fois les données résultant de sa propre enquête, en particulier les réponses fournies au questionnaire envoyé aux entreprises faisant partie de la "branche de production nationale", et les données du Département de l'agriculture. Elle utilise les données du Département de l'agriculture de manière sélective, c'est-à-dire qu'elle recherche et choisit les données qui vont dans le sens de son argumentation. Par contre, les données fournies en réponse au questionnaire ne sont pas complètes et ne s'appuient pas sur des échantillons statistiquement valables. Elles n'étaient pas non plus de manière objective les déterminations de l'ITC.

123. Au premier et troisième paragraphes figurant à la page I-17 de son rapport, l'ITC cherche à faire valoir que les données du Département de l'agriculture sont meilleures. Cette explication n'est pas convaincante, surtout pour une constatation de l'existence d'une "menace de dommage grave". Par exemple, au premier paragraphe figurant à la page I-17 du rapport, il est indiqué ce qui suit:

"Cela tient principalement à ce que les données fournies en réponse à notre questionnaire présentent une distorsion du fait que seules les entreprises suivantes y ont répondu, étant donné que nous n'avons pas obtenu de réponses des entreprises qui avaient disparu du marché. En effet, il va de soi que les entreprises qui survivent sont relativement plus compétitives pour diverses raisons.⁶⁶

124. Le présent différend ne porte cependant pas sur la question de savoir si l'ITC a constaté qu'il y avait un dommage grave – elle a constaté qu'il n'y en avait pas. L'existence d'une menace de dommage grave doit se fonder sur des éléments qui démontrent qu'un dommage grave est imminent. Or, un "dommage grave" ne peut en être un que pour les éleveurs qui font encore partie de la "branche de production nationale", et l'ITC indique qu'il "va de soi" que les entreprises qui survivent sont "plus compétitives" que celles qui ont disparu. L'existence d'une menace de dommage grave doit être démontrée en ce qui concerne les entreprises qui survivent et non celles qui ne font plus partie de la branche de production.

⁶⁶ L'ITC ne justifie nulle part dans son rapport sa conclusion selon laquelle si elle a reçu si peu de réponses, c'est parce que des éleveurs avaient disparu du marché. Il n'est pas concevable que la moitié des éleveurs auxquels l'ITC a envoyé un questionnaire ne faisaient plus partie de la "branche de production". Si tel était le cas, pourquoi l'ITC n'a-t-elle pas trouvé d'autres éleveurs sur les 70 000 qui n'avaient pas disparu?

7.2.2 *Insuffisance des éléments de preuve, en particulier ceux qui proviennent des éleveurs, en ce qui concerne les résultats de la "branche de production nationale"*

125. Il y a quatre types de production de base qui entrent dans la "branche de production nationale", à savoir les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs. Toutefois, s'agissant des données concernant la situation financière, les dépenses de biens d'équipement, la recherche et développement et les investissements, dans son rapport, l'ITC prend en considération deux segments additionnels d'éleveurs/engrailleurs (c'est-à-dire les parcs d'engraissement où sont également élevés certains agneaux destinés à l'engraissement) et de conditionneurs/dépeceurs (c'est-à-dire les entreprises qui sont à la fois conditionneurs et dépeceurs). Les éleveurs/engrailleurs qui n'achètent pas d'agneaux destinés à l'engraissement sont inclus en tant que faisant partie du secteur des éleveurs aux fins de la présentation de données et d'analyses financières dans le rapport de l'ITC.

126. Pour chaque segment, l'ITC n'a pas étayé ses conclusions avec des éléments de preuve suffisants. Sans éléments de preuve suffisants quant à la "situation" de la "branche de production nationale", il était impossible à l'ITC de "démontre[r] sur la base d'éléments de preuve objectifs, l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave ou la menace de dommage grave", comme l'exige l'article 4:2 b) de l'Accord SG.

7.2.2.1 *Les éleveurs*

127. S'agissant des éleveurs, l'ITC n'a pas cherché à se faire une idée valable de la situation de ce segment de la branche de production. Au paragraphe 2 figurant à la page I-17 de son rapport, il est indiqué ce qui suit:

"Nous notons que la taille et la nature mêmes du segment des éleveurs (leur nombre dépassait 70 000 en 1997) empêchaient d'interroger un pourcentage élevé d'entreprises ou même d'établir le type d'échantillon statistiquement valable utilisé pour les branches plus petites et moins dispersées. Pour obtenir des données financières et autres sur les activités d'élevage, nous avons envoyé un questionnaire à 110 entreprises et personnes physiques passant pour être de gros éleveurs d'agneaux. Nous avons reçu des données utilisables de 57 entreprises ou personnes physiques représentant, selon les estimations, 6 pour cent de la production nationale d'agneaux. [Note de bas de page 65 omise]"⁶⁷

128. S'agissant de l'évaluation par l'ITC de la situation financière des éleveurs, le nombre de ces derniers est ramené à 49 seulement, représentant, selon les estimations, 5 pour cent de la production d'agneaux en 1997.⁶⁸ En outre, même ces 49 comprennent sept éleveurs/engrailleurs qui ont indiqué qu'ils engraisaient seulement leurs propres agneaux vivants.⁶⁹ Sur ces 49, les données émanant de quatre autres éleveurs ont été exclues des données portant sur les périodes intermédiaires de janvier-septembre 1997 et janvier-septembre 1998⁷⁰, ⁷¹ et les données quantitatives pour un autre ont été estimées à partir des données en valeur.⁷² Dans la note de bas de page 87 figurant à la page II-24 de son rapport, l'ITC a reconnu ce qui suit:

⁶⁷ Il convient de noter qu'au paragraphe 3 figurant à la page II-11 du rapport de l'ITC, ce chiffre de 110 semble englober les éleveurs/engrailleurs.

⁶⁸ Paragraphe 1 figurant à la page II-24 du rapport de l'ITC.

⁶⁹ Note de bas de page 89 figurant à la page II-29 du rapport de l'ITC.

⁷⁰ Voir la note de bas de page 1 se rapportant au tableau 12 figurant à la page II-28 du rapport de l'ITC.

⁷¹ Les "données portant sur les périodes intermédiaires" mentionnées dans le rapport de l'ITC s'entendent des données pour janvier-septembre 1998 par rapport aux données pour janvier-septembre 1997.

⁷² Voir la note de bas de page 3 se rapportant au tableau 12 figurant à la page II-28 du rapport de l'ITC.

"Les données concernant les éleveurs **peuvent ne pas constituer un échantillon représentatif** en raison du nombre de réponses au questionnaire reçues et de **la variance des éléments d'information** parmi les éleveurs compris dans l'échantillon."
[Pas de caractère gras et non souligné dans l'original.]

129. Les données concernant le nombre de brebis à la première ligne du tableau 12 figurant à la page II-25 du rapport de l'ITC donnent à penser que les éleveurs pour lesquels sont fournies des données portant sur les périodes intermédiaires ne représentent peut-être qu'environ la moitié de la production des 49 retenus, c'est-à-dire 2 à 3 pour cent seulement de la totalité du marché intérieur. Par conséquent, l'évaluation de la situation financière de la "branche de production nationale" en 1998 en ce qui concerne les éleveurs se fonde sur une proportion insignifiante: 45 éleveurs sur 70 000, qui représentent moins de 3 pour cent de la production d'agneaux.

130. Il semblerait d'après le nombre relatif de ventes d'agneaux destinés à l'engraissement et de ventes d'agneaux destinés à l'abattage⁷³ que les éleveurs qui engraisent aussi leurs propres agneaux représentent environ 40 pour cent des agneaux de boucherie élevés par les éleveurs retenus. Étant donné que la rentabilité des divers segments n'est pas synchronisée, des données aussi disparates ne présentent guère d'intérêt.

131. Le fait que sur la proportion insignifiante d'éleveurs auxquels un questionnaire a été envoyé moins de la moitié ont répondu en fournissant des données financières pour janvier-septembre 1998 signifie que les données sont d'autant plus sujettes à caution. Hormis le fait que les données ne sont pas statistiquement valables, il serait raisonnable de penser que ce sont les éleveurs les moins rentables qui répondent au questionnaire, étant donné qu'ils seraient les plus ardents partisans de mesures protectionnistes à l'importation.

132. Les informations financières sont fournies sur la base des exercices comptables utilisés par les diverses entreprises.⁷⁴ Ces exercices ne sont pas compatibles⁷⁵, de sorte que les chiffres globaux sont également susceptibles d'induire en erreur.

133. Les données fournies en réponse au questionnaire ne portent que sur la période visée par l'enquête, c'est-à-dire jusqu'en septembre 1998. Il n'est collecté auprès des éleveurs aucune donnée prospective quantifiable qui aurait permis de faire une analyse prospective afin de formuler une constatation sur la question de la "menace de dommage grave".

7.2.2.2 Les éleveurs/engraisieurs

134. En ce qui concerne les éleveurs/engraisieurs, l'ITC n'a obtenu des données que de trois entreprises.⁷⁶ Ces données ne peuvent pas être analysées parce que le tableau 14⁷⁷ est laissé en blanc du fait qu'il est confidentiel. Toutefois, il est indiqué ce qui suit au premier paragraphe entier figurant à la page II-29 du rapport de l'ITC:

"Des données portant sur les périodes intermédiaires n'ont pas été fournies par les entreprises."

⁷³ Voir le tableau 12 figurant à la page II-25 du rapport de l'ITC.

⁷⁴ Il est fait référence aux exercices comptables et aux exercices financiers 1993 à 1997 en relation avec l'utilisation qui est faite dans le rapport de l'ITC des périodes comptables des entreprises qui ont répondu au questionnaire.

⁷⁵ Voir les notes de bas de page 79, 80 et 81 figurant à la page II-24 du rapport de l'ITC.

⁷⁶ Paragraphe 1 figurant à la page II-24 du rapport de l'ITC.

⁷⁷ Rapport de l'ITC, page II-29.

135. En conséquence, aucune donnée n'a été fournie pour janvier-septembre 1998⁷⁸, en d'autres termes, les données les plus récentes portent sur l'année 1997. Il était de ce fait impossible à l'ITC d'arriver à la conclusion que ces trois entreprises et encore moins n'importe quels autres éleveurs/engraisseurs étaient confrontés à une menace de dommage grave en 1999.

136. Là encore, il semblerait que la sélection de ces entreprises ne repose sur aucune base statistique et on ne voit pas très bien quelle proportion de ce segment était couverte par les réponses au questionnaire. Ce qui est clair cependant c'est que l'ITC ne disposait pas des données valables nécessaires pour qu'elle puisse formuler une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave pour ce segment de ce qu'elle appelle la "branche de production nationale".

7.2.2.3 *Les engraisseurs*

137. Il n'est donné aucune raison justifiant la sélection des neuf engraisseurs.⁷⁹ Il est affirmé dans le rapport de l'ITC qu'ils ne représentent qu'environ un tiers des agneaux destinés à l'abattage qui se trouvent dans les parcs d'engraissement.⁸⁰ En outre, on ne voit pas très bien quelles données ont été exclues parce que des informations ont été retirées de la note de bas de page 82 figurant à la page II-24 du rapport.

138. À la page II-29, l'ITC relève que l'un des neuf engraisseurs a cessé ses activités pendant la période intermédiaire pour 1998 (janvier-septembre 1998), de sorte que les données concernant la situation financière ne sont pas comparables à celles communiquées pour des périodes antérieures. De plus, il s'agit d'une menace de dommage grave. Il ne saurait y avoir de menace de dommage grave pour un engraisseur qui n'est plus en activité. Le fait que des données émanant de cet engraisseur ont été utilisées constitue une grave erreur dans le rapport de l'ITC. Les données indiquées dans le tableau 15 figurant aux pages II-30 à 32 du rapport concernent neuf entreprises pour les exercices 1993 à 1997, mais pour sept entreprises la période considérée va de janvier à septembre 1997 et pour six entreprises elle va de janvier à septembre 1998, ce qui limite gravement les possibilités de comparer les données pour la période visée par l'enquête.

7.2.2.4 *Les conditionneurs, conditionneurs/dépeceurs et dépeceurs*

139. Comme pour les données concernant les éleveurs, les éleveurs/engraisseurs et les engraisseurs, il n'y a aucune analyse prospective pour ces secteurs, de sorte que l'ITC n'était pas fondée à constater l'existence d'une menace de dommage grave. Étant donné que ce sont les producteurs effectifs du produit similaire, la viande d'agneau, il incombait à l'ITC de fournir une justification détaillée de la "menace de dommage grave", au moins pour les conditionneurs et les dépeceurs qui avaient répondu au questionnaire.

140. Les conditionneurs et les conditionneurs/dépeceurs qui ont répondu au questionnaire contribuent pour environ 76 pour cent aux abattages commerciaux d'agneaux⁸¹, mais sur les 17 questionnaires qui ont été renvoyés, seules cinq réponses fournissaient des précisions sur les opérations de conditionnement.⁸² Les données financières se fondent sur les réponses de deux conditionneurs et de deux conditionneurs/dépeceurs.⁸³ Certaines entreprises ont peut-être cessé leurs activités, mais l'ITC n'explique pas pourquoi elle n'a pas cherché à obtenir des réponses auprès des

⁷⁸ Exercice comptable des entreprises.

⁷⁹ Paragraphe 1 figurant à la page II-24 du rapport de l'ITC.

⁸⁰ Paragraphe 2 figurant à la page II-24 du rapport de l'ITC.

⁸¹ Deuxième paragraphe entier figurant à la page II-24 du rapport de l'ITC.

⁸² Deuxième paragraphe entier figurant à la page II-14 du rapport de l'ITC.

⁸³ Deuxième paragraphe entier figurant à la page II-24 du rapport de l'ITC.

autres entreprises. Elle n'a pas non plus expliqué pourquoi ces entreprises pouvaient être considérées comme étant représentatives de l'ensemble des conditionneurs.

141. En ce qui concerne les dépeceurs, des données utilisables n'ont été communiquées que par quatre entreprises. Pour ce qui est des données financières, l'ITC s'est fondée sur les réponses fournies par ce qui semble être les deux mêmes conditionneurs/dépeceurs et par un seul autre dépeceur. À la page II-15 de son rapport, il est noté qu'il y a "moins de dix grosses entreprises" qui sont des dépeceurs, mais non des conditionneurs. À la note 63 figurant au bas de cette même page, l'ITC cite une estimation, selon laquelle 75 pour cent des carcasses d'agneau sont transformées par des dépeceurs qui ne sont pas également des conditionneurs. Il s'ensuit qu'il doit y avoir près de dix **gros** dépeceurs et sans doute beaucoup plus de dix qui ne sont pas classés comme tels. Néanmoins, l'ITC n'a pu obtenir de réponses à son questionnaire que d'un seul dépeceur et ne fournit aucune explication quant aux raisons pour lesquelles elle n'a pas pu obtenir davantage de réponses. Or, les importations de viande d'agneau autre qu'en carcasses et en demi-carcasses ont représenté 95 pour cent des importations des États-Unis en 1997.⁸⁴ En outre, une partie au moins des carcasses et des demi-carcasses est destinée à des dépeceurs tels que Transhumance. Par conséquent, la quasi-totalité du produit importé qui pénètre sur le marché des États-Unis se présente sous la forme de découpes de gros, de demi-gros et pour la vente au détail.⁸⁵ Les producteurs sont néanmoins représentés par des données émanant d'une seule entreprise.

7.2.3 Les "éléments de preuve" utilisés par l'ITC dans son examen des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG ne démontrent pas qu'il existe une menace de dommage grave causé par les importations

7.2.3.1 Les données de l'ITC faisaient apparaître une augmentation de la production

142. À la page II-11 du rapport de l'ITC, il est indiqué que les expéditions d'agneaux aux États-Unis par les éleveurs ayant répondu au questionnaire ont augmenté en janvier-septembre 1998.

143. Il est indiqué à la page II-17 du rapport que les expéditions aux États-Unis des producteurs de viande d'agneau ont légèrement progressé en janvier-septembre 1998.⁸⁶

7.2.3.2 La part des importations sur le marché intérieur a augmenté en raison de la baisse de la production nationale

144. La part des importations de viande d'agneau sur le marché de ce produit a augmenté par suite du recul de la production nationale, mais ces importations ont comblé le déficit imputable à la baisse de la production et n'ont pas eu pour effet d'évincer le produit d'origine nationale. Au cours de la période 1993 à 1997, l'accroissement des importations a représenté moins du tiers du recul de la production nationale.⁸⁷

⁸⁴ Voir le premier tableau, reproduit dans la pièce n° 8 du Vol. 1 de la communication concernant le dommage présentée par la MLA avant l'audition, pièce n° 28 des États-Unis. En 1997, les importations de carcasses et de demi-carcasses ne représentaient que 2558 550 livres sur des importations totales s'élevant à 54 200 749 livres, soit 4,7 pour cent.

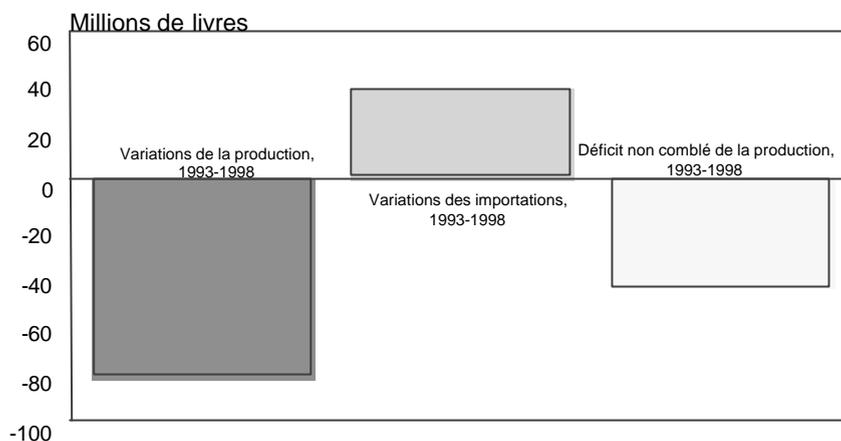
⁸⁵ En réalité, le produit nourri à l'herbe importé est différent du produit nourri à l'herbe des dépeceurs et se présente en découpes différentes. Pour l'essentiel, il ne fait pas concurrence au produit engraisé américain puisqu'il est vendu sur des marchés distincts.

⁸⁶ Tableau 5 figurant à la page II-17 du rapport de l'ITC.

⁸⁷ Page 27 du Vol. 1 du mémoire présenté par la MLA avant l'audition concernant le dommage, pièce n° 28 de l'Australie.

GRAPHIQUE 3

Déficit de la production de viande d'agneau aux États-Unis, 1993-1998



Source: Département du commerce des États-Unis, Direction des douanes, IM 145, codes: 0204100, 0204222, 0204232, 0204300, 0204422, 0204432 du Tarif douanier harmonisé; Rapport de l'ITC, page II-17.

145. Aux fins de l'article 4:2 a) de l'Accord SG, les importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande ne détiennent aucune part du marché des agneaux destinés à l'engraissement et des agneaux destinés à l'abattage. Ces importations détiennent une part du marché du produit obtenu par les conditionneurs et une part du marché du produit obtenu par les dépeceurs. Il s'agit de marchés différents et de parts différentes. En outre, les produits importés similaires par rapport à ceux que produisent les conditionneurs sont pour une part expédiés à un dépeceur, comme Transhumance, et subissent de ce fait une transformation plus poussée de la part de ce que l'ITC considère comme étant la "branche de production nationale". En conséquence, ces importations contribuent à la rentabilité d'une telle entreprise.

146. Comme dans le cas de toutes les autres sections de la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, il n'y avait pas d'analyse prospective dans cette section.

7.2.3.3 La productivité était constante

147. L'ITC a constaté que la productivité des éleveurs, engraisseurs, conditionneurs et dépeceurs est restée relativement constante au cours de la période visée par l'enquête.⁸⁸

7.2.3.4 L'utilisation de la capacité était en baisse uniquement parce que la capacité a augmenté

148. À la note de bas de page 96 figurant à la page I-20 du rapport de l'ITC, il est indiqué ce qui suit:

"Il n'était pas aisé de recueillir auprès des éleveurs et des engraisseurs, des données sur la capacité et l'utilisation de celle-ci."

⁸⁸ Page I-20 du rapport de l'ITC.

149. À l'article 4:2 a) de l'Accord SG, "l'utilisation de la capacité" est mentionnée comme étant l'un des facteurs pertinents qui doivent être évalués. Il n'appartient pas à l'autorité chargée de l'enquête de décider si elle veut examiner un facteur. Ainsi qu'il a été exposé plus haut, les États-Unis étaient tenus d'examiner tous les facteurs. Une explication raisonnable des raisons pour lesquelles l'ITC ne l'a pas fait tient à la médiocrité des données collectées auprès des éleveurs et des engraisseurs. L'ITC n'a pas systématiquement collecté des données auprès d'un échantillon statistiquement valable d'éleveurs et d'engraisateurs. C'est la raison pour laquelle cela n'était "pas aisé".

150. La capacité des conditionneurs a augmenté dans la dernière partie de la période visée par l'enquête, y compris pendant la période intermédiaire pour 1998 (janvier-septembre).⁸⁹ Cela tient sans doute à la rentabilité des activités commerciales et à la possibilité de se procurer des capitaux. La chute de l'utilisation de la capacité pendant la période intermédiaire pour 1998 (janvier-septembre) doit être considérée par rapport à l'accroissement de la capacité des conditionneurs qui ont répondu au questionnaire. L'absence de données dans le rapport de l'ITC permet difficilement de faire des commentaires sur la situation de ceux qui ont répondu au questionnaire. Or, les variations de l'utilisation de la capacité sont une composante normale de toute activité commerciale ou industrielle, et en particulier d'un secteur d'activité instable comme celui du conditionnement de la viande. Il est difficile de voir ce que l'on peut en déduire.

151. À la page I-20 du rapport de l'ITC, il est noté que la capacité des conditionneurs était plus importante en janvier-septembre 1998 qu'en janvier-septembre 1997 et que celle des dépeceurs a progressé au cours de la période visée par l'enquête. L'ITC reconnaît que la réduction de l'utilisation de la capacité en ce qui concerne les dépeceurs tient au fait que leur capacité est en augmentation:

"La capacité déclarée par les dépeceurs s'est sensiblement accrue au cours de la période visée par l'enquête, et à un rythme plus rapide que celui de la production. **Par conséquent**, l'utilisation de la capacité a sensiblement baissé." [*Notes de bas de page 95 et 96 omises.*] [*Pas de caractère gras et non souligné dans l'original.*]

152. Cela n'est guère le signe d'un secteur en difficulté ou qui est confronté à l'imminence d'un dommage grave. En outre, cette réduction de l'utilisation de la capacité ne peut être imputée à l'accroissement des importations.

7.2.3.5 Profits et pertes – Une certaine baisse des profits a été enregistrée à mesure que les prix retrouvaient des niveaux normaux

7.2.3.5.1 Les éleveurs

153. Même d'après les données financières présentées, ce qui ressort clairement c'est que la situation des éleveurs était meilleure en janvier-septembre 1997 qu'en janvier-septembre 1998 en raison de la montée en flèche des prix découlant de la liquidation des troupeaux, qui a eu lieu au milieu des années 90, et que leur situation était encore meilleure en 1998 qu'en 1993 et 1994. Faute de données comparatives pour la période janvier-septembre des années antérieures, il est difficile de voir quelle était la situation comparative des profits et pertes. Le tableau 12 figurant à la page II-25 du rapport de l'ITC montre que les activités des éleveurs qui ont été retenus étaient encore rentables pendant la période janvier-septembre 1998 et qu'elles l'avaient en fait été pendant toute la période visée par l'enquête. Toutefois, pour la période correspondant aux exercices 1993 à 1996, il y a eu des pertes à chaque exercice si les versements au titre de la Loi sur la laine sont déduits du revenu net. Ce n'est que grâce à la liquidation des troupeaux que le secteur est devenu temporairement plus rentable. Le changement intervenu en 1998 peut difficilement être imputé aux importations et doit plutôt l'être à l'action des pouvoirs publics.

⁸⁹ Page I-20 du rapport de l'ITC.

REVENU NET ET SUBVENTIONS ACCORDÉES AU TITRE DE LA LOI SUR LA LAINE
EN CE QUI CONCERNE LES ÉLEVEURS COMPRIS DANS UN ÉCHANTILLON
(EXERCICES FINANCIERS ET MILLIERS DE DOLLARS EU)

	1993	1994	1995	1996	1997	Janvier- septembre 1997	Janvier- septembre 1998
Incitations financières versées pour la laine	4 105	4 709	2 771	1 437	0	0	0
Versements pour les agneaux non tondus	562	604	423	156	0	0	0
Subventions totales au titre de la Loi sur la laine	4 667	5 313	3 194	1 593	0	0	0
Revenu ou (pertes) nets avant impôt sur le revenu	995	2 007	2 078	189	792	3 072	1 522
Revenu net sans subventions au titre de la Loi sur la laine	(3 672)	(3 306)	(1 116)	(1 404)	792	3 072	1 522

Source: Tableau 12 figurant à la page II-25 du rapport de l'ITC.

154. Il ressort des données concernant les éleveurs que les activités de ceux qui ont répondu au questionnaire (27) étaient dans l'ensemble rentables pendant la période intermédiaire pour 1998 (janvier-septembre). L'ITC a indiqué que neuf sur les 27 ont enregistré des pertes au cours de la période intermédiaire pour 1998, contre sept sur 27 pour la période intermédiaire de 1997.⁹⁰ Par conséquent, la conclusion de l'ITC relative aux profits et pertes des éleveurs s'agissant de l'imminence d'un dommage grave en 1999 se fondait sur les données concernant deux autres éleveurs qui ont enregistré des pertes au cours de la période intermédiaire de 1998. Il s'agissait de deux éleveurs seulement, alors que le nombre d'éleveurs est supérieur à 70 000. En outre, les éleveurs qui ont répondu au questionnaire se sont choisis eux-mêmes (dans la mesure où ils étaient compris dans l'échantillon initial sur lequel l'enquête a porté), en ce sens que seuls ceux qui voulaient des restrictions à l'importation ont pris la peine de répondre. Dans la mesure où neuf éleveurs sur 27 ont enregistré des pertes au cours de la période intermédiaire pour 1998, les 18 restants (c'est-à-dire les deux tiers des éleveurs qui ont répondu) avaient des activités rentables.

155. Aucune preuve n'est fournie qui justifie que l'on doive considérer ces chiffres comme laissant entrevoir une menace de dommage grave, en d'autres termes qu'il y aurait dans un très proche avenir une dégradation générale grave de la situation de ce segment de la branche de production. En outre, les prétendus éléments de preuve, qui n'ont qu'une valeur anecdotique et selon lesquels les éleveurs auxquels il a été posé des questions et qui ont répondu à l'ITC ont dit que les importations à bas prix affaibliraient leurs marges bénéficiaires⁹¹, ne sauraient être considérés comme autre chose que des allégations *pro domo* sans aucun intérêt pour une enquête en matière de sauvegardes. L'article 4:1 b) de l'Accord SG dispose explicitement ce qui suit:

"La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités."

⁹⁰ Note de bas de page 88 figurant à la page I-20 du rapport de l'ITC.

⁹¹ Note de bas de page 88 figurant à la page I-20 du rapport de l'ITC.

7.2.3.5.2 *Les éleveurs/engraisseurs*

156. Il n'est pas possible d'évaluer les informations fournies au sujet des éleveurs/engraisseurs, car tout ce qui a été communiqué est l'indication suivante:

"Considérées ensemble, les entreprises ont subi des pertes en 1993 et 1997."⁹²

Cela laisse supposer que, pour le moins, certaines des entreprises ont enregistré des profits au cours de l'exercice 1997. En tout état de cause, les renseignements concernant cet exercice ne pouvaient pas être utilisés pour prouver qu'il y aurait un dommage grave en 1999.

157. Aucune donnée portant sur les périodes intermédiaires n'a été fournie par les éleveurs/engraisseurs qui ont répondu au questionnaire, c'est-à-dire que les toutes dernières données étaient celles de l'exercice 1997. L'ITC ne pouvait pas avoir utilisé ces données pour procéder à une évaluation en ce qui concerne l'imminence d'un dommage grave en 1999. Cela soulève aussi la question de savoir pourquoi les entreprises qui ont répondu n'ont pas communiqué ces données. Il serait raisonnable de conclure que c'était parce qu'elles ne soutenaient pas la thèse des requérants en faveur d'une mesure de sauvegarde. Aucune conclusion valable n'aurait dû être tirée par l'ITC sur ce point.

158. À la page II-29 de son rapport, l'ITC a bien indiqué que des pertes nettes ont été subies au cours de l'exercice 1997. Il est à présumer que c'était dû à la simple variation de la marge sur les agneaux destinés à l'engraissement et les agneaux destinés à l'abattage, laquelle se produit toujours dans ce segment de la branche de production. Une telle variation entre le printemps et l'automne de 1997 ne laisse pas présager que les importations vont causer un dommage grave à un moment quelconque en 1999.

7.2.3.5.3 *Les engraisseurs*

159. Les données concernant les engraisseurs ne permettent pas de tirer des conclusions quant à une menace de dommage grave. Les chiffres font apparaître une très grande instabilité en ce qui concerne ces entreprises. Les données montrent bien que des pertes ont été enregistrées pour janvier-septembre 1998 par rapport aux profits dégagés au cours de la même période de 1997. Toutefois, ces pertes sont imputables à une chute des prix de plus de 21,26 dollars EU par agneau destiné à l'abattage, contre seulement 6,70 dollars EU par agneau destiné à l'engraissement, principal poste de frais. Ce type de variations à court terme des différentiels de prix lorsqu'il y a décalage entre l'achat des intrants et la vente du produit est courant dans toutes les branches de production et est bien connu dans le secteur de l'élevage. Ces variations font partie intégrante des cycles du marché. Elles ne laissent aucunement présager une menace de dommage grave en 1999 et au-delà.

160. Il s'agissait manifestement d'un phénomène de courte durée, qui serait probablement corrigé dans les périodes à venir. La situation bénéficiaire des engraisseurs dépend beaucoup de la différence entre le coût des agneaux destinés à l'engraissement et le prix de vente ultérieur des agneaux destinés à l'abattage quelque deux à quatre mois plus tard. La répercussion normale des prix lorsqu'il y a des secteurs en aval et en amont avec des cycles d'élevage fait qu'il y a du termaillage dans les mouvements des prix. C'est ce qui est reconnu, par exemple, dans le troisième paragraphe entier figurant à la page II-14 du rapport de l'ITC.

⁹² Premier paragraphe entier figurant à la page II-29 du rapport de l'ITC.

7.2.3.5.4 *Les conditionneurs, conditionneurs/dépeceurs et dépeceurs*

161. Bien que ce soit les entreprises qui produisent le produit similaire, l'ITC n'indique pas si elle a insisté auprès des entreprises auxquelles le questionnaire avait été envoyé pour avoir des réponses ou auprès de celles qui avaient répondu pour obtenir des données améliorées. Le nombre limité des réponses au questionnaire étaye le point de vue selon lequel une grande partie de ce segment de la "branche de production nationale" ne subissait pas, ou n'était pas menacée de subir, un dommage grave. L'enquête au titre de l'article 201 n'a manifestement recueilli qu'un soutien limité même dans ce secteur plus concentré de la "branche de production nationale".

162. À la page II-29 du rapport de l'ITC, il est noté que, pour les conditionneurs, le coût des agneaux a suivi une tendance analogue à celle de la valeur marchande de la viande d'agneau. C'est logique du point de vue économique et cela montre bien qu'il n'y avait aucune raison de constater qu'il existait une menace de dommage grave par suite de l'accroissement des importations.

163. Le même commentaire a été fait au sujet des dépeceurs à la page II-33 du rapport de l'ITC, à savoir que le coût des marchandises a suivi la même tendance que celle de la valeur marchande. Là encore, cela dénote l'absence de raisons qui justifient une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave par suite de l'accroissement des importations.

164. Si les prix obtenus pour la viande d'agneau, en carcasses ou en découpes, accusent une baisse, celle-ci se répercute sur le prix que paie le conditionneur ou le dépeceur pour leur intrant. Nulle part l'ITC n'a cherché à démontrer que les conditionneurs et les dépeceurs n'avaient pas eu le comportement économique rationnel normal propre aux entreprises privées. Cela ne peut être le fondement d'une constatation de l'imminence d'un dommage grave en 1999.

165. À la page I-20 de son rapport, l'ITC affirme que, lors d'une audition, deux témoins ont fait état de difficultés dans le segment des conditionneurs et dans celui des dépeceurs à "récupérer ce qui a été récemment investi dans les installations industrielles et les équipements et à rembourser les emprunts". Ce n'est pas le genre de situation qui appelle des mesures de sauvegarde d'urgence. Si à chaque fois qu'une entreprise qui avait accru sa capacité et n'atteignait pas immédiatement les objectifs qu'elle s'était fixés en matière de profits pouvait obtenir une protection sous la forme d'une mesure de sauvegarde, il n'y aurait plus guère de commerce.

7.2.3.6 *L'emploi a augmenté dans le cas des éleveurs, est resté stable dans celui des engraisseurs, mais n'a pas fait l'objet d'un examen en ce qui concerne les conditionneurs et les dépeceurs*

166. L'emploi est l'un des facteurs pertinents que l'autorité compétente doit prendre en considération conformément à l'article 4:2 a) de l'Accord SG.

167. Les commentaires concernant les éleveurs fondés sur les données du Département de l'agriculture qui figurent à la page I-18 du rapport de l'ITC ne portent que sur la période 1993-1997. Ils sont sans intérêt pour une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave en 1999 et au-delà.

168. Il ressort du tableau 11 figurant à la page II-23 du rapport de l'ITC que le nombre des travailleurs affectés à la production et à des activités connexes en ce qui concerne les éleveurs **a augmenté** entre janvier-septembre 1997 et janvier-septembre 1998, seule une légère baisse du nombre d'heures ouvrées étant enregistrée. S'agissant des engraisseurs, le nombre de ces travailleurs est resté stable au cours de la même période, seule une légère baisse du nombre d'heures étant là encore enregistrée. Dans les deux cas, il y avait eu une augmentation significative du nombre de ces travailleurs et des heures ouvrées pendant les exercices 1993 à 1997.

169. À la note de bas de page 78 figurant aux pages I-18 et 19 du rapport de l'ITC, il est noté ce qui suit:

"d'après les indications données par les conditionneurs, la production a fluctué au cours de la période visée par l'enquête, d'après celles fournies par les dépeceurs, elle était à la hausse pendant cette période et d'après celles communiquées par les éleveurs, elle a aussi progressé au cours de cette période. De même, d'après les indications données par les éleveurs, le nombre de travailleurs a augmenté de 9 pour cent entre 1993 et 1997 et a encore progressé, de 4 pour cent, en janvier-septembre 1998".

170. L'ITC a choisi de ne pas analyser l'emploi en ce qui concerne les conditionneurs et les dépeceurs⁹³, malgré les prescriptions de l'article 4:2 a) de l'Accord SG.

7.2.3.7 Les dépenses d'équipement et le capital fixe ont augmenté au cours de la période visée par l'enquête

171. Il ressort des tableaux 20 et 21 figurant aux pages II-34 et 35 du rapport de l'ITC que, pendant la période correspondant aux exercices 1993 à 1997, les éleveurs ayant répondu au questionnaire ont augmenté leurs dépenses d'équipement et leur capital fixe. Les données concernant les périodes janvier-septembre 1997 et janvier-septembre 1998 sont sans intérêt à des fins de comparaison parce qu'elles ne peuvent pas être comparées avec celles concernant les exercices 1993 à 1997, étant donné que certains éleveurs n'ont pas fourni de réponses pour janvier-septembre 1998.

7.2.3.8 Il n'a pas été démontré qu'il y avait une "dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale"

172. L'ITC était tenue de prouver, sur la base de faits, qu'en l'absence d'une mesure de sauvegarde il y aurait un dommage grave pour la "branche de production nationale", c'est-à-dire qu'il y aurait une "dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale". Or, dans son rapport, l'ITC n'indique pas la base à partir de laquelle elle a fait la distinction entre dommage grave et menace de dommage grave. Le concept de "menace de dommage grave" n'est pas une question de seuil inférieur de "dommage grave" ni de critère inférieur de preuve de l'existence d'un dommage grave. Ces deux concepts sont distincts et appellent une analyse distincte et différente. Le critère de dommage en ce qui concerne la "menace de dommage grave" est le même que pour le "dommage grave" et exige que soit apportée la preuve que le dommage est évident et imminent.

173. Du fait de la définition de la "branche de production nationale" qu'elle a utilisée, l'ITC était tenue de prouver qu'il y aurait une "dégradation générale notable de la situation" des producteurs dans tous les segments de la branche de production (éleveurs, engraisseurs, conditionneurs et dépeceurs) considérés dans leur ensemble. Pour satisfaire aux prescriptions de l'article 4 de l'Accord SG, elle devait examiner chaque segment de la branche de production.

174. L'ITC n'a pas démontré qu'il y aurait une "dégradation générale notable de la situation" dans chacun des divers segments. Étant donné la médiocrité des données, elle n'aurait pas pu procéder à une telle analyse même si elle avait essayé.

⁹³ Voir la section du rapport de l'ITC concernant l'emploi, page II-23.

175. L'ITC a simplement dit ce qui suit:

"Ces données du Département de l'agriculture montrent une branche de production qui a enregistré une contraction au cours de la période visée par l'enquête. D'après les données relatives à d'autres indicateurs de la branche de production, en particulier celles fournies en réponse au questionnaire concernant la détérioration de la situation financière de la branche de production, aggravée par la baisse des prix des agneaux à la fin de la période visée par l'enquête, la branche de production nationale est menacée de subir un dommage grave – en d'autres termes, un dommage grave est imminent."⁹⁴

et

"Eu égard à la diminution, au cours de la période visée par l'enquête, de la part de marché, de la production, des expéditions et de la rentabilité de la branche de production nationale ainsi que des prix, entre autres difficultés auxquelles celle-ci se heurte, nous concluons qu'elle est menacée de subir un dommage grave imminent."⁹⁵

176. Étant donné que la détermination de l'existence d'un dommage ne s'appuyait pas sur des faits ni sur une analyse prospective, mais plutôt sur des conjectures, aucune tentative n'est faite de procéder à une évaluation quantitative. Par conséquent, il n'est pas démontré qu'une dégradation éventuelle serait "notable", c'est-à-dire "importante".⁹⁶ L'ITC ne cherche pas à évaluer le "dommage grave imminent" par rapport aux divers segments dont elle a déterminé qu'ils constituaient la "branche de production nationale".

177. L'ITC n'a donc pas démontré qu'une "dégradation générale notable de la branche de production nationale" se produirait. En conséquence, la constatation de l'existence d'une menace de dommage grave n'était pas conforme à l'article 4 de l'Accord SG et, partant, la mesure n'est pas conforme audit accord.

7.2.4 Conclusions illogiques tirées des éléments de preuve obtenus au sujet du dommage

178. L'ITC a reconnu que les données n'étaient pas représentatives. Son rapport ne fait état d'aucune tentative faite pour insister auprès des entreprises afin d'obtenir des données plus complètes sur les divers segments de la branche de production. Les renseignements les concernant ne vont que jusqu'à septembre 1998 et, dans certains cas, jusqu'à 1997 seulement. Sur la base des éléments de preuve dont elle disposait, l'ITC a constaté à l'unanimité qu'un dommage grave n'était pas subi par la "branche de production nationale".

179. Il n'a pas été formulé de conclusions motivées quant aux raisons pour lesquelles il y aurait un dommage grave. Une conclusion fondée sur des données non représentatives, dans laquelle il était constaté qu'il n'existait pas de dommage grave et qui a été formulée au moins neuf mois avant la date à laquelle la mesure a été imposée, ne constituait pas une base logique permettant aux États-Unis d'imposer une mesure au motif qu'il y aurait un dommage grave à venir.

⁹⁴ Premier paragraphe figurant à la page I-19 du rapport de l'ITC.

⁹⁵ Deuxième paragraphe figurant à la page I-21 du rapport de l'ITC.

⁹⁶ NSOED.

7.2.5 *Pas d'éléments de preuve de l'existence d'une menace*

180. Les données utilisées dans l'analyse du dommage avaient uniquement trait à la situation antérieure des divers segments de la "branche de production nationale". En conséquence, il ne pouvait pas y avoir, et il n'y a pas eu, de prise en considération objective prospective de la situation de la "branche de production nationale" pour rendre une détermination de l'existence d'une "menace de dommage grave".

7.2.6 *Conclusions concernant la pertinence des éléments de preuve pour étayer la détermination établie par l'ITC conformément à l'article 4:2 de l'Accord SG*

181. Les données fournies en réponse au questionnaire de l'ITC par la "branche de production nationale" n'ont pas été rassemblées d'une manière statistiquement valable. La quantité de renseignements émanant des éleveurs est insignifiante et ces renseignements ne présentent aucun intérêt faute d'échantillon adéquat. La quantité de renseignements émanant d'autres segments de la branche de production est un peu plus importante, mais demeure très incomplète. Il n'est pas expliqué pourquoi on n'a pas interrogé un plus grand nombre d'entreprises des segments en aval de la branche de production, pourquoi un processus d'échantillonnage plus valable n'a pas pu être utilisé, ni pourquoi on n'a pas insisté auprès des entreprises qui n'avaient pas répondu au questionnaire. Il est difficile de voir quelle est la justification d'une mesure de sauvegarde lorsque des pans de la "branche de production nationale" ne soutiennent pas l'enquête en répondant au questionnaire. Les données qui sont utilisées sont en soi incomplètes, par exemple il n'y a pas de données pour la période intermédiaire de janvier-septembre 1998 en ce qui concerne les éleveurs/engraisateurs. Des données n'ont pas été rassemblées pour certains des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG, par exemple l'utilisation de la capacité pour ce qui est des éleveurs et des engraisateurs et l'emploi en ce qui concerne les conditionneurs et les dépeceurs.

182. Il n'a été rassemblé aucune donnée prospective sur la situation de la branche de production en dehors de renseignements qui n'ont qu'une valeur anecdotique comme ceux qui figurent à l'Appendice F du rapport de l'ITC.

183. L'ITC utilise les données du Département de l'agriculture lorsque celles-ci vont dans le sens de l'argumentation en faveur de l'adoption d'une mesure, c'est-à-dire qu'elle recherche et choisit ses sources de données. De plus, elle considère que ces données pourraient être différentes étant donné qu'elles englobent certaines entreprises qui ont cessé leurs activités. Ces entreprises devraient en tout état de cause être exclues aux fins de la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations, étant donné que la question dont il s'agit est celle de savoir si un dommage grave sera causé à l'avenir aux entreprises qui feront alors encore partie de la "branche de production nationale".

184. Il est bien précisé à l'article 4:1 b) de l'Accord SG que la détermination doit "se fonder[] sur des faits". L'article 4:2 a) de l'Accord exige que soient évalués "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable", et l'article 4:2 b) que la détermination soit établie sur la base d'"éléments de preuve objectifs". Par conséquent, l'ITC était tenue d'obtenir des données complètes, ou du moins statistiquement valables, sur tous les facteurs pertinents, y compris des données prospectives concernant la "situation" de chacun des "segments de la branche de production", et d'expliquer au moins comment elle a évalué ces éléments de preuve. Elle n'était pas autorisée à établir une détermination sur la base de données incomplètes et non représentatives concernant le passé.

185. En conséquence, les données utilisées par l'ITC étaient insuffisantes pour établir une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave conformément aux prescriptions de l'article 4:2 de l'Accord SG.

7.3 La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC était incompatible avec les prescriptions de l'article 4:1 b) qui exigent qu'il y ait "imminence" d'un dommage grave et que la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave se "fonde[] sur des faits, et non pas seulement des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités"

7.3.1 Absence d'analyse prospective pour prouver l'existence d'une menace de dommage grave

186. L'article 4 de l'Accord SG faisait obligation à l'ITC de procéder à une analyse qui vise à établir que l'accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave au sens de l'article 4:1 b) dudit accord:

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

187. L'analyse de l'ITC a été menée de manière à prouver l'existence d'un dommage grave. Néanmoins, l'ITC a en fait constaté que la "branche de production nationale" ne subissait pas un dommage grave. Elle a ensuite tout simplement constaté l'existence d'une menace de dommage grave, sans analyser pourquoi ce dommage grave allait se produire, ni même à quel moment. Elle n'a présenté aucune preuve de la survenue d'un dommage grave à l'avenir, et encore moins de l'imminence d'un dommage grave, c'est-à-dire dans un très proche avenir.

188. L'ITC a conclu que la branche de production nationale était "menacée d'un dommage grave imminent"⁹⁷ avant d'examiner les questions de causalité. Elle est arrivée à cette conclusion en prenant essentiellement en considération les facteurs intérieurs influant sur la situation de la "branche de production nationale". Or, si l'on ne prend pas en considération les facteurs qui sont susceptibles de causer un dommage à l'avenir, il est impossible de démontrer l'existence d'une menace de dommage grave. Un dommage grave existant (ou passé) pourrait faire l'objet d'une analyse statique. En revanche, une menace de dommage grave exige qu'il soit procédé à une analyse dynamique de ce qui va se produire à l'avenir, et l'ITC ne l'a pas fait.

7.3.2 Absence d'analyse établissant l'"imminence" d'un dommage grave

189. L'ITC aurait dû justifier et rendre publiques les "constatations et les conclusions motivées auxquelles [elle est] arrivée[] sur tous les points de fait et de droit pertinents". Cela englobait la question fondamentale de la "menace de dommage grave" au sens de l'article 4:1 b) de l'Accord SG. L'ITC n'a fourni aucune justification en dehors des simples assertions figurant à la page I-19 (deuxième phrase entière) et à la page I-21 (deuxième paragraphe).

190. L'ITC était tenue de fournir la preuve de ce qui suit et d'en faire état dans son rapport, à savoir que:

- a) un dommage grave va être causé à la "branche de production nationale";
- b) l'imminence de ce dommage grave est évidente;
- c) la détermination se fonde sur des faits.

⁹⁷ Page I-21 du rapport de l'ITC.

191. L'absence d'une telle justification dans le rapport de l'ITC signifie qu'il doit être présumé, pour ce groupe spécial, qu'elle n'a pas fourni une telle justification, ce qui est contraire à l'article 4:1 b) de l'Accord SG.

192. Néanmoins, l'Australie va démontrer que les États-Unis n'auraient pas pu rendre une telle détermination.

193. La notion de "menace" est clairement définie en l'occurrence. Elle ne veut pas dire que cela pourrait se produire, ou qu'il y a une possibilité de dommage grave. Au contraire, elle exige que soit fournie la preuve de l'**imminence évidente d'un dommage grave**. Cette disposition existe pour les cas où une grande quantité d'un produit est sur le point d'être importée. L'article 4:2 b) de l'Accord SG ne permet pas que soit formulée une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations au motif que le dommage pourrait se produire ou ne pas se produire à un moment indéterminé dans l'avenir, une mesure étant imposée en tant que dispositif préventif ou de protection.

194. Dans le NSOED:

Le terme "imminent" est défini comme s'entendant "d'un événement, en particulier un danger ou une catastrophe, qui menace, qui va se produire dans très peu de temps."

195. En outre, l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT de 1994 traitent des "mesures d'urgence". C'est le titre de l'article XIX du GATT de 1994. Les mesures de sauvegarde relevant de l'Accord sur les sauvegardes s'entendent des mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994.⁹⁸ Il ressort aussi clairement de l'article 11:1 a) de l'Accord SG⁹⁹ que les mesures doivent être des "mesures d'urgence" pour être conformes à l'Accord.

196. Conformément à l'obligation qui leur était faite, les États-Unis devaient démontrer qu'un dommage grave allait manifestement se produire à très bref délai, à moins qu'une mesure ne soit imposée pour l'empêcher.

197. Il n'y avait aucun sens de l'urgence ou de l'immédiateté dans l'enquête ou la prise de la décision. La requête sur laquelle cette enquête se fondait a été déposée le 7 octobre 1998 et l'enquête a été ouverte le 19 octobre de la même année.¹⁰⁰ La constatation de l'existence d'un dommage a été formulée par l'ITC le 9 février 1999. La constatation concernant la mesure corrective a été transmise par l'ITC au Président des États-Unis le 5 avril 1999. Le délai de 60 jours pour prendre une décision arrivait à expiration le 4 juin 1999, mais la décision effective n'a été prise que le 7 juillet 1999 et a pris effet le 22 juillet de la même année. Ces retards et les délais qui n'ont pas été tenus montraient bien qu'il ne s'agissait pas d'une mesure d'urgence. Il n'y avait donc, manifestement, aucun dommage grave **imminent**.

198. Étant donné qu'un événement ne peut être "imminent" que s'il va se produire dans très peu de temps, une constatation selon laquelle un événement est "imminent" ne peut être formulée que dans le contexte d'un certain délai. Pour formuler une telle constatation, l'ITC devait avoir une certaine idée du moment où le dommage grave serait causé par l'accroissement des importations.

⁹⁸ Par exemple, voir l'article premier de l'Accord SG.

⁹⁹ "Un Membre ne prendra ni ne cherchera à prendre de mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers, telles qu'elles sont définies à l'article XIX du GATT de 1994, que si de telles mesures sont conformes aux dispositions de cet article appliquées conformément aux dispositions du présent accord."

¹⁰⁰ La date de l'ouverture de l'enquête a été fixée rétroactivement au 7 octobre 1998.

199. Dans son rapport, l'ITC ne donne aucune indication quant au moment où, selon elle, le dommage grave se produirait. Lors des consultations menées à la fois au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG¹⁰¹ et de l'article 4 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends¹⁰², les États-Unis n'ont fourni aucune autre précision quant à ce que, à leur avis, le terme "imminent" signifiait ni quant à ce que l'ITC entendait en l'espèce.

200. Le rapport de l'ITC s'appuyait pour l'essentiel sur des renseignements relatifs à la "branche de production nationale" qui portaient sur la période allant jusqu'au 30 septembre 1998 et, pour certaines entreprises, des renseignements n'ont été communiqués que jusqu'à leurs exercices comptables 1997. L'audition concernant le dommage a eu lieu le 12 janvier 1999. L'ITC s'est prononcée par scrutin sur le dommage le 9 février 1999. La décision concernant la mesure n'a été prise que le 7 juillet 1999 et la mesure n'a été appliquée que le 22 juillet de la même année, c'est-à-dire près d'un an après la communication des toutes dernières données concernant la "branche de production nationale" sur lesquelles les États-Unis ont fondé leur justification. Le Président des États-Unis n'aurait pas pu utiliser des renseignements venant en sus de ceux que contenait le rapport de l'ITC sans contrevenir à l'article 3:1 de l'Accord SG.

201. L'Australie soutient qu'imposer une restriction au commerce sur la base d'une constatation de l'existence d'une "menace de dommage grave" formulée d'après des renseignements relatifs à la branche de production antérieurs au 30 septembre 1998 n'est pas conforme aux prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG, selon lesquelles il doit y avoir "imminence évidente" d'un dommage grave.

202. Aucune interprétation raisonnable de l'expression "imminence évidente" n'autoriserait un tel délai. Par exemple, dans un ouvrage faisant autorité il est dit ce qui suit:

"Imminent" signifie "certain et très proche, qui menace" comme dans les expressions juridiques **dommages corporels imminents** et **décès imminent**".¹⁰³

203. Dans aucune juridiction il ne serait conclu à des **dommages corporels imminents** ni à un **décès imminent** sur la base d'informations aussi anciennes.

204. Au paragraphe 7.125 du rapport du Groupe spécial *Mexique - SHTF*, il est également indiqué ce qui suit:

"De plus, il est clair qu'en formulant une détermination au sujet de la menace de dommage important, l'autorité chargée de l'enquête doit conclure qu"**un dommage important se produirait**" (pas de caractère gras dans l'original) en l'absence d'un droit antidumping ou d'un engagement en matière de prix. ..."

205. À la note de bas de page 599 de ce même rapport, il est indiqué ce qui suit:

"Les États-Unis citent à cet égard le *rapport du Groupe spécial Corée - Polyacétals*, au paragraphe 271 ("un examen approprié de la question de savoir s'il existait une menace de dommage important à cause des importations faisant l'objet d'un dumping exigeait une **analyse prospective d'une situation actuelle** en vue de déterminer si un "changement de circonstances" était "nettement prévu et imminent") (caractère gras ajouté par les États-Unis); *id.*, paragraphe 273 (relevant que "le Groupe spécial a ...

¹⁰¹ Question n° 10, pièce n° 25 de l'Australie.

¹⁰² Question n° 13, pièce n° 27 de l'Australie.

¹⁰³ Voir "imminent" dans *A Dictionary of Modern Legal Usage*: Bryan A. Garner, Oxford University Press 1987.

examiné si la détermination [de l'existence d'une menace de dommage important formulée par l'autorité chargée de l'enquête] comportait une analyse de **l'évolution future pertinente en ce qui concerne la situation de la branche de production nationale**, ainsi que le volume et les effets sur le prix des importations visées par l'enquête") (caractère gras ajouté par les États-Unis)."

206. Par conséquent, une détermination de l'existence d'une menace, lorsqu'il n'y a pas de dommage courant, doit être prospective et fondée sur l'incidence de l'accroissement futur des importations en l'absence d'une mesure de sauvegarde. Aucune analyse prospective de ce genre n'a été effectuée par l'ITC. La décision qui en a résulté était donc incompatible avec l'article 4:1 b) de l'Accord SG.

7.3.3 Conclusions concernant l'incompatibilité avec l'article 4:1 b) de l'Accord SG de la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave

207. Pour les cas de menace, l'article 4:1 b) de l'Accord SG impose une approche particulièrement rigoureuse. L'imminence d'un dommage grave doit être évidente et ne doit pas reposer sur des allégations ou des possibilités à un moment indéterminé dans l'avenir. Il s'ensuit qu'une "branche de production nationale" ne fait pas l'objet d'une longue enquête dès lors qu'un dommage grave est effectivement sur le point de se produire ou se produit effectivement, étant donné que, dans des circonstances critiques, un Membre a la faculté d'imposer rapidement une mesure provisoire conformément à l'article 6 de l'Accord.

208. Le rapport de l'ITC ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG. Il ne peut être remédié à cette erreur.

209. La détermination de l'ITC selon laquelle il y avait imminence d'un dommage grave ne satisfaisait pas aux prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec les prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG et la mesure n'est pas conforme aux dispositions de cet article.

7.4 La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC a imputé aux importations un dommage causé par d'autres facteurs, ce qui est contraire aux prescriptions de l'article 4:2 b) de l'Accord SG

210. La production de viande d'agneau aux États-Unis est depuis longtemps en régression. De 1993 à 1997, période visée par l'enquête, la production a reculé de 67,2 millions de livres (équivalent poids carcasse), alors que les importations de viande d'agneau ne progressaient que de 19,4 millions de livres. Par conséquent, il y avait un déficit de 47,8 millions de livres.¹⁰⁴ Au cours de cette période, les importations ont représenté moins du tiers du déficit de la production nationale. Les importations n'évinçaient pas la production nationale sur le marché des États-Unis, mais empêchaient seulement la consommation de baisser encore plus fortement. Ce déficit n'a pas pu être comblé par les entreprises qui étaient en régression en raison d'un certain nombre de facteurs, mais notamment à cause de la liquidation des troupeaux découlant de la suppression des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine.

211. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont développé le marché de la viande d'agneau aux États-Unis et se sont efforcées de maintenir la consommation en recherchant de nouveaux débouchés face à la baisse de la production nationale. Par exemple, les importations accrues en provenance

¹⁰⁴ Page 27 du Vol. 1 du mémoire présenté par la MLA avant l'audition concernant le dommage, pièce n° 28 de l'Australie. Voir également la section 7.2.3 et le graphique 3.

d'Australie étaient destinées en majeure partie à un nouveau débouché et n'évinçaient pas la viande d'agneau américaine.¹⁰⁵

212. La Société australienne de la viande et du bétail (MLA) a actualisé les modèles économétriques élaborés pour l'ITC à l'occasion d'une enquête menée en 1995 sur le marché de la viande d'agneau et les a communiqués à l'ITC dans la communication qu'elle a présentée avant l'audition pour la phase de l'enquête de l'ITC relative au dommage. Ces modèles économétriques ont confirmé ce que l'ITC avait constaté en 1995, à savoir que les importations de viande d'agneau n'étaient pas la cause du dommage grave allégué.¹⁰⁶

213. L'ITC a reconnu qu'il y avait divers autres facteurs qui influaient de manière négative sur la "branche de production nationale", mais a conclu qu'ils étaient, **pris séparément**, "une cause moins importante de la menace de dommage grave". De fait, elle a écarté, sans justification au regard de critères objectifs, la suppression des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine, la concurrence d'autres produits carnés, la hausse des coûts des intrants, la concentration dans le segment des conditionneurs et l'absence de programmes de commercialisation efficace en ce qui concerne la viande d'agneau.¹⁰⁷

214. L'ITC a accordé de l'importance aux points de vue des éleveurs, notamment en ce qui concerne l'incidence des importations, et a procédé à un sondage d'opinion dont les résultats sont indiqués à la page II-77 et à l'Appendice F de son rapport. Étant donné que c'est l'association des éleveurs qui a cherché à imputer aux importations les problèmes que rencontrait le secteur, il n'est pas surprenant que les éleveurs qui ont répondu au questionnaire aient exprimé des préoccupations au sujet des importations. De tels points de vue n'ayant qu'une valeur anecdotique ne peuvent entrer en ligne de compte dans une évaluation de l'existence d'une menace de dommage grave, laquelle doit se fonder[] sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités". De plus, étant donné que les éleveurs constituent un secteur très différent et que leurs activités consistent seulement à vendre de la laine, des agneaux destinés à la reproduction et des agneaux destinés à l'engraissement, ils ne font pas concurrence sur le marché au produit importé, à savoir la viande d'agneau. En conséquence, leurs points de vue n'ont nécessairement qu'une valeur anecdotique.

215. L'ITC a tout d'abord conclu que la "branche de production nationale" ne subissait pas un dommage grave. Ensuite, essentiellement au vu de la situation en 1998, elle a conclu que la "branche de production nationale ... est menacée d'un dommage grave imminent".¹⁰⁸ C'était dans la section intitulée "Dommage grave ou menace de dommage grave", aux pages I-16 à 21 de son rapport. Puis, dans la section **suiivante** intitulée "Liens de causalité", figurant aux pages 21 à 26 de son rapport, l'ITC a conclu tout bonnement qu'un nouvel accroissement des importations "devrait"¹⁰⁹ ou "va probablement"¹¹⁰ avoir une incidence sur la "branche de production", sans la moindre analyse qui permette de savoir au moins de quel segment il s'agissait. L'ITC a enfin affirmé que d'autres facteurs, **pris séparément**, étaient des causes moins importantes de ce qui était supposé être une "menace de dommage grave".

¹⁰⁵ Voir les pages 34 à 36 du Vol. 1 du mémoire présenté par la MLA avant l'audition concernant le dommage, pièce n° 28 de l'Australie.

¹⁰⁶ Voir les pages 37 à 42 du Vol. 1 du mémoire présenté par la MLA avant l'audition concernant le dommage, pièce n° 28 de l'Australie.

¹⁰⁷ Pages I-25 et 26 du rapport de l'ITC.

¹⁰⁸ Deuxième paragraphe figurant à la page I-21 du rapport de l'ITC.

¹⁰⁹ Huitième ligne du texte figurant à la page I-24 du rapport de l'ITC.

¹¹⁰ Deuxième paragraphe entier figurant à la page I-24 du rapport de l'ITC.

216. L'article 4:2 b) de l'Accord SG fait obligation au Membre d'examiner l'incidence de tous les autres facteurs pris ensemble et ne l'autorise pas à écarter certains facteurs l'un après l'autre. L'ITC n'a pas cherché à cumuler les autres causes pour voir quelle serait l'incidence globale.

217. L'ITC était tenue de prouver qu'un dommage grave additionnel distinct allait être causé de manière imminente par l'accroissement des importations. Faute d'avoir évalué de manière objective l'incidence de tous les autres facteurs influant sur la "branche de production nationale", elle ne pouvait pas avoir déterminé de manière objective que l'accroissement des importations causerait le dommage grave dont elle alléguait qu'il se produirait.

218. Par conséquent, l'ITC n'a pas analysé comme il convenait l'incidence de facteurs autres que l'accroissement des importations qui menaçaient de causer un dommage grave à la "branche de production nationale". En outre, en ne cumulant pas l'incidence de ces autres facteurs, elle ne s'est pas acquittée de l'obligation qui lui était faite de s'assurer qu'elle n'imputait pas à l'accroissement des importations le dommage grave que ces autres facteurs menaçaient de causer. Les États-Unis ont donc agi de manière incompatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 4:2 b) de l'Accord SG de ne pas imputer à un accroissement des importations le dommage que menacent de causer d'autres facteurs.

7.5 Divers facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG n'ont pas été pris en considération par l'ITC

219. Il a été bien précisé dans un certain nombre de rapports de groupes spéciaux que les États-Unis étaient tenus d'examiner chacun des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG en ce qui concerne la branche de production nationale, c'est-à-dire "l'ensemble des producteurs ...". Voir, par exemple, les deux rapports de groupes spéciaux portant sur les sauvegardes, *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, aux paragraphes 8.123 et 7.55, respectivement. Le Groupe spécial chargé de l'affaire ayant traité à des sauvegardes concernant les textiles et les vêtements, *États-Unis – Chemises et chemisiers*, est arrivé à une conclusion similaire.¹¹¹ Il est indiqué ce qui suit au paragraphe 7.128 du rapport du Groupe spécial *Mexique – SHTF*:

"La question à laquelle nous devons maintenant répondre est la suivante: quelle est la nature de l'analyse des facteurs énoncés à l'article 3.4 requise dans une détermination de l'existence d'une menace de dommage. Le texte de l'article 3.4 est contraignant:

"L'examen de l'incidence des importations faisant l'objet d'un dumping sur la branche de production nationale concernée **comportera** une évaluation de tous les **facteurs** et indices **économiques pertinents** qui influent sur la situation de cette branche, **y compris** ..." (*pas de caractère gras dans l'original*).

À notre avis, ce libellé indique clairement que les facteurs énumérés à l'article 3.4 doivent être examinés dans tous les cas. Il peut y avoir d'autres facteurs économiques pertinents dans un cas particulier, dont l'examen serait aussi requis. Dans le cas d'une menace de dommage grave, par exemple, l'Accord antidumping lui-même établit que l'examen des facteurs énoncés à l'article 3.7 est également requis. Mais l'examen des facteurs énumérés à l'article 3.4 est requis dans chaque cas, même si cet examen peut conduire l'autorité chargée de l'enquête à conclure qu'un facteur donné n'est pas probant en ce qui concerne une branche de production donnée, ou un cas donné, et

¹¹¹ *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses de laine, tissés, en provenance d'Inde (États-Unis – Chemises et chemisiers)* – voir le paragraphe 7.25.

par conséquent n'est pas pertinent pour la détermination proprement dite. De plus, l'examen de chacun des facteurs énumérés à l'article 3.4 doit apparaître dans la détermination finale de l'autorité chargée de l'enquête." *[Note de bas de page omise.]*

220. Par conséquent, une détermination doit pour le moins comporter un examen de chacun des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG. En outre, une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, dans les cas où il n'y a pas de dommage courant, doit par nature être prospective et se fonder sur l'incidence de l'accroissement futur des importations en l'absence d'une mesure de sauvegarde.

221. Enfin, il y a la définition utilisée par les États-Unis pour la "branche de production nationale". Étant donné qu'ils incluent dans leur définition de la "branche de production nationale" tous les producteurs des divers segments de la branche de production, les États-Unis auraient dû examiner tous les segments aux fins de la détermination d'un dommage prospectif causé par l'accroissement des importations. Ils devaient le faire pour tous les facteurs pertinents, et en particulier pour chacun de ceux qui sont spécifiés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG. En conséquence, mis à part la question de savoir quelle est la bonne définition de la "branche de production nationale" au regard de l'article 4:1 c) de l'Accord SG, il y a des points très importants qui entrent en ligne de compte s'agissant de la manière dont les États-Unis sont tenus de procéder à leur analyse de l'existence d'un dommage. Par exemple, il est indiqué ce qui suit au paragraphe 7.58 du rapport du Groupe spécial *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*:

"... Deuxièmement, comme nous l'avons relevé plus haut, la définition de la branche de production nationale en tant que comprenant, en l'espèce, deux segments différents du marché des produits laitiers a des répercussions sur l'évaluation de la situation de cette branche de production. Pour évaluer le dommage grave causé à l'ensemble de la branche de production nationale, nous estimons qu'il est acceptable d'analyser des segments distincts du marché mais, comme indiqué ci-dessus, tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 doivent être pris en considération. Pour examiner chacun de ces facteurs ainsi que tous autres qu'elle juge pertinents, **l'autorité chargée de l'enquête a deux possibilités: elle peut examiner chaque facteur pour la totalité des segments, ou si elle décide de l'examiner pour un seul ou pour certains segments, elle doit expliquer en quoi le(s) segment(s) retenu(s) est (sont) objectivement représentatif(s) de l'ensemble de la branche de production.** L'absence d'examen concernant tous les segments, sans fournir d'explication, est une faille que nous constatons dans l'analyse faite par la Corée des profits et pertes, des prix, du ratio d'endettement, de l'épuisement du capital et des coûts de production de la branche de production nationale. C'est à la Corée qu'il appartient au premier chef de décider du lien à établir entre l'évolution dans un segment et sa détermination concernant l'ensemble de la branche de production. Ce que nous voulons souligner ici est qu'une analyse d'un seul segment de la branche de production nationale, sans fournir d'explication concernant son importance pour l'ensemble de la branche de production, ne satisfait pas aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. ..." *[Pas de caractère gras et non souligné dans l'original.]*

222. En conséquence, les États-Unis étaient tenus d'analyser chaque facteur pour chaque segment de la branche de production, sauf s'ils étaient disposés à expliquer l'importance de l'analyse d'un segment pour l'ensemble de la branche de production.

Le tableau ci-après indique ce que l'ITC a constaté dans sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave s'agissant des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG.

ANALYSE PAR L'ITC DES FACTEURS ÉNUMÉRÉS À L'ARTICLE 4:2 A)

	ÉLEVEURS	ÉLEVEURS/ENGRAISSEURS	ENGRAISSEURS	CONDITIONNEURS ET DÉPECEURS
AVENIR	Pas d'analyse prospective	Pas d'analyse prospective	Pas d'analyse prospective	Pas d'analyse prospective
QUALITÉ DES DONNÉES	Échantillon minimal. Pas d'échantillon statistiquement valable et les données ne sont pas représentatives.	Pas de justification pour la sélection de trois entreprises	Pas de justification pour la sélection de neuf entreprises	Pas d'explication quant aux raisons pour lesquelles il n'a pas été demandé à davantage d'entreprises de fournir des réponses
DONNÉES LES PLUS RÉCENTES	Janvier-septembre 1998	Les données les plus récentes sont celles de 1997.	Données émanant de six entreprises seulement pour janvier-septembre 1998	Janvier-septembre 1998
PRODUCTION	Les expéditions d'agneaux ont augmenté en janvier-septembre 1998.	Pas d'examen	Les expéditions d'agneaux ont diminué en janvier-septembre 1998.	Les expéditions de viande d'agneau ont augmenté en janvier-septembre 1998.
PART DE MARCHÉ	Aucune part de marché pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande	Aucune part de marché pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande	Aucune part de marché pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande	La part de marché détenue par les conditionneurs n'a été affectée que de façon minimale par les importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Le produit entrant dans cette catégorie peut également être envoyé aux dépeceurs. La part de marché détenue par les dépeceurs a diminué.
PRODUCTIVITÉ	Relativement constante au cours de la période visée par l'enquête. Données médiocres	Pas d'examen	Relativement constante au cours de la période visée par l'enquête. Données médiocres	Relativement constante au cours de la période visée par l'enquête. Données relatives aux coûts de main-d'œuvre.
UTILISATION DE LA CAPACITÉ	Pas d'examen	Pas d'examen	Pas d'examen	L'utilisation de la capacité a diminué en janvier-septembre 1998, alors que la capacité était en augmentation.

	ÉLEVEURS	ÉLEVEURS/ENGRAISSEURS	ENGRAISSEURS	CONDITIONNEURS ET DÉPECEURS
PROFITS ET PERTES	Diminution des profits en janvier-septembre 1998 parce que les prix ont baissé, revenant à des niveaux plus normaux, après avoir monté en flèche en 1996 et 1997 par suite de la liquidation des troupeaux. Dix-huit entreprises sur les 27 qui ont répondu au questionnaire avaient des activités rentables en janvier-septembre 1998.	Peu de données. Certaines entreprises ont enregistré des pertes au cours de l'exercice 1997, de sorte que quelques entreprises ont manifestement dégagé des profits.	Pertes en janvier-septembre 1998 par suite du rétrécissement de la marge entre le prix payé pour acheter des agneaux destinés à l'engraissement et la valeur marchande des agneaux destinés à l'abattage. Aucune indication laissant entrevoir qu'il n'y aurait pas de retour à la normale à bref délai.	Manifestement, la situation en ce qui concerne "tous les segments de la branche de production" a "empiré" en janvier-septembre 1998. On peut présumer que cela inclut les conditionneurs, les conditionneurs/dépeceurs et les dépeceurs.
EMPLOI	A augmenté en janvier-septembre 1998.	Pas d'examen	Stable	Pas d'examen

Note: Renseignements émanant des entreprises qui ont répondu au questionnaire de l'ITC.

224. Il ressort de ce tableau que la détermination de l'ITC se fondait sur des données tout à fait insuffisantes et sur quelques indices de dommage. Il n'est pas surprenant qu'elle ait constaté que sa "branche de production nationale" ne subissait pas un dommage grave. Ce qui est cependant plus préoccupant est que l'ITC n'était pas fondée à constater ensuite l'existence d'une menace de dommage grave en s'appuyant sur les mêmes données sans procéder à une analyse pour déterminer qu'il allait y avoir un **changement majeur** dans la situation générale de la "branche de production nationale". La détermination de l'ITC est gravement viciée et ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 4 de l'Accord SG.¹

225. L'ITC a décidé de ne pas examiner l'utilisation de la capacité pour les éleveurs et les engraisseurs et de ne pas examiner l'emploi pour les conditionneurs et les dépeceurs. Dans le rapport du Groupe spécial *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, il est indiqué ce qui suit au paragraphe 7.58 s'agissant des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG: **"si elle décide de l'examiner pour un seul ou pour certains segments, elle doit expliquer en quoi le(s) segment(s) retenu(s) est (sont) objectivement représentatif(s) de l'ensemble de la branche de production"**. L'ITC n'a pas essayé d'expliquer en quoi l'utilisation de la capacité pour les conditionneurs et les dépeceurs ni en quoi l'emploi pour les éleveurs et les engraisseurs étaient représentatifs de l'ensemble de la branche de production. En effet, cela serait impossible compte tenu de la nature des différents segments de la branche de production. En conséquence, les États-Unis ne se sont pas conformés à l'obligation qui leur est faite à l'article 4:1 a) de l'Accord SG d'examiner chaque facteur pour la "branche de production nationale".

226. Il ne s'agit pas seulement de l'examen de l'utilisation de la capacité et de l'emploi. Bien qu'en théorie l'ITC ait analysé d'autres facteurs, la réalité est que non seulement cette analyse était insuffisante pour une situation de dommage grave, mais aussi que l'ITC n'a pas cherché à examiner les facteurs de manière à voir s'il y avait une menace de dommage grave.

227. Lorsqu'elle a examiné les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG, l'ITC n'a en aucun cas procédé à une analyse prospective. Elle a considéré le passé sans envisager l'avenir, ce qui ne lui permettait pas de formuler une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave.

228. En outre, lorsqu'elle a déterminé que chacun des divers segments de la branche de production subirait effectivement un dommage grave, l'ITC n'a pas indiqué dans combien de temps. Elle devait démontrer l'existence d'une "menace de dommage grave" pour tous les divers segments. Or, l'ITC ne soutient même pas que les variations du marché influent simultanément sur chacun des segments. Par exemple, à la page I-14² de son rapport, il est indiqué ce qui suit:

"L'incidence des fluctuations des prix sur la rentabilité des divers segments de la branche de production de viande d'agneau peut **s'échelonner dans le temps**, mais les fluctuations des prix influent d'une manière analogue sur les quatre segments." [*Pas de caractère gras et non souligné dans l'original.*]

229. S'agissant des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG, l'ITC n'a même pas essayé de démontrer qu'un dommage grave était imminent (et encore moins qu'un dommage grave était causé par un accroissement des importations). Elle n'a pas expliqué, étant donné que les divers segments sont affectés de manière différente par les variations sur le marché, en quoi il allait y avoir une dégradation générale de la situation de la "branche de production nationale".

¹ Ainsi qu'il sera également prouvé, l'exclusion de certains pays du champ d'application de la mesure est aussi incompatible non seulement avec l'article 2:2 de l'Accord SG, mais également avec les articles 4 et 5 dudit accord.

² Troisième paragraphe entier figurant à la page I-14 du rapport de l'ITC.

230. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec les prescriptions de l'article 4:2 a) de l'Accord SG et ils ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes.

7.6 Conclusion concernant la question du dommage

231. Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec leurs obligations au titre de l'article 4 de l'Accord SG parce que:

- a) la détermination par l'ITC de la "branche de production nationale" concernée était incompatible avec les dispositions de l'article 4:1 c) de l'Accord SG du fait de l'inclusion d'entreprises qui ne produisent pas les produits similaires ou directement concurrents
- b) les États-Unis n'ont pas démontré que l'accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave à la "branche de production nationale", en particulier
 - i) les données étaient insuffisantes et ne corroboraient pas la détermination, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 de l'Accord SG
 - ii) l'ITC n'a pas satisfait aux prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG selon lesquelles, pour qu'il y ait constatation de l'existence d'une menace de dommage grave, celui-ci doit être imminent et "[l]a détermination de l'existence d'une menace de dommage grave se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités"
 - iii) la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, du fait qu'elle impute à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs, était contraire à l'article 4:2 b) de l'Accord SG
 - iv) les "éléments de preuve" que l'ITC a utilisés dans son examen des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG ne démontraient pas l'existence d'une menace de dommage grave
 - v) l'ITC n'a pas pris en considération tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG.

232. En conséquence, les États-Unis manquent à leurs obligations au titre de l'article 4 de l'Accord SG et la mesure n'est pas conforme audit accord.

8. LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION QUI LEUR EST FAITE À L'ARTICLE 8:1 DE L'ACCORD SG DE S'EFFORCER DE MAINTENIR ENTRE EUX ET L'AUSTRALIE UN NIVEAU DE DROITS ET D'OBLIGATIONS SUBSTANTIELLEMENT ÉQUIVALENT

233. L'article 8:1 de l'Accord SG dispose ce qui suit:

"Un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde ou qui cherche à en proroger une s'efforcera de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent à celui qui existe en vertu du GATT de 1994 entre lui et les Membres exportateurs qui seraient affectés par cette mesure, conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 12. En vue d'atteindre cet objectif, les

Membres concernés pourront convenir de tout moyen adéquat pour compenser au plan commercial les effets défavorables de la mesure sur leurs échanges commerciaux."

234. Lors des consultations du 4 mai 1999 menées au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG, les États-Unis n'ont fait aucune offre à l'effet de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent. L'Australie a demandé aux États-Unis ce qu'ils allaient faire et la réponse de ces derniers était la suivante:

"L'article 8:3 dispose que le droit de suspension de l'application de concessions ou d'autres obligations substantiellement équivalentes ne sera pas exercé pendant les trois premières années d'application d'une mesure de sauvegarde."³

235. La décision effective prise le 7 juillet 1999 imposait un régime beaucoup plus rigoureux, y compris un taux de droit dans la limite du contingent supérieur au taux consolidé. Là encore, lors des consultations ultérieures au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG qui ont eu lieu le 14 juillet 1999, l'Australie a demandé aux États-Unis ce qu'ils allaient faire. La réponse orale des États-Unis a été qu'ils interprétaient l'article 8:3 de l'Accord comme leur ménageant un délai de grâce de trois ans avant d'être tenus de maintenir un niveau d'obligations substantiellement équivalent.⁴

236. L'article 8:1 de l'Accord SG fait clairement obligation aux États-Unis de s'efforcer de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent. Les États-Unis étaient tenus de le faire de bonne foi.⁵ Leur argument au sujet de l'article 8:3 de l'Accord cherche à vider de son sens l'article 8:1 dudit accord lorsqu'il y a un accroissement des importations en termes absolus.

237. En outre, lorsqu'il n'y a pas d'accroissement des importations en termes absolus, l'exportateur affecté a le droit, en vertu de l'article 8:2 de l'Accord SG, de prendre des mesures unilatérales, ce qui lui donne un pouvoir de négociation vis-à-vis du Membre importateur. Par conséquent, l'argument des États-Unis aurait pour effet d'effacer de l'Accord sur les sauvegardes l'obligation énoncée à l'article 8:1 dudit accord.

238. Il n'est pas indiqué à l'article 8:3 de l'Accord SG que l'obligation énoncée à l'article 8:1 est suspendue pendant les trois premières années. Il y est seulement indiqué que le droit de prendre des mesures de rétorsion au titre de l'article 8:2 est suspendu pendant les trois premières années.

239. Dans le cadre du GATT de 1947, l'article XIX autorisait un exportateur affecté à prendre des mesures unilatérales pour maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent. C'était la base sur laquelle s'engageaient des négociations bilatérales en vue de parvenir à cette fin. L'article XIX exigeait simplement que le pays importateur fournisse l'occasion de tenir des consultations:

"Avant qu'une partie contractante ne prenne des mesures en conformité des dispositions du paragraphe premier du présent article, elle en avisera les PARTIES CONTRACTANTES par écrit et le plus longtemps possible à l'avance. Elle fournira à celles-ci, ainsi qu'aux parties contractantes ayant un intérêt substantiel en tant

³ Voir la réponse à la question n° 34 posée lors des consultations du 4 mai 1999, pièce n° 25 de l'Australie.

⁴ Aucune réponse écrite à la question n° 9 n'a été fournie par les États-Unis, pièce n° 26 de l'Australie.

⁵ Voir, par exemple, l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

qu'exportatrices du produit en question, l'occasion d'examiner avec elle les mesures qu'elle se propose de prendre."⁶

Toutefois, en contrepartie, les exportateurs affectés avaient le droit de prendre des mesures unilatérales au titre de l'article XIX:3.

240. Dans le cadre de l'OMC, l'article 8:3 de l'Accord SG retire ce droit de prendre des mesures unilatérales pendant les trois premières années lorsqu'il y a un accroissement des importations en termes absolus. Toutefois, en contrepartie, l'article 8:1 dudit accord imposait une obligation aux États-Unis. Toute autre conclusion viderait de son sens le texte de cet article. Les obligations énoncées à l'article 8:1 de l'Accord sont des éléments essentiels de la compensation pour la suspension du droit de prendre des mesures unilatérales pendant trois ans conformément à l'article 8:3 de l'Accord.

241. La différence selon qu'il s'agit de l'OMC ou du GATT de 1947 tient à ce que, dès lors qu'un Membre ne se conforme pas à l'article 8:1 de l'Accord SG lorsqu'il y a un accroissement des importations, le seul recours dont dispose un Membre exportateur affecté pendant les trois premières années est de rechercher une action multilatérale dans le cadre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, et non de prendre les mesures unilatérales qu'autorisait le GATT de 1947. Cela vaut que la mesure elle-même soit ou non compatible avec d'autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et avec l'article XIX du GATT de 1994. L'approche des États-Unis vise à effacer cette disposition de l'Accord de l'OMC. Les Membres ne respecteront cette disposition que s'ils y sont tenus pour assurer que leurs mesures soient conformes à l'Accord sur les sauvegardes.

242. Les États-Unis n'ont pas maintenu un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent, puisque

- a) le droit à acquitter sur les importations en sus du contingent tarifaire est incompatible avec les consolidations tarifaires des États-Unis au titre de l'article II du GATT de 1994; et
- b) le droit à acquitter sur les importations dans la limite du contingent tarifaire est également contraire aux consolidations tarifaires des États-Unis au titre de l'article II du GATT de 1994.

243. En conséquence, les États-Unis ont manqué à l'obligation qui leur est faite à l'article 8:1 de l'Accord SG de s'efforcer de maintenir un tel équilibre dans le niveau de concessions et d'autres obligations. En outre, en refusant de débattre de cette question, ils ont de ce fait également agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 12:3 de l'Accord, ainsi qu'il est expliqué ci-après.

244. Étant donné qu'ils n'ont pas respecté l'article 8:1 de l'Accord SG, les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec les prescriptions de l'Accord en imposant leur mesure et, partant, cette mesure n'est pas conforme aux prescriptions dudit accord. Il ne peut y être remédié ultérieurement étant donné qu'il s'agit d'obligations essentielles au regard de l'Accord sur les sauvegardes. Si un Membre pouvait simplement attendre de ne pas avoir eu gain de cause dans un différend sur ce point pour respecter ces obligations, il n'y aurait plus de prescription effective. Aucun Membre ne serait incité à respecter l'article 8:1 de l'Accord SG, de sorte que cette disposition serait effacée dudit accord.

⁶ Extrait de l'article XIX:2 du GATT.

245. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 8:1 de l'Accord SG et, partant, la mesure n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes.

9. LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC LES PRESCRIPTIONS EN MATIÈRE DE NOTIFICATION ET DE CONSULTATIONS ÉNONCÉES À L'ARTICLE 12 DE L'ACCORD SG

9.1 Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 12:2 de l'Accord SG de notifier au Comité la justification de la mesure

246. L'article 12:2 de l'Accord SG exige que les États-Unis "communiqu[en]t au Comité des sauvegardes tous les renseignements pertinents". Or, les États-Unis n'ont jamais communiqué au Comité de renseignements concernant la justification de la mesure qu'ils ont effectivement imposée. En effet, ils n'ont jamais rendu publics de tels renseignements, ils n'ont jamais rendu publiques les communications sur lesquelles la mesure se fondait et ils n'ont jamais communiqué à l'Australie de renseignements qui justifient la mesure.

247. Cela n'est pas expressément spécifié dans la liste non exhaustive donnée à l'article 12:2 de l'Accord SG ni dans les modes de présentation reproduits dans le document G/SG/1, mais l'article 12:2 de l'Accord dispose ce qui suit: "**tous** les renseignements pertinents" "qui comprendront", en d'autres termes la liste donnée à l'article 12:2 est explicitement non exhaustive. *[Non souligné dans l'original.]* Des renseignements concernant la justification d'une mesure sont très pertinents. En fait, ils le sont encore plus lorsque celui qui a pris la décision n'a pas tenu compte de la recommandation contenue dans le rapport notifié au Comité. En temps normal, le rapport rendu public notifié au Comité contient de tels renseignements, de sorte qu'aucune indication complémentaire spécifique n'était nécessaire dans la notification finale. Toutefois, il s'agissait d'un cas tout à fait anormal dès lors que l'enquête concernant l'étendue de la mesure à imposer s'est poursuivie en secret et que les constatations et les conclusions motivées n'ont jamais été rendues publiques, et encore moins notifiées, contrairement à ce qu'exige l'article 12:2 de l'Accord SG.

248. En outre, l'obligation de démontrer "l'évolution imprévue des circonstances" est un point de fait et de droit pertinent. Cela n'a pas été notifié au Comité, que ce soit dans le contexte du rapport de l'ITC ou séparément. En conséquence, ce point de fait et de droit pertinent n'a pas été notifié au Comité en violation de l'article 12:2 de l'Accord SG, qui exige que soient notifiés "tous les renseignements pertinents".

249. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec l'article 12:2 de l'Accord SG.

9.2 Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 12:3 de l'Accord SG de tenir des consultations afin d'atteindre l'objectif énoncé à l'article 8:1 de l'Accord

250. Aux termes de l'article 12:3 de l'Accord SG:

"Un Membre qui projette d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde ménagera des possibilités adéquates de consultation préalable aux Membres ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportateurs du produit considéré, afin, entre autres choses, ... d'arriver à un accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 1 de l'article 8."

251. C'est une obligation absolue et claire au regard de l'article 8:1 de l'Accord SG. Sa portée n'est pas restreinte en limitant l'application de cet article aux cas dans lesquels des mesures de rétorsion

immédiates et unilatérales sont autorisées. Néanmoins, la réponse des États-Unis à l'Australie était la suivante:

"L'article 8:3 dispose que le droit de suspension de l'application de concessions ou d'autres obligations substantiellement équivalentes ne sera pas exercé pendant les trois premières années d'application d'une mesure de sauvegarde."⁷

252. Une réponse orale équivalente a été donnée lors des consultations du 14 juillet 1999, en ce sens que les États-Unis interprétaient l'article 8:3 de l'Accord SG comme leur ménageant un délai de grâce de trois ans avant d'être tenus de maintenir un niveau d'obligations substantiellement équivalent.⁸

253. Conformément à l'article 12:3 de l'Accord SG, les États-Unis étaient à tout le moins tenus d'engager des consultations de bonne foi⁹ en vue d'atteindre l'objectif de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent à celui qui existe en vertu du GATT de 1994. Les États-Unis n'ont pas cherché à atteindre cet objectif. À l'évidence, ils ne l'ont pas fait parce qu'ils considéraient qu'ils n'avaient aucune obligation de faire quoi que ce soit d'autre que de participer à des consultations conformément à l'article 12:3 de l'Accord SG. C'est contraire à l'obligation claire qui est faite à cet article de tenir des consultations de bonne foi sur cette question.

254. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec l'article 12:3 de l'Accord SG.

9.3 Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec les obligations de notification énoncées à l'article 12:6 de l'Accord SG en ce qui concerne la conduite des enquêtes

255. Aux termes de l'article 12:6 de l'Accord SG:

"Les Membres notifieront dans les moindres délais au Comité des sauvegardes leurs lois, réglementations et procédures administratives relatives aux mesures de sauvegarde, ainsi que toutes modifications qui y seront apportées."

Toute mesure imposée en vertu de lois, réglementations ou procédures qui n'ont pas été notifiées avant l'ouverture d'une enquête est nécessairement incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

256. Il est indiqué à la première page du document G/SG/N/1/US/1 que les États-Unis ont informé "le Comité que l'autorité compétente pour engager et mener les enquêtes concernant les sauvegardes est la Commission du commerce international des États-Unis".

257. Il a fallu plus de trois mois pour prendre la décision en ce qui concerne la mesure, et la mesure imposée était plus restrictive que celle que prévoyait la recommandation de l'ITC. La question de la nature de la mesure à imposer a manifestement fait l'objet, de la part d'organismes américains, d'une enquête approfondie complémentaire au sujet de laquelle aucun renseignement n'a été notifié au Comité.¹⁰ En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec l'obligation qui leur est faite à l'article 12:6 de l'Accord SG de notifier une telle procédure. Ils contreviennent donc à cet article.

⁷ Voir la réponse à la question n° 34 posée lors des consultations du 4 mai 1999, pièce n° 25 de l'Australie.

⁸ Voir la question n° 9 posée lors des consultations du 14 juillet 1999, pièce n° 26 de l'Australie.

⁹ Voir, par exemple, l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

¹⁰ Si les États-Unis soutenaient qu'aucune enquête de ce genre n'a eu lieu, ils ne pourraient alors pas invoquer les travaux éventuels qui avaient été effectués pour justifier la nécessité de la mesure, laquelle allait au-delà de la recommandation de l'ITC.

9.4 Conclusions concernant les prescriptions en matière de notification et de consultation énoncées à l'article 12 de l'Accord SG

258. Les États-Unis ont agi de manière incompatible avec les obligations énoncées à l'article 12:2, 12:3 et 12:6 de l'Accord SG et la mesure n'est pas conforme audit accord.

10. LES ÉTATS-UNIS ONT MANQUÉ À LEURS OBLIGATIONS AU TITRE DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES EN EXCLUANT CERTAINS PAYS DU CHAMP D'APPLICATION DE LA MESURE

259. L'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT de 1994 ont pour objet et but d'autoriser un Membre à imposer une restriction à la frontière afin d'empêcher qu'un dommage grave ne soit causé par des importations ou de réparer ce dommage grave. Il ne s'agit pas de constater l'existence d'un dommage, puis d'appliquer une mesure à certaines seulement de ces importations. Il est indiqué explicitement à l'article 2:2 de l'Accord SG que "[des] mesures de sauvegarde seront appliquées à un produit importé quelle qu'en soit la provenance".

260. Au paragraphe 114 du rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, il est indiqué ce qui suit:

"Nous concluons que l'Argentine, compte tenu des faits propres à la présente affaire, ne peut pas justifier l'imposition de ses mesures de sauvegarde uniquement aux sources d'approvisionnement des pays tiers non membres du MERCOSUR sur la base d'une enquête qui a établi l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par les importations de toutes provenances, y compris les importations en provenance des autres États membres du MERCOSUR."

261. L'analyse requise par l'article 4 de l'Accord SG doit être effectuée pour toutes les importations visées par l'enquête sur l'existence d'un dommage, puis, conformément à l'article 2:2 de l'Accord, la mesure doit s'appliquer à toutes ces importations. Le dommage doit être causé par les importations en provenance des pays qui seront visés par la mesure. Les importations en provenance de pays non visés par la mesure doivent être considérées comme étant d'autres facteurs, au sens de la dernière phrase de l'article 4:2 b) de l'Accord, dans la détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave.

262. Au stade du lien de causalité, l'ITC a examiné l'incidence de l'accroissement des importations de toutes provenances, sans faire de distinction.¹¹ Sous couvert du document G/SG/N/8/US/3, les États-Unis ont simplement informé le Comité que l'ITC avait formulé une telle constatation de l'existence d'un dommage.

263. La constatation de l'ITC concernant la mesure corrective recommandait d'exclure du champ d'application de cette mesure le Canada, le Mexique, Israël et les pays bénéficiaires de la CBERA et de l'ATPA, bien que ces pays aient été inclus dans l'enquête sur l'existence d'un dommage.¹² L'ITC n'a pas reconsidéré la détermination de l'existence d'un dommage et l'exclusion, en particulier du Canada, du Mexique et d'Israël, a été recommandée en raison des conditions spéciales que prévoient les accords de libre-échange que ces pays ont conclus avec les États-Unis.

¹¹ Communiqué de presse du 9 février 1999, pièce n° 3 de l'Australie.

¹² G/SG/N/8/US/3/Rev.1.

264. Le Président des États-Unis a accepté les exclusions recommandées, qui ont été notifiées au Comité sous couvert du document G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3. Il n'a été fourni aucune explication quant aux règles de l'OMC qui justifieraient ces exclusions.¹³

265. Ces exclusions sont incompatibles avec l'article 2:2 de l'Accord SG. Étant donné qu'elles étaient imposées par les dispositions de traités que les États-Unis avaient conclus séparément, ces derniers savaient à l'avance que ces pays seraient exclus du champ d'application de la mesure, de sorte que leur inclusion dans la détermination de l'existence d'un dommage était incompatible avec l'article 4 de l'Accord SG.¹⁴ Même si le niveau des importations en provenance des pays exclus est peu élevé, c'est un manquement aux obligations des États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes et il ne saurait y être remédié après coup. En conséquence, la mesure n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes.

11. LES ÉTATS-UNIS ONT MANQUÉ À LEURS OBLIGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 11 DE L'ACCORD SG PARCE QUE LA MESURE N'ÉTAIT PAS UNE MESURE D'URGENCE ET QU'ELLE N'ÉTAIT PAS CONFORME AUX DISPOSITIONS DE L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994 ET DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

266. L'article 11:1 a) de l'Accord SG exige, entre autres choses, que la mesure qu'il est décidé d'imposer:

- a) soit une mesure d'urgence; et
- b) satisfasse aux conditions énoncées à l'article XIX du GATT de 1994; et
- c) soit conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes.

267. Pour qu'une mesure soit une "mesure d'urgence", elle doit permettre de faire face à une situation survenue de façon inattendue et qui exige que l'on agisse d'urgence. Quels sont les faits en l'espèce? Une requête a été déposée en octobre 1998. La constatation de l'existence d'un dommage se fondait sur des données allant jusqu'en septembre 1998. La constatation a été formulée le 9 février 1999. La recommandation a été soumise au Président des États-Unis le 5 avril 1999. La décision a été prise le 7 juillet 1999 et imposée à compter du 22 juillet de la même année. Même en sollicitant le texte, on ne saurait parler d'un cas d'"urgence". Il s'agissait d'une décision bien pesée d'accroître la protection dont bénéficiait une petite branche de production, et non d'une "mesure d'urgence" comme le prévoit l'article 11:1 a) de l'Accord SG. Elle n'était pas conforme aux règles de l'OMC et, en particulier, elle n'était pas conforme à l'article XIX du GATT de 1994.

268. Il a également été mis en évidence que les États-Unis n'ont même pas cherché à agir de manière compatible avec l'obligation qui est faite à l'article XIX du GATT de 1994 de démontrer que les importations de viande d'agneau aux États-Unis s'étaient accrues par suite de "l'évolution imprévue des circonstances". En conséquence, les États-Unis n'ont pas satisfait aux prescriptions de l'article XIX du GATT de 1994 et ils n'ont pas non plus satisfait aux prescriptions de l'article 11:1 a) de l'Accord SG.

¹³ Question n° 13, pièce n° 26 de l'Australie et questions n° 30 à 32, pièce n° 27 de l'Australie.

¹⁴ Il y a une distinction claire entre les importations exclues en vertu de l'article 9:1 de l'Accord SG et celles qui le sont en vertu de dispositions législatives. L'exclusion en vertu de l'article 9:1 de l'Accord ne vaut que "**tant que** la part de ce Membre dans les importations du produit considéré du Membre importateur ne dépassera pas 3 pour cent ...". [Pas de caractère gras et non souligné dans l'original.] En outre, le Canada n'est pour le moins pas admis à bénéficier de l'exclusion en vertu de cet article en tant que pays en développement Membre.

269. Il est également mis en évidence dans la présente communication que les États-Unis ont agi de manière incompatible avec d'autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier les articles 2:1, 2:2, 3:1, 4:1, 4:2, 5:1, 8:1, 12:2, 12:3 et 12:6.

270. En conséquence, les États-Unis contreviennent à l'article 11:1 a) de l'Accord SG et, partant, la mesure n'est pas conforme audit accord.

12. LES ÉTATS-UNIS CONTREVIENNENT AUX PRESCRIPTIONS DE L'ARTICLE 2:1 DE L'ACCORD SG

271. L'article 2:1 de l'Accord SG dispose ce qui suit:

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

272. L'Australie a montré que les États-Unis ont agi de manière incompatible avec l'article 4:1 et 4:2 de l'Accord SG. En conséquence, ils n'ont pas établi la détermination de l'existence d'un dommage visée à l'article 2:1 de l'Accord "conformément aux dispositions énoncées ci-après".

273. Les États-Unis ont donc agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 2:1 de l'Accord SG. Il ne saurait y être remédié par une action ultérieure et les États-Unis ne peuvent que se mettre en conformité avec leurs obligations en rapportant la mesure sans tarder.

13. ÉTANT DONNÉ QUE LA MESURE EST INCOMPATIBLE AVEC L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994, LES ÉTATS-UNIS MANQUENT À LEURS OBLIGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE II DU GATT DE 1994

274. La situation en ce qui concerne les consolidations tarifaires consenties par les États-Unis sur les produits visés par la mesure a été décrite ci-dessus. Le taux de droit consolidé était de 0,8 cent EU/kg en 1999 et est désormais de 0,7 cent/kg, à compter de 2000. Dans son rapport, l'ITC a estimé à environ 0,2 pour cent le droit en vigueur en 1997.¹⁵

275. Le droit dans la limite du contingent prévu par la mesure était au départ de 9 pour cent et tombe à 4 pour cent la troisième année. Le droit hors contingent était au départ de 40 pour cent et tombe à 24 pour cent la troisième année.

276. En conséquence, la mesure est incompatible avec ces consolidations du fait qu'elle impose des droits supérieurs aux droits consolidés.

277. Il a été montré dans la présente communication que la mesure n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes et, partant, les États-Unis n'ont aucune justification au regard de l'OMC pour imposer la mesure. En conséquence, cette mesure constitue une infraction aux obligations des États-Unis au titre de l'article II du GATT de 1994, et les États-Unis ont annulé ou compromis les droits que l'Australie tient de l'article II du GATT de 1994 au sens de l'article 3:8 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

¹⁵ Voir le quatrième paragraphe entier figurant à la page II-8 du rapport de l'ITC.

14. CONCLUSION

278. L'Australie a démontré que les procédures suivies par les États-Unis n'étaient pas conformes aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994 relatives à l'imposition d'une mesure de sauvegarde. En outre, la mesure imposée par les États-Unis n'était pas conforme à la prescription selon laquelle elle ne devait pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour empêcher qu'un dommage grave ne soit causé par les importations. Elle n'était pas non plus conforme à l'article II du GATT de 1994.

279. En conséquence, les États-Unis manquent à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 et, partant, les avantages résultant pour l'Australie de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 se trouvent annulés ou compromis au sens de l'article 3:8 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

280. La seule façon dont les États-Unis peuvent rendre la mesure conforme à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994 est de la rapporter sans tarder.

281. L'Australie demande au Groupe spécial:

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

PIÈCES

19 AVRIL 2000

PIÈCES

- 1 Rapport de l'ITC: Lamb Meat: Investigation No. TA-201-68, Pub. 3176, avril 1999.
- 2 Avis d'ouverture de l'enquête publié par l'ITC.
- 3 Communiqué de presse de l'ITC concernant la constatation de l'existence d'un dommage, 9 février 1999.
- 4 Communiqué de presse de l'ITC et déclarations d'accompagnement sur la mesure corrective datés du 26 mars 1999, recommandations, et déclarations additionnelles du Commissaire Crawford, déclarations des Commissaires Miller/Hillman et Koplan.
- 5 Proclamation publiée au Federal Register, 7 juillet 1999.
- 6 Mémoire publié au Federal Register, 7 juillet 1999.
- 7 Proclamation publiée au Federal Register, 30 juillet 1999.
- 8 G/SG/N/6/US/5.
- 9 G/SG/N/8/US/3, Corr.1 et Corr.2.
- 10 G/SG/N/8/US/3/Rev.1.
- 11 G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3.
- 12 G/SG/N/10/US/3/Suppl.1-G/SG/N/11/US/3/Suppl.1.
- 13 G/L/313-G/SG/19.
- 14 G/L/339-G/SG/N/12/AUS/1-G/SG/N/12/US/1.
- 15 WT/DS178/1-G/L/314-G/SG/D9/1 et Corr.1.
- 16 WT/DS178/2 et Corr.1.
- 17 WT/DS178/3.
- 18 WT/DS178/4.
- 19 WT/DS178/5 et Corr.1.
- 20 WT/DS177/5-WT/DS178/6.
- 21 G/SG/N/9/AUS/1.
- 22 G/SG/N/9/IND/2.

- 23 G/SG/N/9/KOR/1 et Corr.1.
- 24 G/SG/N/1/US/1.
- 25 Questions et réponses de l'Australie aux États-Unis en vue des consultations du 4 mai 1999 au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG.
- 26 Questions de l'Australie aux États-Unis en vue des consultations du 14 juillet 1999 au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG.
- 27 Questions de l'Australie aux États-Unis en vue des consultations du 26 août 1999 au titre de l'article 4 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.
- 28 Communication présentée par la MLA avant l'audition concernant le dommage – Vol. 1 et 2.
- 29 Communication présentée par la MLA après l'audition concernant le dommage.
- 30 Communication présentée par la MLA avant l'audition concernant la mesure corrective.
- 31 Communication présentée par la MLA après l'audition concernant la mesure corrective.
- 32 Déclaration du Sénateur Baucus, compte rendu des séances du Congrès (États-Unis), Sénat, 18 octobre 1993.
- 33 Inside US Trade (pages 7 et 8 du 18 juin 1999): " Clinton Weighs Remedy Decision in Section 201 Case on Lamb", déclaration du Sénateur Baucus, compte rendu des séances du Congrès (États-Unis), Sénat, 18 octobre 1993.

Tableau indiquant les importations de viande d'agneau aux États-Unis communiqué par les États-Unis à la suite des consultations du 26 août 1999 au titre de l'article 4 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

ANNEXE 1-2

LETTRE DE L'AUSTRALIE

(9 mai 2000)

L'Australie tient à présenter les observations préliminaires ci-après au sujet de la lettre du 5 mai 2000 adressée au Groupe spécial par les États-Unis sollicitant des décisions préliminaires sur certaines questions. L'Australie envisage de présenter de plus amples observations de fond conformément au paragraphe 13 des procédures de travail du Groupe spécial.

À propos de la demande contenue au paragraphe 15 de la lettre des États-Unis sollicitant une décision immédiate visant à proroger le délai de présentation de leur première communication écrite en attendant que le Groupe spécial se prononce au sujet de leur demande de décisions préliminaires, l'Australie estime que la demande de décisions préliminaires des États-Unis ne devrait rien changer à l'obligation qui leur incombe de respecter la date limite fixée par le Groupe spécial pour la réception de leur première communication écrite, à savoir le 11 mai 2000.

L'Australie ne voit pas de raison d'établir un lien entre la demande de décisions préliminaires des États-Unis et leur obligation de respecter le délai de présentation de leur première communication écrite. Une demande de décision préliminaire n'est pas une raison suffisante pour rompre l'équilibre du calendrier concernant la présente procédure de groupe spécial, établi avec soin, en consultation avec toutes les parties. La suite de la procédure du groupe spécial, comme la présentation des communications par exemple, devrait se dérouler comme prévu en attendant les décisions préliminaires du Groupe spécial.

L'Australie relève par ailleurs que les États-Unis ont choisi d'attendre plus de deux semaines après la réception de la première communication de l'Australie (et moins d'une semaine avant la fin du délai de présentation de leur propre communication) pour présenter une demande de décisions préliminaires, et qu'ils n'ont donné aucune explication des raisons pour lesquelles ils n'avaient pas exprimé leurs doléances plus tôt (c'est-à-dire au moment de l'établissement du Groupe spécial).

En résumé, l'Australie demande au Groupe spécial:

- de rejeter la demande des États-Unis sollicitant une décision immédiate en vue de proroger le délai de présentation de leur première communication écrite jusqu'au moment où le Groupe spécial rendra sa décision au sujet des demandes de décisions préliminaires;
- de reporter l'examen de la demande de décisions préliminaires des États-Unis jusqu'à la première réunion de fond avec les parties prévue pour les 25 et 26 mai 2000.

ANNEXE 1-3

OBSERVATIONS DE L'AUSTRALIE AU SUJET DE LA DEMANDE DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES PRÉSENTÉE PAR LES ÉTATS-UNIS

(17 mai 2000)

1. La présente communication est présentée en réponse à la lettre du Groupe spécial en date du 10 mai 2000 invitant l'Australie à présenter ses observations au sujet de la demande de décisions préliminaires des États-Unis présentée le 5 mai 2000.

- A) Insuffisance de la demande d'établissement du Groupe spécial
- B) Exclusion de la loi des États-Unis du champ du mandat du Groupe spécial
- C) Renseignements commerciaux confidentiels

A. INSUFFISANCE DE LA DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT DU GROUPE SPÉCIAL

2. Pour les raisons exposées ci-après, les allégations avancées par les États-Unis dans leur lettre du 5 mai 2000 selon lesquelles les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées dans cette affaire par l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont défectueuses, sont dénuées de fondement et ne doivent pas être prises en considération.

3. En premier lieu, les États-Unis ont attendu d'avoir reçu la première communication de l'Australie pour présenter une allégation au sujet de la suffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Australie. Plus de quatre semaines se sont écoulées entre la date à laquelle le Groupe spécial a été constitué et la date à laquelle l'Australie a présenté sa première communication. Les États-Unis ont donc aussi eu ces quatre semaines pour agir de bonne foi et informer le Groupe spécial et/ou l'ORD et/ou l'Australie et la Nouvelle-Zélande des insuffisances alléguées. Ils auraient pu en particulier soulever la question à la première réunion d'organisation du Groupe spécial, le 28 mars 2000, soit plus de cinq semaines avant la date à laquelle ils l'ont fait - le 5 mai 2000 - mais ils s'en sont abstenus. De plus, au moment où le Groupe spécial a été constitué, les États-Unis étaient en possession de la demande de consultations de l'Australie depuis le 23 juillet 1999 et de la demande d'établissement d'un groupe spécial depuis le 14 octobre 1999. Ils avaient eu tout le temps de soulever la question s'ils estimaient vraiment avoir subi un préjudice.

4. Les États-Unis ne peuvent pas à ce stade demander de bonne foi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande entament à nouveau une procédure de demande d'établissement de groupe spécial. L'évocation de l'affaire *Guatemala – Ciments* n'est pas pertinente en l'espèce. Dans l'affaire en question, l'Organe d'appel a considéré que le Mexique n'avait pas indiqué correctement la mesure en cause. Les États-Unis se livrent aux mêmes manœuvres procédurières que celles pour lesquelles l'Organe d'appel les a désavoués dans l'affaire *États-Unis – Sociétés de ventes à l'étranger*.¹

5. L'article 3:10 du Mémoire d'accord fait obligation aux Membres impliqués dans un différend d'engager les procédures de règlement des différends "de bonne foi dans un effort visant à régler ce différend". À propos de l'affaire *États-Unis – Sociétés de ventes à l'étranger*, l'Organe d'appel a déclaré que ce principe voulait qu'aussi bien les Membres plaignants que les Membres défendeurs respectent les prescriptions relatives à la bonne foi:

¹ Rapport de l'Organe d'appel à propos de l'affaire *États-Unis – Traitement fiscal des sociétés de ventes à l'étranger*, WT/DS108/AB/R, paragraphes 155-166.

"En respectant les prescriptions de bonne foi, les Membres plaignants accordent aux Membres défendeurs une protection intégrale et la pleine possibilité de se défendre, conformément à la lettre et à l'esprit des règles de procédure. Le même principe de la bonne foi impose aux Membres défendeurs de porter au moment opportun et rapidement à l'attention du Membre plaignant, et de l'ORD ou du Groupe spécial, les manquements allégués aux règles de procédure, de façon que, le cas échéant, des corrections puissent être apportées pour régler les différends. Les règles de procédure du mécanisme de règlement des différends de l'OMC ont pour objet de promouvoir non pas la mise au point de techniques en matière de contentieux mais simplement le règlement équitable, rapide et efficace des différends commerciaux."²

6. Dans l'affaire en question, l'Organe d'appel avait relevé qu'il s'était écoulé un an entre la présentation de la demande de consultations par les Communautés européennes et la première mention de cette exception par les États-Unis – malgré le fait que les États-Unis avaient eu de nombreuses possibilités de soulever leur exception pendant cette période, y compris à l'occasion des consultations qui avaient eu lieu à trois reprises et de deux réunions de l'ORD à l'ordre du jour desquelles la demande d'établissement d'un groupe spécial était inscrite. Il avait estimé que les États-Unis avaient agi comme s'ils avaient accepté l'établissement du Groupe spécial dans ce différend, ainsi que les consultations précédant l'établissement du Groupe spécial en question.³

7. Dans le différend soumis au présent Groupe spécial, les États-Unis ont à nouveau attendu neuf mois et demi après la demande de consultations au titre du Mémoire d'accord avant de soulever la question. Ils ont laissé passer le temps pour tenter de faire traîner le règlement du différend, cependant que des droits de l'Australie au regard de l'OMC continuaient d'être annulés et compromis, et attendu de pouvoir prendre connaissance des arguments détaillés contenus dans les premières communications. La question de la prorogation des délais pour le règlement d'un différend présente une importance particulière lorsqu'il s'agit d'une mesure de sauvegarde, puisque cette mesure est limitée dans le temps. Les parties doivent recourir de bonne foi aux procédures de règlement des différends. Le Groupe spécial ne devrait pas classer cette affaire dans laquelle il est recouru à des manœuvres procédurales dilatoires aussi patentées.

8. Deuxièmement, du point de vue factuel, les États-Unis ne peuvent pas prétendre de manière crédible avoir subi dans cette affaire le moindre préjudice. Comme ils le disent eux-mêmes, la question de savoir si la demande d'établissement d'un groupe spécial satisfait aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord est déterminée au cas par cas et dépend des "circonstances propres" à chaque affaire.⁴

9. L'Organe d'appel n'a pas dit que l'énumération des articles d'un traité – lorsque les articles énumérés établissent des obligations multiples – ne satisfait pas au critère énoncé à l'article 6:2 du Mémoire d'accord.⁵ Il a estimé qu'il pouvait y avoir des situations dans lesquelles les circonstances sont telles que la simple énumération des articles du ou des accords en jeu suffisait, "compte tenu des circonstances entourant l'affaire" pour satisfaire au critère de clarté dans l'énoncé du fondement juridique de la plainte.⁶ Ce qu'il faut prendre en compte c'est s'il a été porté atteinte à la

² WT/DS108/AB/R, paragraphe 166.

³ WT/DS108/AB/R, paragraphe 165.

⁴ Rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers, WT/DS98/AB/R, paragraphe 131 (Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers).

⁵ WT/DS98/AB/R, paragraphe 124.

⁶ WT/DS98/AB/R, paragraphe 124.

capacité du défendeur de se défendre "compte tenu du déroulement de la procédure du Groupe spécial".⁷

10. La question clé consiste donc à déterminer si les États-Unis ont démontré que la simple énumération, dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, des articles dont il est affirmé qu'ils ont été violés a porté atteinte à sa capacité de se défendre au cours de la procédure du Groupe spécial. Dans leur lettre au Groupe spécial du 5 mai 2000 les États-Unis se sont contentés d'affirmer que les demandes d'établissement d'un groupe spécial ne leur permettaient pas de se faire une idée de la véritable nature des allégations portées contre eux et que cela restreignait leur capacité de commencer à préparer leurs moyens de défense.

11. Les circonstances propres à la présente affaire font ressortir la validité et la clarté des demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Le différend en l'espèce portait sur un certain nombre de questions concrètes, dont bon nombre ont été contestées et mises en avant à diverses reprises devant l'ITC et soulevées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande au Comité des sauvegardes, au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, des consultations au titre du Mémoire d'accord et à l'ORD. Les États-Unis ont été abondamment informés des dispositions des accords de l'OMC dont l'Australie estimait qu'ils les avaient violés.

12. Par ailleurs, les États-Unis n'expliquent pas comment, selon eux, il est porté atteinte à leur capacité de se défendre "compte tenu du déroulement effectif de la procédure du Groupe spécial". Ils avaient 22 jours pour présenter leur première communication après réception de celle de l'Australie et ce délai a été porté par le Groupe spécial à 26 jours, contre les 14 à 21 jours prévus à l'Appendice 3 du Mémoire d'accord. Après réception de la première communication de l'Australie, ils auront 64 jours pour présenter leurs réfutations, alors que le délai prévu à l'Appendice 3 du Mémoire d'accord est de 35 à 56 jours. Entre la réception de la première communication de l'Australie et la deuxième réunion de fond avec le Groupe spécial, il se sera écoulé 98 jours, alors que le délai prévu à l'Appendice 3 du Mémoire d'accord est de 42 à 70 jours.

13. Les États-Unis reconnaissent ne pas avoir subi de préjudice eu égard aux articles 5, 11 et 12 de l'Accord SG et aux articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994. Ils ne font pas mention de l'article 8 de l'Accord SG et, eu égard aux articles cités par l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ils n'ont demandé de décision préliminaire que pour les articles 2, 3 et 4 de cet accord.

14. Les États-Unis n'ont pas indiqué ce qu'on ne pouvait pas savoir au sujet des articles 2 et 3 de l'Accord SG. Chacune des dispositions pertinentes, c'est-à-dire l'article 2.1, 2.2 et 3.1, est manifestement en cause. Les États-Unis n'ont pas cherché à expliquer dans leur lettre du 5 mai 2000 pourquoi ils avaient subi le préjudice allégué "compte tenu du déroulement effectif de la procédure du Groupe spécial". De même, en ce qui concerne l'article 4 de l'Accord SG, les dispositions clés concernant une menace de dommage, qui sont l'article 4:1 b) 2 a) et 2 b), sont nécessairement en cause. L'article 4:1 a) est nécessairement en cause, soit en tant que tel soit parce qu'il est inclus dans les autres alinéas en tant que définition. En outre, comme on le verra ci-après, les États-Unis ne pouvaient pas ne pas savoir que l'article 4:1 c) était en cause. Là encore, ils n'ont pas cherché à expliquer pourquoi ils avaient subi le préjudice allégué.

15. En fait, il s'agit ici d'une affaire dans laquelle les États-Unis ont enfreint toute une série d'obligations contenues dans l'Accord SG, et plus particulièrement celles qui sont énoncées aux articles 2, 3 et 4. Tous les points en question leur avaient été soumis. Nulle précision supplémentaire n'était nécessaire pour satisfaire au critère de clarté requis au titre de l'article 6:2 du Mémoire d'accord.

⁷ WT/DS98/AB/R, paragraphe 127.

16. Si les États-Unis ne comprenaient pas à quoi se rapportait la plainte de l'Australie, pourquoi ne l'ont-ils pas demandé au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord qui ont eu lieu le 26 août 1999. Ces consultations ont pour but de donner au défendeur la possibilité d'élucider les questions qu'il pourrait se poser au sujet des préoccupations du plaignant. Il va de soi qu'au terme de deux séries de consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG, les États-Unis ne savaient que trop quelles étaient les préoccupations de l'Australie. Celles-ci ont également été précisées au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord. Si les États-Unis ignoraient sincèrement quelles étaient les dispositions des articles 2, 3 et 4 de l'Accord SG invoquées par l'Australie, pourquoi n'ont-ils pas demandé de précisions à ce moment-là, ou à tout autre moment avant le 5 mai 2000, c'est-à-dire huit mois et demi plus tard? Si les États-Unis ignoraient que des mesures allaient être mises en cause au titre de telle ou telle disposition, quelles étaient les dispositions dont ils pensaient qu'elles allaient être invoquées au titre de chacun de ces articles? Il est intéressant de tenter de déterminer ce que les États-Unis savaient effectivement et si un doute était vraiment possible, et si ce doute a d'une certaine manière compromis la position des États-Unis. Il faudra pour cela faire l'inventaire des questions posées aux États-Unis au cours des diverses consultations et des déclarations faites devant le Comité des sauvegardes et devant l'ORD. L'exposé liminaire présenté par l'Australie au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG du 4 mai 1999 et des consultations au titre du Mémorandum d'accord du 26 août 1999 (pièces n° 35 et 36 de l'Australie) montre une fois encore sans équivoque sur quels points l'Australie estimait que les États-Unis avaient contrevenu à leurs obligations.

Article 4 de l'Accord SG

17. Il apparaît que, de toutes les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, celles de l'article 4 sont celles dont les États-Unis regrettent le plus qu'elles n'aient pas été examinées par le Groupe spécial. Or, il ressortait clairement des consultations engagées au titre du Mémorandum d'accord, comme des deux séries de consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG, que l'imposition de la mesure fondée sur une menace de dommage résultant d'un accroissement des importations serait mise en cause. Les États-Unis connaissent depuis longtemps les préoccupations de l'Australie au sujet de tous les aspects de la détermination relative à la menace de dommage, notamment par suite de la déclaration faite par l'Australie devant le Comité des sauvegardes le 23 avril 1998.⁸ Ils savaient donc que l'Australie estimait que la constatation relative à l'existence d'une menace de dommage était erronée, y compris la mention de son "imminence évidente". L'article 4:1 b) de l'Accord SG était donc en jeu. Cela signifiait du même coup que l'article 4:2 l'était aussi puisqu'il est inclus dans l'article 4:1 b). L'Australie n'a pas cessé en outre de faire valoir que l'ITC avait improprement défini la "branche de production nationale". L'article 4:1 c) était donc aussi en jeu.

18. En fait, il ressortait de l'enquête correspondante de l'ITC et de sa constatation concluant à l'existence d'une menace de dommage grave que l'article 4:1 b) et l'article 4:2 a) et b) étaient en jeu. On a peine à croire que, face à la mise en cause d'une mesure de sauvegarde fondée sur une constatation relative à l'existence d'une "menace de dommage grave", les États-Unis n'aient pas pu voir quelles étaient les principales dispositions. Aucune précision supplémentaire n'était nécessaire puisque chaque disposition de l'article 4 pertinente aux fins de la détermination établissant qu'un accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave était en jeu.

19. Les États-Unis savaient que la conformité de la mesure à l'égard de l'article 4:1 b) et c) et de l'article 4:2 a) et b) de l'Accord sur les sauvegardes était contestée. Ils ne pouvaient donc subir aucun préjudice au regard de l'article 4. Il est intéressant d'examiner quelles étaient les vues de l'Australie dont les États-Unis étaient informés.

⁸ Voir paragraphe 60 du document G/SG/M/13 – pièce n° 37 de l'Australie.

20. L'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes comporte deux paragraphes, dont chacun est subdivisé en trois alinéas que nous examinerons l'un après l'autre.

Alinéa 1 a)

21. Cet alinéa contient la définition de l'expression "dommage grave". Il s'agit certes ici d'une affaire concernant une menace de dommage grave, mais le critère de la "dégradation générale notable" est inclus dans l'alinéa 1:b). Il est difficile de croire que les États-Unis aient pu avoir des doutes à ce sujet. L'Australie avait exposé clairement ses vues au sujet de la "dégradation générale notable", par exemple dans les questions 15 et 16 posées au cours des consultations au titre du Mémoire d'accord du 26 août 1999 (pièce n° 27 de l'Australie).

22. Les États-Unis savaient donc que l'Australie mettait en cause, au titre de l'article 4:1 b) et 4:2 de l'Accord SG, le respect de la règle relative à la démonstration de l'existence de la menace d'une "dégradation générale notable" de la situation de la "branche de production nationale".

Alinéa 1 b)

23. Cet alinéa donne la définition de l'expression "menace de dommage grave" et établit un lien entre les prescriptions de l'article 4:2 et le fait que la détermination doit se fonder sur des faits. La mesure a été imposée à la suite d'une constatation concluant à l'existence d'une menace de dommage grave. L'Australie a indiqué clairement qu'elle estimait que l'existence d'une menace de dommage grave n'avait pas été démontrée, pas plus que son "imminence évidente".

24. Ainsi, comme on l'a déjà dit, ce point a été précisé à la réunion du Comité des sauvegardes du 23 avril 1999.⁹ En outre, c'est ce qui ressortait des questions 6 à 12 posées au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG du 4 mai 1999 (pièce n° 25 de l'Australie), de la question 7 posée au cours des consultations au titre de l'article 12:3 du 14 juillet 1999 (pièce n° 26 de l'Australie) et des questions 13, 15 et 18 posées au cours des consultations au titre du Mémoire d'accord du 26 août 1999 (pièce n° 27 de l'Australie).

25. Les États-Unis savaient donc que l'alinéa 1 b) était en jeu.

Alinéa 1 c)

26. La définition de la "branche de production nationale" dans cette affaire a été soulevée par l'Australie devant le Comité des sauvegardes le 23 avril 1999¹⁰, au cours des consultations au titre de l'article 12:3 du 4 mai 1999¹¹ et au cours des consultations au titre du Mémoire d'accord du 26 août 1999.¹² C'était là une question clé avant l'enquête de l'ITC. Les États-Unis savaient que le Groupe spécial était saisi de la question.

Alinéas 2 a) et 2 b)

27. Ces alinéas énumèrent les éléments clés requis pour démontrer que l'accroissement des importations menace de causer un dommage grave à une branche de production nationale. Il est inimaginable que les États-Unis n'aient pas su que l'Australie allait mettre en cause la conformité de la mesure considérée au regard de ces dispositions.

⁹ Voir G/SG/M/13, paragraphe 60 – pièce n° 37 de l'Australie.

¹⁰ Voir G/SG/M/13, paragraphe 59 – pièce n° 37 de l'Australie.

¹¹ Voir par exemple questions 2 à 5 contenues dans la pièce n° 25 de l'Australie.

¹² Voir par exemple questions 7 à 12 contenues dans la pièce n° 27 de l'Australie.

28. De plus, les obligations relatives au respect des dispositions du paragraphe 2 sont quoi qu'il en soit reprises de l'alinéa 1 b).

29. L'Australie n'a pas cessé de faire état de ses préoccupations face au manquement par les États-Unis de leurs obligations au titre de ces alinéas. Il ressort clairement du paragraphe 60 du document G/SG/M/13, par exemple, que l'Australie s'élevait contre la constatation relative à l'existence d'une menace de dommage grave et contre l'établissement d'un lien de causalité avec l'accroissement des importations, et, plus précisément contre le fait que d'autres facteurs n'avaient pas été pris en compte de manière satisfaisante. Il convient de se reporter également aux questions 13 à 16 concernant la menace de dommage et l'adéquation des données, et aux questions 17 à 28 concernant le lien de causalité posées à l'occasion des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG du 4 mai 1999, de même qu'aux questions 9 à 24 posées à l'occasion des consultations au titre du Mémoire d'accord du 26 août 1999. Les États-Unis savaient donc parfaitement que ces alinéas relevaient du mandat du Groupe spécial.

Alinéa 2 c)

30. L'Australie n'a pas dit qu'elle invoquerait une violation de l'alinéa 2 c). Cependant, les États-Unis n'auraient guère subi de préjudice s'ils avaient préparé leurs moyens de défense eu égard à l'alinéa 2 c).

31. En somme, les États-Unis savaient donc parfaitement ce qui était en cause au titre de l'article 4 de l'Accord SG. Aucun doute n'était possible.

32. En outre, comme on le verra ci-après, aucun doute n'était permis au sujet du fait que la mesure était mise en cause au titre des deux paragraphes de l'article 2 de l'Accord SG. Or, en vertu de l'article 2:1, pour pouvoir imposer la mesure, les États-Unis devaient avoir notamment satisfait aux prescriptions de l'article 4 relatives au dommage. Il existe un lien direct entre l'article 2:1 et l'article 4. Même si l'article 4 n'avait pas été cité dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, on aurait pu se référer au non-respect par les États-Unis des dispositions de l'article 4 pour démontrer que la mesure était incompatible avec l'article 2:1.

Article 2 de l'Accord SG

33. En fait, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont contesté la conformité de la mesure à l'égard des deux paragraphes de l'article 2 et il n'était donc ni possible ni nécessaire de donner plus de détails et de citer des dispositions spécifiques. Que l'Australie ait fait mention de l'article 2:1 et 2:2 plutôt que de l'article 2 n'aurait rien changé à la situation des États-Unis.

34. Cet article comporte deux paragraphes et l'Australie demande des constatations à propos de chacun d'entre eux.

Paragraphe 1

35. Le paragraphe 1 de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes stipule:

"Un Membre [*note de bas de page 1 supprimée*] ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde à l'égard d'un produit que si ce Membre a déterminé, conformément aux dispositions énoncées ci-après, que ce produit est importé sur son territoire en quantités tellement accrues, dans l'absolu ou par rapport à la production nationale, et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents."

36. C'est là une obligation capitale contenue dans l'Accord SG, en particulier en ce qui concerne la détermination de l'existence d'un dommage.

37. Les États-Unis savaient que l'Australie considérait qu'ils n'avaient pas démontré que les importations de viande d'agneau menaçaient de causer un dommage grave à la branche de production nationale. Sinon, pourquoi citer l'article 4 de l'Accord? Il est impossible de croire que les États-Unis ne savaient pas que le paragraphe 1 de l'article 2 allait être invoqué.

Paragraphe 2

38. Ce paragraphe énonce le principe de la non-discrimination concernant les mesures prises au titre de l'Accord. Les États-Unis savaient que la législation américaine pose à cet égard un problème à l'Australie depuis longtemps. Ainsi, dans le cadre de l'OMC, l'Australie avait déjà interrogé les États-Unis à ce sujet en octobre 1995.¹³ La question est soulevée au paragraphe 59 du document G/SG/M/13 du 23 avril 1999, et avait été réitérée parmi les questions posées au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord du 4 mai 1999 (question 25) et du 14 juillet 1999 (question 13), ainsi qu'au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord du 26 août 1999 (questions 30-32). En outre, à la réunion de l'ORD du 27 octobre 1999, lorsqu'elle a demandé pour la première fois l'établissement d'un groupe spécial, l'Australie a déclaré:

"Les États-Unis ont également violé les obligations de non-discrimination contenues dans le GATT de 1994 et dans l'Accord sur les sauvegardes en appliquant leur mesure de sauvegarde."¹⁴

39. Le Canada a participé aux consultations au titre du Mémorandum d'accord et savait parfaitement que la question était en jeu. En fait, les États-Unis avaient autorisé le Canada à participer au motif qu'il avait un intérêt commercial substantiel dans l'affaire, bien qu'il ait présenté sa demande alors que le délai de dix jours prévu à l'article 4:11 du Mémorandum d'accord était échu, mais il avait refusé ce droit aux CE. De plus, ayant accepté l'allégation au titre de l'article premier du GATT, les États-Unis ne pouvaient pas ignorer que le paragraphe 2 de l'article 2 était aussi en jeu.

Article 3 de l'Accord SG

40. En ce qui concerne l'article 3, les règles qu'il contient sont de simples règles de procédure. Ou les États-Unis respectaient ces règles de procédure toutes simples, ou ils ne les respectaient pas. Ils ne peuvent pas prétendre avoir subi de préjudice particulier du fait que les points précis de l'article 3 contesté n'étaient pas indiqués plus en détail dans la demande d'établissement du groupe spécial.

41. Cet article ne comporte que deux paragraphes. Même pour celui qui n'aurait aucune idée d'une affaire, la référence à l'article 3 ne peut que se rapporter au paragraphe 1 dudit article, qui est la disposition pertinente. Le paragraphe 2 concerne simplement le traitement des renseignements confidentiels au cours de l'enquête. L'Australie n'a présenté aucune allégation au sujet du traitement des renseignements confidentiels par l'ITC, et ne s'est pas plainte que l'ITC ait laissé filtrer des renseignements ou ait refusé d'accepter des données considérées comme confidentielles par une partie intéressée. Il n'y avait aucune raison que les États-Unis pensent que l'Australie mettait en cause le paragraphe 2 de l'article 3, et encore moins qu'ils pensent que c'était le seul paragraphe en cause pour elle. Même s'ils avaient estimé que l'Australie pourrait soulever des questions au sujet de cette disposition, quel préjudice auraient-ils bien pu subir?

¹³ Voir la question 2 contenue dans le document G/SG/W/39 et la réponse contenue dans le document G/SG/W/160 - pièce n° 38 de l'Australie.

¹⁴ Au titre du point 5 du document WT/DSB/M/70 - pièce n° 39 de l'Australie.

42. L'Australie a exprimé ses préoccupations au sujet des points de procédure de cette affaire après la présentation du rapport de l'ITC au Président des États-Unis et parce qu'il n'y a pas eu publication d'un rapport énonçant les constatations et les conclusions motivées justifiant la mesure effectivement imposée, ce qui est capital eu égard au respect du paragraphe 1 de l'article 3. Il convient de se reporter à ce propos aux questions 2 à 5 posées au cours des consultations au titre de l'article 12:3 du 14 juillet 1999 et aux questions 1 à 6 et 25 posées au cours des consultations au titre du Mémoire d'accord du 26 août 1999. De plus, à la réunion de l'ORD du 27 octobre 1999, l'Australie a déclaré:

"les États-Unis avaient failli à leurs obligations en matière de "... ainsi qu'à leurs obligations en matière de "... notification et publication."¹⁵

43. Cela signifiait nécessairement que l'Australie mettait en cause la mesure au titre du paragraphe 1 de l'article 3.

44. Les États-Unis savaient donc parfaitement que le paragraphe 1 de l'article 3 avait été invoqué devant le Groupe spécial.

Droits des tierces parties

45. La préoccupation soudaine des États-Unis au sujet des droits des tierces parties (exprimée au paragraphe 10 de leur lettre du 5 mai 2000) est inattendue. Elle est en outre, selon l'Australie, déplacée. Premièrement, les États-Unis n'ont pas qualité pour soulever des préoccupations concernant les tierces parties. Deuxièmement, aucun autre Membre n'a fait état de telles préoccupations auprès de l'Australie, ni devant l'ORD à propos des demandes d'établissement d'un groupe spécial. S'ils n'avaient pas compris la demande d'établissement d'un groupe spécial, les Membres auraient pu, à plusieurs reprises, faire connaître leurs préoccupations. Les États-Unis ont fait obstruction à la première demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Australie, présentée à la réunion de l'ORD du 27 octobre 1999. La deuxième demande d'établissement d'un groupe spécial a été présentée à la réunion de l'ORD du 19 novembre 1999. Les pays tiers avaient dix jours après la constitution du groupe spécial, qui est intervenue à la réunion de l'ORD du 19 novembre 1999, pour réserver leurs droits en tant que tierces parties. Ils auraient pu à tout moment faire état de leurs préoccupations ou poser des questions au sujet du groupe spécial, mais ils ne l'ont pas fait.

46. Certes, quatre Membres ont effectivement réservé leurs droits en tant que tierces parties. La portée de la plainte avait été précisée de manière satisfaisante dans la demande d'établissement du groupe spécial, et complétée par la déclaration de l'Australie à la réunion de l'ORD du 27 octobre 1999; auparavant, l'Australie avait fait état de ses préoccupations à la réunion du Comité des sauvegardes du 23 avril 1999. Tout Membre intéressé dans l'affaire a eu largement la possibilité de s'informer des questions en jeu. Tout Membre connaissant l'Accord sur les sauvegardes, même s'il était peu au courant de la présente affaire, savait parfaitement quelles étaient les dispositions en jeu.

47. Comme l'Organe d'appel l'avait fait dans l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, le Groupe spécial devrait se concentrer sur la question de savoir si les États-Unis eux-mêmes ont véritablement subi un préjudice du fait des demandes d'établissement d'un groupe spécial en cause.

Conclusion

48. Étant donné la manière dont cette allégation a été présentée, après tant de mois, et les circonstances propres à cette affaire, on ne peut pas prêter foi aux allégations de préjudice des

¹⁵ Pièce n° 39 de l'Australie, point 5 du document WT/DSB/M/70.

États-Unis. L'Australie demande instamment au Groupe spécial de ne pas tenir compte de la demande formulée par les États-Unis dans leur lettre du 5 mai 2000 afin que la procédure dans cette affaire puisse se dérouler comme prévu.

B. EXCLUSION DE LA LOI DES ÉTATS-UNIS DU CHAMP DU MANDAT DU GROUPE SPÉCIAL

49. L'Australie ne demande pas au Groupe spécial de rendre une constatation établissant que la législation des États-Unis est en elle-même incompatible avec leurs obligations au regard de l'Accord sur les sauvegardes, du GATT de 1994 et de l'article XVI:4 de l'Accord sur l'OMC.

50. En revanche, l'Australie ne dit pas que la législation est compatible avec les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes; elle demande simplement au Groupe spécial de constater que la mesure est incompatible avec les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes et les articles II et XIX du GATT de 1994. En fait, l'Australie estime bien que la législation est contraire à ces prescriptions, mais elle a voulu simplifier la tâche au Groupe spécial en évitant d'engager le débat sur un texte de droit contraignant à propos de la latitude laissée à l'ITC et du pouvoir discrétionnaire imparti au Président pour arriver à un résultat conforme aux règles de l'OMC.

C. RENSEIGNEMENTS COMMERCIAUX CONFIDENTIELS

51. Aucune des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes en matière de confidentialité, soit les articles 3:2 et 12:11, n'est citée à l'Appendice 2 du Mémoire d'accord. Ces dispositions ne sont donc pas d'application dans la présente procédure de groupe spécial. En outre, les dispositions du droit interne des États-Unis concernant la communication de renseignements ne sont pas non plus d'application si le Groupe spécial estime qu'il a besoin des renseignements considérés pour s'acquitter des fonctions que lui confère l'article 11 du Mémoire d'accord. L'Australie se demande, à en juger par la lettre des États-Unis, si la question n'est pas destinée à servir de prétexte pour faire traîner la procédure du Groupe spécial. Les dispositions en matière de confidentialité de l'article 3.2 de l'Accord SG et des législations nationales ont pour objet d'éviter que des fuites touchant des renseignements sensibles sur le plan commercial ne se produisent et ne mettent en péril des intérêts commerciaux. L'Australie ne demande pas que les renseignements commerciaux confidentiels soient rendus publics mais qu'ils soient mis à la disposition des autorités d'une manière qui permette d'éviter qu'il soit porté atteinte à des intérêts commerciaux.

52. L'Australie est d'avis qu'il serait difficile au Groupe spécial d'examiner certains aspects des constatations de l'ITC sans avoir connaissance des renseignements commerciaux confidentiels contenus dans le rapport complet de l'ITC au Président. Il se peut donc que le Groupe spécial ait besoin de ces renseignements pour déterminer si la mesure est conforme à l'Accord sur les sauvegardes. Certes, le Groupe spécial n'aurait sans doute pas besoin des renseignements demandés au paragraphe 15 de la première communication de l'Australie pour conclure que la mesure est incompatible avec l'Accord eu égard à toutes les allégations de l'Australie. Mais l'Australie tient à s'assurer que les États-Unis ne sont pas autorisés à s'appuyer, explicitement ou implicitement, pour étayer leur thèse, sur des renseignements qu'ils ne sont pas disposés à communiquer au Groupe spécial et à l'Australie. En outre, les États-Unis ne devraient pas être autorisés à communiquer de manière sélective les renseignements à l'appui de leur thèse. Le Groupe spécial devrait donc, si les États-Unis ne sont pas disposés à fournir les renseignements en question à bref délai, tirer des conclusions défavorables.

53. L'Australie a noté que les États-Unis faisaient référence, dans leur lettre, aux "renseignements commerciaux confidentiels". La demande de l'Australie est exposée au paragraphe 15 de sa première communication. Elle ne se limite pas à la question des renseignements commerciaux confidentiels, mais concerne aussi des renseignements touchant la deuxième phase de la procédure, celle qui fait

suite à la présentation du rapport de l'ITC au Président. S'il n'obtient pas de tels renseignements, le Groupe spécial devrait, selon l'Australie, tirer des conclusions défavorables au sujet de la compatibilité de la mesure avec l'article 5:1 de l'Accord SG et de l'obligation des États-Unis de s'assurer alors qu'il était satisfait au critère de la nécessité. De plus, s'il ne peut pas se faire une idée de la procédure qui a fait suite à la présentation du rapport de l'ITC au Président des États-Unis, comment le Groupe spécial pourrait-il déterminer s'il y a eu violation des articles 3 et 12 de l'Accord SG?

54. Conformément à la demande formulée par le Groupe spécial dans sa lettre du 10 mai 2000, l'Australie est prête à présenter des arguments complémentaires à l'appui de sa demande de décision préliminaire relative à la fourniture de renseignements au Groupe spécial de la part des États-Unis.

PIÈCES N° 35 À 39 DE L'AUSTRALIE

35. Déclaration liminaire prononcée par l'Australie lors des consultations du 4 mai 1999 au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG.
36. Déclaration liminaire prononcée par l'Australie lors des consultations du 26 août 1999 au titre du Mémorandum d'accord.
37. Extrait du compte rendu de la réunion du Comité des sauvegardes du 23 avril 1999 (G/SG/M/13).
38. Réponses aux questions posées par l'Australie au sujet de la notification de lois et réglementations présentée par les États-Unis au titre de l'article 12:6 de l'Accord (G/SG/W/160)?
39. Extrait du compte rendu de la réunion de l'ORD tenue les 27 octobre et 3 novembre 1999 (WT/DSB/M/70).

ANNEXE 1-4

DÉCLARATION ORALE DE L'AUSTRALIE AU SUJET DE LA DEMANDE DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES DES ÉTATS-UNIS

(25 mai 2000)

1. Dans sa lettre du 17 mai 2000, l'Australie répondait à la demande des États-Unis concernant l'adoption d'une décision préliminaire en vue de déterminer si la demande d'établissement d'un groupe spécial était suffisante. L'Australie considère que la demande des États-Unis est dénuée de fondement et estime qu'étant donné la nature de la demande, aucun détail supplémentaire n'était nécessaire dans cette affaire et qu'il n'y avait absolument pas lieu d'indiquer les paragraphes des articles, par exemple de citer l'article 2:1 et 2:2 et pas seulement l'article 2.
2. Il pourrait être bon en revanche que le Groupe spécial se penche sur l'allégation de préjudice avancée par les États-Unis. Si les États-Unis ont affirmé avoir subi un préjudice, ils n'en ont pas précisé la nature ni indiqué les effets pour les États-Unis.
3. Les États-Unis ont déclaré qu'ils ne faisaient pas état d'un préjudice important à propos des allégations des plaignants au titre des articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994 et des articles 5, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes, car ils "voyaient quels étaient les alinéas qui seraient en jeu dans le cadre de cette procédure". Par conséquent, les États-Unis n'ont pas subi de préjudice eu égard à ces allégations. Les États-Unis n'ont absolument pas mentionné l'article 8 de l'Accord sur les sauvegardes et n'ont donc pas fait état d'un préjudice eu égard à cet article. Le Groupe spécial n'est donc saisi d'aucune question faisant intervenir la notion de préjudice pour d'autres dispositions que les articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes.
4. Comme nous l'avons précisé dans notre lettre du 17 mai 2000, les États-Unis étaient parfaitement au courant des doléances de l'Australie au sujet de ces dispositions. L'Australie les avait exposées très en détail au cours des consultations au titre de l'article 12:3 et des consultations au titre du Mémoire d'accord pour donner aux États-Unis toute possibilité de dissiper ces inquiétudes au sujet de l'incompatibilité à l'égard des dispositions en question, d'une part de la constatation et de la recommandation de l'ITC, d'autre part de la mesure imposée par eux, ce à quoi il faut ajouter les déclarations de l'Australie devant le Comité des sauvegardes et l'ORD.
5. En fait, l'Australie a fait beaucoup plus que ce qui est requis en vertu du Mémoire d'accord en exposant ses doléances en détail sous forme de questions et de déclarations, sans compter les explications données oralement au cours des consultations qui ont eu lieu à Genève en mai et en août.
6. Les États-Unis n'ont pas dit que l'Australie les avait en quelque sorte induits en erreur sur ce qu'étaient ces doléances. Les États-Unis n'ont pas dit qu'ils pensaient avoir convaincu l'Australie au sujet d'une ou plusieurs questions et qu'ils pensaient donc que ces questions ne seraient pas soulevées.
7. Il est dit au paragraphe 7 de la lettre des États-Unis du 5 mai 2000 qu'il était difficile de dire quelles étaient les allégations avancées par l'Australie à propos de l'article 4.
8. Comme il s'agit d'une affaire concernant une menace de dommage grave résultant de l'accroissement d'importations et que l'Australie avait fait objection à la constatation tout au long des travaux de l'ITC, au cours des consultations au titre de l'article 12:3 et des consultations au titre du Mémoire d'accord, devant le Comité des sauvegardes, devant l'ORD, et au niveau politique le plus élevé en Australie et aux États-Unis, il est inconcevable que les États-Unis aient pu ignorer que

l'Australie allait les attaquer au sujet de l'article 4:1 b), et, du même coup, de l'article 4:2 a) et b) également. En outre, l'Australie n'a pas cessé d'évoquer auprès des États-Unis la question de l'"imminence évidente". Elle n'a pas non pas cessé de mettre en cause la médiocrité des données, les autres facteurs et le lien de causalité. Il est donc difficile de croire que des arguments importants avancés à propos de l'article 4 aient pu échapper aux États-Unis.

9. Encore une fois, l'Australie avait indiqué très clairement qu'elle allait soulever la question de la "branche de production nationale" qui est visée à l'article 4:1 c). Les États-Unis ne pouvaient avoir aucun doute sur là-dessous. La question était en jeu avant l'enquête de l'ITC. L'Australie a insisté sur cette question au Comité des sauvegardes et au cours des consultations au titre de l'article 12:3 et au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord.

10. Les États-Unis sont dans l'erreur quand ils disent que l'Australie a soulevé la question de l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes dans sa première communication.

11. Comme nous l'avons dit dans notre lettre du 17 mai 2000, nous ne comprenons pas comment les États-Unis n'ont pas vu que la mention de l'article 2 recouvrait des allégations en rapport avec l'article 2:1 et 2:2. Il est inconcevable qu'une affaire dans laquelle il est fait référence à l'article 4 ne mette pas en jeu l'article 2:1. L'Australie a dit expressément, y compris devant l'ORD lorsqu'elle a présenté pour la première fois une demande d'établissement de groupe spécial, qu'elle s'élevait contre l'incompatibilité de la mesure considérée avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes relatives à la non-discrimination. Il ne pouvait s'agir que de l'article 2:2. De même, toute référence à l'article 3 devait englober l'article 3:1, et il aurait été difficile d'imaginer qu'elle englobe l'article 3:2. Au reste, quelle sorte de préjudice les États-Unis auraient-ils subi s'ils avaient préparé leurs moyens de défense au titre de l'article 3:2?

12. À propos de la question qui nous occupe, les États-Unis n'ont pas dit en quoi ils avaient subi un préjudice réel.

13. Au paragraphe 9 de la lettre des États-Unis, il est dit que ceux-ci ont été gênés pour préparer leurs moyens de défense. Comme nous l'avons montré, rien de ce qui a été mis en cause ne pouvait échapper aux États-Unis. Les échanges entre l'Australie et les États-Unis ont été extrêmement ouverts et transparents et on voit mal quels sont les arguments développés par l'Australie au sujet des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes que les États-Unis ne pouvaient pas anticiper d'une manière ou d'une autre.

14. Au paragraphe 8 de la lettre des États-Unis, il est indiqué que les États-Unis n'ont eu que trois semaines pour établir leur première communication. Or ils savaient ce qui allait être mis en cause. On ne peut pas parler, dans la présente affaire, d'incertitude ou de doutes au sujet de la mesure en cause. Le rapport de l'ITC et la procédure consécutive qui a conduit à l'imposition de la mesure ont toujours été ce que l'Australie contestait, et les États-Unis le savaient. Au reste, les États-Unis ont obtenu quatre jours de plus pour présenter leur première communication. Ils disposent de plus de deux mois entre la première communication de l'Australie et la présentation de leurs réfutations, un mois avant la deuxième réunion avec le Groupe spécial. On voit mal comment ils auraient pu subir le moindre préjudice.

15. Si les États-Unis n'ont pas saisi ce qui était en cause, pourquoi ne l'ont-ils pas dit pour le moins en octobre 1999? Pourquoi ont-ils attendu le 5 mai 2000?

16. À la fin du paragraphe 7 de la lettre des États-Unis, il est dit:

"Les États-Unis ne peuvent qu'en déduire que les allégations dans cette affaire continueront d'évoluer et qu'on ne pourra pas maîtriser cette évolution en se fondant sur le mandat en raison de l'imprécision des demandes d'établissement d'un groupe spécial."

17. Nous n'arrivons pas à déterminer si les États-Unis sont en train de dire qu'il y a menace de préjudice. Il est évident que c'est au Groupe spécial qu'il appartiendrait d'empêcher cet état de choses s'il estimait à un moment ou à un autre que les États-Unis risquaient d'une manière ou d'une autre de subir un préjudice.

18. En ce qui concerne les pays tiers, on voit mal à quels Membres les États-Unis font allusion au paragraphe 10, et comment ceux-ci auraient pu subir un préjudice. La demande d'établissement d'un groupe spécial suffit à donner une idée complète de la portée de l'affaire à tout Membre ayant un intérêt systémique dans l'Accord sur les sauvegardes. En outre, ils auraient été mis en alerte à tout le moins par la déclaration faite par l'Australie devant l'ORD le 27 octobre 1999 et ils auraient pu manifester leur intérêt en tant que tierce partie.

19. À propos de ce que l'Organe d'appel a effectivement constaté dans l'affaire *Corée - Sauvegarde concernant certains produits laitiers* au sujet de la suffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les CE, l'Australie note que la constatation effective était subordonnée aux *circonstances propres à l'affaire*.

20. En résumé, l'Australie demande au Groupe spécial de rejeter entièrement la demande de décision préliminaire des États-Unis concernant l'insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial et d'examiner quant au fond toutes les allégations de l'Australie.

ANNEXE 1-5

DÉCLARATION ORALE DE L'AUSTRALIE CONCERNANT LA DEMANDE AUSTRALIENNE DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES

(25 mai 2000)

1. La demande de l'Australie est double. Elle concerne d'une part les renseignements qui n'ont pas été insérés dans le rapport de l'ITC, d'autre part les renseignements concernant la procédure qui a fait suite à la présentation du rapport de l'ITC au Président.
2. L'Australie a exposé des vues additionnelles dans la lettre concernant la demande de décisions préliminaires des États-Unis qu'elle a adressée au Groupe spécial le 17 mai 2000.

Rapport de l'ITC

3. L'Australie déplore que les États-Unis n'aient pas été disposés à lui fournir les renseignements considérés dans les délais requis avant l'engagement de la procédure du Groupe spécial. Or, c'est sur ces données que les États-Unis fondent leurs moyens de défense dans la présente procédure de groupe spécial. L'Australie estime qu'il en découle une considérable iniquité de la procédure. D'un côté, l'Australie conteste les constatations contenues dans le rapport de l'ITC. De l'autre, les États-Unis, en s'appuyant sur le rapport de l'ITC, comme ils le doivent dans cette affaire pour certaines questions, disent implicitement que le Groupe spécial doit prendre pour acquise l'évaluation des questions de caractère confidentiel donnée par l'ITC. Le seul moyen de résoudre le problème est soit que les États-Unis fournissent les renseignements en cause, soit que le Groupe spécial ne les autorise pas à s'appuyer, explicitement ou implicitement, sur ces renseignements, y compris pour l'examen des facteurs pertinents au titre de l'article 4:2 a) de l'Accord SG.
4. On voit mal comment le Groupe spécial pourrait exercer les fonctions que lui confère l'article 11 du Mémoire d'accord s'il ne peut pas avoir accès aux renseignements que les États-Unis estiment pertinents mais qu'ils ne sont pas disposés à fournir. Les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes en matière de confidentialité que sont les articles 3:2 et 12:11, n'étant pas citées à l'Appendice 2 du Mémoire d'accord, ne font pas partie des dispositions dudit mémorandum d'accord. Elles ne touchent donc en rien au droit du Groupe spécial de demander ces renseignements.
5. Il convient de préciser que la demande de l'Australie porte sur les renseignements qui n'ont pas été inclus dans le rapport de l'ITC, et non sur tous les renseignements confidentiels versés au dossier de l'ITC.
6. L'Australie est prête à envisager des procédures raisonnables pour protéger ces renseignements. Elle fait valoir qu'il appartient aux États-Unis uniquement de donner accès aux renseignements qu'ils détiennent.

Suite de l'enquête après présentation du rapport de l'ITC au Président

7. La demande de l'Australie est conçue en termes généraux parce que l'Australie ne sait pas exactement ce qui s'est passé. La première communication des États-Unis indique qu'il a été procédé à l'établissement de modèles, vraisemblablement de la part de l'ITC. Mais l'Australie ignore quelles ont été les données utilisées et les autres enquêtes effectuées.
8. Le problème qui se pose au Groupe spécial vient de ce qu'il y a eu à nouveau une enquête à usage interne et une procédure décisionnelle après la présentation du rapport de l'ITC au Président.

Le Groupe spécial considérera peut-être qu'il peut déduire des indications contenues dans la première communication des États-Unis qu'il y a eu pour le moins violation des articles 3:1, 12:2 et 12:6 de l'Accord SG. Dans le cas inverse, il devra déterminer en quoi consistait effectivement la procédure. Notre demande invitant le Groupe spécial à décider de solliciter des renseignements supplémentaires aiderait le Groupe spécial à procéder, comme il en a la responsabilité, à une évaluation objective et à élucider cette affaire.

9. Il y a aussi la question de savoir si les États-Unis se sont conformés aux dispositions de l'article 5:1 de l'Accord SG. Cette question est double. Il s'agit de déterminer premièrement quelle est la justification de la mesure, et deuxièmement si cette justification a été établie avant l'imposition de la mesure, comme le veut l'article 5:1 de l'Accord SG. Ici non plus, nous ne voyons pas comment le Groupe spécial pourrait élucider la question sans demander les renseignements requis.

10. Si les États-Unis ne sont pas disposés à fournir les renseignements requis, l'Australie demande au Groupe spécial de tirer des conclusions défavorables sur ce point.

11. Dans la lettre d'accompagnement de la première communication des États-Unis, adressée au Président, il est dit:

"Comme les États-Unis l'expliquent en détail dans la présente communication (voir paragraphes 231-236, 275), l'Accord sur les sauvegardes ne prescrit pas qu'un Membre doit justifier son choix lorsqu'il adopte une mesure de sauvegarde. La seule obligation qui soit imposée est de veiller à ce que la mesure ne soit appliquée "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". Toute prescription visant à faire en sorte que soient révélées les raisons pour lesquelles un Membre a choisi une mesure parmi plusieurs options possibles ou a décidé d'appliquer ou non une mesure constituerait une immixtion dans le processus délibératoire du Membre touchant l'application de mesures de sauvegarde. La demande de l'Australie devrait être rejetée."

12. L'Australie ne comprend pas comment les États-Unis peuvent admettre qu'il existe une obligation découlant des Accords de l'OMC tout en refusant que l'on puisse vérifier si cette obligation a été respectée. Il a été procédé à des enquêtes après l'établissement du rapport de l'ITC. Les États-Unis le reconnaissent aujourd'hui au paragraphe 216 de leur première communication. Ils indiquent qu'ils ont mis au point leurs propres modèles. Puisqu'ils ne disent pas qu'ils se sont contentés des données versées au dossier de l'ITC, on peut présumer qu'ils ont utilisé des données obtenues ultérieurement.

Conclusion

13. En résumé, la communication des renseignements demandés, tant ceux qui sont contenus dans le rapport de l'ITC que ceux qui ont été recueillis à la faveur des enquêtes effectuées après l'établissement du rapport de l'ITC, est capitale pour le bon fonctionnement des règles de l'OMC. Sans ces renseignements, comment le Groupe spécial pourrait-il évaluer de manière objective si les États-Unis se sont conformés aux disciplines de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994?

ANNEXE 1-6

PREMIÈRE DÉCLARATION ORALE DE L'AUSTRALIE

(25 mai 2000)

INTRODUCTION

1. Cette affaire est importante à la fois pour l'Australie et pour les disciplines de l'OMC en matière de sauvegardes. Elle porte essentiellement sur la protection d'une branche de production – ou plutôt sur la question de savoir si la mesure de protection appliquée par les États-Unis est justifiée et si, en appliquant cette mesure, les États-Unis ont respecté leurs obligations au regard de l'OMC. Le problème ne tient pas seulement à ce que l'Australie conteste les constatations et les recommandations de l'ITC – ce qu'elle fait effectivement. Il tient aussi à ce que le gouvernement des États-Unis a imposé ensuite, sans la moindre enquête publique, une mesure plus restrictive que celle que l'ITC considérait comme justifiée. Les États-Unis ont pris cette décision sans en expliquer le fondement.

2. L'approche adoptée par le gouvernement des États-Unis porte directement atteinte à l'Accord sur les sauvegardes, qui est censé garantir une procédure publique dans le cadre de laquelle les parties peuvent défendre leurs intérêts et prendre connaissance des constatations et des conclusions motivées sur lesquelles les décisions sont fondées. Si on permet aux États-Unis d'échapper aux conséquences de cette approche, d'autres Membres pourraient être tentés à l'avenir d'ignorer eux aussi les dispositions importantes de l'Accord relatives à la transparence et à la justice naturelle.

3. De surcroît, dans cette affaire, il est question d'une menace de dommage grave due à un accroissement des importations, puisque, comme l'a constaté l'ITC, aucun dommage grave n'a été subi. S'il est clair que l'Accord sur les sauvegardes permet d'imposer des mesures en cas de menace réelle, des précautions particulières doivent être prises. Ainsi, l'article 4:1 b) souligne que "[l]a détermination de l'existence d'une menace d'un dommage grave se fondera sur des faits". Il n'est pas aisé de constater l'existence d'une menace, et cela est tout à fait approprié. L'application d'une mesure de sauvegarde est permise dans le cadre de l'OMC par dérogation aux dispositions fondamentales du GATT de 1994 et partant, elle est strictement limitée. Selon les termes de l'Organe d'appel, "l'intention des rédacteurs du GATT était que les mesures de sauvegarde soient quelque chose sortant de l'ordinaire, concernant des situations d'urgence, bref, des "mesures d'urgence".¹ L'Accord sur les sauvegardes prévoit déjà la possibilité de prendre des mesures provisoires dans des circonstances critiques. Un Membre ne peut prendre une mesure préventive sur la base d'une constatation de l'existence d'une menace que si les prescriptions de l'Accord, en particulier son article 4, sont clairement respectées. Or, les États-Unis n'ont pas respecté ces prescriptions.

PRINCIPAUX POINTS DE LA PREMIÈRE COMMUNICATION DE L'AUSTRALIE

4. Les principaux arguments de l'Australie contre les États-Unis sont les suivants.
- Les États-Unis ne se sont pas conformés aux prescriptions de l'article XIX du GATT de 1994 qui obligent à démontrer que la menace de dommage grave due à un accroissement des importations résulte de "l'évolution imprévue des circonstances". Ils ne l'ont pas démontré, et ils ne pouvaient pas le faire, car il n'y a pas eu d'"évolution imprévue des circonstances".
 - Les États-Unis ne se sont pas conformés à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes pour faire en sorte que la portée de la mesure n'excède pas ce qui était nécessaire.

¹ Paragraphe 86 du rapport WT/DS98/AB/R – *Corée – Sauvegarde concernant les produits laitiers*.

- Les États-Unis n'ont pas respecté plusieurs obligations procédurales essentielles énoncées à l'article 3:1 de l'Accord concernant les enquêtes et la publication de rapports.
- Les États-Unis n'ont pas respecté les obligations énoncées à l'article 4 de l'Accord pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave et d'un lien de causalité, en particulier:
 - le choix de la "branche de production nationale" n'est pas compatible avec l'article 4:1 c);
 - il y a incompatibilité avec l'article 4:1 b), qui pose comme nécessaire l'"imminence évidente" d'un dommage grave et exige que la constatation soit fondée sur des faits;
 - il y a incompatibilité avec l'article 4:2 a), qui exige que soient examinés tous les facteurs pertinents, car les données utilisées étaient insuffisantes et certains des facteurs mentionnés n'ont pas été évalués pour démontrer qu'il y a eu une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale et pour prouver l'existence d'une menace de dommage grave;
 - il y a incompatibilité avec l'article 4:2 b) relatif au lien de causalité car l'ITC n'a pas fait la part du dommage que d'autres facteurs menacent de causer.
- Les États-Unis ne se sont pas conformés à l'article 8:1 de l'Accord pour s'efforcer de maintenir un niveau de concessions ou d'autres obligations substantiellement équivalent à celui qui existait avec l'Australie.
- Les États-Unis n'ont pas respecté plusieurs obligations procédurales essentielles en matière de notification et de consultation énoncées à l'article 12 de l'Accord.
- L'exclusion de certains pays du champ d'application de la mesure, en particulier des membres de l'ALENA, malgré leur inclusion dans l'analyse du dommage, n'est pas compatible avec l'article 2:2 de l'Accord.
- La mesure est incompatible avec l'article 11:1 a) de l'Accord.
- La mesure est incompatible avec l'article 2:1 de l'Accord.
- Les États-Unis n'ont pas respecté leurs consolidations tarifaires pour la viande d'agneau au titre de l'article II du GATT de 1994.

5. Pour éviter de revenir sur ce point, il faut noter que, si cette déclaration cite diverses dispositions avec lesquelles la mesure est incompatible, bon nombre de ces dispositions sont étroitement liées. Par exemple, si le Groupe spécial estime, comme l'Australie, que le choix de la "branche de production nationale" est incompatible avec l'article 4:1 c), il s'ensuit automatiquement que les États-Unis ne se sont pas conformés aux articles 2:1, 4:1 b), 4:2 a), 4:2 b), 5:1 et 11:1 a).

Article XIX du GATT de 1994

6. Dans les affaires *Corée - Sauvegarde concernant les produits laitiers* et *Argentine - Sauvegarde concernant les chaussures*, l'Organe d'appel a constaté qu'un Membre était tenu de se conformer à l'article XIX du GATT de 1994 et aux dispositions explicites de l'Accord sur les

sauvegardes et de démontrer ainsi que c'était par suite de "l'évolution imprévue des circonstances" qu'un accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave à la branche de production nationale. L'ITC n'a pas abordé cette question dans son rapport. Les États-Unis n'ont donc pas examiné la question avant d'imposer la mesure et, partant, ils n'ont pas respecté les prescriptions de l'article XIX du GATT de 1994. En tout état de cause, il n'y a eu en fait aucune "évolution imprévue des circonstances", au sens de l'article XIX du GATT de 1994.

Article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes et portée de la mesure

7. L'ITC a simplement constaté qu'il existait une menace de dommage grave pour la "branche de production nationale". Elle a constaté que la "branche de production nationale" ne subissait aucun dommage grave, et *a fortiori* aucun dommage grave causé par les importations. Par conséquent, le niveau des importations ne causait pas de dommage grave. De plus, l'ITC a reconnu que d'autres facteurs avaient une influence sur la branche de production nationale.

8. L'ITC a constaté que le contingent tarifaire qu'elle proposait était **suffisant** pour prévenir la menace de dommage grave due aux importations. Elle a proposé aussi d'autres mesures pour remédier à certains des facteurs internes qui sont la véritable cause des difficultés des différents segments de la branche de production. Toutefois, dans son rapport, elle ne prouve pas qu'il était **nécessaire** d'imposer un contingent tarifaire correspondant seulement au niveau des importations en 1998, en fixant des droits hors contingent aussi élevés, et en prévoyant seulement une légère augmentation durant la deuxième année. C'est ce régime de contingent tarifaire qui a été notifié au Comité et pour lequel un semblant de justification a été fourni.

9. Après la présentation du rapport de l'ITC au Président, et, comme on l'apprend maintenant, après les enquêtes supplémentaires effectuées par le gouvernement des États-Unis, un régime de contingent tarifaire beaucoup plus restrictif a en fait été imposé. Le droit hors contingent initial était deux fois plus élevé que celui que l'ITC avait jugé suffisant. Et, pour couronner le tout, un droit très élevé était appliqué au produit soumis au contingent.

10. Aucun rapport n'a été publié pour exposer les constatations et les conclusions motivées justifiant l'imposition de ce régime de contingent tarifaire. Aucune modification n'a été présentée au Comité. D'ailleurs, comment pourrait-on justifier le doublement de la barrière contingente recommandée par l'ITC? Étant donné le caractère restrictif du contingent tarifaire, comment pourrait-on justifier l'imposition d'un droit contingente punitif? Les États-Unis étaient tenus d'imposer une mesure qui n'était pas plus restrictive que cela était nécessaire pour empêcher qu'un dommage grave soit causé par l'accroissement des importations et pour faciliter l'ajustement. Au lieu de cela, ils ont imposé un régime punitif très rigoureux qui allait bien au-delà de ce qui pouvait être justifié. D'ailleurs, si une justification avait été fournie, il y a lieu de penser que les États-Unis l'auraient rendue publique ou, du moins, l'auraient communiquée lors des consultations avec l'Australie au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes ou du Mémoire d'accord.

11. Les États-Unis étaient tenus de fournir une justification juridiquement valable de la mesure avant d'imposer celle-ci. Ils auraient dû présenter cette justification par écrit avant le 7 juillet 1999. Si cette pièce existait, ils auraient dû la produire au cours des consultations pour ne pas manquer à leurs obligations au titre de l'article 4 du Mémoire d'accord, de sorte que les prétentions soumises au Groupe spécial auraient pu être réduites.

Article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes – Obligations concernant les enquêtes et la présentation de rapports

12. Les obligations procédurales énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes sont essentielles pour son bon fonctionnement. L'Accord est censé établir un processus de décision transparent,

différent des procédures internes occultes si souvent suivies au titre de l'article XIX dans le cadre du GATT.

13. Après que l'ITC eut remis son rapport au Président, l'affaire n'a plus fait l'objet de commentaires publics, sauf dans quelques articles de presse. Manifestement, des pressions politiques ont été exercées sur le gouvernement pour qu'il impose une mesure et, qui plus est, une mesure plus restrictive que celle qui était recommandée par l'ITC. Finalement, c'est ce qu'il a fait. Aucune information n'a été donnée au sujet des enquêtes effectuées ou des éléments justifiant la portée de la mesure imposée.

14. De toute évidence, il s'est passé quelque chose. La première communication des États-Unis nous a appris qu'une nouvelle enquête avait été effectuée², en violation des dispositions de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes relatives à la transparence et à la justice naturelle. Toutes les parties intéressées auraient dû avoir accès aux éléments utilisés et auraient dû avoir la possibilité de défendre leurs intérêts. Cela n'a pas été le cas. Un rapport d'enquête aurait dû être rendu public. Cela n'a pas été le cas non plus.

15. Les États-Unis semblent considérer que, du seul fait qu'ils disent que l'ITC est l'autorité compétente, la transparence ne va pas au-delà du rapport de la Commission. Or, si un Membre pouvait décider unilatéralement qu'il peut contourner l'article 3:1 en limitant le champ d'action de son autorité compétente, cela aurait pour effet de réduire l'efficacité de cette disposition, sinon de l'exclure complètement de l'Accord.

16. Les États-Unis semblent considérer que les constatations et recommandations de l'autorité compétente ont peu d'importance, qu'un Membre peut imposer une mesure qui s'en écarte et qu'il n'a pas à la justifier. Cela signifierait qu'un Membre pourrait rejeter une constatation négative concernant le dommage et le lien de causalité et pourrait imposer quand même une mesure sans autre justification.

17. Le nœud de l'affaire, c'est que les États-Unis admettent maintenant, dans leur première communication, qu'une enquête a été effectuée ultérieurement. Ainsi, ils ont manqué à leur obligation de publier leurs procédures, de présenter un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées et de ménager aux parties la possibilité de défendre leurs intérêts, conformément à l'article 3:1 de l'Accord.

18. L'article 3:1 stipule d'emblée qu'"[u]n Membre ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde qu'à la suite d'une enquête menée par les autorités compétentes de ce Membre selon des procédures préalablement établies et rendues publiques conformément à l'article X du GATT de 1994".

19. Le Groupe spécial doit répondre à la question de savoir si la locution "à la suite de" a un sens purement temporel, ce qui voudrait dire que le résultat de l'enquête importe peu pourvu qu'il y ait un simulacre d'enquête, ou bien s'il signifie que le Membre doit se fonder sur le résultat de l'enquête pour justifier la mesure. Seule cette dernière interprétation peut servir de base à un accord efficace. Mais elle amène à constater que les États-Unis ont violé l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

Article 4 de l'Accord sur les sauvegardes – Évaluation du dommage et du lien de causalité

"Branche de production nationale"

20. La détermination de la "branche de production nationale" est la pierre angulaire de l'enquête sur l'existence d'un dommage. Si cette détermination est erronée, l'évaluation du dommage est toute

² Voir le paragraphe 216 de la première communication des États-Unis.

entière entachée d'un vice rédhibitoire et ne peut pas être rectifiée. Cette détermination est essentielle aussi pour prendre une décision au sujet de la mesure car la prescription de l'article 5:1 obligeant à démontrer que la portée de la mesure est "nécessaire" ne peut pas être respectée si la "branche de production" considérée n'est pas la bonne.

21. Pour déterminer la "branche de production nationale", il faut tout d'abord décider ce que sont les "produits similaires ou directement concurrents" par rapport au produit importé, la viande d'agneau. En l'espèce, l'ITC a constaté que le produit similaire à la viande d'agneau importée était la viande d'agneau d'origine nationale – non pas les agneaux destinés à la reproduction, à l'engraissement ou à l'abattage, mais bien la viande d'agneau, produite par les conditionneurs et les dépeceurs.

22. Dans la présente affaire, l'ITC a déterminé la "branche de production nationale" sur la seule base du "produit similaire", et non sur la base des "produits directement concurrents". Pour justifier l'inclusion des éleveurs et des engraisseurs, elle a dit simplement que c'était sa façon de procéder conformément aux dispositions réglementaires en matière de droits antidumping et de droits compensateurs. L'ITC s'est contentée d'analyser l'application de cette pratique à l'affaire, sans tenter d'expliquer en quoi le respect de ses propres critères impliquerait le respect des prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. D'ailleurs, comment aurait-elle pu le faire? Par exemple, les éleveurs produisent des agneaux destinés à l'engraissement et à la reproduction ainsi que des moutons à laine et des brebis de réforme, mais ils ne produisent pas de viande d'agneau, le produit similaire. Les engraisseurs produisent des agneaux destinés à l'abattage, qui sont achetés par les conditionneurs qui produisent des carcasses et de la viande.

23. Aux paragraphes 61 à 67 de leur première communication, les États-Unis essayent d'invoquer un critère de l'intérêt économique, mais ils ne présentent aucun argument montrant que cette approche trouve une justification dans le texte de l'Accord.

24. Le fait d'inclure tous les segments de la branche de production dans la définition de la "branche de production nationale" a fondamentalement vicié l'enquête de l'ITC dès le départ. Cela est irrémédiable. Une constatation de l'existence d'un dommage fondée sur une détermination erronée de la "branche de production nationale" ne peut pas servir à justifier l'imposition d'une mesure de sauvegarde. La mesure est donc incompatible avec les obligations des États-Unis au titre de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier l'article 4:1 c).

Article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes – Obligation de prouver l'existence d'une "menace"

25. Cette disposition reprend explicitement les prescriptions de l'article 4:2. Ce point sera donc examiné par rapport à l'article 4:2 a) et b).

26. Les États-Unis ont manqué à deux obligations fondamentales: d'une part, ils n'ont pas démontré l'"imminence évidente" du prétendu dommage grave qui serait causé par les importations; et, d'autre part, ils n'ont pas démontré l'existence de la menace en se fondant "sur des faits et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités".

27. L'ITC n'a pas précisé ce qu'elle entendait par "imminence évidente". Au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes et du Mémoire d'accord, les États-Unis ont refusé de dire ce qu'ils entendaient par "imminence évidente". S'il avait été déterminé que la prescription relative à "l'imminence évidente" était respectée, pourquoi l'ITC ne l'a-t-elle pas prouvé? Si les États-Unis savaient que cela avait été prouvé et consigné de quelque façon dans le rapport de l'ITC, pourquoi ne l'ont-ils pas dit à l'Australie? Les États-Unis essaient plutôt de donner une interprétation de l'Accord qui en exclurait cette obligation en disant que le terme "imminence" n'est pas défini. Beaucoup d'autres termes de l'Accord ne sont pas définis, et, quand c'est le cas, il faut appliquer les règles normales d'interprétation. Pour se conformer à l'article 4:1 b), les États-Unis

auraient dû déterminer que toutes les prescriptions étaient respectées, y compris celle concernant l'"imminence évidente". Comme ils ne l'ont pas fait, la mesure est incompatible avec l'article 4:1 b).

28. L'ITC a fondé sa constatation relative au dommage sur les données fournies par la branche de production pour une période allant largement jusqu'en septembre 1998, bien que, dans certains cas, les données les plus récentes soient celles de 1997. Cette constatation a été établie en février 1999, il a été conclu alors que les différents segments de la branche de production ne subissaient aucun dommage grave. La mesure a été imposée en juillet 1999. À quel moment le dommage grave allait-il se produire? Les États-Unis ne l'ont pas dit et ne le diront pas car ils ne le savent pas. Que pouvait-on savoir d'une menace de dommage grave (à la fin de 1999) sur la base de données de 1997? Rien. Même pour les entreprises dont les données allaient jusqu'en septembre 1998, on ne pouvait pas dire qu'un dommage grave était imminent en juillet 1999 sur la base d'une constatation faite en février 1999.

29. La constatation de l'existence d'une menace faisant suite à la constatation de l'absence de dommage doit nécessairement être fondée sur une analyse dynamique. Elle ne peut pas s'appuyer sur l'analyse statique puisque celle-ci n'a révélé aucun dommage. Une quantification claire est nécessaire pour démontrer qu'une dégradation notable de la situation de la "branche de production nationale" était imminente. L'ITC n'a pas fait d'analyse de ce genre.

30. La mauvaise qualité des données utilisées par les États-Unis, examinée aussi dans les observations relatives à l'article 4:2, est incompatible avec la prescription selon laquelle les constatations doivent être fondées sur des faits. Cette prescription a pour objet et pour but de faire en sorte que l'on ait une image factuelle exacte et complète de la "branche de production nationale" et du lien de causalité, ce qui était impossible avec les données utilisées par l'ITC.

Article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes – Preuve de l'existence d'une menace de dommage grave

31. Les données émanant de la branche de production que l'ITC a utilisées pour évaluer le dommage étaient de si mauvaise qualité que toute détermination positive fondée sur de telles données aurait été complètement viciée. Rien n'a été fait pour démontrer que ces données étaient représentatives des différents segments de la branche de production, considérés individuellement ou globalement.

32. Seulement 110 questionnaires ont été envoyés aux éleveurs, qui sont plus de 70 000, et cela ne reposait sur aucune base statistique. Moins de la moitié des éleveurs interrogés ont communiqué des données utiles. Le taux de réponse a été très faible aussi dans les autres segments de la branche de production et aucune statistique ne permettait de penser que les réponses étaient représentatives. Dans le cas des éleveurs/engraisers, aucune donnée n'a été fournie pour la période intérimaire, c'est-à-dire la période allant de janvier à septembre 1998. Seuls deux conditionneurs, deux conditionneurs/dépeceurs et un dépeceur ont fourni des données financières, ce qui signifie que la couverture des producteurs effectifs du produit, la viande d'agneau, était dérisoire. Rien n'indique que l'ITC a assuré le suivi des questionnaires et a demandé des renseignements supplémentaires à d'autres entreprises. Elle s'est simplement contentée de ce qu'elle avait, et il y a lieu de penser que les données fournies émanaient en grande partie des entreprises associées à la demande initiale.

33. Aucune analyse ou détermination objective ne pouvait être fondée sur les données de mauvaise qualité utilisées par l'ITC. La qualité de ces données était telle qu'en fait l'ITC n'a effectué aucune analyse acceptable des facteurs mentionnés à l'article 4:2 a), qu'elle a examinés dans l'analyse de la menace de dommage figurant aux pages I-16 à 21, comme cela est indiqué à la page 53, après le paragraphe 223, de la première communication de l'Australie.

34. Non seulement les renseignements étaient insuffisants, mais encore l'ITC n'a même pas essayé d'analyser chacun des facteurs mentionnés à l'article 4:2 a) pour tous les segments de la branche de production, comme elle était tenue de le faire, ni d'expliquer en quoi l'analyse effectuée pour d'autres segments présentait la situation globale de tous les segments de la branche de production.

35. Une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale n'a pas été démontrée sur la base d'une analyse par segment ou pour l'ensemble des entreprises incluses dans la définition de la "branche de production nationale" utilisée par l'ITC.

36. Enfin, l'ITC a fondé sa conclusion concernant la menace de dommage grave sur l'analyse figurant aux pages I-16 à 21. Cette conclusion était remarquable. L'ITC s'est fondée sur les données communiquées par la branche de production pour une période allant jusqu'en septembre 1998 ou, dans certains cas, jusqu'en 1997 seulement, pour conclure à l'absence de dommage grave. Puis, sur la base des mêmes données, et avant d'analyser l'effet des importations, elle a conclu que la "branche de production nationale" était "menacée d'un dommage grave imminent". Aucun élément objectif n'a été fourni à l'appui de cette conclusion.

Article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes – Lien de causalité et "autres facteurs"

37. Aux États-Unis, les différents segments de la branche de production, en particulier le secteur du mouton et de l'agneau, connaissent une régression chronique prolongée, qui a été accentuée par la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine. Ils sont confrontés à de nombreux problèmes à long terme, notamment celui de la commercialisation du produit aux États-Unis et celui de la baisse continue de la consommation. Les exportateurs et les importateurs australiens et néo-zélandais ont entrepris de promouvoir la consommation de viande d'agneau, notamment en offrant un produit plus facile à commercialiser dans certains créneaux, en concurrence avec d'autres viandes. L'ITC a reconnu qu'il y avait des difficultés sur le marché intérieur. De plus, comme cela est indiqué au paragraphe 144 et dans le graphique 3 de la première communication de l'Australie, les importations entre 1993 et 1997 n'ont pas évincé le produit d'origine nationale, mais ont simplement compensé en partie la baisse de la production intérieure.

38. L'ITC a d'abord constaté que la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave imminent, puis elle a prétendu, dans une analyse ultérieure du lien de causalité, que les importations étaient une cause substantielle, c'est-à-dire pas moins importante que n'importe quelle autre cause.

39. L'ITC n'a pas convenablement examiné et évalué l'effet des autres facteurs dans son analyse du lien de causalité. Conformément à l'article 4:2 b), un dommage causé par des facteurs autres qu'un accroissement des importations ne doit pas être imputé à un accroissement des importations. L'ITC a constaté qu'il existait d'autres causes. Mais elle n'a pas examiné le dommage causé par tous les autres facteurs pris ensemble. Au lieu de cela, en procédant comme elle l'a fait, elle a attribué à l'accroissement des importations l'effet préjudiciable de tous les facteurs autres que l'accroissement des importations, ce qui est incompatible avec l'article 4:2 b).

40. Par conséquent, les États-Unis n'ont pas respecté toutes les dispositions pertinentes de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes et la mesure est incompatible avec cet article.

Article 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes – Maintien d'un niveau de concessions et d'autres obligations équivalent

41. Conformément à l'article 8:1, les États-Unis devaient clairement s'efforcer de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent à celui qui existait avec

l'Australie en vertu du GATT de 1994. Les États-Unis n'ont pas essayé de le faire, considérant en fait qu'il n'existait aucune obligation de la sorte pendant les trois premières années d'application d'une mesure. Les droits de l'Australie ont manifestement été annulés et compromis non seulement par l'imposition de barrières contingentaires élevées, mais aussi par l'application d'un droit élevé dans le cadre du contingent.

42. L'article 8:3 suspend le droit de prendre une mesure de rétorsion unilatérale lorsqu'il y a un accroissement des importations en termes absolus et que la mesure est conforme aux dispositions de l'Accord. Il s'agit là d'un compromis en ce sens que le droit de prendre une mesure de rétorsion unilatérale immédiate a été supprimé en échange de dispositions plus strictes régissant l'imposition d'une mesure de sauvegarde. Les Membres qui contestent l'imposition d'une telle mesure doivent le faire conformément au Mémorandum d'accord.

43. Aucune disposition de l'article 8 ou de tout autre article de l'Accord sur les sauvegardes ne dit que l'obligation énoncée à l'article 8:1 est également suspendue. L'obligation d'essayer de maintenir un équilibre en vertu du GATT de 1994 subsiste, même si le non-maintien de cet équilibre ne peut être contesté que dans le cadre d'un différend. C'est un élément important de l'équilibre des droits et des obligations prévu dans l'Accord sur les sauvegardes.

44. Le temps nécessaire pour obtenir un résultat au moyen du système de règlement des différends est tel que, dans la pratique, les Membres renoncent à soulever cette question par elle-même dans le cadre d'un différend. Cette disposition ne sera efficace que si tous les Membres admettent l'obligation énoncée clairement à l'article 8:1.

Article 12 de l'Accord sur les sauvegardes – Notification et consultations

Article 12:2

45. Les États-Unis n'ont pas notifié au Comité les raisons justifiant la mesure effectivement imposée. La justification de la mesure fait partie des "renseignements pertinents" et l'article 12:2 exige que "tous les renseignements pertinents" soient communiqués au Comité. Il y a donc eu violation de l'article 12:2.

46. De plus, les États-Unis n'ont pas notifié au Comité les constatations de l'ITC expliquant en quoi la prescription relative à "l'évolution imprévue des circonstances" avait été respectée. Or, comme il s'agit d'une prescription juridique, c'est un "renseignement pertinent" qui aurait dû être communiqué si l'ITC avait respecté les prescriptions de l'article XIX du GATT de 1994.

Article 12:3

47. La nature de la mesure était inconnue jusqu'à ce que le Président l'annonce, le 7 juillet 1999. Les États-Unis n'ont pas eu recours au processus de consultation pour réaliser l'objectif de l'article 8:1. En fait, ils ont considéré que la seule réunion du 14 juillet 1999 mettait fin aux consultations au titre de l'article 12:3, soit sept jours seulement après l'annonce de la mesure. Cela indiquait qu'ils n'avaient aucune intention de s'acquitter de leurs obligations au titre des articles 12:3 et 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

Article 12:6

48. Les États-Unis ont apparemment procédé à une enquête après que l'ITC eut remis son rapport au Président, mais ils n'ont pas notifié cette procédure au Comité, en violation de l'article 12:6.

Article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes – Non-discrimination

49. L'article 2:2 exige que les mesures soient appliquées sans discrimination. L'Australie ne discute pas de la question de savoir si les parties à un accord de libre-échange peuvent s'exclure elles-mêmes du champ d'application d'une mesure de sauvegarde. C'est plutôt au Membre de déterminer si ses partenaires dans le cadre d'un tel accord sont inclus ou non. S'ils sont pris en compte dans l'analyse du dommage, ils doivent être soumis à la mesure de la même façon que les autres pays. S'ils sont exclus du champ d'application de la mesure, ils doivent être exclus de l'évaluation du dommage, sauf en tant qu'"autres facteurs".

Article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes – Conformité avec les dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 appliquées conformément aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes

50. Comme la mesure est incompatible non seulement avec l'article XIX du GATT de 1994 mais aussi avec plusieurs dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, elle est incompatible avec l'article 11:1 a) dudit accord.

Article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes – Évaluation du dommage exigée pour pouvoir imposer une mesure de sauvegarde

51. L'article 2:1 n'autorise l'imposition d'une mesure de sauvegarde que si le Membre a déterminé, conformément aux dispositions de l'Accord, que, en l'espèce, un accroissement des importations menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale qui produit des produits similaires ou directement concurrents. Étant donné que les États-Unis ne se sont pas conformés aux prescriptions de l'article 4, la mesure est incompatible avec l'article 2:1.

Article II du GATT de 1994 – Consolidations tarifaires concernant la viande d'agneau

52. Étant donné que la mesure est incompatible avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et avec l'article XIX du GATT de 1994, les États-Unis ne peuvent pas justifier en droit le régime de contingent tarifaire, qui est incompatible avec leurs consolidations tarifaires. Ils n'ont donc pas respecté les consolidations tarifaires, qu'ils ont consenties pour la viande d'agneau, au regard de l'article II du GATT de 1994, tant pour le taux de droit hors contingent que pour le taux applicable dans le cadre du contingent.

OBSERVATIONS AU SUJET DE LA PREMIÈRE COMMUNICATION DES ÉTATS-UNIS

53. Nous présentons maintenant quelques observations préliminaires au sujet de la première communication des États-Unis. Des observations plus détaillées seront formulées dans la communication que l'Australie présentera à titre de réfutation.

Critère d'examen

54. Les États-Unis dénaturent les responsabilités qui incombent à un groupe spécial lorsqu'il examine ce qu'a fait un Membre pour justifier le recours à la dérogation prévue à l'article XIX du GATT de 1994 et dans l'Accord sur les sauvegardes afin d'engager une action d'urgence sous la forme d'une mesure de sauvegarde. L'Australie explique cela aux paragraphes 119 et 120 de sa première communication.

55. Au paragraphe 42 de leur première communication, les États-Unis paraphrasent les critères énoncés dans les rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel concernant les mesures de sauvegarde imposées par l'Argentine et la Corée, pour donner subrepticement leur propre version du critère d'examen énoncé à l'article 17.6 de l'Accord antidumping. La position des États-Unis est sans

fondement car, comme l'a constaté l'Organe d'appel au paragraphe 118 du rapport *Argentine - Sauvegarde concernant les chaussures*, l'article 11 du Mémoire d'accord définit le critère approprié pour les examens effectués par les groupes spéciaux. En fait, les États-Unis prétendent maintenant que le Groupe spécial devrait s'en remettre autant que possible aux constatations de l'ITC, ce que n'a pas fait le gouvernement des États-Unis puisqu'il a rejeté sa recommandation concernant la mesure corrective.

56. Au paragraphe 43, les États-Unis affirment encore que le Groupe spécial doit s'en remettre pleinement à la détermination du gouvernement des États-Unis concernant la portée de la mesure. Étant donné que, dans leur première communication, ils disent qu'ils n'ont pas à justifier le choix de la mesure, ils semblent considérer que, si la mesure n'est pas une restriction quantitative, l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes n'impose aucune obligation, du moins aucune obligation pouvant faire l'objet d'une plainte devant un groupe spécial.

57. Les États-Unis allèguent en outre, au paragraphe 43, que l'Australie demande au Groupe spécial d'effectuer un examen *de novo*. Cela est tout simplement faux. L'Australie demande seulement que le Groupe spécial s'acquitte de sa tâche conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord.

58. Il est intéressant de noter qu'après avoir accusé l'Australie de demander un examen *de novo*, les États-Unis ont procédé à une reconstruction *de novo* du rapport de l'ITC. Aux paragraphes 78 à 82, ils réécrivent ce que l'ITC a fait et confondent l'analyse de la menace et l'analyse du lien de causalité. La constatation de l'ITC selon laquelle la "branche de production nationale" était "menacée d'un dommage grave imminent" était fondée sur l'analyse figurant aux pages I-16 à 21, dans la section intitulée "Dommage grave ou menace de dommage grave". Cette constatation ne repose pas sur une analyse de facteurs tels que les importations prévues ou la modification de la gamme des produits importés. Cette reconstruction du rapport est édifiante. Elle révèle que les États-Unis considèrent que l'ITC aurait dû effectuer cette analyse dans le cadre de son enquête – mais ne l'a pas fait.

"Conclusions concernant l'avenir immédiat"

59. Aux paragraphes 134 à 136, les États-Unis déforment la question, là encore dans le but de pouvoir faire une enquête *de novo*. Les faits montrent que l'analyse qu'ils décrivent ne correspond pas à celle que l'ITC a effectuée pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave. La tentative des États-Unis pour inclure maintenant une telle analyse signifie qu'ils reconnaissent qu'une analyse séquentielle est nécessairement viciée, comme l'est celle de l'ITC.

"Imminence évidente"

60. Le paragraphe 134 déforme la teneur du rapport de l'ITC en confondant la constatation relative à la menace de dommage et l'analyse ultérieure du lien de causalité effectuée par l'ITC.

61. L'Australie ne prétend pas prescrire ce que l'ITC aurait pu faire. Des repères sont cependant nécessaires pour déterminer la nature du dommage grave et le moment où il se produit. Une analyse et une justification sont exigées car un dommage peut survenir à différents moments, à des degrés divers, dans différents secteurs. L'Australie affirme que les États-Unis ne devraient pas pouvoir contourner les obligations de fond énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes parce que leur choix de la "branche de production nationale" fait qu'il est difficile de les respecter.

"Évolution imprévue des circonstances"

62. Dans le même esprit, en examinant la question de l'"évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX du GATT de 1994, les États-Unis font, aux paragraphes 47 à 60, une analyse qui

tend à montrer que "les constatations de l'ITC démontrent en fait l'existence de circonstances qui constituaient une évolution imprévue".³ Cela est édifiant aussi.

63. Premièrement, les États-Unis ne prétendent pas qu'ils n'étaient pas tenus de démontrer, dans le cadre du rapport de l'ITC, qu'il y avait eu à l'époque une "évolution imprévue des circonstances". Or, comme il s'agit d'une prescription juridique à laquelle il faut satisfaire pour pouvoir imposer une mesure de sauvegarde, il est indispensable de le démontrer avant d'imposer une mesure. La question n'est pas de savoir si l'ITC aurait pu construire une argumentation, mais si elle a effectivement démontré que cette prescription juridique était respectée. Les États-Unis n'ont pas réfuté l'allégation de l'Australie selon laquelle l'ITC ne l'a pas fait. Il faut se rappeler que, dans l'affaire *Argentine - Sauvegarde concernant les chaussures*, l'Organe d'appel a évoqué, au paragraphe 98 de son rapport, "la question de savoir si les autorités argentines ont, dans leur enquête, démontré que l'accroissement des importations en l'espèce s'était produit "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumées en vertu du présent accord ...". Cela confirme qu'il s'agit d'une prescription juridique que les États-Unis auraient dû respecter avant d'imposer la mesure, ce qu'ils n'ont pas fait.

64. Dans leur première communication, les États-Unis essaient d'y remédier, aux paragraphes 47 à 60. Mais ce défaut ne peut pas être corrigé après coup. Nous allons cependant examiner brièvement ce que disent les États-Unis.

65. Les États-Unis se fondent sur la modification des parts de marché des produits importés frais, réfrigérés et congelés. Ils laissent entendre que c'était un facteur important dans l'analyse de l'ITC et que c'était une "évolution imprévue des circonstances". Or, le rapport de l'ITC conclut au contraire que la viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée est utilisée de la même façon. L'analyse de cette gamme de produits effectuée par l'ITC visait réellement à réfuter les allégations des entreprises interrogées selon lesquelles la viande d'agneau importée et la viande d'agneau d'origine nationale ne sont pas des produits similaires. Le rapport de l'ITC n'examine pas l'évolution des parts de marché de la viande d'agneau fraîche, réfrigérée et congelée et tire des conclusions au sujet de l'"évolution imprévue des circonstances" de la façon indiquée dans la première communication des États-Unis.

66. En tout état de cause, on ne voit pas ce que les États-Unis cherchent maintenant à prouver. Ils semblent prétendre qu'un dommage a été causé en raison de la modification de la gamme de produits. Là n'est pas la question. Ce qu'il faut savoir, c'est, entre autres, si un accroissement des importations a eu lieu par suite de l'"évolution imprévue des circonstances". Ce point n'est même pas mentionné par les États-Unis, ni *a fortiori* par l'ITC.

67. Même si l'ITC avait fait une observation sur ce point, on ne voit pas en quoi une modification de la gamme des produits similaires visés par l'enquête pourrait être considérée comme une "évolution imprévue des circonstances". De telles modifications sont inhérentes au commerce normal et sont prévisibles, et non imprévues. Il ne reste donc aux États-Unis qu'à examiner la seule modification analysée par l'ITC, à savoir l'accroissement des importations, ce qu'ils font aux paragraphes 57 et 58. Toutefois, un accroissement des importations ne répond pas à la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances". Une mesure de sauvegarde ne peut être imposée que s'il y a un accroissement des importations. Si un accroissement des importations était considéré comme une "évolution imprévue des circonstances", cela reviendrait à exclure cette condition de l'article XIX du GATT de 1994. Avant d'imposer la mesure, les États-Unis auraient dû prouver que "l'accroissement des importations s'était produit par suite de l'évolution imprévue des circonstances".

³ Paragraphe 60 de la première communication des États-Unis.

Article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes – Portée de la mesure

68. D'une part, les États-Unis semblent admettre que la première phrase de l'article 5:1 impose une obligation au regard de l'OMC, mais, de l'autre, ils cherchent à faire en sorte que cette obligation ne puisse pas être effectivement contestée dans le cadre d'un différend. L'explication hâtive donnée aux paragraphes 216 et suivants ne constitue pas une justification au titre de l'article 5:1. Les États-Unis se contentent de dire que la mesure de sauvegarde imposée par le Président était justifiée. Mais ils sont obligés de faire en sorte que la mesure ne soit pas plus restrictive que nécessaire.

69. Le paragraphe 218 n'explique pas en quoi le taux de droit hors contingent plus élevé était nécessaire. Au paragraphe 202, les États-Unis disent même qu'un droit de 40 pour cent n'est pas plus restrictif qu'un droit de 20 pour cent. Cette affirmation est manifestement absurde, mais ses implications sont intéressantes. Premièrement, si cela est vrai, pourquoi ont-ils imposé un droit hors contingent plus élevé? Deuxièmement, par cette affirmation, les États-Unis admettent qu'ils n'avaient aucune raison d'imposer un taux de 40 pour cent plutôt qu'un taux de 20 pour cent, et donc ils ont violé l'article 5:1.

70. Au paragraphe 217, les États-Unis disent simplement qu'un droit additionnel a été appliqué dans le cadre du contingent pour faire monter les prix intérieurs. Ce résultat n'a rien d'inattendu, mais ce n'est pas une justification au titre de l'article 5:1.

71. Aux paragraphes 206 à 209 de leur première communication, les États-Unis prétendent que l'ITC a en fait présenté au Président plusieurs recommandations. Conformément à la loi des États-Unis, l'ITC n'a présenté qu'une recommandation, la recommandation majoritaire. C'est la seule recommandation qui a été notifiée au Comité des sauvegardes. Chaque commissaire exprime son avis individuellement. Si un Membre était libre de choisir un avis plutôt qu'un autre, il n'y aurait plus aucune discipline. La procédure de l'ITC est conforme à la loi des États-Unis, mais cette dernière ne modifie en rien les obligations des États-Unis au regard de l'OMC. De plus, si l'argument des États-Unis était correct, il s'appliquerait également à la détermination de l'existence d'un dommage. Ainsi, si l'autorité chargée de l'enquête émet un avis partagé sur l'existence d'un dommage et présentait une recommandation, conformément à la loi, constatant l'absence de dommage, mais avec un rapport minoritaire faisant état d'un dommage, le Membre pourrait rejeter la recommandation majoritaire et imposer la mesure de son choix. Il pourrait ensuite dire aux Membres affectés et à un groupe spécial qu'il est inopportun de chercher la justification de cette action. Cela réduirait de fait l'efficacité de l'Accord sur les sauvegardes.

Modification de la proclamation

72. Au paragraphe 222, les États-Unis examinent la modification apportée à la mesure pour que le contingent tarifaire s'applique à partir de la date d'exportation et non à partir de la date d'entrée aux États-Unis. L'Australie s'est certes félicitée de ce changement pour les produits déjà expédiés, qui auraient été assujettis sans cela au droit punitif de 9 pour cent appliqué dans le cadre du contingent. Mais il est faux de dire que cela permettait l'entrée de produits supplémentaires qui n'étaient pas soumis au contingent tarifaire. En fait, cela a eu pour effet de prolonger la période d'application effective de la mesure. Par exemple, si celle-ci prend fin le 22 juillet 2002, les produits expédiés avant cette date seront encore assujettis à la mesure même s'ils entrent aux États-Unis après le 22 juillet 2002.

Durée de la mesure

73. Au paragraphe 201, les États-Unis prétendent que la mesure est moins restrictive à certains égards que ce qu'avait recommandé l'ITC car sa durée est limitée à trois ans et un jour, au lieu de quatre ans. Cette affirmation n'a pas de sens à moins que les États-Unis ne s'engagent à ne pas

proroger la mesure au-delà du délai de trois ans et un jour. Ils auraient pu lever la mesure prévue pour quatre ans au bout de moins de trois ans, et ils pourraient aussi chercher à proroger la mesure actuelle. La durée maximale dans chaque cas est de huit ans et les conditions d'une prorogation conforme aux règles de l'OMC seraient vraisemblablement les mêmes. En tout état de cause, la question est de savoir si la mesure n'est pas plus restrictive que nécessaire dans son application au commerce effectif.

"Branche de production nationale"

74. Nous allons maintenant examiner brièvement les arguments des États-Unis concernant la "branche de production nationale". Les États-Unis s'appuient sur l'affirmation selon laquelle les intérêts économiques de tous les segments de la branche de production convergent. Ils n'expliquent pas en quoi ce critère de l'intérêt économique est pertinent au regard de l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.

75. Les États-Unis tirent argument de l'intégration verticale de la branche de production, mais une fois de plus ils n'expliquent pas en quoi cela est pertinent au regard de l'Accord sur les sauvegardes. De plus, un tel argument est difficile à soutenir. Prenons, par exemple, le cas des éleveurs. Sur les quelque 70 000 éleveurs, un petit nombre seulement s'occupe des parcs d'engraissement. Sur les 49 éleveurs pour lesquels l'ITC avait des données financières, 42 n'étaient pas des engraisseurs. De toute évidence, il n'y a pas d'intégration verticale entre les éleveurs et les engraisseurs, sans parler des conditionneurs. Les États-Unis n'indiquent pas quelle disposition de l'Accord sur les sauvegardes stipule que tous les secteurs en amont devraient être inclus en tant que producteurs dans la définition de la "branche de production nationale" à condition qu'ils représentent ensemble une proportion importante de la valeur ajoutée totale.

76. De plus, si la vente d'agneaux aux engraisseurs peut représenter la majeure partie du chiffre d'affaires d'un éleveur, ce n'est pas sa seule source de revenus. Par exemple, le tableau 12 de la page II-27 du rapport de l'ITC indique que, pendant l'exercice 1997, la vente d'agneaux destinés à l'engraissement n'a représenté que deux tiers du revenu des éleveurs qui ne sont pas engraisseurs, avec en particulier la vente de brebis de réforme et de moutons à laine.

77. Dans leur première communication, les États-Unis se réfèrent à l'affaire *États-Unis - Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin*, dans laquelle la question était de savoir si la production de raisin était distincte de la production de vin:

"le Groupe spécial a conclu qu'il était possible, sans faire intervenir la question de la propriété, de faire la distinction entre la production de raisin destiné à la vinification et la production de vin au sens de l'article 6:6 du Code, et qu'il existait donc en réalité aux États-Unis deux branches de production distinctes – les producteurs de raisin destiné à la vinification d'une part et les producteurs de vin de l'autre".⁴

78. Il est clair qu'il faut faire une distinction entre la production d'agneaux destinée à l'engraissement et la production de viande d'agneau, étant donné la faible intégration verticale entre les éleveurs et les engraisseurs et l'absence quasi totale d'intégration entre les éleveurs, les conditionneurs et les dépeceurs.

Qualité des éléments de preuve

79. En ce qui concerne l'observation faite au paragraphe 161, selon laquelle les renseignements étaient "aussi détaillés que possible" et constituaient "les données les plus complètes dont on

⁴ Paragraphe 4.3 du rapport États-Unis – Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin.

disposait", les États-Unis ont l'obligation d'obtenir des renseignements dont il est démontré qu'ils sont représentatifs. Les États-Unis ne l'ont pas fait, même pour les producteurs effectifs, les conditionneurs et les dépeceurs. Et ils ne l'ont pas fait complètement pour les éleveurs et les engraisseurs. En l'absence d'un taux de réponse élevé de la part de toutes les entreprises d'une branche de production, ou d'un ensemble statistiquement valable de réponses émanant des entreprises, on ne peut pas considérer que les renseignements s'appliquent à l'ensemble de la branche de production ou du secteur. On peut dire tout au plus que les constatations concernent certaines entreprises et que l'on n'a pas de renseignements sur l'ensemble de la ou des branches de production.

80. Si l'autorité chargée de l'enquête ne démontre pas que les données sont représentatives, aucune conclusion ne peut être tirée pour l'ensemble des producteurs. Le fait de dire que des renseignements concernant un seul dépeceur s'appliquent à tous les dépeceurs est une simple conjecture. De même, le fait de prendre un échantillon de 42 éleveurs non engraisseurs dont l'ITC admet qu'il n'est pas représentatif et de dire que les données s'appliquent aux 70 000 autres éleveurs est une pure spéculation.

Absence d'examen des facteurs mentionnés à l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes

81. Imposer une mesure de sauvegarde est un acte exceptionnel qui a un effet préjudiciable sur les Membres affectés. L'article 4:2 a) exige en particulier que tous les facteurs pertinents, notamment ceux qui y sont mentionnés, soient évalués. Pour examiner un facteur, il faut disposer de données fiables sinon l'évaluation est impossible.

82. La mauvaise qualité des données signifie que, en les utilisant pour examiner les facteurs, notamment ceux qui sont mentionnés à l'article 4:2 a), l'ITC n'a pas évalué ces facteurs pour le segment de la branche de production concerné. Bien que l'ITC emploie des termes qui laissent entendre qu'elle parle d'ensembles de producteurs, elle parle en fait simplement d'un petit sous-ensemble de producteurs, qui est même minuscule dans le cas des éleveurs. Cela ne satisfait pas aux prescriptions strictes de l'Accord sur les sauvegardes.

83. Aux paragraphes 167 à 171, les États-Unis prétendent que l'ITC ne devait évaluer un facteur mentionné à l'article 4:2 a) que si elle disposait de données "objectives et quantifiables". L'article 4:2 a) exige l'évaluation de tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable, en particulier tous ceux qui y sont mentionnés; autrement dit, les facteurs mentionnés sont considérés comme des facteurs pertinents de nature objective et quantifiable. Il ne suffit pas de dire qu'ils sont difficiles à évaluer ou qu'il serait trop compliqué d'obtenir des données exactes et représentatives.

84. Un parc d'engraissement est une entreprise comme une autre. Il est impensable qu'une entreprise aménage et exploite un parc d'engraissement sans connaître le volume de sa production effective ou potentielle. Il est impensable aussi qu'un éleveur possédant un troupeau destiné à la reproduction n'ait aucune idée du nombre d'agneaux qu'il produit ou qu'il pourrait produire pour la viande.

Détermination de la branche de production dans son ensemble ou par segment

85. À propos du paragraphe 125 de la première communication des États-Unis, la question est de savoir ce que l'on entend par "dégradation générale de la situation d'une branche de production nationale", en particulier quand il s'agit d'une menace de dommage. Les États-Unis admettent qu'ils étaient tenus d'examiner la situation de l'ensemble des producteurs et de démontrer l'imminence évidente d'un dommage grave pour l'ensemble des producteurs. Dans sa constatation, l'ITC ne fait ni l'un ni l'autre. Elle n'établit pas clairement quel dommage sera causé à chaque segment de la branche de production ni à quel moment. Si les États-Unis disent que l'ITC n'avait pas à effectuer une analyse segment par segment, alors qu'est-ce que l'ITC a démontré exactement? Elle n'a pas cherché à évaluer

globalement l'effet sur tous les segments de la branche de production. Elle admet, comme les États-Unis au paragraphe 129, que l'effet des cycles du marché et le moment où ils se produisent varient d'un segment à l'autre. L'ITC n'a donc pas prouvé l'imminence évidente d'un dommage grave pour l'ensemble des producteurs ou pour chaque segment. Elle n'a pas essayé de dire que trois segments ou n'importe quel autre nombre de segments feraient l'affaire.

86. Le problème se pose en raison du choix de la "branche de production nationale" et il est aggravé par le fait qu'il est question en l'espèce d'une menace de dommage et non d'un dommage grave effectif. Toutefois, l'ITC devait s'accommoder du choix qu'elle avait fait. Certes, l'Accord sur les sauvegardes n'indique pas comment traiter quatre secteurs différents produisant des produits tout à fait distincts dans une chaîne verticale parce que ce cas n'est pas envisagé à l'article 4:1 c). Mais cela ne dégage pas les États-Unis de l'obligation de se conformer à l'article 4:1 b) et 4:2.

"Éviction"

87. Au paragraphe 97, les États-Unis déforment ce que l'Australie a indiqué au paragraphe 144 et dans le graphique 3 de sa communication. Le fait que, pendant la période considérée, les importations représentaient moins du tiers de la baisse de la production signifie non pas qu'elles évinçaient la production intérieure, mais seulement qu'elles freinaient la baisse de la consommation. Sans les importations, la consommation aurait diminué encore plus.

Subventions au titre de la Loi sur la laine et "autres facteurs"

88. Au paragraphe 98, les États-Unis disent que l'ITC a constaté qu'en 1997 il y avait eu une légère reprise depuis la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine. Au paragraphe 100, ils disent aussi qu'"abstraction faite des effets des importations, la baisse avait pratiquement cessé en 1997".

89. Contrairement à ce qui est dit au paragraphe 100 précité, l'ITC n'a jamais constaté que les facteurs endogènes à l'origine du recul du secteur de l'agneau et des autres segments de la branche de production avaient disparu. Il serait d'ailleurs étonnant que la suppression d'une subvention puisse contribuer aussi rapidement au redressement d'une branche de production en difficulté et cela amène à se demander pourquoi les États-Unis n'ont pas supprimé la subvention beaucoup plus tôt si c'était la solution miracle pour le secteur de l'agneau et les autres segments de la branche de production.

90. La question a deux aspects. Premièrement, le redressement s'est produit surtout sur le plan financier car la liquidation du cheptel à la suite de l'acte législatif de 1994 par lequel les subventions ont été supprimées a entraîné une hausse momentanée des prix. Ceux-ci ont ensuite baissé en raison de l'instabilité causée par la suppression des subventions, ce qui ne peut pas être imputé aux importations. L'ITC a essayé de montrer que la situation des différents segments de la branche de production s'était dégradée en comparant la période allant de janvier à septembre 1998 à cette période exceptionnelle de hausse des prix. Deuxièmement, la diminution du cheptel s'est poursuivie en l'absence des subventions qui soutenaient le secteur inefficace de l'agneau. Là encore, l'inaction des pouvoirs publics ne peut pas être attribuée aux importations.

91. Si un Membre pouvait simplement affirmer que, comme il existe un dommage et des importations, la prescription relative au lien de causalité est respectée, cela aurait pour effet d'exclure cette prescription de l'Accord sur les sauvegardes. Pour que la prescription de base de l'Accord sur les sauvegardes soit respectée, il faut qu'il y ait un accroissement des importations. L'article 4:2 b) impose un critère plus strict obligeant à distinguer le dommage imputable à tous les autres facteurs. De plus, la dernière phrase de l'article 4:2 b) stipule que le dommage causé par "des facteurs autres qu'un accroissement des importations" ne doit pas être imputé à un accroissement des importations.

Par conséquent, l'effet de tous les autres facteurs doit être évalué globalement et le dommage ne doit pas être imputé à l'accroissement des importations.

Article 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes

92. Nous notons qu'aux paragraphes 259 à 267 les États-Unis examinent l'article 8:1, mais ne parlent pas du fait que l'article 8:3 suspend uniquement le droit d'engager une action unilatérale, mais pas l'obligation incombant au Membre importateur ni le droit de soulever la question dans le cadre d'un différend.

Article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes

93. Nous ne ferons que deux observations pour l'instant. Premièrement, sur le point de savoir comment procède l'Australie, dans une enquête en Australie, les importations en provenance de Nouvelle-Zélande ne seraient pas prises en compte dans l'évaluation du dommage. En fait, elles seraient considérées comme un "autre facteur" et l'Australie n'appliquerait pas de mesure de sauvegarde à l'égard du produit originaire de Nouvelle-Zélande. C'est évidemment l'inverse de ce que font les États-Unis.

94. Au paragraphe 242, les États-Unis disent qu'ils étaient tenus d'appliquer l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes. S'ils ont appliqué l'article 9:1, pourquoi ne l'ont-ils pas notifié? Évidemment, les conditions de l'exception prévue à l'article 9:1 et de celle dont bénéficient les pays visés par la CBERA et l'ATPA sont différentes.

95. Aux paragraphes 244, 254, 255 et 257, les États-Unis disent de différentes façons que (selon les termes employés par le Canada) "l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont tout simplement tort de dire que les importations de viande d'agneau canadienne étaient prises en compte dans la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave établie par l'ITC".

96. Cela contredit à la fois les constatations de l'ITC et la loi des États-Unis. Aujourd'hui, nous parlerons essentiellement du Canada. À la page I-26 du rapport de l'ITC, il apparaît clairement que le Canada n'a été pris en considération en vertu de l'article 311 a) de la Loi d'application de l'ALENA qu'après que l'ITC eut établi une détermination positive de l'existence d'un dommage. L'exclusion du Canada (et du Mexique) a été décidée en vertu d'une autre loi. Aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes ne permet d'exclure certains pays sur la base de critères différents. L'article 2:2 prévoit un traitement non discriminatoire, alors que les États-Unis ont établi une discrimination en faveur du Canada qui était l'un des pays visés par l'enquête et la constatation concernant l'existence d'un dommage.

CONCLUSION

97. En résumé, l'Australie a démontré que la mesure est incompatible avec les articles 2:1, 2:2, 3:1, 4:1 b), 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b), 5:1, 8:1, 11:1 a), 12:2, 12:3 et 12:6 de l'Accord sur les sauvegardes. Les États-Unis n'ont pas réfuté les arguments présentés par l'Australie, mais ont confirmé les incompatibilités qu'elle a démontrées.

ANNEXE 1-7

RÉPONSES DE L'AUSTRALIE AUX QUESTIONS DU GROUPE SPÉCIAL

(22 juin 2000)

La disposition de l'article XIX:1 du GATT de 1994 concernant l'"évolution imprévue des circonstances" a-t-elle été observée?

1. Vous semblez faire valoir (en vous référant aux rapports de l'Organe d'appel dans les affaires *Corée – Produits laitiers* et *Argentine – Chaussures*) que comme l'évolution des circonstances après la négociation d'une concession commerciale pouvait être prévue il n'était pas justifié d'appliquer la mesure de sauvegarde à la viande d'agneau importée aux États-Unis. Comment un Membre qui a appliqué une mesure pourrait-il prouver qu'il ne pouvait pas prévoir ou n'avait pas prévu une certaine évolution des circonstances après avoir négocié une concession?

Réponse 1

L'argumentation de l'Australie était limitée aux circonstances propres à l'affaire. Les circonstances dans lesquelles une "évolution imprévue des circonstances" était déterminée diffèrent dans chaque cas. L'idée est que l'accroissement des importations a résulté d'une "évolution imprévue des circonstances", et non que toute évolution des circonstances devait pouvoir être prévue ou attendue. En l'espèce, l'accroissement des importations de viande d'agneau devait avoir résulté d'une "évolution imprévue des circonstances" après que la concession a été *assumée*, c'est-à-dire après que le Membre s'y est assujéti, lorsque ladite concession entre en vigueur.

Si tel n'est pas le cas, un Membre ne peut pas appliquer une mesure de sauvegarde d'une manière conforme à l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX du GATT de 1994. Cela est approprié compte tenu de la nature extraordinaire des mesures de sauvegarde.

Enfin, l'argumentation de l'Australie consistait à dire non seulement qu'il n'y avait pas d'"évolution imprévue des circonstances", mais aussi que les États-Unis avaient l'obligation juridique de considérer cette question avant d'appliquer la mesure, c'est-à-dire dans le rapport de l'ITC, ce qu'ils n'avaient pas fait. L'argument concernant l'absence d'"évolution imprévue des circonstances" est un argument subsidiaire.

2. Vous semblez faire valoir que l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX est une "condition préalable" (Nouvelle-Zélande) ou une "obligation juridique" (Australie). Dans les affaires *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, l'Organe d'appel a déclaré explicitement que l'"évolution imprévue des circonstances" ne constitue pas une "condition indépendante" pour l'application d'une mesure de sauvegarde, mais plutôt une "circonstance" dont l'existence "doit effectivement être démontrée". En faisant valoir qu'il s'agit d'une "condition préalable" ou d'une "obligation juridique", ne faites-vous pas valoir en réalité que l'"évolution imprévue des circonstances" constitue une "condition"? Comment définiriez-vous la différence, à supposer qu'il y en ait une, entre une "condition juridique" et une "circonstance factuelle"?

Réponse 2

Suivant la thèse de l'Australie, comme l'existence de la circonstance "doit effectivement être démontrée"¹ il s'agit d'un "point de fait et de droit pertinent" qui devait être considéré, en l'espèce, par l'ITC dans son rapport. L'objet d'un accord de procédure est que les Membres s'attachent à observer les conditions pour l'application d'une mesure avant d'appliquer la mesure en question.

Si l'"évolution imprévue des circonstances" "doit effectivement être démontrée", cette démonstration doit intervenir à un moment donné ou avant un moment donné. Les deux moments évidents sont (en l'occurrence) le rapport de l'ITC et un examen *a posteriori* des circonstances durant la procédure de groupe spécial sur la base du dossier de l'ITC à titre d'examen *de novo*. L'argument de l'Australie est qu'il s'agit d'un point pertinent qui devait être considéré dans le rapport de l'ITC.

En ce qui concerne la question posée par le Groupe spécial sur la distinction entre une "condition juridique" et une "circonstance factuelle", l'Australie estime que suivant son interprétation l'Organe d'appel² a fait une distinction entre les trois "*conditions indépendantes*" [*pas d'italique et non souligné dans l'original*] énoncées successivement à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et la circonstance dont l'existence "doit effectivement être démontrée". Il n'en reste pas moins une *obligation juridique* de démontrer effectivement l'existence de l'"évolution imprévue des circonstances".

3. Vous semblez également faire valoir qu'il doit y avoir une "constatation" explicite de l'"évolution imprévue des circonstances", expressément, dans un rapport d'enquête. Si telle est votre thèse, sur quel texte conventionnel fondez-vous cette affirmation, à la lumière en particulier des considérations de l'Organe d'appel citées? Si l'"existence" de l'"évolution imprévue des circonstances" peut être discernée d'après le rapport d'une autorité compétente, même si ces termes précis ne figurent pas dans le rapport en question, pourquoi ne serait-il pas satisfait à cet élément de l'article XIX?

Réponse 3

Voir également la réponse à la question précédente. L'Organe d'appel a considéré que l'existence de l'"évolution imprévue des circonstances" doit effectivement être démontrée. Dans ce contexte, démontrer signifie:

"établir par un raisonnement ou un argument logique, ou par une démonstration pratique; prouver de manière indiscutable, prouver l'existence ou la réalité de quelque chose".³

En revanche, dans ce contexte discerner signifie:

"percevoir distinctement".⁴

Pour se conformer à la constatation de l'Organe d'appel, il ne suffirait donc pas de laisser simplement un groupe spécial chargé d'examiner un différend discerner l'existence des circonstances sur la base du rapport de l'ITC.

¹ Par exemple, paragraphe 85 du rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* (WT/DS98/AB/R).

² Par exemple, paragraphe 85 également du rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* (WT/DS98/AB/R).

³ New Shorter Oxford English Dictionary, version CD, janvier 1997 (NSOED).

⁴ NSOED.

En outre, les États-Unis étaient tenus de se conformer à leurs obligations en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, notamment en respectant le principe *pacta sunt servanda*.⁵ Un Membre ne pouvait faire cela, pour la clause de l'"évolution imprévue des circonstances", qu'en établissant une détermination avant d'appliquer la mesure. À moins que les États-Unis n'aient démontré cela avant d'appliquer la mesure, ils ne pouvaient pas savoir qu'ils avaient satisfait à leurs obligations vis-à-vis de l'OMC. La démonstration de l'existence de la circonstance est un point de fait et de droit pertinent. Il devait donc être considéré dans le rapport de l'autorité compétente.

En outre, l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 dit ceci:

"Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances ... ce Membre aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession."

Cela implique que le Membre en question n'a la "faculté" d'imposer une mesure que si l'existence de l'"évolution imprévue des circonstances" a été démontrée, ce qui signifie qu'il faut procéder à la démonstration d'abord.

Enfin, il ressort implicitement des constatations de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Sauvegardes concernant les chaussures*⁶ qu'une *démonstration* de l'"évolution imprévue des circonstances" établie dans le cadre d'une enquête par l'autorité compétente est une obligation juridique en vertu de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. Après avoir fondé sa décision finale en l'espèce sur d'autres motifs, l'Organe d'appel n'a pas estimé qu'il était nécessaire de se prononcer sur la question de savoir "si les autorités argentines ont, dans leur enquête, démontré que l'accroissement des importations en l'espèce s'était produit par suite de l'évolution imprévue des circonstances". [*Pas d'italique et non souligné dans l'original.*] Ainsi, même si l'Organe d'appel a estimé qu'il n'était pas nécessaire de compléter l'analyse, il a considéré que sur ce point il fallait une démonstration durant l'enquête proprement dite, c'est-à-dire en l'espèce une démonstration par l'ITC dans son rapport.

4. Vous semblez focaliser votre argumentation, concernant l'évolution imprévue des circonstances, sur l'affirmation suivant laquelle les importations doivent s'être accrues, en tant que telles, par suite de l'"évolution imprévue des circonstances" et doivent à leur tour causer ou menacer de causer un dommage grave pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée. Le libellé pertinent de l'article XIX:1 du GATT de 1994 semble toutefois plus large, dans le sens qu'il fait référence aux importations "en quantités tellement accrues et à des conditions telles" par suite en partie de l'évolution imprévue des circonstances. Dans les affaires *Corée - Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine - Sauvegardes concernant les chaussures*, l'Organe d'appel a également fait référence aux importations à la fois "en quantités tellement accrues" et "à des conditions telles" lorsqu'il a examiné la question de l'évolution imprévue des circonstances. Le texte de l'article XIX:1 pourrait donc donner à entendre que, dans un cas particulier, la clause de l'"évolution imprévue des circonstances" pourrait se rapporter aux "conditions" dans lesquelles les produits importés en quantités accrues soutiennent la concurrence sur le marché du pays importateur, plutôt qu'à ces quantités exclusivement. Dans ce cas, ce changement "imprévu" des conditions de concurrence (plutôt que quelque autre facteur imprévu entraînant un accroissement des importations en soi) pourrait être à l'origine du dommage grave que l'accroissement des importations cause ou menace de causer. Veuillez commenter.

⁵ Tel que codifié dans l'article 26 de la Convention de Vienne, qui stipule qu'un traité doit être exécuté de bonne foi.

⁶ WT/DS121/AB/R.

Réponse 4

Dans l'affaire des chapeaux en feutre de poil⁷, au paragraphe 4 de son rapport le Groupe de travail est convenu que, selon l'une des trois séries de conditions qui devaient être remplies:

- "a) Les importations du produit en question doivent s'être accrues dans des proportions anormales, c'est-à-dire:
- i) le produit dont il s'agit doit être importé en quantités accrues;
 - ii) les importations doivent s'être accrues par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet de la concession tarifaire octroyée;
 - iii) le produit dont il s'agit doit être importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il porte ou menace de porter un préjudice sérieux aux producteurs nationaux de produits similaires ou directement concurrents."

Dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, l'Organe d'appel a dit au paragraphe 98 de son rapport:

"C'est pourquoi nous n'estimons pas qu'il soit nécessaire de compléter l'analyse du Groupe spécial relative à l'allégation formulée par les Communautés européennes au titre de l'article XIX du GATT de 1994 en nous prononçant sur la question de savoir si les autorités argentines ont, dans leur enquête, démontré que l'accroissement des importations en l'espèce s'était produit "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent accord ...".

Cela confirme que l'Organe d'appel estimait qu'il devait y avoir une démonstration, dans le cadre de l'enquête, de l'"accroissement des importations". En outre, il en ressort clairement aussi que selon l'Organe d'appel une démonstration de l'"évolution imprévue des circonstances" était nécessaire pour satisfaire à l'article XIX du GATT de 1994.

L'Australie s'est focalisée sur l'obligation qu'avaient les autorités américaines, durant leur enquête, de démontrer que l'accroissement des importations en l'espèce s'était produit "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent accord ...".

Le texte de l'article XIX du GATT de 1994 dit: "en quantités tellement accrues et à des conditions telles ...". [*Pas d'italique et non souligné dans l'original.*] Si le mot "et" pouvait avoir été lu comme "ou", c'est-à-dire si la clause "par suite de l'évolution imprévue des circonstances" ne s'était pas nécessairement appliquée à la clause "en quantités tellement accrues", alors il aurait été permis d'agir en vertu de l'article XIX même en l'absence d'accroissement des importations, contrairement à l'interprétation faite dans le cadre du GATT de 1947.

Il est difficile d'imaginer quel "changement des conditions de concurrence" satisferait à l'obligation de démontrer l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" pour observer l'article XIX du GATT de 1994. La question devrait être considérée cas par cas.

L'Australie considère que cela ne peut certainement pas être le cas dans l'affaire portée devant le Groupe spécial. Si les importations de certaines découpes se sont peut-être accrues plus que

⁷ GATT/CP/106, 27 mars 1951.

d'autres, cela ne constitue pas plus un changement des "conditions de concurrence" que s'agissant de tout accroissement des importations. Autoriser à "démontrer" ainsi l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" équivaudrait à considérer que tout accroissement des importations est une "évolution imprévue des circonstances": cela aurait pour effet de rayer cette prescription des règles de l'OMC.

La définition de la "branche de production nationale" qui a été utilisée dans l'enquête de l'ITC est-elle compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et avec le GATT de 1994?

5. L'ITC a dit qu'il y avait une certaine intégration verticale et des participations croisées entre les entreprises des segments des éleveurs, des engraisseurs, des conditionneurs et des dépeceurs dans la branche de production. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne contestent pas ce fait lui-même, mais soutiennent qu'il y a peu d'exemples de cet ordre dans la branche de production aux États-Unis. Dans la pratique de l'OMC en matière de règlement des différends (par exemple, *CE – Bananes III*), les entreprises intégrées verticalement ont été considérées comme des fournisseurs potentiels de services de distribution similaires. Selon le même raisonnement, tout éleveur ou engraisseur d'agneaux vivants pouvait en même temps exercer, potentiellement ou effectivement, des activités de conditionnement ou de dépeçage. Sur quelle base ces producteurs potentiels de viande d'agneau pouvaient-ils être exclus de la branche de production nationale qui produisait des produits similaires ou directement concurrents?

Réponse 5

En ce qui concerne l'observation du Groupe spécial, l'Australie conteste toute insinuation des États-Unis quant à l'existence d'un degré d'intégration verticale poussé entre les quatre segments de la branche de production, de même que toute allégation suivant laquelle il ne pourrait pas y avoir de dissociation des activités. Les États-Unis n'ont produit aucune preuve montrant que l'"intégration verticale" était un aspect qui empêchait l'ITC d'évaluer les renseignements financiers pour déterminer si un dommage grave était subi par les producteurs effectifs ou allait leur être causé de manière imminente. En réalité, il ressort de tous les éléments de preuve figurant dans le rapport de l'ITC que l'"intégration verticale" est très limitée. Très peu, si ce n'est aucun, des 70 000 éleveurs font partie d'une activité qui soit intégrée verticalement avec celle des conditionneurs et/ou des dépeceurs. Si l'"intégration verticale" était un aspect à considérer, on se serait attendu à ce que les entreprises en question occupent une place notable dans la sélection des entreprises faite par l'ITC. Or, nous constatons que, sur les 49 éleveurs et éleveurs/engraisateurs ayant fourni des renseignements financiers en tant qu'éleveurs, 42 n'étaient même pas intégrés avec des engraisseurs et encore moins avec des conditionneurs et/ou des dépeceurs. S'il est effectivement dit dans le rapport de l'ITC, à la page II-12, que "[c]ertains éleveurs exercent plusieurs activités en relation avec l'élevage de moutons, telles que l'engraissement et parfois l'abattage des agneaux", il faut en déduire en l'occurrence que ces éleveurs ne sont pas intégrés avec des conditionneurs ou des dépeceurs dans le cadre d'opérations commerciales substantielles (en dépit de ce qui est donné à entendre au paragraphe 66 de la première communication des États-Unis). Si l'on doit considérer que ces opérations relèvent des segments du conditionnement et/ou du dépeçage, alors les activités de conditionnement/dépeçage de ces entreprises auraient dû être prises en compte dans le questionnaire de l'ITC – il s'avère que tel n'a pas été le cas. En outre, le fait que certains conditionneurs puissent avoir des activités d'engraissement et que d'autres engraisseurs puissent avoir des activités d'élevage ne justifie pas que ces engraisseurs soient d'emblée inclus dans la "branche de production nationale", sans parler des éleveurs indépendants.

S'agissant de l'analogie avec l'affaire *Bananes II*⁸, dans la définition de la "branche de production nationale" donnée à l'article 4:1 c) de l'Accord SG il est fait référence à "l'ensemble des

⁸ WT/DS27/R/USA.

producteurs". Il n'est pas question de producteurs "potentiels", mais seulement de producteurs effectifs. La présente affaire concerne les producteurs effectifs de viande d'agneau et porte sur le point de savoir si, du fait de l'accroissement des importations, il y avait l'imminence évidente d'un dommage grave pour l'ensemble de ces producteurs. Une entreprise qui ne produit pas de viande d'agneau, y compris celle qui n'en produit plus, ne peut pas être menacée d'un dommage grave causé par l'accroissement des importations de viande d'agneau. Les accords de l'OMC en matière d'antidumping et de mesures compensatoires comportent des définitions du dommage qui incluent la notion d'un "retard important dans la création [d'une branche de production]". Toutefois, cela ne vaut pas pour l'Accord sur les sauvegardes. En l'espèce, il est convenu que la "branche de production nationale" existe, et les divergences de vues concernent la portée véritable de cette branche de production.

Dans l'affaire *Bananes III*, l'Organe d'appel a dit ceci au paragraphe 227 du document WT/DS27/AB/R:

"À notre avis, même si une société est intégrée verticalement, et même si elle exerce d'autres fonctions liées à la production, à l'importation, à la distribution et à la transformation d'un produit, dans la mesure où elle assure également la fourniture de "services de commerce de gros" et est donc affectée à ce titre par une mesure particulière d'un Membre pour ce qui est de la fourniture de ces "services de commerce de gros", ladite société est un fournisseur de services relevant de l'AGCS."

À supposer, par analogie, qu'il y ait eu une entreprise intégrée verticalement, de l'élevage au dépeçage. La partie de cette entreprise qui produisait et donc fournissait des agneaux destinés à l'engraissement pouvait potentiellement vendre ces agneaux destinés à l'engraissement à un parc d'engraissement extérieur. Cette partie de l'entreprise serait impliquée dans la vente, mais elle ne vendrait pas le même produit que la partie de l'entreprise qui s'occupait du dépeçage. La partie de l'entreprise qui s'occupait de l'élevage exercerait encore les mêmes activités que les éleveurs indépendants et elle ne produirait pas de carcasses ni de découpes de gros et de demi-gros, mais "assurait" la production d'agneaux destinés à l'engraissement. Une entreprise commerciale pouvait acheter à des éleveurs des agneaux destinés à l'engraissement et les vendre à des parcs d'engraissement. Cette entreprise serait impliquée dans le même service potentiel, mais elle ne produirait pas d'agneaux destinés à l'engraissement en tant que marchandise, et moins encore des découpes de demi-gros de viande d'agneau.

En revanche, pour qu'un éleveur entreprenne une activité de conditionnement ou de dépeçage, c'est-à-dire pour qu'il "assure" la production de carcasses ou de découpes, il lui faut faire un investissement important. Cela n'est pas quelque chose qui peut être entrepris à la légère. S'il entreprenait cela, il produirait effectivement de la viande d'agneau, mais tant qu'il ne l'aurait pas entrepris, il n'en produirait pas. De même, toute société peut entreprendre une activité de conditionnement ou de dépeçage. En particulier, tout conditionneur ou dépeceur de viande autre que la viande d'agneau pouvait accéder à la branche de production. Cela n'est pas pertinent par rapport à la question de savoir si ces entreprises font déjà partie de la "branche de production nationale" aux fins du présent différend et si l'accroissement des importations de viande d'agneau allait leur causer un dommage grave imminent.

6. Supposons une situation du marché où virtuellement toute la valeur du produit final est ajoutée par des matières premières et des biens intermédiaires et où le segment de la branche de production qui produit le produit final est fortement concentré et a une puissance sur le marché qui lui permet de "répercuter" virtuellement tout le dommage causé par les importations de produits finals similaires ou directement concurrents sur les producteurs de ces matières premières ou de ces biens intermédiaires. Dans une telle situation, pourquoi tous ces producteurs ne seraient-ils pas inclus dans la branche de production nationale? Selon vous, en

l'absence de dommage grave subi par la branche de production qui produit le produit final par cet effet de "répercussion", deviendrait-il pratiquement impossible d'imposer des mesures de sauvegarde à des produits finals similaires ou directement concurrents d'origine étrangère? Comment l'Australie ou la Nouvelle-Zélande traiteraient-elles cette situation dans le cadre de leurs propres procédures nationales en matière de sauvegardes? Veuillez répondre de façon détaillée.

Réponse 6

Aux termes de l'Accord sur les sauvegardes, la branche de production pertinente s'entend expressément de l'ensemble des producteurs des "produits similaires ou directement concurrents" par rapport au produit visé par l'enquête. Il n'y a aucune référence dans le texte de l'Accord sur les sauvegardes à la possibilité de "répercuter" le dommage d'une certaine manière des dépeceurs aux éleveurs, ni au sens normal du terme aux "producteurs".

De plus, le cas hypothétique évoqué par le Groupe spécial semblerait ne pas être pertinent dans le différend porté devant lui. Comme le Groupe spécial l'a noté dans la question n° 10, les États-Unis ont affirmé qu'ils auraient pu arriver à une détermination de l'existence d'un dommage identique s'ils avaient limité la "branche de production nationale" aux conditionneurs et aux dépeceurs. Par conséquent, les États-Unis n'affirment pas qu'aucun dommage n'a été causé aux conditionneurs et aux dépeceurs, de sorte que les éleveurs et les engraisseurs devraient être inclus dans la "branche de production nationale".

L'ITC a déterminé la "branche de production nationale" sur la base du "produit similaire" parce qu'il y avait des producteurs du "produit similaire", en l'occurrence la viande d'agneau nationale. La détermination de la "branche de production nationale" devait dès lors être faite sur la base des entreprises qui produisaient de la "viande d'agneau nationale".⁹ Les constatations concernant le dommage, y compris le lien de causalité, ne peuvent être établies que dans le contexte de la décision prise concernant la "branche de production nationale". La "branche de production nationale" ne peut pas être choisie à partir de l'ensemble d'entreprises qui permettra d'arriver à une constatation positive de l'existence d'un dommage et de l'ensemble qui permettra d'arriver à une constatation négative - cela conduirait à une approche "à la carte" de l'Accord sur les sauvegardes qui en compromettrait les disciplines.

Les procédures de l'Australie en matière de sauvegardes sont décrites dans le document G/SG/N/1/AUS/2 et reflètent le texte de l'Accord sur les sauvegardes. Il appartiendrait à l'autorité compétente désignée (la Commission de la productivité) de les interpréter cas par cas, puis au gouvernement de décider s'il serait compatible avec les obligations de l'Australie vis-à-vis de l'OMC d'imposer une mesure sur la base du rapport de la Commission de la productivité. L'Australie n'a pas introduit de mesure de sauvegarde en vertu de l'article XIX depuis 1983 et elle n'a pas appliqué de mesure en vertu de l'Accord sur les sauvegardes de l'OMC.

L'ITC a-t-elle démontré qu'il y avait une "menace de dommage grave" due à un "accroissement des importations"?

7. Pourriez-vous préciser comment une analyse *prospective* des facteurs de dommage devrait être menée afin d'évaluer si une "menace de dommage grave" existe? Dans quelles conditions considéreriez-vous des projections de l'évolution des facteurs de dommage dans un avenir proche comme une base suffisante pour analyser la menace de dommage? Quels sont selon vous les défauts de la méthode suivie par les États-Unis pour établir ces projections en

⁹ Dans l'hypothèse où l'ITC aurait choisi les "produits directement concurrents", elle aurait dû alors décider en quoi consistaient ces produits et qui les produisait.

l'espèce? Considéreriez-vous que certains facteurs de dommage sont plus importants que d'autres pour l'analyse de la "menace" de dommage? Dans l'affirmative, lesquels? Comment cette analyse "prospective" de l'évolution future des divers facteurs de dommage pourrait-elle être autre chose que "des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités"?

Réponse 7

L'article 4:1 b) de l'Accord SG stipule que la détermination de l'existence d'une "menace de dommage grave" doit être fondée sur des éléments de preuve indiquant l'"imminence évidente" d'un dommage grave. Lorsqu'une détermination de l'existence d'un dommage grave n'est pas étayée par les éléments de preuve et, par conséquent, n'est pas établie, il faut une analyse étayée par les faits pour démontrer que la situation de la branche de production nationale changera nettement et que ce changement est imminent. (Dans l'affaire portée devant le Groupe spécial, il a été établi qu'il n'y avait pas de dommage grave.) Il ne suffit pas de s'en tenir à une analyse statique qui n'étaye pas une détermination de l'existence d'un dommage grave et de fonder une détermination de l'existence d'une menace de dommage simplement comme suit:

"Eu égard à la diminution, au cours de la période visée par l'enquête de la part de marché, de la production, des expéditions et de la rentabilité de la branche de production nationale ainsi que des prix, entre autres difficultés auxquelles celle-ci se heurte, nous concluons qu'elle est menacée de subir un dommage grave imminent."¹⁰

La période visée par l'enquête allait de 1993 à septembre 1998. Les conclusions en question étaient fondées sur un ensemble inadéquat de données, qui portaient jusqu'à septembre 1998 pour certaines entreprises et seulement jusqu'à 1997 pour d'autres entreprises de la "branche de production nationale". Le rapport de l'ITC n'analyse pas en quoi "la diminution" et les "autres difficultés" durant la période visée par l'enquête prouvaient l'imminence évidente d'un dommage grave en février 1999 et encore moins en juillet 1999 quand la décision d'appliquer la mesure a été prise.

Dès lors que les entreprises de la "branche de production nationale" ne peuvent pas présenter des faits prospectifs qui permettent, à l'issue d'une évaluation, de déterminer qu'un dommage grave va se produire d'une manière imminente, une mesure de sauvegarde ne peut pas être appliquée. Comme une mesure ne peut être appliquée qu'en cas d'imminence évidente de ce dommage grave, il ne s'agit plus de prévisions à long ni même à moyen terme.

Les mesures qui sont décidées sur la base d'une menace de dommage exclusivement sont, à juste titre, rares. Étant donné qu'il est possible de prendre rapidement des mesures conformément à l'article 6 de l'Accord SG dans des circonstances critiques, le bien-fondé des mesures prises sur la base d'une "menace de dommage grave" est limité. De telles mesures ne peuvent être prises que lorsque le Membre a des éléments de preuve suffisants pour déterminer qu'un dommage grave est imminent. L'Accord sur les sauvegardes ne prévoit pas l'application de mesures sur la base d'une "menace de dommage grave" à titre de précaution, ou comme prix de consolation pour les requérants, lorsqu'une enquête ne permet pas de prouver l'existence d'un dommage grave effectif.

8. Veuillez clarifier l'argumentation reflétée au paragraphe 13 de la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande et au paragraphe 37 de la déclaration orale de l'Australie (ainsi que les arguments similaires dans vos premières communications écrites). En particulier, vous semblez faire valoir à la fois que la branche de production aux États-Unis connaît une régression prolongée à cause du recul de la consommation, du fait que la demande de viande d'agneau s'est contractée en fonction de l'évolution des goûts des consommateurs (c'est-à-dire que l'offre aux États-Unis était notablement supérieure à la demande), et que les importations se sont accrues

¹⁰ Page I-21 du rapport de l'ITC.

pour répondre à une demande qui n'était pas satisfaite par l'offre intérieure (c'est-à-dire que l'offre aux États-Unis était notablement inférieure à la demande). Cette interprétation de votre argumentation est-elle correcte? Veuillez donner des explications.

Réponse 8

Indépendamment du fait que la consommation totale de viande d'agneau aux États-Unis est en régression, aux États-Unis l'offre est insuffisante pour satisfaire la demande. Il y a donc entre l'offre et la demande intérieures un écart que les importations viennent combler. Le fait que cet écart se creuse (c'est-à-dire qu'un accroissement des importations est nécessaire pour satisfaire la demande) s'explique du fait qu'aux États-Unis l'offre décroît à un rythme plus rapide que la demande. Dans la mesure où l'offre se contracte plus vite que la demande, les importations ont tendance à augmenter. Cela ne signifie pas que les importations évincent la production aux États-Unis. C'est même l'inverse qui se produit puisque, au fur et à mesure que l'offre aux États-Unis décroît, elle crée une demande d'importations.

Du côté de l'offre, la production d'agneau aux États-Unis n'a cessé de régresser parce que le segment de l'élevage est inefficace, avec des coûts élevés, une rentabilité faible et par conséquent des investissements faibles par rapport à d'autres systèmes de production agricole dans le pays. De ce fait, des ressources productives continuent d'être transférées au profit d'autres activités plus rentables – en particulier la production de bœuf. Cette tendance, qui prédomine dans le segment de l'élevage, restreint la production en dépit des prix élevés des agneaux et de la viande d'agneau par rapport aux autres viandes rouges commercialisées aux États-Unis. Cette évolution s'observe depuis plusieurs décennies.

Comme la production d'agneau est en régression, la consommation de viande d'agneau, à son tour, est également restreinte. Les revenus très élevés et en hausse aux États-Unis, les préférences marquées de nombreux groupes ethniques pour l'agneau et la progression des effectifs de ces groupes ethniques aux États-Unis n'ont pas bénéficié à la viande d'agneau dans ce pays au niveau de la vente au détail. La contraction de l'offre limite la capacité des détaillants de promouvoir la vente d'agneau, maintient les prix à des niveaux supérieurs à ceux des autres viandes et empêche la viande d'agneau de soutenir la concurrence des autres viandes au niveau de la vente au détail. La consommation totale de viande rouge continue d'ailleurs de progresser alors que celle de viande d'agneau diminue au fur et à mesure que la production dans le pays continue de chuter.

Bien que la production et la consommation de viande d'agneau aux États-Unis soient en diminution, les données pour 1993-1997 présentées dans le graphique 3 de la page 40 du texte anglais de la première communication de l'Australie¹¹ montrent que les importations n'évinçaient pas la production nationale durant la période visée par l'enquête. En fait, les importations ne sont pas parvenues à stabiliser l'offre.

L'ITC s'est essentiellement focalisée sur l'accroissement des importations en 1998, mais la tendance des importations durant cette période ne réfute guère le fait que les importations n'évinçaient pas la production nationale. Plus précisément, quand l'offre intérieure a cessé de diminuer en 1998, le rythme de l'accroissement des importations s'est ralenti, ce qui reflétait le léger redressement de l'offre intérieure. Toutefois, il y a eu au même moment un accroissement de la consommation intérieure, d'où l'accroissement des importations pendant la période intermédiaire de 1998.

Du côté de la demande, le secteur n'a généralement pas percé sur le marché en proposant des agneaux trop gros et de mauvais rapport, il n'a pas réussi à se positionner sur les marchés de la "restauration rapide" alors que dans ce domaine il y a eu une promotion efficace pour le bœuf et la

¹¹ Voir également la pièce n° 10 du volume 1 de la pièce n° 28 de l'Australie.

volaille, et il n'a pas su coopérer efficacement avec les détaillants pour promouvoir l'agneau ou attirer de nouveaux clients.

C'est donc l'évolution conjuguée de l'offre et de la demande intérieure qui pose des problèmes chroniques à tous les segments de la branche de production, et non la concurrence des produits importés.

9. Quels renseignements spécifiques dans le rapport de l'ITC montrent que l'effet de la suppression des subventions en vertu de la Loi sur la laine était encore ressenti après 1996?

Réponse 9

L'argumentation de l'Australie n'est pas fondée simplement sur les constatations figurant dans le rapport de l'ITC, car il y a une divergence de vues au sujet des implications correspondantes telles qu'elles sont présentées, par exemple, aux pages II-78-79. L'Australie fait valoir que le rapport de l'ITC sous-estime l'effet de la suppression des subventions.

Ainsi, l'Australie juge préoccupant le traitement des subventions du point de vue non seulement de la déstabilisation du marché, mais aussi à cause de la comparaison viciée qui est faite dans le rapport de l'ITC entre des périodes différentes. Même si les derniers versements remontent à 1996, pour faire une analyse comparative l'effet de la suppression des subventions doit être pris en compte lorsque les autres facteurs sont considérés.

L'effet de la suppression des subventions en vertu de la Loi sur la laine est manifeste dans tout le rapport de l'ITC.

En ce qui concerne la comparaison, il ressortait du tableau figurant à la page¹² de la première communication de l'Australie, tiré des données présentées dans le rapport de l'ITC, que toute baisse de la rentabilité apparente des éleveurs était entièrement due à la suppression des subventions en vertu de la Loi sur la laine. De même, à la page II-78 du rapport de l'ITC, il est estimé que les producteurs de laine aux États-Unis auraient reçu 60 millions de dollars supplémentaires si les subventions n'avaient pas été supprimées (vraisemblablement durant la période visée par l'enquête).

Les discussions dont il était rendu compte aux pages II-78-79 (dernier paragraphe et trois premiers paragraphes complets, respectivement) faisaient ressortir les positions (conflituelles) concernant l'effet de l'abrogation du programme de subventions.

Dans le dernier paragraphe de la page I-24, dont le texte se poursuit sur la page I-25 du rapport de l'ITC, il est reconnu que cet effet a été ressenti au-delà de 1997.

Il est encore fait référence à la Loi sur la laine au dernier paragraphe de la page I-17, au deuxième point de la page I-30 et à l'avant-dernier paragraphe de la page 31.

10. Les États-Unis ont fait valoir que même si la définition de la branche de production nationale s'entendait seulement des conditionneurs, des conditionneurs/dépeceurs et des dépeceurs, l'enquête aurait conduit à une détermination de la nécessité d'une mesure de sauvegarde pour prévenir une "menace de dommage grave" et faciliter l'ajustement. Quels éléments spécifiques du rapport de l'ITC vous amènent à penser que cette déclaration est infondée?

¹² Après le paragraphe 153.

Réponse 10

Un point de droit critique consiste à savoir si les États-Unis peuvent seulement appliquer une mesure après une constatation valable de leur autorité compétente concernant le dommage, ou bien s'il est possible de réécrire une constatation non valable *a posteriori* pour justifier des mesures appliquées conformément à une constatation non valable. Le rapport de l'ITC est fondé sur une définition particulière de la "branche de production nationale". Si celle-ci est viciée, l'enquête et la détermination sont viciées et ne peuvent pas être corrigées.

De fait, les États-Unis ont admis au paragraphe 123 de leur première communication que l'ITC n'était pas arrivée à une détermination sur la base d'une définition de la "branche de production nationale" autre que sa définition viciée:

"Bien qu'elle ait rassemblé des données concernant les divers facteurs économiques pour chacun des quatre segments de la branche de production, l'ITC n'a pas établi des déterminations distinctes de l'existence d'une menace de dommage pour chacun des segments et n'était pas tenue de le faire."

Faute de détermination fondée sur une "branche de production nationale" dûment définie, pour que le Groupe spécial confirme l'application de mesures fondées sur une "branche de production nationale" dûment définie, il devrait à la fois déterminer que les éléments de preuve versés au dossier permettaient une telle détermination et entreprendre une enquête *de novo* sur la base du dossier de l'ITC. Le Groupe spécial a pour tâche de déterminer si l'application des mesures est compatible avec les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes et non d'entreprendre une enquête *de novo* pour déterminer si l'application des mesures aurait pu être compatible avec l'Accord sur les sauvegardes si la détermination fondamentale avait été établie en conformité avec l'Accord sur les sauvegardes.

L'analyse du lien de causalité est aussi fondamentalement différente selon la définition de la "branche de production nationale". La situation des éleveurs et des engraisseurs n'est plus considérée dans l'analyse concernant le dommage, mais entre plutôt dans l'analyse des facteurs causant un dommage aux dépeceurs et aux conditionneurs. Le rapport de l'ITC n'essaie pas de traiter cette question et ne présente pas d'éléments de preuve versés au dossier à ce sujet.

En conséquence, l'Australie estime que les États-Unis ne peuvent pas corriger la définition erronée de la "branche de production nationale" en réécrivant le rapport de l'ITC.

L'Australie souhaite quant à elle faire les observations suivantes.

Pour les conditionneurs et les dépeceurs, hormis la production et les expéditions de viande d'agneau, l'enquête reflétée dans le rapport de l'ITC a été fondée essentiellement sur le questionnaire de l'ITC. L'échantillon des entreprises retenu par l'ITC était dépourvu de base statistique et toutes les conclusions qui pourraient en être tirées sont d'ordre spéculatif et ne satisfont donc pas aux prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG. De même, en raison de la qualité des données l'analyse des facteurs est inadéquate, et ne satisfait donc pas non plus à l'article 4:2 a) de l'Accord SG. Bien que ces déficiences en ce qui concerne les conditionneurs et les dépeceurs aient déjà été exposées dans le cadre de la première communication de l'Australie, celle-ci tient à ajouter les observations ci-après.

Il ressortait des données du Département de l'agriculture des États-Unis qu'il y avait eu un accroissement des expéditions entre janvier et septembre 1998 par rapport à la même période de 1997.¹³ Les données de l'ITC montraient que la production des conditionneurs avait fluctué durant la

¹³ Troisième paragraphe complet de la page I-18 du rapport de l'ITC.

période visée par l'enquête, alors que celle des dépeceurs avait eu tendance à croître durant la même période.¹⁴

En outre, la capacité des conditionneurs a augmenté durant la dernière partie de la période visée par l'enquête, ce qui a été une cause importante de la diminution de l'utilisation de la capacité. La capacité des dépeceurs a notablement augmenté durant la période visée par l'enquête et c'est cela, et non les importations, qui a causé la diminution de l'utilisation de la capacité.¹⁵

Pour les conditionneurs comme pour les dépeceurs, la productivité est restée constante durant la période visée par l'enquête.¹⁶

Les États-Unis n'ont pas recueilli de données sur l'emploi pour les conditionneurs et les dépeceurs, en violation de l'article 4:2 a) de l'Accord SG.

Il n'est pas fourni de renseignements sur les profits et les pertes en tant que tels des conditionneurs et des dépeceurs dans le rapport public de l'ITC, apparemment en violation de l'article 4:2 a) de l'Accord SG.

La même argumentation de l'Australie vaut aussi pour ce qui est de l'absence de démonstration, dans le rapport de l'ITC, de l'imminence évidente d'un dommage grave. Il y a là encore le problème des données anecdotiques.

En outre, dans son rapport l'ITC présente ainsi sa constatation concernant le dommage dans la note de bas de page 61 figurant à la page I-16:

"Si nous constatons que tous les secteurs témoignent d'une menace de dommage grave, nous reconnaissons que l'effet économique de l'accroissement [*non spécifié*] peut se manifester de différentes manières et à différents moments dans les quatre différents secteurs." [*La mention en italique ne figurait pas dans l'original.*]

Ainsi, il était seulement constaté dans le rapport de l'ITC que " tous les secteurs témoignent d'une menace de dommage grave". [*Pas d'italique et non souligné dans l'original.*] Le rapport de l'ITC reconnaissait aussi que l'effet économique peut se manifester de différentes manières et à différents moments. Il ne peut rien être déduit sur ce que cela signifierait pour les conditionneurs et les dépeceurs eux-mêmes. En réalité, cela renforce seulement la position de l'Australie quant à l'incompatibilité, par rapport à l'article 4:1 b) et 4:2 a) et b) de l'Accord SG de la définition de la "branche de production nationale" dans le rapport de l'ITC. Il s'avère donc que l'ITC n'a pas constaté l'imminence évidente d'un dommage grave et qu'elle n'avait pas pu constater que sa "branche de production nationale" était menacée d'un dommage grave puisqu'elle n'avait pas cherché à cumuler ses constatations pour les quatre segments et qu'elle n'avait donc pas pu faire une constatation pour l'ensemble des producteurs.

Par conséquent, le rapport de l'ITC ne démontrait pas d'une manière conforme à l'article 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord SG que les conditionneurs et les dépeceurs étaient menacés d'un dommage grave imminent.

En outre, même si le Groupe spécial autorisait les États-Unis à entreprendre une enquête *de novo*, sur la base du rapport de l'ITC, pour savoir si les conditionneurs et les dépeceurs étaient menacés d'un dommage grave imminent, cela ne réglerait pas la question du lien de causalité.

¹⁴ Note de bas de page 78 figurant aux pages I-18-19 du rapport de l'ITC.

¹⁵ Voir le deuxième paragraphe complet de la page I-20 du rapport de l'ITC.

¹⁶ Voir le troisième paragraphe complet de la page I-20 du rapport de l'ITC.

Comme noté plus haut, l'analyse du lien de causalité est fondamentalement différente selon la définition de la "branche de production nationale". Dans le rapport de l'ITC, il est procédé à l'analyse du lien de causalité, encore une fois, pour les quatre segments de la branche de production et les affirmations qui y sont faites concernant la cause substantielle ne pouvaient pas faire l'objet d'un réexamen dans le cadre d'une enquête *de novo* sur la base du rapport de l'ITC. En outre, cela ne réglerait pas la question de savoir sur quelle base les États-Unis pourraient alléguer avoir observé l'article 5:1 de l'Accord SG – si la démonstration avait été faite pour la définition plus large de la "branche de production nationale" dans le rapport de l'ITC, comment pourrait-elle valoir maintenant pour la "branche de production nationale" plus restreinte ne comprenant que les conditionneurs et les dépeceurs?

L'Australie estime donc, au contraire, que, même si les États-Unis étaient autorisés à essayer de réparer le choix erroné de la "branche de production nationale" par un réexamen du rapport de l'ITC, ils ne satisferaient toujours pas aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.

11. Sur quelle(s) déclaration(s) du rapport de l'ITC vous fondez-vous pour affirmer que l'ITC a fait une "constatation" suivant laquelle il n'y avait pas de dommage grave?

Réponse 11

Par exemple, le premier paragraphe de la page I-29 dit ceci:

"la branche de production de viande d'agneau des États-Unis ne subit pas actuellement de dommage grave, mais est plutôt menacée d'un dommage grave".

Outre le passage cité, dans son rapport l'ITC cherche à déterminer si l'accroissement des importations est une cause substantielle de dommage grave ou de menace de dommage grave pour la "branche de production nationale". Pour cela, elle considère d'abord si la "branche de production nationale" subit un dommage grave ou si elle est menacée d'un dommage grave. Si dans cette première étape elle constate seulement l'existence d'une menace de dommage, elle est limitée à l'existence de cette menace dans son analyse du lien de causalité. Par conséquent, en toute logique, une constatation dans le rapport de l'ITC de l'existence d'une menace de dommage seulement dans une première étape signifie qu'il n'y avait pas de dommage grave effectif.

La constatation de l'ITC suivant laquelle l'accroissement des importations était une "cause substantielle" de menace de dommage grave est-elle conforme à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994?

13. Nous prenons note des arguments suivants de la Nouvelle-Zélande: i) s'il y avait trois causes égales de menace de dommage grave parmi lesquelles figuraient les importations, celles-ci seraient une "cause minoritaire" de la menace de dommage grave (paragraphe 51 de la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande), et ii) une détermination selon laquelle une menace de dommage grave a été causée par l'accroissement des importations alors qu'en réalité tout ce dommage n'a pas été causé par l'accroissement des importations équivaut à imputer à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs (paragraphe 57 de la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande).

- b) Question posée à l'Australie: Considérez-vous que les importations doivent être la seule cause de dommage grave ou de menace de dommage grave pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée? Dans l'affirmative, comment conciliez-vous votre thèse avec la référence qui est faite dans l'article 4:2 b) aux facteurs autres qu'un accroissement des importations qui causent un dommage**

"en même temps"? Si ce n'est pas là une interprétation correcte de votre argument, veuillez donner des explications.

Réponse 13

En vertu des articles 2:1 et 4:2 à la fois de l'Accord sur les sauvegardes, pour qu'une mesure puisse être appliquée il faut avoir prouvé que l'accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave à la "branche de production nationale". Si l'accroissement des importations cause ou menace de causer seulement un dommage moindre¹⁷, les prescriptions des articles 2:1 et 4:2 de l'Accord SG ne sont pas observées.

L'article 4:2 b) de l'Accord SG renforce la prescription suivant laquelle une mesure ne peut pas être appliquée lorsqu'un dommage grave est causé à la branche de production nationale mais qu'une partie de ce dommage est due à des facteurs autres que les importations. La dernière phrase de l'article 4:2 b) de l'Accord SG se lit comme suit:

"Lorsque des facteurs autres qu'un accroissement des importations causent un dommage à la branche de production nationale en même temps, ce dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations." [*Pas d'italique et non souligné dans l'original.*]

Selon ce libellé, si les importations et les facteurs autres se conjuguent pour causer un dommage grave ou une menace de dommage grave, l'aggravation du dommage causé par les facteurs autres ne peut pas être considérée dans l'analyse visant à déterminer si les importations causent un dommage grave. En faisant référence à un "dommage" et non à un "dommage grave", le libellé renforce l'idée que pour déterminer l'existence d'un dommage grave tout effet contributif des facteurs autres que les importations au dommage que subit la "branche de production nationale" doit être exclu dans la mesure où les effets de ces facteurs sur la branche de production nationale se font ressentir simultanément (c'est-à-dire "en même temps") par rapport aux effets des importations. Dès lors que tout dommage imputable à des facteurs autres est exclu, si le dommage causé par les importations n'est pas grave, des mesures ne peuvent pas être appliquées.

14. Dans l'hypothèse où l'accroissement des importations était l'une des trois causes égales de dommage grave, selon vous, cela signifierait-il par définition qu'une mesure de sauvegarde ne pourrait pas être appliquée? Qu'en serait-il s'il pouvait être montré que la part du dommage imputable à l'accroissement des importations en soi pouvait être qualifiée de dommage "grave" (c'est-à-dire que le dommage total subi par la branche de production dépassait de loin le seuil du "dommage grave", de sorte que le tiers de ce niveau de dommage était encore "grave")?

Réponse 14

Veuillez vous reporter également à la réponse à la question 13.

Si l'accroissement des importations cause un dommage grave à la "branche de production nationale" au sens de l'article 4 de l'Accord SG, cette condition pour l'application d'une mesure est dès lors satisfaite. Toutefois, l'hypothèse envisagée ci-dessus est peu probable, surtout en cas de "menace de dommage grave".

¹⁷ Par exemple, un "dommage important" seulement au sens des accords de l'OMC en matière d'antidumping et de mesures compensatoires.

La mesure imposée par le Président des États-Unis, qui est différente de la recommandation de l'ITC, est-elle compatible avec les obligations des États-Unis par rapport à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994?

15. Vous semblez considérer que l'article 5:1 impose, lorsqu'une mesure doit être appliquée, que celle-ci soit la mesure la moins restrictive pour le commerce nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. Est-ce là une interprétation correcte de votre thèse? Sinon, veuillez donner des explications. Comment selon vous la charge de la preuve devrait-elle être répartie dans le cadre de l'article 5:1?

Réponse 15

En ce qui concerne ce qui est imposé par l'article 5:1 de l'Accord SG, l'Organe d'appel a dit ceci au paragraphe 103 de son rapport dans l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*:

"Pour ces raisons, nous confirmons la constatation du Groupe spécial figurant au paragraphe 7.101 de son rapport, selon laquelle la première phrase de l'article 5:1 impose à un Membre qui applique une mesure de sauvegarde l'*obligation* de faire en sorte que cette mesure n'est *pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire* pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". [Pas d'italique et non souligné dans l'original.]

La thèse de l'Australie est que la nécessité doit être considérée dans le contexte de l'accroissement des importations, non seulement parce qu'elle est l'objet des mesures appliquées en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994, mais aussi parce que la mesure est une mesure à la frontière et qu'à ce titre elle doit viser les importations accrues.

La question de la charge de la preuve dépend de l'obligation. L'Australie estime que les États-Unis avaient l'obligation de veiller à ce que les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG soient satisfaites avant d'appliquer la mesure. Conformément à l'article 26 de la Convention de Vienne, les Membres ont l'obligation d'observer l'Accord sur l'OMC, y compris l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT de 1994. Cette obligation ne peut être satisfaite qu'avant d'appliquer la mesure, et non pas ultérieurement au stade d'un différend. Les États-Unis auraient donc dû arriver à une détermination formelle avant le 7 juillet 1999. Bien entendu, l'Australie considère également qu'ils auraient dû notifier cela au Comité des sauvegardes et que leurs constatations et conclusions motivées auraient dû être publiées. Mais même en l'absence de cela, les États-Unis auraient dû encore arriver à la détermination.

Si le Groupe spécial convient que la détermination aurait dû être notifiée au Comité des sauvegardes et que les constatations et les conclusions motivées auraient dû être publiées, alors les États-Unis sont en infraction et la mesure est non conforme, puisqu'ils admettent qu'ils ne l'ont pas fait.

Si, en revanche, le Groupe spécial ne souscrit pas à ce dernier point, mais convient effectivement que les États-Unis auraient dû établir la détermination avant d'appliquer la mesure, alors l'Australie considère que les États-Unis ont encore l'obligation de produire les éléments de preuve. En l'occurrence, la charge de la preuve est reportée sur l'Australie, qui doit réfuter l'argumentation des États-Unis. Bien entendu, si les États-Unis ne peuvent pas produire les éléments de preuve parce que ceux-ci n'existent pas, alors les États-Unis sont en infraction et la mesure est non conforme. Si les États-Unis refusent de produire les éléments de preuve, mais refusent d'admettre que ceux-ci n'existent pas, alors l'Australie estime que le Groupe spécial devrait en tirer des déductions défavorables.

Et, même si le Groupe spécial constatait que l'Australie devait établir *prima facie* le bien-fondé de sa thèse en se fondant sur les faits plutôt que sur l'obligation juridique qui incombait aux États-Unis d'avoir fait la détermination avant d'imposer la mesure, c'est bien ce qu'a fait l'Australie. Comme celle-ci l'a montré, le rapport de l'ITC arrivait à la conclusion que la mesure devait être moins restrictive que celle imposée. En outre, le rapport de l'ITC établissait que la "branche de production nationale" ne subissait pas de dommage grave même avec un accroissement des importations au niveau observé en 1998. Il n'a pas été expliqué pourquoi les importations devraient être ramenées à ce niveau. En outre, avec ce niveau d'importations accrues un dommage grave n'était pas subi et encore moins causé du fait de l'accroissement des importations, de sorte que rien ne justifie de restreindre ces importations par une surtaxe additionnelle punitive. L'Australie a établi *prima facie* que la mesure est incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord SG. En conséquence, c'est aux États-Unis qu'il incombe de démontrer qu'ils ont observé l'article 5:1 de l'Accord SG. L'Australie reviendra sur les observations faites par les États-Unis dans leur première communication et dans leur déclaration à la réunion du Groupe spécial des 25-26 mai 2000 dans sa communication à titre de réfutation.

16. Compte tenu du nombre infini de mesures de sauvegarde potentielles qui pourraient être appliquées, comment un Membre pourrait-il déterminer de manière définitive que la mesure qu'il a choisi d'appliquer était effectivement *la mesure la moins restrictive pour le commerce nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement?*

Réponse 16

Cela n'était pas possible et l'Australie n'a pas fait valoir que cela était possible.

17. Sur quelle base, précisément, faites-vous valoir que la mesure appliquée par les États-Unis est plus restrictive que la mesure recommandée par l'ITC, compte tenu du fait que la mesure recommandée était d'une durée de quatre ans alors que la mesure appliquée est d'une durée de trois ans seulement?

Réponse 17

La mesure effectivement appliquée est plus restrictive que la recommandation de l'ITC car:

- elle assujettit à un droit additionnel les importations dans le cadre du contingent durant les trois années, alors que l'ITC recommandait l'application du taux consolidé;
- elle assujettit à un droit beaucoup plus élevé les importations hors contingent durant les trois années. Le taux pour la troisième année (24 pour cent) est d'ailleurs encore supérieur au taux recommandé par l'ITC pour la première année (20 pour cent).

Comme l'Australie l'a noté au paragraphe 73 de sa déclaration liminaire le 25 mai 2000, elle n'arrive pas à voir en quoi l'observation des États-Unis concernant la différence de durée est pertinente par rapport à la question de la nature "plus restrictive". Si les États-Unis avaient appliqué la recommandation de l'ITC, ils auraient pu abroger la mesure avant la fin de la période de quatre ans. De même, comme les États-Unis ne se sont pas engagés à ne pas proroger la mesure effectivement appliquée, cela signifie qu'ils pourraient la proroger de sorte que sa durée serait de huit ans au total. En résumé, la période d'application initiale annoncée ne détermine pas la durée de la mesure. Par conséquent, la différence entre la période d'application de la mesure recommandée et celle de la mesure appliquée n'est pas pertinente par rapport au point de savoir laquelle des mesures est plus restrictive que l'autre.

En outre, l'article 7:1 de l'Accord SG dispose que:

"Un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que pendant la période nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement."

Cette obligation est distincte de celle de l'article 5:1 de l'Accord SG, c'est-à-dire que les obligations concernant "la mesure" dans laquelle la mesure est appliquée et la "période" pendant laquelle la mesure est appliquée sont des obligations distinctes. Ainsi, si les États-Unis avaient appliqué la recommandation de l'ITC et qu'il avait été ensuite constaté lors du réexamen de la mesure au milieu de la période d'application qu'il n'était plus nécessaire d'appliquer celle-ci pendant quatre ans, ils auraient été tenus par les règles de l'OMC d'abroger la mesure avant la fin de la période de quatre ans.

18. L'article 5:1 dispose qu'"[u]n Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ... un dommage grave et faciliter l'ajustement". Pour satisfaire à cette condition, un Membre qui impose une mesure de sauvegarde doit-il appliquer, par exemple, i) une mesure "efficace", ii) la mesure la moins restrictive pour le commerce, iii) une mesure "proportionnée", ou autre chose?

Réponse 18

En cas de "menace de dommage grave", l'application de la mesure à la frontière vise nécessairement les importations accrues dont il est allégué qu'elles vont causer un dommage grave de manière imminente. La mesure serait ainsi "efficace" en ce sens qu'elle restreindrait *potentiellement* le niveau des importations accrues projeté. Toutefois, cela ne signifie pas qu'elle restreindrait le niveau actuel des échanges commerciaux. Par exemple, s'il avait été déterminé que les importations allaient doubler immédiatement et que tout accroissement supérieur à 50 pour cent causerait un dommage grave, le niveau d'accroissement des importations pourrait être ramené à 50 pour cent.

Conformément à l'article 5:1 de l'Accord SG, la mesure ne doit pas être "plus restrictive qu'il n'est nécessaire ...". Il n'y aura donc forcément pas de formule unique pour déterminer la mesure dans laquelle la mesure doit être appliquée, ce qui doit être décidé cas par cas.

La mesure doit être limitée à ce qui est nécessaire simplement pour prendre en compte le dommage imputé à l'accroissement des importations et non tous les autres facteurs affectant la "branche de production nationale" en question. La mesure ne peut donc pas être disproportionnée par rapport aux circonstances.

L'exclusion du Canada, du Mexique et d'Israël de la mesure de sauvegarde est-elle compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994?

19. À la lumière de la note interprétative relative à l'Annexe 1A de l'Accord instituant l'OMC, quel est le rapport entre l'article 2:2 et la dernière phrase de la note de bas de page 1 relative à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, d'une part, et l'article XXIV:8 b) du GATT de 1994, d'autre part?

Réponse 19

La dernière phrase de la note de bas de page 1 relative à l'article 2:1 de l'Accord SG ne fait référence qu'au rapport entre l'article XIX et l'article XXIV:8. Cette phrase ne fait référence à aucun autre paragraphe de l'article XXIV et en particulier elle ne fait pas référence à l'article XXIV:5.

S'agissant des zones de libre-échange, la dernière phrase de la note de bas de page 1 signifie simplement que les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes ne peuvent pas être utilisées pour

décider si les parties à une zone de libre-échange qui allèguent observer la définition donnée à l'article XXIV:8 b) sont autorisées à agir en vertu de l'article XIX.¹⁸

Si les dispositions d'une zone de libre-échange empêchent les parties d'agir les unes contre les autres en vertu de l'article XIX, alors on peut considérer que la dernière phrase de la note de bas de page 1 relative à l'article 2:1 de l'Accord SG autorise une dérogation à l'article 2:2 de l'Accord SG s'il est admis que la phrase a un sens quelconque. Toute autre interprétation aurait l'effet de rayer de l'Accord sur les sauvegardes cette disposition, ce qui n'est pas permis en vertu du principe de l'effet utile qui est applicable pour l'interprétation des traités.

Supposons, aux fins de l'argumentation, que les parties à une certaine zone de libre-échange puissent s'appliquer les unes aux autres l'article XIX et observer encore la définition donnée à l'article XXIV:8 b). Il n'y a rien dans l'article XIX ni dans l'article XXIV:8 b) qui stipule ou même implique qu'il peut être procédé ainsi autrement que d'une manière non discriminatoire et sur une base NPF. Même s'il pouvait être considéré que l'article XXIV:5 autorise un traitement discriminatoire dans le cadre de l'application d'une mesure prise en vertu de l'article XIX, cela ne serait pas couvert par la dernière phrase de la note de bas de page 1. En ce cas, il y aurait un conflit entre les dispositions du GATT de 1994 et celles de l'Accord sur les sauvegardes. À la lumière de la note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC, les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes prévaudraient. Ainsi, si la définition d'une zone de libre-échange au sens de l'article XXIV:8 b) autorise l'application d'une mesure de sauvegarde entre les parties à ladite zone, la mesure en question doit être appliquée sur une base non discriminatoire pour être compatible avec l'article 2:2 de l'Accord SG.

Comme l'Organe d'appel l'a dit au paragraphe 81 de son rapport dans l'affaire *Corée - Sauvegarde concernant certains produits laitiers*:

"Compte tenu du principe d'interprétation de l'effet utile, celui qui interprète un traité a le *devoir* de "lire toutes les dispositions applicables du traité de façon à donner un sens à *toutes*, harmonieusement"." [Note de bas de page 43 omise.]

Dans ce contexte, l'Australie a aussi formulé dans sa première communication des arguments fondés sur le principe du parallélisme quant au fait qu'il était incompatible avec l'article 4 de l'Accord SG d'inclure les parties à une zone de libre-échange dans l'évaluation du dommage mais de les exclure d'une manière discriminatoire de l'application de la mesure.¹⁹ C'est la seule lecture qui donne un sens à l'article 2:2 de l'Accord SG en l'espèce. Cela amène à conclure que toute mesure discriminatoire de ce type est incompatible avec l'article 2:2 de l'Accord SG et que toute mesure de ce type est par conséquent incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

¹⁸ Ces observations se réfèrent aux échanges commerciaux relevant de la zone de libre-échange.

¹⁹ Voir les paragraphes 259-265 de la première communication de l'Australie.

ANNEXE 1-8

DEUXIÈME COMMUNICATION DE L'AUSTRALIE

(29 juin 2000)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
1. INTRODUCTION	119
1.1 RÉSUMÉ DES ARGUMENTS.....	119
2. CRITÈRE D'EXAMEN ET CHARGE DE LA PREUVE	122
2.1 CRITÈRE D'EXAMEN	122
2.2 CHARGE DE LA PREUVE.....	123
3. PRINCIPALES QUESTIONS DE DROIT	124
3.1 "L'ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES"	124
3.1.1 Arguments de l'Australie	124
3.1.2 Affirmations des États-Unis	124
3.1.3 Conclusion concernant "l'évolution imprévue des circonstances"	125
3.2 ARTICLES 5:1, 3:1 ET 12:2 DE L'ACCORD SG	125
3.2.1 Obligations des États-Unis	125
3.2.2 Affirmations des États-Unis	126
3.2.2.1 Les États-Unis interprètent de manière erronée la portée de l'article 3 de l'Accord SG, ne s'intéressant qu'aux questions se rapportant à l'existence du dommage et non pas à l'étendue de la mesure appliquée	126
3.2.2.2 L'interprétation donnée par les États-Unis de l'article 5:1 de l'Accord SG menace d'éliminer l'obligation de démontrer la compatibilité avec l'Accord sur les sauvegardes.....	129
3.2.2.3 Arguments présentés par les États-Unis à l'appui de la thèse selon laquelle l'étendue de la mesure ne parvient pas à démontrer que cette dernière n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire	131
3.2.2.4 Les affirmations des États-Unis au sujet de l'article 12:2 de l'Accord SG.....	132
3.2.3 Conclusion concernant les articles 5:1, 3:1 et 12:2 de l'Accord SG	133
3.3 "BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE"	133
3.3.1 Argument de l'Australie	133
3.3.2 Affirmations des États-Unis	134

3.3.2.1	Les arguments des États-Unis concernant l'"intégration verticale" ne sont pas pertinents en l'espèce et démentent en outre le fait que l'enquête de l'ITC n'avait pas établi de base permettant de traiter la "branche de production nationale" comme si elle faisait l'objet d'une intégration verticale	134
3.3.2.2	Les États-Unis confondent une "concordance d'intérêts économiques" avec les questions se rapportant à la définition de leur "branche de production nationale", par opposition aux questions se rapportant à l'existence d'un dommage	135
3.3.2.3	Producteurs et production.....	136
3.3.2.4	Pour défendre leurs agissements, les États-Unis supposent à tort qu'ils peuvent appliquer la mesure corrective mise au point pour une définition de "branche de production nationale" à un sous-ensemble d'entreprises sans procéder à une nouvelle enquête concernant l'existence du dommage, le lien de causalité et la mesure corrective	137
3.3.2.4.1	<i>La détermination de l'ITC est entièrement fondée sur une définition fautive de "branche de production nationale"</i>	138
3.3.2.4.2	<i>Les faits concernant les conditionneurs et les dépeceurs</i>	138
3.3.3	Conclusion concernant la "branche de production nationale"	139
3.4	"MENACE DE DOMMAGE GRAVE".....	139
3.4.1	"Imminence évidente".....	139
3.4.1.1	Une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave doit être fondée sur une constatation qu'un dommage grave surviendra en l'absence d'une évolution notable des circonstances.....	140
3.4.1.2	Pour qu'il y ait menace, le dommage grave doit être imminent.....	140
3.4.1.3	Les États-Unis tentent de récrire le rapport de l'ITC concernant "l'imminence".....	141
3.4.1.4	Les États-Unis tentent de récrire le rapport de l'ITC concernant "l'existence d'une menace de dommage grave"	141
3.4.2	Prise en compte de tous les facteurs pertinents	142
3.4.2.1	Argument de l'Australie	142
3.4.2.2	Affirmations des États-Unis	142
3.4.2.2.1	<i>L'insuffisance des données concernant les éleveurs.....</i>	143
3.4.2.2.2	<i>L'insuffisance des données concernant les éleveurs/engraisers</i>	143
3.4.2.2.3	<i>L'insuffisance des données concernant les conditionneurs et les dépeceurs</i>	144

3.4.2.2.4	<i>Nombre d'entreprises de chaque segment de la branche de production ayant fourni des réponses aux questions du Groupe spécial et de l'Australie</i>	144
3.4.2.2.5	<i>L'Australie n'a pas suggéré que l'ITC aurait dû "obliger" les entreprises à répondre au questionnaire</i>	146
3.4.2.2.6	<i>Responsabilités du Groupe spécial en ce qui concerne l'évaluation de la pertinence des données et la prise en compte de l'examen des facteurs relevant de l'article 4 de l'Accord SG, en particulier de ceux énumérés à l'article 4:2 a)</i>	147
3.4.3	Lien de causalité	148
3.4.3.1	Les arguments de l'Australie	148
3.4.3.2	Les affirmations des États-Unis	149
3.4.3.2.1	<i>La référence faite par les États-Unis au groupe spécial États-Unis – Saumons créé en vertu du Code est fausse</i>	150
3.4.3.2.2	<i>Les États-Unis tentent de récrire le rapport de l'ITC concernant le lien de causalité</i>	151
3.4.4	Conclusion concernant la "menace de dommage grave"	152
3.5	MAINTIEN D'UN NIVEAU DE CONCESSIONS ET D'AUTRES OBLIGATIONS SUBSTANTIELLEMENT ÉQUIVALENT	152
3.6	NON-DISCRIMINATION – ARTICLE 2:2 DE L'ACCORD SG.....	155
3.7	LA MESURE EST UN MANQUEMENT PAR LES ÉTATS-UNIS AUX OBLIGATIONS QUI LEUR INCOMBENT AU TITRE DE L'ARTICLE II DU GATT DE 1994	157
4.	CONCLUSION	157
5.	PIÈCE JOINTE A	158

1. INTRODUCTION

1. Cette deuxième communication:

- réfute certaines déclarations et affirmations faites par les États-Unis dans leur première communication, présentée à la première réunion de fond avec le Groupe spécial, ainsi que dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial en date du 31 mai 2000;
 - rappelle les allégations et arguments principaux de l'Australie en l'espèce.
2. Les autres points de droit, de procédure et de fait déjà avancés par l'Australie devraient également être examinés pour être confirmés.

1.1 RÉSUMÉ DES ARGUMENTS

3. L'Organe d'appel a expressément indiqué dans les affaires *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures* que, pour qu'il y ait conformité avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, il fallait notamment effectivement démontrer l'existence de "l'évolution imprévue des circonstances". Il ressort par ailleurs de manière implicite des constatations de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures* qu'une telle démonstration doit être faite par un Membre durant l'enquête effectuée par l'autorité compétente de ce dernier – en l'espèce, par l'ITC dans son rapport.¹

- Le rapport de l'ITC, sur lequel est fondé le dossier qui permettra d'aboutir à une décision en l'espèce, ne contient ni examen ni démonstration de l'existence de "l'évolution imprévue des circonstances".
- Les États-Unis font valoir que "l'évolution imprévue des circonstances" peut être déduite du rapport de l'ITC compte tenu des observations formulées dans ce dernier sur le changement d'ampleur des importations de viande d'agneau réfrigérée et de viande d'agneau congelée. Les arguments des États-Unis sont à la fois trompeurs et insuffisants pour établir une démonstration positive de l'existence de "l'évolution imprévue des circonstances". De fait, le rapport de l'ITC n'examinait la proportion entre viande d'agneau réfrigérée et viande d'agneau congelée que dans le contexte de la substituabilité entre viande d'agneau nationale et viande d'agneau importée.
- Même si le Groupe spécial acceptait les arguments des États-Unis voulant que la simple mention de l'accroissement de la proportion de viande d'agneau réfrigérée constituait d'une manière ou d'une autre une démonstration de l'existence de "l'évolution imprévue des circonstances", la nécessité de la mesure prise en conséquence par les États-Unis n'en resterait pas moins extrêmement douteuse. Plus particulièrement, les arguments des États-Unis concernant l'étendue de la mesure sont fondés sur la totalité de la viande d'agneau importée. Si les États-Unis considèrent que la viande d'agneau réfrigérée est la source de la menace qui pèse sur la "branche de production nationale", leurs affirmations concernant le fondement de la mesure, y compris la mesure prise à l'encontre de la viande d'agneau congelée, sont alors fondamentalement incorrectes.

¹ Voir les questions adressées par le Groupe spécial aux parties – 31 mai 2000, réponses de l'Australie, réponse à la question 3.

- En conséquence, les États-Unis n'ont pas respecté les dispositions de l'article XIX:1 a) du GATT et la mesure prise est incompatible avec l'article XIX de ce dernier, et elle n'est donc pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes, en particulier à l'article 11:1 a) dudit accord.
4. La démonstration de la compatibilité avec l'article 5:1 de l'Accord SG est un point très pertinent de fait et de droit qui devrait faire l'objet d'une enquête et d'un rapport public comme le prévoit l'article 3:1 de l'Accord SG, et qui devrait être notifié conformément à l'article 12:2 dudit accord. Conformément à l'article 5:1 de l'Accord SG, les États-Unis étaient tenus de s'assurer que la mesure appliquée en l'espèce n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire. Une simple lecture de cet article 5:1 en parallèle des articles 3:1 et 4:2 c) indique en outre que les États-Unis étaient tenus de s'en assurer avant d'appliquer la mesure – à savoir au cours de l'enquête et dans le rapport de l'ITC.
- Ni le rapport de l'ITC ni le Président n'ont démontré, ni tenté de démontrer, que la mesure appliquée n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire, que ce soit implicitement ou expressément.
 - Les États-Unis prétendent avoir effectué un travail de modélisation après la publication du rapport de l'ITC en vue d'assurer la compatibilité mais n'ont pas apporté de preuve de ce travail ni la moindre justification de leurs actions ou de leurs constatations. Ils n'ont même pas allégué avoir démontré que la mesure n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire. De fait, l'ITC a recommandé de prendre une mesure qu'elle considérait *suffisante* (sans pour autant montrer qu'elle n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire) pour ne pas causer de dommage grave et pour faciliter l'ajustement, alors que la mesure effectivement appliquée était encore plus restrictive. Ainsi, la mesure qui a finalement été appliquée l'a été sans qu'il soit démontré, ni par l'ITC ni par le Président, qu'elle n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire.
 - Les États-Unis ne peuvent pas maintenant "assurer" la compatibilité. Une constatation expresse aurait dû être faite avant que la mesure ne soit appliquée et non pas être déduite d'un examen *de novo* du rapport de l'ITC ou de motifs établis *a posteriori*.
 - Enfin, l'Australie a démontré que la recommandation de l'ITC allait déjà au-delà de ce qui était nécessaire étant donné qu'il s'agissait d'un cas de menace sans qu'un dommage grave ait été subi.
5. La définition de "branche de production nationale" figurant dans le rapport de l'ITC ne s'appuie nullement sur l'Accord SG et est incompatible avec l'article 4:1 c) de ce dernier.
- Il existe en l'espèce un entendement commun sur ce qu'est le "produit similaire" – à savoir la viande d'agneau. Aucune tentative n'a été faite par les États-Unis pour rechercher un "produit directement concurrent". Au contraire, les États-Unis incluent les producteurs de produits *non similaires* en affirmant que, là où prévalent des conditions qu'ils définissent eux-mêmes comme étant une "chaîne de production continue" et une "concordance substantielle d'intérêts économiques", la "branche de production nationale" inclut les producteurs en amont. Dans une branche de production à plusieurs niveaux telle que celle de l'agneau et de la viande d'agneau, une telle affirmation équivaut à mettre sur un pied d'égalité l'agneau vivant et la viande d'agneau. Aucun élément textuel de l'Accord SG ne permet aux États-Unis d'appliquer de telles conditions.
 - La "concordance substantielle d'intérêts économiques", telle qu'appliquée par les États-Unis pour définir la "branche de production nationale" en l'espèce, établit une confusion entre les questions se rapportant au lien de causalité et celles qui touchent à la définition de la "branche

de production nationale". Aucun passage de l'Accord SG ne permet de définir "branche de production nationale" sur la base d'une "concordance d'intérêts économiques".

- Le cadre de l'analyse varie substantiellement en fonction de la définition que l'on donne à "branche de production nationale". L'enquête de l'ITC n'ayant pas été conforme aux prescriptions de l'article 4 de l'Accord SG, il ne peut y être remédié. La mesure reste incompatible avec les articles 2:1 et 4 dudit accord.
6. Le rapport de l'ITC n'a pas démontré que la "branche de production nationale" allait subir de manière imminente un dommage grave au sens de l'article 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord SG.
- On ne trouve dans le rapport de l'ITC aucune démonstration positive de l'existence de la menace de dommage grave ni de son imminence. En particulier, l'ITC n'a pas indiqué les circonstances nouvelles ou l'évolution des circonstances qui allaient causer un dommage grave à la branche de production nationale. En outre, l'ITC n'a pas démontré non plus pourquoi il y avait "imminence évidente" de ce dommage grave.
 - L'ITC s'est fondée sur des données insuffisantes pour établir une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave, choisissant ce faisant de ne pas examiner certains facteurs concernant certains segments de la branche de production sans en donner d'explication. Elle s'est appuyée sur une analyse statique de données allant jusqu'en septembre 1998 et, dans bien des cas, jusqu'en 1997 seulement, ce qui ne peut servir à prouver l'"imminence évidente" d'un dommage grave.
 - Globalement, les données recueillies en réponse au questionnaire qui ont été utilisées par l'ITC étaient insuffisantes comme élément de preuve servant à établir l'existence d'une menace de dommage grave ou d'un lien de causalité avec l'accroissement des importations. En conséquence, l'ITC n'a pas examiné les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG d'une manière adéquate pour lui permettre d'établir une détermination positive.
 - La démarche défectueuse de l'ITC n'est pas conforme aux prescriptions des articles 2:1 et 4 de l'Accord SG et il n'est pas possible d'y remédier. Elle reste donc incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.
7. Les éléments de preuve apportés par les États-Unis quant à l'existence d'un lien de causalité, conformément aux prescriptions de l'article 4:2 b) de l'Accord SG, ne sont pas objectifs et l'analyse du lien de causalité est irrémédiablement viciée.
- L'analyse du lien de causalité présentée par l'ITC ne peut être fondée sur les données relatives à la "branche de production nationale" qui sont tout simplement insuffisantes et qui ne vont dans certains cas pas au-delà de 1997.
 - Outre l'insuffisance des données sur lequel il s'appuyait, le rapport de l'ITC ne prenait pas dûment en compte l'incidence "des facteurs autres" pouvant causer le dommage, et ne démontrait donc pas l'imminence du dommage grave que causait l'accroissement des importations.
 - Étant donné que l'analyse du lien de causalité présentée par l'ITC est viciée, la mesure est incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 de l'Accord SG, et il n'est pas possible d'y remédier.

8. Les États-Unis admettent qu'ils n'ont pas respecté les prescriptions des articles 8:1 et 12:3 de l'Accord SG concernant les consultations relatives au maintien d'un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent. Les États-Unis ne peuvent remédier à cette situation et la mesure est donc incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

9. En incluant leurs partenaires de l'Accord de libre-échange dans l'évaluation de l'existence du dommage mais en les excluant du champ d'application de la mesure, les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 2:2 de l'Accord SG. Il ne peut être remédié à cette situation et la mesure reste incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

10. Enfin, étant donné que la mesure n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX du GATT de 1994, elle est contraire aux consolidations tarifaires des États-Unis pour la viande d'agneau, comme l'a démontré l'Australie dans sa première communication. La mesure représente donc un manquement par les États-Unis aux obligations contractées au titre de l'article II du GATT.

11. Au total, les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur sont faites au titre des articles II et XIX du GATT de 1994 ainsi que des articles 2:1, 2:2, 3:1, 4:1 b) et c), 4:2 a) et b), 5:1, 8:1, 11:1 a), 12:2 et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes. Ces incompatibilités ne peuvent trouver remède et les États-Unis devraient abroger la mesure sans délai.

2. CRITÈRE D'EXAMEN ET CHARGE DE LA PREUVE

12. La démarche adoptée par les États-Unis dans leur première communication et dans leur déclaration à la première réunion de fond du Groupe spécial complique la tâche du Groupe spécial en abordant les questions du critère d'examen et de la charge de la preuve applicables en l'espèce.

2.1 CRITÈRE D'EXAMEN

13. L'Accord sur les sauvegardes, comme les autres accords relatifs aux mesures antidumping ou compensatoires, qui prévoient des mesures commerciales correctives, est un accord de procédure qui définit les obligations faites à un Membre qui entend appliquer une mesure incompatible avec les obligations qu'il a contractées au titre du GATT de 1994, en particulier, s'agissant des mesures de sauvegarde, au titre des articles II et XI dudit accord. L'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT de 1994 énoncent les procédures détaillées que doit suivre un Membre, eu égard notamment à l'exigence de transparence et de justice naturelle. Le respect de ces procédures est un aspect essentiel de la dérogation que représente le fait d'accorder à un Membre importateur l'autorisation d'imposer de telles mesures extraordinaires à titre de sauvegarde.

14. Les États-Unis acceptent² qu'ils doivent au moins s'appuyer sur les déterminations de l'existence d'un dommage établies par l'ITC, y compris en ce qui concerne le lien de causalité, même s'ils considèrent que la recommandation de l'ITC n'a pas d'incidence sur le caractère restrictif de la mesure effectivement appliquée. En conséquence, les États-Unis dépendent du rapport de l'ITC proprement dit et de son raisonnement. Il ne s'agit pas de savoir si l'ITC aurait pu parvenir à la même conclusion par un raisonnement différent ou si elle aurait pu s'appuyer sur le dossier dont elle disposait pour avancer des arguments différents. Les États-Unis ne peuvent pas réinstruire l'affaire, même sur la base du dossier, ni demander au Groupe spécial de le faire.

15. Les positions du plaignant et du défendeur sont asymétriques. C'est le Membre qui applique la mesure qui demande une dérogation aux obligations qui lui incombent au titre du GATT de 1994, et ce sont les droits commerciaux découlant des engagements contractés par le plaignant au titre du

² Par exemple, dans leur réponse à la question 2 de l'Australie.

GATT de 1994 qui ont été lésés. Le Membre qui impose la mesure est tenu de justifier ce qu'il fait avant d'appliquer la mesure pour s'assurer qu'il a satisfait aux conditions préalables énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX du GATT de 1994. En outre, comme l'indiquait le rapport du Groupe spécial *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, au paragraphe 7.30:

"Selon nous, une évaluation objective comporte un examen qui permette de savoir si la KTC avait examiné tous les faits en sa possession ou qu'elle aurait dû obtenir conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes (y compris ceux qui pourraient aller à l'encontre d'une détermination positive conforme à la dernière phrase de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes), si une explication suffisante avait été fournie concernant la manière dont les faits dans leur ensemble étayaient la détermination qui avait été établie et, par voie de conséquence, si la détermination établie était compatible avec les obligations internationales de la Corée. Enfin, nous considérons que le Groupe spécial devrait examiner l'analyse effectuée par les autorités nationales au moment de l'enquête sur la base des diverses déterminations des autorités nationales et des éléments de preuve qu'il avait rassemblés. [*pas d'italique ni de soulignement dans l'original*]

Le Groupe spécial a donc la responsabilité non seulement d'examiner les constatations figurant dans le rapport de l'ITC, y compris l'analyse présentée par l'ITC, mais également, notamment, de déterminer si les données rassemblées par l'ITC constituaient un fondement adéquat pour ses constatations.

2.2 CHARGE DE LA PREUVE

16. De même, les États-Unis ont soulevé en l'espèce la question de la charge de la preuve. Peut-être l'ont-ils fait parce qu'ils contestaient les obligations procédurales qui leur incombent. L'Australie convient que la charge de la preuve lui incombe au départ à elle-même pour établir *prima facie* le bien-fondé de la plainte. Toutefois, dans quatre domaines cruciaux, les allégations de l'Australie ont trait au non-respect par les États-Unis des prescriptions procédurales de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994, à savoir celles qui se rapportent à: "l'évolution imprévue des circonstances" énoncée à l'article XIX du GATT de 1994; la décision relative à l'étendue de la mesure telle que prévue à l'article 5:1 de l'Accord SG; l'article 8:1 de l'Accord SG; et l'article 12 de l'Accord SG. Dans ces quatre domaines, les États-Unis ne tentent pas de faire valoir qu'ils ont respecté les obligations qui leur incombent mais font plutôt valoir qu'ils n'avaient pas de telles obligations.

17. L'Australie a également fait valoir à titre subsidiaire et démontré que, s'agissant de "l'évolution imprévue des circonstances" et de l'étendue de la mesure, la condition préalable de "l'évolution imprévue des circonstances" n'existait pas et que la mesure appliquée était plus restrictive que ne le prescrivait l'article 5:1 de l'Accord SG. Par exemple, en ce qui concerne les articles 5:1 et 3:1 de l'Accord SG, la question de la charge de la preuve dépend des obligations qui, de l'avis du Groupe spécial, sont précisément celles qui incombent aux États-Unis avant d'appliquer la mesure.³ En conséquence, l'Australie a adopté dans sa communication une démarche en plusieurs étapes pour démontrer le bien-fondé de son action en fonction de l'obligation.

³ Comme l'a indiqué l'Australie dans sa réponse à la question 15 du Groupe spécial.

3. PRINCIPALES QUESTIONS DE DROIT

3.1 "L'ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES"

3.1.1 Arguments de l'Australie

18. L'Organe d'appel a constaté que:

"La première clause énoncée à l'article XIX:1 a) – "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent Accord ..." ... décrit certaines *circonstances* dont l'existence doit effectivement être démontrée ..."⁴

19. Le rapport de l'ITC n'entendait pas démontrer l'occurrence d'une "évolution imprévue" des circonstances, et les États-Unis n'ont donc pas fait cette démonstration. L'Australie a traité de cette question dans le détail dans sa première communication et dans ses réponses aux questions 1 à 4 du Groupe spécial. En conséquence, elle s'en tiendra ici aux affirmations faites par les États-Unis.

3.1.2 Affirmations des États-Unis

20. Dans leur première communication, dans leurs déclarations au Groupe spécial les 25 et 26 mai 2000 ainsi que dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis tentent de récrire le rapport de l'ITC. Les États-Unis insistent sur un argument voulant que "l'évolution imprévue des circonstances" soit le changement de proportion entre viande d'agneau fraîche/réfrigérée et viande d'agneau congelée. Ce n'est pas là un argument valable étant donné qu'il revient à se contenter de déclarer que les importations ont augmenté. En outre, aux fins de la présente section, l'argument avancé est que cette question ne figurait même pas dans le rapport de l'ITC. Non seulement le rapport de l'ITC n'abordait pas expressément "l'évolution imprévue des circonstances", mais l'argument relatif à la composition des importations n'y était pas avancé pour expliquer l'accroissement des importations. La modification de la composition des importations y était soulevée dans le contexte de la substituabilité entre viande d'agneau importée et viande d'agneau d'origine nationale dans une situation de concurrence. Laisser à penser que l'ITC estimait ou que le rapport de l'ITC tentait de prouver que la modification de la composition des importations était une "évolution imprévue des circonstances" entraînant un accroissement des importations est une représentation erronée des faits. Les États-Unis sont tenus de s'appuyer sur le rapport de l'ITC étant donné que ce dernier a été présenté et publié pour justifier l'application d'une mesure de sauvegarde.

21. Au paragraphe 4 de leur réponse à la question 1 a) du Groupe spécial, les États-Unis disent:

"Le choix des termes "Si, par suite de" montre clairement, conformément à la conclusion de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers* (paragraphe 85), que la clause "par suite de l'évolution imprévue des circonstances" n'ajoute pas de condition additionnelle en ce qui concerne l'application d'une mesure de sauvegarde. Au contraire, l'accent qui est mis ainsi sur le résultat plutôt que sur la cause suggère que les termes "l'évolution imprévue des circonstances" ont pour objet de qualifier la nature inattendue ("imprévue") des poussées dommageables des importations décrites à l'article XIX:1 a). Considérée sous cet angle, l'expression "l'évolution imprévue des circonstances" n'est qu'une réaffirmation du caractère "d'urgence" des situations visées à l'article XIX."

⁴ Paragraphe 92 du rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*.

22. L'Organe d'appel n'a pas dit que "l'évolution imprévue des circonstances" n'était pas une condition additionnelle. Il a dit qu'il ne s'agissait pas d'une "condition indépendante". L'argument des États-Unis voulant que l'expression "l'évolution imprévue des circonstances" soit une *qualification* de la poussée des importations et constitue donc simplement une *réaffirmation* du *caractère "d'urgence"* des situations relevant de l'article XIX aurait pour effet de supprimer des règles de l'OMC l'obligation constatée par l'Organe d'appel d'exiger du Membre qui applique une mesure de sauvegarde *qu'il démontre effectivement l'occurrence de l'évolution imprévue des circonstances*.

23. À la dernière phrase du paragraphe 8 de leur réponse à la question 1 a) du Groupe spécial, les États-Unis disent ce qui suit:

"Dans la mesure donc où on ne peut présumer que les Membres mettent consciemment en péril leurs branches de production nationales par l'octroi de concessions tarifaires, l'on doit également présumer que des circonstances ultérieures qui mettent leurs producteurs nationaux en danger sont de celles qui étaient "imprévues" au moment de la négociation des concessions tarifaires."

Une telle présomption supprimerait de l'article XIX du GATT de 1994 l'obligation énoncée par l'Organe d'appel.

24. Au paragraphe 9 de la réponse à la question 1 b) du Groupe spécial, les États-Unis affirment simplement leur position dans l'affaire Chapeaux de feutre, laquelle diffère de celle de tous les autres membres du groupe de travail. Les autres membres du groupe de travail estimaient que le fait que les styles de chapeau avaient évolué ne constituait pas une "évolution imprévue des circonstances".

25. En tout état de cause, ce point n'est pas pertinent en l'espèce. Il n'y a pas eu en effet de modification des préférences des consommateurs. Les consommateurs des États-Unis ne préféraient pas soudain le produit réfrigéré. Dans la mesure où il y a eu un accroissement des importations du produit réfrigéré, il s'agit d'un accroissement des importations du produit visé par la mesure. Alléguer que l'accroissement des importations de viande d'agneau réfrigérée était une "évolution imprévue des circonstances" revient à dire que l'accroissement des importations du produit visé par l'enquête était une "évolution imprévue des circonstances". Il s'agit là tout simplement de la même tentative faite par les États-Unis de supprimer l'obligation qui leur incombe au titre de l'Accord sur l'OMC.

3.1.3 Conclusion concernant "l'évolution imprévue des circonstances"

26. Les États-Unis ne se sont pas acquittés de l'obligation qui leur incombait de démontrer effectivement, avant d'appliquer la mesure, l'occurrence de "l'évolution imprévue des circonstances" énoncée dans la première clause de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. En conséquence, la mesure est incompatible avec l'article XIX du GATT de 1994 et elle n'est par conséquent pas conforme non plus à l'Accord sur les sauvegardes, notamment à l'article 11:1 a) dudit accord.

3.2 ARTICLES 5:1, 3:1 ET 12:2 DE L'ACCORD SG

3.2.1 Obligations des États-Unis

27. Les États-Unis étaient tenus de:

- s'assurer que l'étendue de la mesure n'était pas plus restrictive que ce qui était nécessaire pour prévenir un dommage grave causé par l'accroissement des importations et pour faciliter l'ajustement;
- s'être formellement assurés qu'il en était ainsi avant d'appliquer la mesure; et

- l'avoir fait conformément aux prescriptions de l'article 3:1 de l'Accord SG en effectuant une enquête publique et en publiant un rapport, et avoir également adressé une notification au Comité.

28. Si le Groupe spécial reconnaît que les États-Unis auraient dû s'acquitter de la dernière de ces obligations, la mesure est alors immédiatement incompatible avec les dispositions des articles 3:1 et 12:2 de l'Accord SG, puisque les États-Unis ne l'ont pas fait.

29. Si le Groupe spécial reconnaît que les États-Unis étaient tenus de s'acquitter de la deuxième de ces obligations, la mesure est là encore immédiatement incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord SG, à moins que les États-Unis ne soient disposés à apporter la preuve qu'une telle enquête a été menée pour assurer le respect des prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG, ainsi qu'à expliquer le fondement de la décision relative à l'étendue de la mesure. La question est alors de savoir si cette démonstration a été satisfaisante.

30. Enfin, s'agissant de la première obligation, l'Australie a montré dans sa première communication et dans ses réponses aux questions 15, 17 et 18 du Groupe spécial que la mesure prise allait au-delà de la mesure nécessaire et que, de fait, même la recommandation de l'ITC dépassait la mesure nécessaire.

3.2.2 Affirmations des États-Unis

3.2.2.1 *Les États-Unis interprètent de manière erronée la portée de l'article 3 de l'Accord SG, ne s'intéressant qu'aux questions se rapportant à l'existence du dommage et non pas à l'étendue de la mesure appliquée*

31. Les États-Unis affirment que les obligations découlant de l'article 3:1 de l'Accord SG se limitent à mener l'enquête sur l'existence d'un dommage.⁵ Et ils l'affirment en dépit du fait que, s'il en était ainsi, l'article 4:2 c) de l'Accord SG serait effectivement superflu. Ils l'affirment également en dépit du fait que, si l'article 3:1 de l'Accord SG fait uniquement référence à la détermination de l'existence d'un dommage telle que prévue à l'article 4 dudit accord, la question se pose alors de savoir pourquoi cela n'est pas dit.

32. Le principe de l'effet utile de l'interprétation des traités n'autorise pas une interprétation qui aurait pour effet d'éliminer l'une des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. En outre, comme le dit l'Organe d'appel au paragraphe 81 de son rapport *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*:

"Compte tenu du principe d'interprétation de l'effet utile, celui qui interprète un traité a le *devoir* de "lire toutes les dispositions applicables du traité de façon à donner un sens à *toutes*, harmonieusement"." [note de bas de page 43 omise]

33. L'Australie estime que le seul moyen harmonieux de lire les articles 3:1 et 4:2 c) en parallèle de l'obligation énoncée à l'article 5:1 dudit accord est d'exiger que l'enquête et le rapport public prévus à l'article 3:1 portent sur l'analyse de l'étendue de la mesure tout autant que sur les considérations se rapportant à l'existence d'un dommage.

34. Les paragraphes 232 et 233 de la première communication des États-Unis confondent deux questions distinctes. Les États-Unis font valoir qu'un Membre n'est pas tenu d'expliquer sa décision d'appliquer une mesure de sauvegarde, ni, de fait, la nature de la mesure. L'Australie reconnaît que la

⁵ Par exemple aux paragraphes 225 à 239 de la première communication des États-Unis, en particulier au paragraphe 226. Voir également le paragraphe 149 de la réponse à la question 18 b) du Groupe spécial.

décision du gouvernement d'appliquer ou de ne pas appliquer une mesure n'a pas à être justifiée et qu'elle est manifestement du ressort du gouvernement. De plus, dans les cas où un rapport a été rédigé sur l'étendue de la mesure, l'Accord sur les sauvegardes ménage la flexibilité dans le choix de la mesure, à savoir contingent, contingent tarifaire ou droits uniformes, bien que la dernière phrase de l'article 5:1 de l'Accord SG dispose que: "les Membres devraient choisir les mesures qui conviennent le mieux pour réaliser ces objectifs."

35. La démarche des États-Unis tente de détourner l'attention du fait qu'un Membre est tenu de respecter les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG concernant l'étendue de la mesure. C'est là minimiser l'annulation et la réduction des droits des Membres exportateurs. Un Membre n'est pas tenu de justifier pourquoi il a appliqué une mesure moins restrictive que celle qu'il a démontré qu'il aurait pu appliquer conformément à l'article 5:1 de l'Accord SG. Toutefois, il est tenu de garantir qu'elle n'est pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire pour se conformer aux prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG. Les États-Unis le reconnaissent, par exemple au paragraphe 184 de leur première communication.⁶ Ainsi, l'étendue de la mesure et sa justification sont des questions "de fait et de droit" au regard de l'Accord sur les sauvegardes. Les États-Unis ne tentent nullement d'expliquer pourquoi certains points de fait et de droit devraient être visés par les dispositions de l'article 3 de l'Accord SG et que certains autres ne devraient pas l'être.

36. Aux paragraphes 235 et 236 de leur première communication, par exemple, les États-Unis tentent d'établir une distinction entre le Membre et l'"autorité compétente". L'Australie avance qu'un Membre ne peut réduire les obligations qui lui incombent dans le cadre de l'OMC en choisissant telle ou telle "autorité compétente". C'est là simplement le moyen particulier qui permet au gouvernement de chaque Membre de s'acquitter des obligations qui lui sont faites dans le cadre de l'OMC. Bien sûr, c'est le Membre qui, en dernier ressort, applique une mesure et le gouvernement de ce Membre qui prend la décision et l'applique conformément à sa législation nationale. Tenter d'établir une distinction du point de vue des obligations contractées au titre de l'Accord sur l'OMC sur la base d'un ensemble donné de dispositions nationales dans un texte rédigé pour tenir compte de toute une gamme de systèmes juridiques nationaux serait incompatible avec toute norme raisonnable d'interprétation de l'objet et du but du traité.

37. Le paradoxe en l'espèce tient au fait que la loi des États-Unis a été élaborée de manière à être conforme à l'Accord sur les sauvegardes, notamment en ce qu'elle exige de l'ITC qu'elle fournisse une justification au titre de l'article 5:1 dudit accord. Le fait que la loi accorde au gouvernement plus de latitude pour appliquer une mesure plus restrictive ne signifie ni qu'une telle mesure est conforme aux prescriptions de l'OMC ni que la loi des États-Unis est incompatible avec les règles de l'OMC. La question dont le Groupe spécial est saisi en l'occurrence est le fait que, dans ce cas particulier, les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur incombent dans le cadre de l'OMC et que la mesure est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

38. Au paragraphe 145 de leurs réponses aux questions du Groupe spécial (question 18 b)), les États-Unis disent ce qui suit:

"La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont suggéré que l'article 3:1 fait obligation aux autorités compétentes de justifier, dans les rapports qu'ils sont tenus de publier aux termes de cet article, la mesure de sauvegarde qu'un Membre choisit finalement d'appliquer."

⁶ "Considérée dans son ensemble, la phrase dit que des mesures de sauvegarde ne peuvent être appliquées que jusqu'au degré nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et pour faciliter l'ajustement."

Cette déclaration dénature l'argument de l'Australie. L'Australie ne faisait pas valoir que le gouvernement était contraint d'une manière qui ne lui permettrait pas d'appliquer une mesure moins restrictive ou de n'appliquer aucune mesure. Elle ne faisait pas valoir non plus que l'affaire ne pouvait faire l'objet d'une autre enquête et d'un autre rapport. L'Australie fait valoir que le gouvernement doit en premier lieu démontrer qu'il se conformera aux prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG - lequel énonce que la mesure ne peut être moins restrictive "que dans la mesure nécessaire" sans contrevenir à l'Accord sur les sauvegardes, mais qu'elle ne peut pas être plus restrictive. L'Australie fait également valoir que cette démonstration est prévue aux articles 3:1 et 12:2 de l'Accord SG.

39. Au paragraphe 147 des réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial (question 18 b)), la mention de mesures d'aide semblerait être un faux-fuyant. D'une part, le recours à une dérogation à l'application des articles II et peut-être XI du GATT de 1994 au titre de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes n'est pas un point nécessaire pour bénéficier des mesures d'aide. De l'autre, le fait de prendre une mesure au titre de l'Accord sur les sauvegardes ne représente pas une dérogation à d'autres dispositions de l'OMC, par exemple en ce qui concerne le soutien interne à l'agriculture ou les dispositions de l'Accord sur les subventions. Il n'y a pas de fondement juridique à l'appui de cet argument et ce n'est pas là une question dont le Groupe spécial est saisi.

40. Au paragraphe 149 de leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis notent que l'article 4:2 a) mentionne "l'enquête visant à déterminer" l'existence d'un dommage. Cela signifie simplement qu'une enquête est menée en ce qui concerne l'existence d'un dommage, ce dont traite l'article 4 de l'Accord SG. Cela indique pour le moins qu'il convient de mener une enquête sur un deuxième point, à savoir sur la mesure. De fait, il s'agit là d'une façon naturelle de décrire les deux étapes d'une enquête en matière de sauvegardes, laquelle comprend d'abord l'analyse de l'existence d'un dommage et du lien de causalité, puis l'analyse concernant la mesure corrective.

41. Au paragraphe 151 des réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial, la référence à la clause de l'article 3:1 de l'Accord SG qui prévoit les communications dans l'intérêt public sur le point de savoir si une mesure de sauvegarde doit ou non être appliquée n'indique pas qu'il n'est pas préconisé de mener une enquête sur la mesure effectivement prise. Il s'agit simplement de s'assurer que toute une gamme de parties peuvent présenter leurs vues durant l'enquête. La raison pour laquelle il est fait référence à "une mesure de sauvegarde" est que "la mesure de sauvegarde" n'existe pas tant qu'elle n'est pas appliquée, et que les communications présentées durant l'enquête ne pouvaient donc guère traiter de "la mesure de sauvegarde".

42. L'Organe d'appel a constaté qu'il existait une obligation d'assurer le respect de la première phrase de l'article 5:1 de l'Accord SG avant d'appliquer la mesure. Il s'agit ainsi là d'une prescription juridique et donc d'un point de fait et de droit extrêmement pertinent au sens tant de l'article 3:1 que de l'article 12:2 de l'Accord SG. On peut déduire du paragraphe 153 des réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial que la portée de "toutes les questions de fait et de droit pertinentes" faisant l'objet de l'enquête et du rapport mentionnés à l'article 3:1 de l'Accord SG n'inclut pas les recommandations et observations concernant les propositions relatives à une mesure.

43. Par contre, la dernière phrase du paragraphe 161 des réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial est la suivante:

"La question de savoir si un Membre a appliqué une mesure de sauvegarde qui est proportionnée au dommage grave ou à la menace de dommage grave que les producteurs nationaux ont subi devrait pouvoir être tranchée par un examen de la mesure, à la lumière des constatations et des déterminations énoncées dans le rapport de l'autorité compétente."

44. L'argument des États-Unis, toutefois, est qu'il n'est pas nécessaire de mener une enquête ni de publier un rapport au sujet de la mesure. Si l'argument des États-Unis était accepté, cela signifierait que dans le contexte de leurs propres dispositions législatives nationales, les États-Unis pourraient se dispenser de l'étape du travail de l'ITC qui concerne la mesure corrective et se borner à publier les constatations de l'existence d'un dommage. Il est difficile de voir comment, dans la plupart des cas, on pourrait déduire d'un rapport aussi succinct que les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG ont été respectées. De plus, dans l'affaire relative à la viande d'agneau, les États-Unis ont rejeté la mesure que l'ITC avait estimée "proportionnée". Si l'ITC n'a pas été en mesure de discerner quelle était la mesure effectivement prise dans la version intégrale de son propre rapport et dans son propre dossier, comment peut-on s'attendre à ce que les autres Membres y parviennent, en particulier si l'avis des États-Unis était suivi et que le rapport publié se limite aux pages I-16 à 26 (concernant l'existence du dommage et le lien de causalité).

3.2.2.2 *L'interprétation donnée par les États-Unis de l'article 5:1 de l'Accord SG menace d'éliminer l'obligation de démontrer la compatibilité avec l'Accord sur les sauvegardes.*

45. Au paragraphe 209 de leur première communication, les États-Unis reconnaissent que:

"lorsqu'ils imposent une mesure de sauvegarde, les Membres doivent faire en sorte que la mesure appliquée – quelle qu'en soit la forme – soit appropriée aux fins de prévenir ou de réparer le dommage grave et de faciliter l'ajustement et qu'elle ne soit pas appliquée au-delà du temps et de la mesure nécessaires pour réaliser ces objectifs".

Ainsi, les États-Unis reconnaissent que ("lorsqu'ils imposent") le Membre doit s'être assuré de la compatibilité de la mesure avant de l'appliquer. Toutefois, ils proposent un critère moins rigoureux que celui que prescrit l'Accord sur les sauvegardes, à savoir que la mesure soit simplement "adaptée", aux yeux - présume-t-on - du gouvernement du Membre qui applique la mesure.

46. À la dernière phrase du paragraphe 209 de leur première communication, les États-Unis ajoutent:

"L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas établi *prima facie* que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis pour la viande d'agneau ne répondait pas à ce critère."

47. Les États-Unis confondent l'obligation d'avoir démontré à l'avance la compatibilité de la mesure avec la question de savoir si cette démonstration satisfaisait aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. L'Australie avait tout d'abord demandé à voir si une telle démonstration avait été faite et si elle était satisfaisante. Si cette démonstration lui avait été fournie, l'Australie aurait eu la possibilité de réfuter *prima facie* cette démonstration. N'ayant pas eu accès à la démonstration à proprement parler, si tant est qu'elle existe, il n'est pas possible de réfuter que la démonstration satisfaisait aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. S'il était reconnu qu'il n'était pas nécessaire de fournir une telle démonstration, cela aurait pour effet de rendre impossible l'évaluation de la compatibilité de la démonstration et placerait cette prescription relative à la compatibilité hors de portée du système de règlement des différends de l'OMC.

48. S'agissant de l'obligation d'avoir effectué la démonstration concernant l'article 5:1 de l'Accord SG, la démarche suivie par les États-Unis est qu'en effet il existe bien une obligation mais qu'elle n'est pas justiciable, étant donné qu'il est impossible de réfuter *prima facie* une argumentation qui n'est pas disponible. Cela équivaldrait à supprimer cette obligation de l'Accord sur les sauvegardes sauf pour ce qui est des restrictions quantitatives relevant de la deuxième phrase de l'article 5:1 dudit accord. Bien sûr, il est également possible, bien que plus difficile, de fournir des

éléments qui justifient *prima facie* l'étendue de la mesure, mais il s'agit là d'une question distincte de l'obligation d'avoir effectué la démonstration à l'avance.

49. Les États-Unis étaient tenus de se conformer aux obligations contractées au titre de l'Accord sur les sauvegardes, par exemple en application de la règle *pacta sunt servanda*.⁷ S'agissant de l'article 5:1 de l'Accord SG, un Membre ne pouvait s'acquitter de cette obligation qu'en effectuant une évaluation et en établissant une détermination avant d'appliquer la mesure. Les États-Unis ont admis qu'ils établissaient des modèles avant de déterminer l'étendue de la mesure. Toutefois, ce n'est pas la même chose que de déterminer que l'étendue n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire.⁸ Les États-Unis n'ont pas encore présenté la détermination requise. L'Australie estime que le Groupe spécial devrait rendre un avis défavorable quant à l'existence et à la teneur d'une telle évaluation à moins que les États-Unis ne soient prêts à la produire et à autoriser qu'elle soit testée. À cet égard, les États-Unis ont semble-t-il pris soin de ne pas affirmer qu'ils s'étaient acquittés de l'obligation, par exemple au paragraphe 212 de leur première communication:

"ils sont prêts, pour compléter le dossier factuel, à décrire les éléments sur lesquels ils se sont fondés pour élaborer la mesure et à expliquer pourquoi cette mesure est appropriée à la lumière des objectifs de l'article 5:1".

Ainsi, les États-Unis parlent de la mesure comme étant appropriée et évitent délibérément de dire que le travail de modélisation a prouvé que la mesure n'était appliquée "que dans la mesure nécessaire". La même approche est reprise dans la réponse à la question 8 de l'Australie, où il est dit ce qui suit:

"Quel aspect de ce modèle les États-Unis ont-ils utilisé pour faire en sorte que la mesure ne soit appliquée "que dans la mesure nécessaire" afin de satisfaire aux prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG?"

à laquelle les États-Unis ont répondu:

"Les États-Unis ont utilisé le modèle pour essayer de prévoir les effets de diverses combinaisons de droits applicables dans les limites du contingent et hors contingent. Ils ont expliqué les prévisions obtenues grâce au modèle aux paragraphes 217 à 219 de leur première communication écrite."

Voir également les réponses données par les États-Unis aux questions 17 et 20 du Groupe spécial dans lesquelles, une nouvelle fois, les États-Unis évitent de mentionner s'ils ont ou non effectué une démonstration de la compatibilité avec les dispositions de l'article 5:1 de l'Accord SG.

50. S'agissant du paragraphe 116 des réponses données par les États-Unis à la question 17 du Groupe spécial, l'Australie considère que la question de l'étendue de la mesure est un point de fait et de droit et qu'elle relève à ce titre de l'article 3:1 de l'Accord SG, y compris la prescription figurant à la première phrase dudit article. Imposer des mesures punitives au-delà de ce qui est prévu à l'article 5:1 de l'Accord SG reviendrait à donner carte blanche aux gouvernements, si les règles indiquaient qu'il n'est pas nécessaire de mener une enquête sur l'étendue de la mesure et qu'un gouvernement peut en essence procéder comme il l'entend en ce qui concerne la mesure à appliquer une fois qu'une constatation a été établie au sujet de l'existence du dommage et du lien de causalité.

⁷ Comme le prescrit l'article 26 de la Convention de Vienne, un traité doit être exécuté de bonne foi.

⁸ Au paragraphe 216 de leur première communication, les États-Unis tournent autour de ce point en disant:

"On utilisait un modèle économique pour tester diverses combinaisons de droits dans la limite du contingent et de droits hors contingent en vue de déterminer la combinaison de variables qui permettrait de remédier au dommage sans aller au-delà de la mesure nécessaire." [note de bas de page omise]

Compte tenu du temps nécessaire pour régler un différend en recourant au Mémoire d'accord sur le règlement des différends, il n'y aurait guère de raison pour un gouvernement de ne pas céder aux demandes de protection de sa branche de production.

3.2.2.3 Arguments présentés par les États-Unis à l'appui de la thèse selon laquelle l'étendue de la mesure ne parvient pas à démontrer que cette dernière n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire

51. De manière à fournir un argument à titre subsidiaire, l'Australie se penchera maintenant sur les affirmations faites par les États-Unis quant à la nature restrictive de la mesure.

52. La première communication des États-Unis aborde cette question aux paragraphes 210 à 224. À l'alinéa 4 du paragraphe 210, les États-Unis sont d'accord avec l'Organe d'appel pour dire qu'un critère "pas plus restrictif qu'il n'était nécessaire" est applicable.

53. Le paragraphe 216 de la première communication des États-Unis révèle que les États-Unis ont recouru à un modèle économique après que le rapport de l'ITC ait été élaboré, mais les renseignements fournis aux paragraphes 217 à 219 de leur première communication se bornent à indiquer que la "branche de production des États-Unis" tirerait parti de la mesure. Il ne s'agit guère là d'un élément prouvant que la mesure n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire. Par ailleurs, les États-Unis ne mentionnent que la première année d'application de la mesure sans faire référence aux années ultérieures.

54. En outre, les États-Unis n'expliquent nullement quels segments de la "branche de production" allaient en bénéficier ni dans quelle mesure – et toute démonstration visant à prouver que la mesure n'était pas plus "restrictive qu'il n'était nécessaire" aurait dû comporter une analyse en ce sens. Le paragraphe 219 de la première communication des États-Unis indique que, d'après les estimations, le contingent tarifaire ferait baisser les exportations de la première année en cours dans une proportion de 4,4 à 11,9 pour cent par rapport au niveau de 1998. Ainsi, même si l'ITC avait constaté que le niveau des importations de 1998 n'avait pas causé de dommage grave, les États-Unis tentaient de justifier la mesure en s'appuyant sur une modélisation qui estimait que la mesure entraînerait une baisse des importations dans une proportion pouvant aller jusqu'à 12 pour cent au-dessous du niveau de la première année. C'est là de toute évidence bien plus que ce qui était nécessaire pour prévenir un dommage grave causé par l'accroissement des importations. De surcroît, s'agissant de l'ajustement, ce même paragraphe estime que la consommation nationale baissera de 4 à 12 pour cent au cours de la première année, accélérant ainsi la tendance au déclin à terme de la consommation de viande d'agneau aux États-Unis. Un tel résultat ne faciliterait pas l'ajustement de la "branche de production nationale".

55. L'autorité compétente aux États-Unis, l'ITC, a proposé en premier lieu une mesure qu'elle considérait suffisante pour régler le problème. L'Australie a indiqué dans sa réponse à la question 17 du Groupe spécial que la mesure imposée par les États-Unis était plus restrictive que celle qui avait été recommandée par l'ITC. L'application d'un droit hors contingent de 40 pour cent au cours de la première année est manifestement plus restrictive que celle du taux de 20 pour cent que l'ITC estimait suffisant. Si tel n'était pas le cas, pourquoi les États-Unis n'avaient-ils pas appliqué le taux de 20 pour cent préconisé par l'ITC? De même, au cours des années ultérieures, le droit hors contingent appliqué au titre de la mesure est plus élevé et plus restrictif que celui dont l'application était recommandée dans le rapport de l'ITC. Les taux de droit de nature punitive appliqués dans la limite du contingent au titre de la mesure, lesquels démarrent à 9 pour cent au cours de la première année, sont plus restrictifs que le taux consolidé d'environ 0,2 pour cent. De fait, le modèle sur lequel les États-Unis se sont appuyés pour prendre la décision estimait que le taux de 9 pour cent associé au taux de droit hors contingent de 40 pour cent, limiterait les échanges commerciaux à un niveau inférieur à leur niveau de 1998, c'est-à-dire le niveau du contingent. En conséquence, les États-Unis ont conçu la mesure de façon à ce qu'elle soit plus restrictive que ne le prévoyait la recommandation de l'ITC. Les États-Unis

devaient donc tout d'abord réfuter la détermination de leur propre autorité compétente afin de démontrer qu'une mesure moins restrictive telle que celle qui avait été recommandée par l'ITC ne pouvait prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement.

56. Aux paragraphes 4, 25 et 206 à 209 de leur première communication, les États-Unis tentent de faire valoir que le rapport de l'ITC contient plusieurs recommandations relatives à la mesure corrective. Toutefois, comme l'Australie l'a souligné au paragraphe 71 de sa déclaration liminaire le 25 mai 2000, au regard du droit des États-Unis, il n'existe qu'une seule recommandation de l'ITC, et il s'agit de la seule recommandation qui ait été notifiée au Comité des sauvegardes.

57. Au paragraphe 218 de leur première communication, les États-Unis reprennent la même thèse en se référant aux constatations de trois commissaires de l'ITC. Il n'y a rien là qui contribue à la démonstration requise mais il s'agit d'une tentative de justifier *a posteriori* l'application d'une mesure plus restrictive.

58. L'Australie a cependant également montré que la recommandation de l'ITC allait en tout état de cause plus loin qu'il n'était nécessaire. Même en se fondant sur le rapport de l'ITC, la "branche de production nationale" ne subissait pas un dommage grave lorsque le niveau des importations de viande d'agneau était celui de 1998. Il n'était pas justifié de limiter les importations au niveau de 1998, c'est-à-dire à un niveau ne causant aucun dommage grave. Rien ne laissait à penser qu'un modeste accroissement des importations ferait soudain pencher la balance en faveur non seulement d'un dommage grave mais d'un dommage grave imputable à l'accroissement des importations.

59. En conséquence, la mesure est bien plus restrictive que ne l'autorisait l'article 5:1 de l'Accord SG et elle est donc incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

3.2.2.4 *Les affirmations des États-Unis au sujet de l'article 12:2 de l'Accord SG*

60. Au paragraphe 273 de leur première communication, la référence faite par les États-Unis à l'avis de l'Organe d'appel selon lequel l'article 5:1 de l'Accord SG n'imposait pas une prescription générale de justification d'une mesure est erronée. Dans l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, l'Organe d'appel a constaté que l'article 5:1 de l'Accord SG n'imposait pas l'obligation de notifier cette justification. L'Australie fait valoir que les prescriptions relatives à la notification (et à la publication) figurent bien à l'article 12:2 de l'Accord SG (et à l'article 3:1).

61. L'étendue de la mesure est un aspect critique de l'application de cette dernière. Lorsqu'un Membre a pris la décision d'imposer une mesure donnée, l'étendue de la mesure déterminera les effets négatifs de cette dernière sur les exportateurs. Il est difficile de voir quelle information est plus pertinente que le fait de savoir pourquoi un Membre va imposer un niveau donné de restriction à l'importation plutôt qu'un autre. S'il ne dispose pas de ce renseignement, comment un Membre peut-il défendre ses intérêts ou prendre, en connaissance de cause, la décision d'engager une procédure de règlement des différends dans le cadre de l'OMC. Plus le Membre importateur considère qu'on devrait lui accorder le pouvoir discrétionnaire de déterminer l'existence d'un dommage et l'étendue de la mesure, plus il est nécessaire qu'il fournisse des renseignements sur la justification de la mesure.

62. Au paragraphe 275 de leur première communication, les États-Unis disent:

"Comme précédemment indiqué relativement à l'article 3:1, toute prescription visant à faire en sorte que soient révélées les raisons pour lesquelles un Membre a choisi une mesure parmi plusieurs options possibles, ou a décidé d'appliquer ou non une mesure de sauvegarde, constituerait une immixtion dans le processus réfléchi du Membre, y compris ses communications avec d'autres Membres."

63. Il s'agit là d'une interprétation erronée de l'argumentation de l'Australie. L'Australie n'a jamais dit que les États-Unis devaient justifier, ni même simplement dire, la raison pour laquelle ils avaient préféré appliquer un régime de contingent tarifaire plutôt qu'un droit uniforme ou un contingent. L'Australie n'a jamais dit que les États-Unis devaient justifier, ni même simplement dire, pourquoi ils avaient décidé d'appliquer une mesure plutôt que d'exercer leur pouvoir discrétionnaire de ne pas imposer de mesure.

64. L'Australie fait valoir que, conformément à l'article 5:1 de l'Accord SG, les États-Unis avaient l'obligation de faire en sorte que l'étendue de toute mesure qu'ils appliquaient ne soit pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire pour prévenir un dommage grave et pour faciliter l'ajustement. Une telle obligation signifie que les États-Unis auraient dû pour le moins justifier la mesure à leurs propres yeux avant de l'appliquer. L'Australie a ensuite fait valoir que, compte tenu de cette obligation et de l'importance de la nature de la mesure effectivement prise, une telle justification équivalait à des renseignements extrêmement pertinents au sens de l'article 12:2 de l'Accord SG ainsi qu'à l'un des "points de fait et de droit pertinents" au sens de l'article 3:1 dudit accord.

3.2.3 Conclusion concernant les articles 5:1, 3:1 et 12:2 de l'Accord SG

65. Les États-Unis n'ont pas respecté les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG et la mesure est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes. De plus, les États-Unis ne se sont pas conformés aux prescriptions des articles 3:1 et 12:2 de l'Accord SG à cet égard.

3.3 "BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE"

3.3.1 Argument de l'Australie

66. Les questions relevant de l'article 4:1 c) de l'Accord SG sont très claires. L'ITC avait inclus les secteurs d'activité en amont dans sa détermination de la "branche de production nationale" en se fondant sur les faits suivants:

"1) Il existe une chaîne continue de production allant du produit brut au produit transformé et 2) il existe une concordance substantielle d'intérêts économiques entre les éleveurs et les transformateurs." [note de bas de page 31 omise]⁹

67. Les États-Unis ont remonté deux niveaux de la chaîne de production pour inclure les éleveurs sans analyser la raison pour laquelle ces derniers devraient constituer une catégorie de la "branche de production nationale". Ils n'ont pas tenté d'expliquer comment ils appliquent les prescriptions de l'article 4:1 b) et 4:2 a) et b) de l'Accord SG à un groupe d'entreprises aussi diverses en les considérant comme "l'ensemble des producteurs".

68. Le terrain d'entente entre l'Australie et les États-Unis est le fait que le "produit similaire" est "la viande d'agneau nationale". L'ITC s'est appuyée sur le "produit similaire" plutôt que sur les "produits directement concurrents".¹⁰ À ce jour, les États-Unis n'ont pas cherché à recourir à un argument relatif aux produits directement concurrents dans leurs communications et dans leurs réponses. En conséquence, la question est de savoir qui peut être considéré comme producteur du "produit similaire".

69. Les entreprises qui produisent de la viande d'agneau ne produisent pas un "produit similaire" à celui que produisent les éleveurs et les engraisseurs, qui produisent des agneaux destinés à l'engraissement et des agneaux destinés à l'abattage.

⁹ Page I-12 du rapport de l'ITC.

¹⁰ Voir le paragraphe 107 de la première communication de l'Australie.

70. Pour faire droit à la définition donnée par les États-Unis de la branche de production nationale qui produit le "produit similaire", le Groupe spécial doit établir deux déterminations. En premier lieu, il doit déterminer si les critères appliqués par les États-Unis pour définir la "branche de production nationale" sont compatibles avec la définition de la "branche de production nationale" figurant à l'article 4:1 c) de l'Accord SG. Plus précisément, il s'agit de savoir si les producteurs en amont peuvent être inclus dans la branche de production nationale qui produit le produit similaire en tenant compte qu'il existe une "chaîne continue de production" et une "concordance substantielle d'intérêts économiques" entre les producteurs en amont et en aval. En second lieu, si ces critères sont compatibles avec l'Accord sur les sauvegardes, il convient de déterminer si le dossier de l'enquête de l'ITC démontrait qu'il avait été satisfait à ces deux critères.

71. Il s'agit là pour le Groupe spécial de questions se rapportant au critère minimal. Les États-Unis ont établi leur propre critère pour décider quand ils élargiraient la portée de la "branche de production nationale" pour inclure les producteurs en amont. La question est de savoir si ce critère est compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et, dans l'affirmative, si son application justifie d'inclure les éleveurs et les engraisseurs dans la "branche de production nationale" des entreprises qui produisent de la viande d'agneau.

72. L'Australie a démontré et explique plus avant ci-après que ce critère n'a pas de fondement textuel dans l'Accord sur les sauvegardes. Les États-Unis ne sont pas parvenus à prouver qu'il existait le moindre lien entre ce critère et l'Accord sur les sauvegardes, en particulier son article 4:1 c). L'action des États-Unis, à savoir le fait d'inclure les éleveurs et les engraisseurs dans la définition de la "branche de production nationale", ne se justifie donc pas.

3.3.2 Affirmations des États-Unis

3.3.2.1 Les arguments des États-Unis concernant l'"intégration verticale" ne sont pas pertinents en l'espèce et démentent en outre le fait que l'enquête de l'ITC n'avait pas établi de base permettant de traiter la "branche de production nationale" comme si elle faisait l'objet d'une intégration verticale

73. La question de savoir si l'"intégration verticale" devrait pouvoir être prise en considération pour définir la "branche de production nationale" est légitime et pourrait nécessiter d'être examinée cas par cas. Toutefois, l'étendue de cette intégration verticale, et la forme qu'elle revêt (par exemple propriété commune des étapes de production en amont et en aval et relations contractuelles) ne sont pas pertinentes pour les délibérations du Groupe spécial, étant donné qu'il n'existe aucun élément de preuve montrant l'intégration verticale des conditionneurs/dépeceurs et des éleveurs/engraisseurs, que ce soit par voie de participations croisées ou d'autres formes d'intégration. Cette question a également été abordée par l'Australie dans sa réponse à la question 5 du Groupe spécial.

74. L'enquête de l'ITC n'a pas établi le moindre fondement permettant de traiter la "branche de production nationale" comme si elle faisait l'objet d'une intégration verticale et qu'elle incluait à la fois les éleveurs/engraisseurs et les conditionneurs/dépeceurs. De fait, le seul élément de preuve en la matière est qu'il n'y a guère d'intégration verticale entre tous les segments de la branche de production. Il n'existe absolument aucun élément prouvant d'autres formes de relations entre éleveurs/engraisseurs et conditionneurs/dépeceurs qui équivaldraient à un niveau d'intégration verticale comparable à une propriété commune. Il n'existe par exemple aucun élément de preuve de l'existence de dispositions de sous-traitance, du recours aux coopératives constituées et contrôlées par les éleveurs/engraisseurs pour dépecer et conditionner le produit, ni de toute autre forme de partage des risques, tels que des ententes contractuelles de partage des risques de fluctuation des cours du produit fini, entre les divers stades de production, de l'élevage de l'agneau à la production des découpes de viandes d'agneau destinées à la vente au détail. Dans de telles circonstances, le Groupe spécial n'a même pas à envisager si et dans quelle mesure l'intégration verticale doit exister pour inclure les producteurs en

amont dans la "branche de production nationale", car il n'existe aucun élément de preuve du moindre degré significatif d'intégration verticale.

75. Un bref examen des éléments de preuve versés au dossier qui figurent dans le rapport de l'ITC fait clairement apparaître ce point. Si une proportion significative des plus de 70 000 éleveurs faisait l'objet d'une intégration verticale avec les conditionneurs et/ou les dépeceurs, on aurait pu s'attendre à ce que nombre de ces entreprises aient été sélectionnées par l'ITC pour répondre à son enquête par voie de questionnaire. Mais nous constatons que sur les 49 éleveurs et éleveurs/engraisers qui fournissent des renseignements financiers en tant qu'éleveurs, 42 d'entre eux indiquent que leurs activités n'étaient même pas intégrées avec celles des engraisers, encore moins avec celles des conditionneurs et/ou des dépeceurs.¹¹ Le rapport de l'ITC, page II-12, indique que "[c]ertains éleveurs exercent plus d'une activité d'élevage ovin, par exemple l'engraissement et parfois l'abattage de leurs agneaux", ce qui prouve qu'il n'y a pas intégration avec les conditionneurs ou les dépeceurs sous forme d'activités commerciales d'envergure substantielle (en dépit du sous-entendu figurant au paragraphe 66 de la première communication des États-Unis). S'il convient de considérer ces activités comme faisant partie du segment de la branche de production que constituent les conditionneurs et/ou les dépeceurs, les activités de conditionnement/dépeçage de ces entreprises auraient alors dû être visées par l'enquête par questionnaire de l'ITC - mais elles ne semblent pas l'avoir été. En outre, le fait que certains conditionneurs puissent avoir des activités d'engraisers et que certains autres engraisers puissent avoir des activités d'éleveurs, ne justifie pas le fait d'inclure ces engraisers, et encore moins les éleveurs indépendants, dans la "branche de production nationale".

76. Comme on l'a indiqué ci-après, les chiffres concernant le nombre d'engraisers fournis par les États-Unis dans leurs réponses à la question 4 de l'Australie et à la question 14 du Groupe spécial sont inexacts et trompeurs sur ce point. Au paragraphe 7 de leur réponse à l'Australie, les États-Unis disent que les engraisers étaient au nombre de onze. Cela pourrait donner l'impression qu'il existe un certain degré d'intégration avec les conditionneurs. Mais, comme on l'a indiqué ci-après (voir également la pièce jointe A), le rapport de l'ITC de 1995 citait l'Association nationale des engraisers d'agneaux qui indiquait qu'il y avait à l'époque environ 100 parcs d'engraissement de grande taille et de nombreux parcs d'engraissement de petite taille.

77. Au paragraphe 69 de leur première communication, les États-Unis affirment que le fait de limiter la "branche de production nationale" empêcherait l'analyse de "tous les facteurs pertinents" dans les cas où l'intégration était poussée. Or, le rapport de l'ITC ne voyait aucune difficulté dans le fait d'examiner les conditionneurs et les dépeceurs séparément des éleveurs et des engraisers. Soit il en est bien ainsi soit ces entreprises n'étaient pas comprises dans la liste de celles auxquelles était envoyé le questionnaire de l'enquête.

78. Si "l'intégration verticale" avait été une réelle question en l'espèce, le rapport de l'ITC aurait dû se borner à examiner les activités d'élevage qu'exerçaient les conditionneurs et les dépeceurs et ne pas se concentrer, comme il l'a fait, sur les éleveurs indépendants.

3.3.2.2 Les États-Unis confondent une "concordance d'intérêts économiques" avec les questions se rapportant à la définition de leur "branche de production nationale", par opposition aux questions se rapportant à l'existence d'un dommage

79. La question de la concordance d'intérêts économiques a également été abordée dans la réponse donnée par l'Australie à la question 6 du Groupe spécial. Qu'il y ait eu répercussion totale, répercussion partielle ou absence de répercussion, la pertinence de la question n'apparaît pas

¹¹ Au paragraphe 5 des réponses fournies le 31 mai 2000 aux questions de l'Australie, les États-Unis disent: "[e]nviron 20 pour cent de tous les éleveurs et éleveurs/engraisers qui ont répondu aux questionnaires de l'ITC ont indiqué qu'ils étaient à la fois éleveurs et engraisers".

clairement. Les États-Unis n'ont pas expliqué pourquoi la constatation par l'ITC de la "concordance d'intérêts" autorise à prendre en compte les entreprises en amont, en particulier les éleveurs. L'ITC n'a pas fourni une documentation adéquate, ne serait-ce que pour montrer qu'il existe bien une "concordance d'intérêts économiques". Ni les États-Unis au cours de cette procédure ni l'ITC dans sa détermination n'ont fourni la moindre justification quant au fait qu'une "concordance d'intérêts économiques" était à prendre en compte dans la définition de la "branche de production nationale" plutôt que dans la détermination de l'existence d'un lien de causalité. Les États-Unis ont avancé des affirmations de nature économique mais n'ont fourni aucun élément de fait ou de droit à l'appui de ces dernières.

3.3.2.3 *Producteurs et production*

80. Dans leur réponse à la question 3 du Groupe spécial (paragraphe 30), les États-Unis font valoir ce qui suit (les notes de bas de pages 21 et 22 qui font référence à divers dictionnaires ont été omises):

"Le sens ordinaire du terme "produit" est défini comme la "production" (output) d'une branche de production ou d'une entreprise."

et

""production" s'entend de "la production totale d'un produit ou d'une branche de production"".

81. L'article 4:1 c) de l'Accord SG dispose ce qui suit:

"une "branche de production nationale" s'entend de l'ensemble des producteurs des produits similaires ou directement concurrents en activité sur le territoire d'un Membre, ou de ceux dont les produits additionnés de produits similaires ou directement concurrents constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits".

82. Les États-Unis font valoir que, dans ce que l'on appelle une "branche de production" le concept de "production" ("output") peut se référer aux produits les plus en amont (c'est-à-dire les agneaux destinés à l'engraissement) ainsi qu'aux produits intermédiaires (c'est-à-dire les agneaux destinés à l'abattage) de ladite "branche de production" plutôt qu'à la production finale de cette dernière, à savoir le "produit similaire" (c'est-à-dire la viande d'agneau). Le concept d'"entreprises" produisant le "produit similaire" n'est donc pas, de l'avis des États-Unis, pertinent.

83. Les États-Unis tentent de faire valoir de manière implicite que l'expression *"l'ensemble des producteurs des produits similaires ou directement concurrents"* signifie que les entreprises prises séparément, à savoir les "producteurs", ne sont pas tenues de produire effectivement le "produit similaire" mais doivent uniquement contribuer à sa production du fait qu'elles appartiennent à la "branche de production". Non seulement il n'existe aucune définition de dictionnaire pour étayer cette thèse mais cette dernière est incompatible avec la définition très précise de la "branche de production nationale" qui figure dans l'Accord sur les sauvegardes.

84. L'Australie avance que *"l'ensemble des producteurs des produits similaires ou directement concurrents"* s'entend des producteurs du "produit similaire" à proprement parler (en l'espèce, étant donné que les États-Unis s'appuient sur le "produit similaire"). Ainsi, dans le membre de phrase suivant, "ceux dont les productions additionnées ..." s'entend des producteurs dont la production globale représente une proportion majeure de la production "du produit similaire". L'expliquer autrement aboutirait à ce que l'expression "ceux dont les productions additionnées ..." représente un

groupe d'entreprises plus important que celui de "l'ensemble des producteurs" du "produit similaire" et, d'après la définition donnée par les États-Unis, pourrait inclure un nombre plus ou moins important de producteurs situés en amont d'intrants servant à produire le "produit similaire".

85. L'Australie estime que les États-Unis n'ont nullement établi le bien-fondé d'une telle interprétation du texte de l'Accord sur les sauvegardes. De plus, les États-Unis allèguent limiter cette pratique à certaines circonstances (les produits agricoles transformés) mais il n'existe pas non plus dans le texte de l'Accord sur les sauvegardes le moindre fondement justifiant le traitement spécial de certains produits. Si l'interprétation des États-Unis était adoptée, elle élargirait la définition de la "branche de production nationale" aux producteurs d'intrants servant à produire des "produits similaires ou directement concurrents" qui se situent en amont sans pour autant indiquer clairement quand les producteurs en amont devraient être inclus.

86. L'interprétation donnée par les États-Unis de l'Accord sur les sauvegardes et des mesures correctives prévues par ce dernier irait bien au-delà de toute interprétation plausible de la "branche de production nationale" produisant "les produits similaires ou directement concurrents". Par exemple, la "branche de production nationale" concernant les importations de véhicules automobiles inclurait non seulement les fabricants du produit final mais également tous les producteurs nationaux de composants, quel que soit leur rapport avec les fabricants du produit final. De même, une branche de production fabriquant des produits en acier serait présumée inclure tous les producteurs en amont, à savoir, potentiellement, les fournisseurs de minerai de fer, de charbon, de coke, de ferraille et d'autres intrants servant à fabriquer l'acier. Si l'interprétation donnée par les États-Unis était adoptée, dans de nombreuses affaires portant sur des produits fabriqués, le Membre serait alors *tenu* d'inclure tous les secteurs en amont. Les États-Unis ne le font pas – et aucun Membre ne le fait. Rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne laisse à penser que le champ d'application de la définition de "branche de production nationale" est si large, que la mesure de protection prévue est aussi globale, ni que les Membres peuvent élargir la définition de "branche de production nationale" pour qu'elle aille au-delà des producteurs dont la "production" constitue effectivement le "produit similaire" (ou "les produits similaires ou directement concurrents").

3.3.2.4 Pour défendre leurs agissements, les États-Unis supposent à tort qu'ils peuvent appliquer la mesure corrective mise au point pour une définition de "branche de production nationale" à un sous-ensemble d'entreprises sans procéder à une nouvelle enquête concernant l'existence du dommage, le lien de causalité et la mesure corrective

87. Les États-Unis font valoir, ou pour le moins laissent une marge de manœuvre qui permet de faire valoir que, même si la "branche de production nationale" se limitait aux conditionneurs et aux dépeceurs, les constatations de l'ITC auraient été identiques. L'Australie a également répondu sur ce point dans sa réponse à la question 10 du Groupe spécial.

88. Redéfinir la "branche de production nationale" pour n'inclure que les conditionneurs/dépeceurs modifie de manière fondamentale tous les aspects de l'analyse concernant l'existence du dommage et le lien de causalité, ainsi que la détermination de la mesure corrective à prendre conformément à l'article 5:1 de l'Accord SG. En ce qui concerne l'existence du dommage, le fait qu'une "branche de production nationale" définie comme englobant les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs va dans son ensemble subir un dommage grave, ne permet pas de déterminer *a posteriori* que les conditionneurs/dépeceurs vont subir un dommage grave. En ce qui concerne le lien de causalité, ne pas inclure les éleveurs/engraisateurs dans la "branche de production nationale" signifie que ces derniers sont une cause potentielle de dommage pour le reste de la "branche de production nationale", à savoir les conditionneurs/dépeceurs. Enfin, il est peu probable qu'une mesure corrective visant les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs, en conformité de l'article 5:1 de l'Accord SG, soit identique à une mesure corrective visant une "branche de production nationale" définie d'une manière plus restreinte. À n'en pas douter, la *démonstration*

que la mesure n'est pas "plus restrictive qu'il n'était nécessaire" doit être différente dans l'un et dans l'autre cas. En résumé, les cadres analytiques utilisés en ce qui concerne le lien de causalité et la mesure corrective – ainsi que les déterminations factuelles – diffèrent en fonction de la définition de la "branche de production nationale".

3.3.2.4.1 La détermination de l'ITC est entièrement fondée sur une définition fautive de "branche de production nationale"

89. L'ITC a défini la "branche de production nationale" qu'elle utiliserait pour établir sa détermination concernant l'existence du dommage, le lien de causalité et la mesure corrective. Tous les aspects de la détermination de l'ITC reposent sur la détermination de cette limite. Il en va ainsi non seulement pour l'analyse figurant aux pages I-16 à 21 du rapport de l'ITC mais également pour l'analyse concernant l'existence du lien de causalité présentée ensuite, pour la détermination de l'ITC, pour la recommandation de l'ITC concernant la mesure corrective et pour la détermination finale établie par les États-Unis au sujet de la mesure proprement dite. Le choix fait par l'ITC en ce qui concerne la "branche de production nationale" s'est répercuté sur chacune des phases de l'enquête et de la détermination ainsi que, par la suite, sur la décision finale concernant la mesure effectivement prise par les États-Unis.

90. Les prescriptions concernant la diffusion d'un rapport public et l'envoi de notifications au Comité ont notamment pour objet de permettre à un Membre affecté de contester le fondement de la mesure dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC. Si un Membre pouvait simplement réfuter les arguments en révisant les raisons qui ont motivé une décision, le système de règlement des différends n'aurait aucun sens. Cela affaiblirait également très nettement les obligations incombant à un Membre et changerait les règles quant à ce que le plaignant est tenu de prouver.

3.3.2.4.2 Les faits concernant les conditionneurs et les dépeceurs

91. L'Australie présentera néanmoins quelques observations à titre subsidiaire au cas où le Groupe spécial considérerait qu'il convient d'examiner si les États-Unis auraient pu parvenir à la même conclusion en limitant la "branche de production nationale" aux conditionneurs et aux dépeceurs. Comme elle l'a déjà indiqué, l'Australie a également formulé des observations sur ce point dans sa réponse à la question 10 du Groupe spécial.

92. Le fait que le rapport de l'ITC ne contient pas d'éléments de preuve suffisants et n'examine pas tous les facteurs pertinents s'applique aux conditionneurs et aux dépeceurs de la même manière qu'il s'appliquait à l'examen de la "branche de production nationale" portant sur les quatre segments du secteur, tel que figurant dans le rapport de l'ITC. De même, le rapport de l'ITC ne respecte pas non plus les prescriptions des articles 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord SG, y compris la question de la preuve de l'"imminence" d'un dommage grave.

93. De surcroît, que penser des constatations figurant aux pages I-16 à 21 du rapport de l'ITC étant donné qu'aucune tentative n'a été faite pour évaluer l'ampleur ou le sens de la gravité du dommage pour chacun des segments de la branche de production.

94. En outre, sur la base des renseignements indexés fournis à titre de pièce n° 41 par les États-Unis, il n'existe aucun élément de preuve de "la menace d'un dommage grave" pour les conditionneurs et les dépeceurs.

95. S'agissant des conditionneurs, le tableau 8¹² indique que pour la période intermédiaire de 1998, on n'a enregistré que de très faibles reculs de la production et des expéditions, la réduction de l'utilisation de la capacité étant presque entièrement imputable à l'accroissement de la capacité. Le tableau 16 montre que les ventes nettes ont progressé et, bien qu'il soit difficile de lire ces données indexées, la baisse des profits semble être due à l'augmentation des coûts directs de la main-d'oeuvre et autres coûts de transformation. Et même dans ces conditions, les conditionneurs enregistrent encore un profit. Le tableau 21 montre que d'énormes dépenses d'équipement ont été effectuées en 1997 (environ 12 fois leur montant annuel normal).

96. S'agissant des conditionneurs/dépeceurs, le tableau 18 montre que les ventes nettes, les profits et le cash flow ont tous progressé au cours de la période intermédiaire de 1998. Au tableau 21, on note que les dépenses d'équipement ont progressé au cours de cette même période. Le tableau 21 montre que d'énormes dépenses d'équipement ont été effectuées en 1995 et 1996 (soit environ dix fois leurs niveaux de 1993 et 1994).

97. S'agissant des dépeceurs, le tableau 3 montre que pour la période intermédiaire de 1998, la production a augmenté et les expéditions également, tant en volume qu'en valeur. Le recul de l'utilisation de la capacité totale a été uniquement imputable à la très nette augmentation de la capacité. Une version indexée du tableau 20, "Résultats des opérations", n'a pas été fournie.

3.3.3 Conclusion concernant la "branche de production nationale"

98. Ainsi, la définition de "branche de production nationale" utilisée par l'ITC est incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord SG. Cette définition a été utilisée par l'ITC pour établir ses constatations concernant l'existence d'un dommage, y compris le lien de causalité, et pour élaborer sa recommandation relative à la mesure corrective. Cette définition a également été utilisée par les États-Unis, après la publication du rapport de l'ITC, pour décider de l'étendue de la mesure. En conséquence, les constatations relatives à l'existence d'un dommage et à la mesure sont irrémédiablement viciées et il ne peut y être remédié. La mesure est donc incompatible avec les prescriptions des articles 2:1, 4 et 5:1 de l'Accord SG.

3.4 "MENACE DE DOMMAGE GRAVE"

3.4.1 "Imminence évidente"

99. La définition de la "menace de dommage grave" figurant à l'article 4:1 b) de l'Accord SG stipule expressément qu'il doit y avoir "imminence évidente" d'un dommage grave pour la "branche de production nationale". S'il a été déterminé (comme c'est le cas en l'espèce) que la "branche de production nationale" ne subit pas actuellement de dommage grave, il faut alors qu'il y ait des circonstances nouvelles ou un changement de circonstances qui feront subir à la "branche de production nationale" un dommage grave. Il faut qu'il y ait également une modification non négligeable de la situation générale de la "branche de production nationale".

100. L'ITC n'a nullement expliqué quelles circonstances changeaient et causeraient un dommage grave ni pourquoi il y avait "imminence évidente" dudit dommage grave. Les États-Unis n'étaient pas disposés à expliquer ce que cela signifiait au cours des consultations prévues à l'article 12:3 de l'Accord SG ou dans le Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Les États-Unis n'ont toujours pas abordé la question de ce qu'ils entendent par "imminence évidente", ni dans leur première communication, ni dans leurs déclarations liminaires ou de clôture les 25 et 26 mai 2000. De l'avis de l'Australie, cela signifie que les États-Unis admettent qu'ils n'ont pas satisfait à cette prescription,

¹² Les tableaux mentionnés dans la présente sous-section font référence à la pièce n° 41 des États-Unis.

entre un grand nombre d'autres, dans leur détermination de l'existence de la menace de dommage grave.

101. Ce point comporte deux aspects: 1) il faut démontrer qu'il existe des circonstances faisant qu'un dommage grave va survenir; et 2) que l'occurrence du dommage grave est imminente.

3.4.1.1 Une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave doit être fondée sur une constatation qu'un dommage grave surviendra en l'absence d'une évolution notable des circonstances

102. La constatation qu'un dommage grave va survenir ne peut être fondée sur des conjectures ou de simples possibilités. Dans les cas où aucun dommage grave n'est encore survenu, il faudra constater qu'un dommage grave sera subi à moins qu'une évolution notable des circonstances n'ait lieu. C'est là une chose tout à fait différente de ce que dit le rapport de l'ITC dans sa conclusion relative à la constatation de l'existence de la menace, à la page I-21:

"Compte tenu de la diminution au cours de la période visée par l'enquête de la part de marché, de la production, des expéditions, de la rentabilité et des prix dans la branche de production nationale, entre autres difficultés auxquelles se voyait confrontée cette dernière, nous concluons que celle-ci est menacée d'un dommage grave imminent."

La constatation se fonde donc sur la période 1993 à septembre 1998 (période visée par l'enquête) sans avancer de motif substantiel qui explique pourquoi il y aurait une évolution notable des circonstances qui entraînerait un dommage grave en 1999.

103. En outre, les États-Unis ont fourni dans leur première communication¹³ comme élément de preuve l'enquête par questionnaire effectuée par l'ITC sur les importations en 1999 des exportateurs australiens et néo-zélandais. Or, cet examen des importations figure dans le rapport de l'ITC après la constatation de l'existence "d'une menace de dommage grave" (pages I-16 à 21) et fait partie de l'analyse concernant le lien de causalité. Ce faisant, les États-Unis réécrivent le rapport de l'ITC.

104. Un problème fondamental de la démarche suivie dans le rapport de l'ITC pour parvenir à la conclusion qu'il existe une menace de dommage grave est qu'il s'agit d'une analyse statique qui n'apporte aucun élément permettant de conclure ce qui se passera ni quand cela se passera.

105. De plus, le rapport de l'ITC a conclu que l'accroissement des importations serait bien inférieur à celui qui figure dans la citation susmentionnée des États-Unis. Par exemple, à la note de bas de page 171 qui figure à la page I-34 du rapport de l'ITC, il était projeté que les importations n'augmenteraient en 1999 que de 4,5 pour cent. Si les États-Unis se fondent sur la proportion de 21 pour cent comme élément de preuve, cela ne cadre pas non seulement avec la séquence du raisonnement présenté dans le rapport de l'ITC mais également avec la constatation de leur propre autorité compétente quant au chiffre projeté.

3.4.1.2 Pour qu'il y ait menace, le dommage grave doit être imminent

106. La question de savoir quand le dommage grave surviendra est cruciale. Les États-Unis traitent ce point comme si "imminence" signifiait simplement qu'un dommage pouvait survenir à un moment ou à un autre de l'avenir sans la moindre indication de la date à laquelle cela pourrait être. En l'occurrence, l'ITC a établi une constatation en février 1999 sur la base de données allant jusqu'en septembre 1998 (ou dans certains cas jusqu'en 1997 seulement) au sujet de l'existence d'une menace, sans pour autant indiquer quand le dommage surviendrait. Le rapport de l'ITC n'a pas été publié avant

¹³ Aux paragraphes 24 et 84.

avril 1999 et la mesure n'a pas été imposée avant juillet 1999. Au regard de l'Accord sur les sauvegardes, la mesure a été appliquée en juillet 1999 du fait que la "branche de production nationale" allait subir de manière imminente un dommage grave. Les États-Unis ne pouvaient pas savoir ce qui allait se passer ni quand cela se passerait sur la base du rapport de l'ITC.

107. L'Australie a explicité le sens de "imminence" dans sa première communication, en particulier aux paragraphes 189 à 206. Un cas de menace porte nécessairement sur l'avenir. Refuser d'attribuer la moindre substance à "imminence" revient à dire que ce terme n'a pas de signification. Ce qui revient à tenter de le supprimer du texte de l'Accord sur les sauvegardes. Une mesure de sauvegarde est une mesure extraordinaire prise à titre d'urgence.¹⁴ Que peut-on trouver de plus extraordinaire qu'une mesure de sauvegarde prise sur la base de l'existence d'une menace alors qu'aucun dommage grave n'est subi, surtout pas par suite d'un accroissement des importations. Une telle mesure ne peut être justifiée que dans les conditions rigoureuses énoncées à l'article 4:1 b) de l'Accord SG.

108. La démarche suivie dans le rapport de l'ITC en ce qui concerne la question de la "menace de dommage grave" (pages I-16 à 21) a probablement dans la pratique empêché l'ITC de parvenir à une conclusion satisfaisante au sujet de "l'imminence évidente" (quelles que soient les circonstances en l'espèce). Toutefois, cette démarche n'a pas relevé les États-Unis de l'obligation qui leur était faite de rendre une détermination motivée concernant "l'imminence évidente" avant d'appliquer la mesure.

3.4.1.3 Les États-Unis tentent de récrire le rapport de l'ITC concernant "l'imminence"

109. Les États-Unis ont tenté en divers points de leur première communication de récrire le rapport de l'ITC au sujet de "l'imminence". Les observations qu'ils formulent présentent d'une manière essentiellement erronée les allégations figurant dans le rapport de l'ITC quant à ce qu'a fait l'ITC. Par exemple, les observations concernant "l'imminence" se trouvent aux paragraphes 134 à 136. Dans les paragraphes 134 et 136 de leur première communication, les États-Unis disent que l'ITC a examiné la modification de la composition des importations et les tendances des projections pour 1998 et 1999. À la deuxième phrase du paragraphe 136, les États-Unis disent:

"Trois des commissaires de l'ITC ont en outre dit qu'ils ne pensaient pas que les exportateurs avaient surestimé leurs prochaines exportations à destination des États-Unis car cela aurait été contraire à leur intérêt" [note de bas de page 167: Rapport de l'ITC, page I-23 n. 23]

110. Le problème que pose cette réécriture est le fait que le rapport de l'ITC présentait sa conclusion sur "l'imminence" dans la section concernant "l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave", aux pages I-16 à 21. Or, les arguments avancés par les États-Unis auxquels il est fait référence ci-dessus se trouvent dans la section concernant le lien de causalité, aux pages I-21 à 26. De toute évidence, l'observation citée ci-dessus ne représentait pas les faits réels - dans la note de bas de page 171 figurant à la page I-34, l'ITC prévoyait que les exportations progresseraient en 1999 de 4,5 pour cent.

3.4.1.4 Les États-Unis tentent de récrire le rapport de l'ITC concernant "l'existence d'une menace de dommage grave"

111. Aux paragraphes 79 à 82 de leur première communication, les États-Unis énoncent ce qu'ils décrivent comme étant "l'essentiel de la détermination de l'existence d'une menace établie par l'ITC". Les quatre points allégués étaient les suivants: la poussée et la poussée projetée des importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande; l'évolution de la proportion entre produits

¹⁴ Voir les rapports de l'Organe d'appel *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, paragraphe 86, et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, paragraphe 93.

frais/réfrigérés et produits congelés; la baisse des prix et la constatation par l'ITC que les prix continueraient de baisser à l'avenir; et le fait que les indicateurs économiques relatifs à la "branche de production nationale" se sont stabilisés en 1996 mais détériorés en 1997 et 1998, lorsque les importations ont progressé, et que cette détérioration devait, d'après les prévisions, se poursuivre en 1999.

112. Le gros problème qui se pose aux États-Unis au sujet de cette "analyse" alléguée, c'est que cette dernière n'a jamais eu lieu. Les États-Unis ont repris quelques passages de l'analyse concernant l'existence de la menace, de l'analyse concernant le lien de causalité et de la section factuelle de la deuxième partie et ont tenté de les agencer pour en faire un nouvel argument. Les trois premiers points n'ont pas été allégués par l'ITC dans son analyse concernant l'existence de la menace – comme on l'a indiqué en ce qui concerne le lien de causalité, il s'agit également d'une réécriture de ce que disait le rapport de l'ITC. Le quatrième point est également un amalgame entre une citation inexacte et un mélange de l'analyse concernant le lien de causalité et de l'analyse concernant l'existence de la menace. Les points concernant les importations figuraient là encore dans la section relative au lien de causalité. Le seul point concernant la stabilisation en 1996 ou à tout autre moment qui figure dans la section relative à l'existence de la menace se trouve aux pages I-17 et 18:

"La consommation par habitant de viande d'agneau/de mouton, que l'on ne peut à aucun moment de la période visée par l'enquête qualifier de réellement florissante semblait en 1996 s'être stabilisée dans une certaine mesure, et les prix de la viande d'agneau étaient généralement plus élevés, compensant en partie la perte des versements effectués au titre de la Loi sur la laine pour cette année-là. Au milieu de 1997, les indicateurs économiques relatifs à la branche de production ont commencé à accuser une baisse. Ainsi qu'il est exposé ci-après, la détérioration de ces indicateurs, qui s'est produite après 1996, confirme que la branche de production est menacée d'un dommage grave." [notes de bas de pages 59 et 60 omises]

113. La stabilisation de la consommation apparaît au tableau 36 figurant à la page II-69, qui n'indique rien de plus que le fait que la consommation de viande d'agneau et de mouton par habitant était de 1,1 livre en 1995, 1996 et 1997, soit un recul par rapport au niveau de 1,2 livre enregistré en 1994. L'ITC n'a pas dit que "les indicateurs économiques relatifs à la santé de la branche de production nationale se sont stabilisés en 1996 après l'abrogation de la Loi sur la laine". De fait, cela aurait été inexact. Ce qui s'est passé, c'est que l'on a enregistré une envolée temporaire des prix due à la liquidation des troupeaux, laquelle a continué de déstabiliser les marchés.

3.4.2 Prise en compte de tous les facteurs pertinents

3.4.2.1 Argument de l'Australie

114. Dans sa première communication, l'Australie a prouvé que l'ITC s'était appuyée sur des données insuffisantes pour rendre ses conclusions. L'ITC n'a donc pas examiné les facteurs pour lesquels elle s'est appuyée sur de telles données.

115. Par ailleurs, même pour ce qui est de ces données insuffisantes, l'ITC n'a pas examiné tous les facteurs pertinents énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG qu'elle était tenue d'examiner.

3.4.2.2 Affirmations des États-Unis

116. Au paragraphe 150 de leur première communication, les États-Unis ont dit, en ce qui concerne les données rassemblées en réponse aux questionnaires de l'ITC:

"Les plaignants n'ont avancé aucune raison expliquant pourquoi cette méthode était inférieure en quoi que ce soit à une évaluation objective des éléments de preuve."

117. Les États-Unis utilisent le même terme "évaluation objective" dans le titre de la section V.D.5.a.

118. Cela est tout simplement inexact, à moins qu'il ne s'agisse d'un jeu de mot sur l'utilisation de "éléments de preuve", à savoir les éléments de preuve utilisés par l'ITC. Les États-Unis tentent d'atténuer les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. L'article 4 de l'Accord SG prescrit d'"évaluer[ont] tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable" et de fonder cette évaluation sur "des faits". L'argument de l'Australie, en partie, est que la série de données, et l'évaluation, ont été très nettement insuffisantes pour satisfaire aux prescriptions de l'Accord SG. L'Australie a prouvé ce point dans sa première communication.

3.4.2.2.1 *L'insuffisance des données concernant les éleveurs*

119. Au paragraphe 150 de leur première communication, les États-Unis disent:

"L'ITC a noté que la taille même de la branche de production nationale – plus de 70 000 éleveurs en 1997 – empêchait l'ITC d'interroger un pourcentage élevé d'entreprises ou même d'établir le type d'échantillons statistiquement valable utilisé pour les branches plus petites et moins dispersées."

120. Aucune explication n'est donnée par les États-Unis ni sur la raison du choix des 110 éleveurs qui ont reçu les 110 questionnaires ni sur la raison pour laquelle un échantillon statistiquement valable n'aurait pas pu être sélectionné. Le rapport de l'ITC s'appuie sur les réponses à ces questionnaires pour ce qui est des données financières. Sur ce point, l'ITC n'avait reçu de réponses que de 47 éleveurs, et de 42 éleveurs uniquement qui n'étaient pas des engraisseurs. Il s'agit donc de 42 éleveurs sur plus de 70 000 sans qu'aucune justification ne soit donnée de la raison pour laquelle cet échantillon devrait être considéré, d'une manière ou d'une autre, représentatif. En outre, 27 des éleveurs seulement ont fourni des renseignements sur leurs activités durant la période intermédiaire de 1998. L'Australie estime que cela ne peut être considéré comme une évaluation adéquate de la situation financière du segment de la branche de production, sur laquelle est fondée la constatation établie par l'ITC de "l'existence d'une menace de dommage grave".

3.4.2.2.2 *L'insuffisance des données concernant les éleveurs/engraisieurs*

121. Il est dit au paragraphe 164 de la première communication des États-Unis:

"L'Australie se plaint que l'ITC n'a obtenu des données qu'auprès de trois éleveurs/engraisieurs et que, pour la période intermédiaire de 1998, elle n'a pas reçu de données des entreprises qui auraient été concernées par la constatation de l'existence d'une menace. On ne voit pas très bien ce que l'Australie essaie de démontrer ici. Pour constater que la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave, l'ITC a fondé sa décision en partie sur la dégradation de la situation de la branche pendant la période intermédiaire de 1998. Dans la mesure où l'ITC ne disposait pas, pour la période intermédiaire de 1998, de données concernant les éleveurs/engraisieurs, elle ne pouvait pas s'appuyer sur de telles données." [note de bas de page 196 omise]

122. L'Australie s'est plainte du fait que, pour les éleveurs/engraisieurs, l'ITC ne disposait de renseignements que jusqu'en 1997. Lorsque les États-Unis disent ci-dessus que:

"l'ITC a fondé sa décision en partie sur la dégradation de la situation de la branche pendant la période intermédiaire de 1998"

ils doivent se fonder sur la situation d'autres segments de la branche de production, étant donné que l'ITC ne disposait d'aucun renseignement concernant 1998 pour ce groupe d'entreprises.

123. L'argument de l'Australie est qu'il n'est nullement possible que, sur la base d'un petit nombre d'entreprises pour lesquelles les données n'allaient que jusqu'en 1997, l'ITC ait pu procéder à un examen adéquat des facteurs concernés pour parvenir à la conclusion qu'en 1999 ces entreprises étaient menacées d'un dommage grave imminent.

124. En outre, si les renseignements fournis au Groupe spécial au titre de la pièce n° 41 des États-Unis sont certes indexés, le tableau 14 montre que les ventes et les valeurs nettes des ventes des éleveurs/engraisers avaient atteint des niveaux records en 1997. (Le tableau 14 présente des chiffres allant uniquement jusqu'en 1997.)

3.4.2.2.3 *L'insuffisance des données concernant les conditionneurs et les dépeceurs*

125. Le rapport de l'ITC ne dit rien sur l'étendue des activités de transformation concernant la viande d'agneau du seul dépeceur, ou même des deux conditionneurs/dépeceurs ainsi que du seul dépeceur.

126. Au paragraphe 165 de leur première communication, les États-Unis disent également:

"Comme indiqué, dans le rapport de l'autorité compétente, bon nombre de conditionneurs et de dépeceurs ne consacrent qu'une partie de leurs activités à la transformation de la viande d'agneau [*note de bas de page 200: Rapport de l'ITC, page II-15*] et n'étaient pas en mesure de fournir des données distinctes sur les activités en rapport avec la viande d'agneau." [*non souligné dans l'original*]

L'observation formulée après la note de bas de page (en italique et soulignée) n'apparaît pas dans la même citation et semble être une extrapolation.

127. Les États-Unis disent pourtant que, en raison de l'absence de données distinctes concernant les activités en rapport avec la viande d'agneau, ces entreprises ne devraient pas être prises en compte. Les entreprises en cause évoluent entre l'agneau, le mouton plus âgé et d'autres espèces sans le moindre problème. Si elles ne disposaient pas de données distinctes, il serait raisonnable de supposer qu'elles ne subissaient pas de dommage ou même qu'elles n'étaient pas menacées d'un dommage grave: sans aucun doute, affirmer le contraire relèverait de la pure spéculation. De fait, ces entreprises n'ont pas été prises en compte dans la "branche de production nationale" parce qu'aucune question de dommage ne se posait au sujet des importations de viande d'agneau. Rien dans l'Accord sur les sauvegardes n'autorise l'ITC à faire son choix de cette manière. Les États-Unis ont dit dans leur première communication, par exemple au paragraphe 124, que l'ITC avait rendu sa détermination sur "l'ensemble de la branche de production". Les entreprises qui conditionnent ou dépècent d'autres viandes, outre la viande d'agneau, font tout autant partie de la branche de production qui produit de la viande d'agneau et ne peuvent pas tout simplement ne pas être prises en compte.

3.4.2.2.4 *Nombre d'entreprises de chaque segment de la branche de production ayant fourni des réponses aux questions du Groupe spécial et de l'Australie*

128. Les États-Unis ont fourni certaines données statistiques dans leurs réponses à la question 14 du Groupe spécial et à la question 4 de l'Australie.

129. Le nombre d'engraisateurs (11) est trompeur et semble ne pas représenter autre chose que le nombre d'entreprises ayant répondu au questionnaire. Une observation similaire pourrait être formulée en ce qui concerne les engraisateurs/éleveurs (7). Le rapport de 1995 de l'ITC notait:

"Les représentants de l'Association nationale des engraisateurs d'agneaux signalent qu'il n'existe probablement guère plus de 100 parcs d'engraissement des agneaux de grande taille aux États-Unis, bien qu'il y existe de nombreux parcs d'engraissement de petite taille."¹⁵

Cela ne coïncide pas avec les réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial et de l'Australie. En outre, étant donné qu'il y a, d'après ce que disent les États-Unis, 571 conditionneurs, le nombre de 18 parcs d'engraissement représenterait une structure de la branche de production inhabituelle.

130. Le nombre de dépeceurs donné est de "moins de dix grandes entreprises". Or, dans sa question, le Groupe spécial demandait combien il y avait de dépeceurs. Le questionnaire a été envoyé à 16 entreprises. Il est présumé que les dépeceurs sont enregistrés auprès du gouvernement et pouvaient être recensés. De fait, compte tenu du label de qualité reçu pour la viande d'agneau nationale classée par le Département de l'agriculture, la quasi-totalité des entreprises s'occupant du dépeçage de la viande d'agneau seraient enregistrées auprès du Département de l'agriculture.

131. Au paragraphe 95 des réponses fournies par les États-Unis aux questions du Groupe spécial, les quatre conditionneurs/dépeceurs correspondent au nombre d'entreprises recensées pour l'envoi du questionnaire – mais cela ne dit pas combien ils sont.

132. Le fait qu'il soit mentionné au paragraphe 97 des réponses fournies par les États-Unis aux questions du Groupe spécial que des données utilisables ont été reçues sur les activités de cinq conditionneurs, de deux conditionneurs/dépeceurs et de quatre dépeceurs suppose, présume-t-on, qu'ils ont été comptés deux fois ou que la plupart d'entre eux n'ont fourni qu'un minimum de données. À la page II-24 du rapport de l'ITC, il est indiqué que des données ont été fournies sur leurs activités en rapport avec la viande d'agneau par deux conditionneurs, deux conditionneurs/dépeceurs et un dépeceur.

133. Au paragraphe 98 des réponses fournies par les États-Unis aux questions du Groupe spécial, on ne comprend pas clairement comment on est arrivé au chiffre de 6 pour cent étant donné qu'il y a deux produits distincts, à savoir les agneaux destinés à l'engraissement et les agneaux destinés à l'abattage. La référence aux données utilisables ne tient pas compte du fait que 27 éleveurs seulement et aucun engraisateur/éleveur n'ont fourni de données pour la période intermédiaire de 1998 – alors qu'existait une "menace de dommage grave".

134. Au paragraphe 100, les États-Unis laissent entendre que le rapport de l'ITC s'est appuyé sur un argument relatif à la proportion majeure. Cela ne ressort pas clairement du rapport de l'ITC. De plus, si l'Australie est d'accord pour dire que l'Accord sur les sauvegardes ne comporte pas de prescription au sujet de ce qu'est une proportion majeure, il doit s'agir de "ceux [les producteurs] dont les productions additionnées de produits similaires ou directement concurrents constituent une proportion majeure de la production nationale totale" de viande d'agneau. Le rapport de l'ITC n'indique nulle part comment il établit une détermination sur ce point dans une "branche de production nationale" à plusieurs niveaux telle qu'elle est définie en l'espèce. Les États-Unis s'étendent sur la proportion de la valeur ajoutée par les éleveurs. Si tel est pour eux la base de la "proportion majeure", cela souligne d'autant le problème que représente le fait de rendre une

¹⁵ Page 2-5 de la version électronique – voir pièce jointe A.

détermination sur la base de 27 éleveurs seulement sur plus de 70 000 sans que des données aient été fournies pour la période intermédiaire de 1998.

135. Les États-Unis notent au paragraphe 102 de leur réponse à la question 15 du Groupe spécial que les éleveurs sélectionnés pour répondre au questionnaire dans le cadre de l'enquête l'ont été du fait qu'ils étaient les plus gros bénéficiaires des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine. Cela souligne le caractère non représentatif des éleveurs sélectionnés et pourrait traduire une plus grande vulnérabilité face à l'arrêt du programme de subventions accordées au titre de la Loi sur la laine.

136. Au paragraphe 106 de leur réponse à la question 16 du Groupe spécial, les États-Unis indiquent ce qui suit:

"De fait, rien dans l'Accord n'impose à ces autorités d'envoyer des questionnaires."

137. L'Australie ne réfute nullement ce point. Toutefois, l'Accord sur les sauvegardes dispose que l'enquête doit se fonder sur des faits et comme l'a indiqué le rapport du groupe spécial *Corée - Sauvegarde concernant certains produits laitiers* au paragraphe 7.30:

"Selon nous, une évaluation objective comporte un examen qui permet de savoir si la KTC avait examiné tous les faits en sa possession ou qu'elle aurait dû obtenir conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes (y compris ceux qui pourraient aller à l'encontre d'une détermination positive conforme à la dernière phrase de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes), si une explication suffisante avait été fournie concernant la manière dont les faits dans leur ensemble étayaient la détermination qui avait été établie et, par voie de conséquence, si la détermination établie était compatible avec les obligations internationales de la Corée. Enfin, nous considérons que le Groupe spécial devrait examiner l'analyse effectuée par les autorités nationales au moment de l'enquête sur la base des diverses déterminations des autorités nationales et des éléments de preuve qu'il avait rassemblés." [pas d'italique ni de soulignement dans l'original]

Ainsi, d'un point de vue pratique, dans quasiment tous les cas, il sera nécessaire d'envoyer des questionnaires pour rassembler les éléments de preuve prescrits par l'Accord sur les sauvegardes.

3.4.2.2.5 *L'Australie n'a pas suggéré que l'ITC aurait dû "obliger" les entreprises à répondre au questionnaire*

138. Au paragraphe 160 de leur première communication, les États-Unis indiquent ce qui suit:

"L'idée de l'Australie selon laquelle l'ITC aurait dû obliger les entreprises à répondre au questionnaire, ou obtenir un taux ou un niveau particulier de réponses n'est pas fondée au titre de l'Accord sur les sauvegardes. L'Accord n'énonce aucun critère particulier concernant le degré de complétude d'une enquête." [note de bas de page 191 omise]

139. Il n'est tout simplement pas vrai de dire que l'Australie a suggéré que l'ITC aurait dû obliger les éleveurs ou l'un quelconque des segments de la branche de production à répondre au questionnaire. L'Australie estime qu'un Membre est dans l'obligation de faire en sorte qu'une enquête soit menée de manière complète et comme il se doit à tous égards. L'Accord sur les sauvegardes ne définit pas un critère élevé de complétude de l'enquête sur tous les points, y compris en ce qui concerne l'enquête concernant l'existence d'un dommage menée conformément à l'article 4 de l'Accord SG.

140. Dans le cadre de l'OMC, aucun Membre n'a l'obligation de prendre une mesure de sauvegarde. Les États-Unis n'étaient pas tenus de le faire. L'enquête a été menée et la mesure a été imposée pour que la "branche de production nationale" en bénéficie. Toutes les composantes de cette "branche de production nationale" étaient censées être menacées d'un dommage grave imminent. De fait, les requérants faisaient valoir qu'un dommage grave était déjà actuellement subi. Toutefois, les États-Unis disent que pour obtenir des données de plus de 27 éleveurs, huit engraisseurs, zéro éleveur/engraisseur, deux conditionneurs, deux conditionneurs/dépeceurs et un dépeceur sur leurs activités en rapport avec l'agneau et la viande d'agneau durant la période intermédiaire de 1998, l'ITC aurait dû les avoir *obligés* à répondre. Cette situation amène à se demander pourquoi l'ITC n'avait pas souhaité interroger un plus grand nombre d'entreprises et pourquoi un si grand nombre des entreprises interrogées, dont il est allégué qu'elles estimaient subir un dommage grave causé par l'accroissement des importations, avaient été si peu enclines à répondre au questionnaire. Tout ce que l'ITC aurait dû faire, c'est souligner qu'il serait dans leur intérêt de répondre, étant donné qu'en l'absence de données suffisantes, elle serait forcée d'établir une détermination négative. Si le recours bénéficiait vraiment d'un large appui, une telle déclaration aurait alors suffi à susciter un grand nombre de réponses.

3.4.2.2.6 *Responsabilités du Groupe spécial en ce qui concerne l'évaluation de la pertinence des données et la prise en compte de l'examen des facteurs relevant de l'article 4 de l'Accord SG, en particulier de ceux énumérés à l'article 4:2 a)*

141. Comme elle l'indiquait au paragraphe 120 de sa première communication, l'Australie estime que: "il incombe aussi au Groupe spécial de se prononcer sur le point de savoir si les États-Unis ont satisfait à l'obligation qui leur est faite de rassembler les bonnes données afin de lui permettre de rendre une détermination conformément aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes, et en particulier de l'article 4 dudit accord".

142. L'évaluation par le Groupe spécial de la pertinence des données doit également se faire dans le contexte de ce que l'ITC a allégué avoir constaté. En particulier, le rapport de l'ITC constatait l'existence d'une menace de dommage grave en se fondant sur des données rassemblées de manière peu satisfaisante qui allaient jusqu'en septembre 1998, ou dans certains cas jusqu'en 1997 seulement, sur la base desquelles elle constatait également qu'un dommage grave n'était pas subi.

143. Au paragraphe 151 de leur première communication, les États-Unis disent ce qui suit:

"Les réponses en question ne visant qu'une partie relativement petite de la branche, l'ITC n'a pas accordé une importance décisive aux données fournies par les éleveurs interrogés."

144. Il s'agit là d'une admission révélatrice compte tenu des données obtenues des éleveurs en réponse au questionnaire en ce qui concerne les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG, à savoir:

- accroissement des importations - aucun pour les agneaux destinés à l'engraissement (données non obtenues en réponse au questionnaire);
- part du marché intérieur – 100 pour cent pour les agneaux destinés à l'engraissement (données non obtenues en réponse au questionnaire);
- variations du niveau des ventes – ont augmenté;
- production – a augmenté;

- productivité – n'a pas été calculée pour les données obtenues en réponse au questionnaire mais semblerait avoir augmenté en 1998 (voir note de bas de page 78, figurant aux pages I-18 et 19);
- utilisation de la capacité – n'a pas été examinée;
- profits et pertes – les revenus nets hors subventions étaient positifs alors qu'ils étaient négatifs pour chacune des années de la période 1993-1996 (voir le tableau figurant à la page 36 de la première communication de l'Australie, après le paragraphe 153);
- emploi – a progressé.

145. Le rapport de l'ITC, en haut de la page I-19, note l'importance qu'il accorde aux données financières obtenues en réponse au questionnaire ("en particulier les données obtenues en réponse au questionnaire sur le déclin financier de la branche de production") pour établir sa constatation de l'existence d'une menace. À la page II-24, le rapport de l'ITC indique que: "[a]ucune donnée n'est disponible auprès du Département de l'agriculture sur la situation financière de la branche de production de viande d'agneau". En l'absence des données obtenues en réponse au questionnaire, le rapport de l'ITC n'aurait pas pu ne serait-ce que formuler la moindre observation sur les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG. Par exemple, en ce qui concerne les éleveurs, les données recueillies en réponse au questionnaire étaient requises pour les profits et pertes et pour l'emploi et elles ont été utilisées pour les ventes. Le rapport de l'ITC était tout aussi tributaire des données fournies en réponse au questionnaire pour les autres segments de la branche de production.

146. L'Accord sur l'OMC autorise une action aussi extraordinaire que le fait d'appliquer une mesure de sauvegarde, mais uniquement à condition qu'il ait été satisfait comme il se doit aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994, lesquels prévoient notamment qu'une enquête approfondie sera menée. L'enquête menée en l'espèce n'a pas du tout été à la hauteur de l'obligation qui était faite aux États-Unis.

147. Les États-Unis n'ont pas répondu à la question cruciale de l'insuffisance des données en examinant les facteurs sur lesquels se fonde une constatation que les segments de la branche de production étaient menacés d'un dommage grave imminent.

3.4.3 Lien de causalité

3.4.3.1 Les arguments de l'Australie

148. Comme le démontrait la première communication de l'Australie, la constatation relative au lien de causalité figurant dans le rapport de l'ITC était gravement viciée:

- la "branche de production nationale" ne subissait pas de dommage grave – de fait, le rapport de l'ITC n'indiquait nulle part que l'un quelconque des segments de la branche de production subissait un dommage grave – encore moins que le dommage grave fut imputable aux importations;
- il n'était pas possible de déterminer ce qui se produirait à l'avenir sans effectuer une analyse prospective des conditions qui prévalaient dans la "branche de production nationale";

- aucune indication n'a été donnée quant aux conditions différentes qui étaient attendues dans les divers segments de la "branche de production nationale" et quant à la raison pour laquelle "l'ensemble des producteurs" allait subir un dommage grave;
- la constatation d'après laquelle la "branche de production nationale" était menacée d'un dommage grave imminent se fondait sur des données insuffisantes allant jusqu'en septembre 1998, ou dans certains cas jusqu'en 1997 seulement;
- les mêmes données insuffisantes ont été utilisées pour effectuer l'analyse relative au lien de causalité;
- aucune raison n'a été avancée pour expliquer comment l'ITC pouvait parvenir à une conclusion sur la cause du dommage grave subi en 1999 en se fondant sur des données allant jusqu'en septembre 1998 pour la "branche de production nationale", et n'allant pas au-delà de 1997 pour certains groupes de cette dernière;
- tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG n'ont pas été examinés, même en se fondant sur des données insuffisantes;
- le rapport de l'ITC reconnaissait que d'autres facteurs avaient un effet négatif sur la "branche de production nationale" et qu'ils étaient en fait les "causes de l'existence de la menace de dommage grave", mais il ne tentait nullement d'évaluer le dommage collectif présent ou futur qui leur était imputable.

149. Aux termes de l'article 2:1 de l'Accord SG, l'accroissement des importations "cause ou menace de causer" un dommage grave à la "branche de production nationale". L'article 4:2 b) de l'Accord SG dispose que le lien de causalité entre les importations et le dommage grave ou la menace de dommage grave doit être démontré sur la base d'éléments de preuve objectifs et en tenant compte des facteurs pertinents énoncés à l'article 4:2 a) dudit accord. Le dommage causé par des facteurs autres ne peut être imputable à l'accroissement des importations. À la lumière de ces prescriptions, le rapport de l'ITC présente une analyse du lien de causalité insuffisante et viciée tant du point de vue des données utilisées et des facteurs examinés pour évaluer l'existence du dommage grave, que du fait que l'ITC n'a pas veillé à ne pas attribuer à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs.

3.4.3.2 *Les affirmations des États-Unis*

150. Au paragraphe 90 de leur première communication, les États-Unis disent ce qui suit:

"En outre, l'ITC a constaté que les versements n'avaient été accordés qu'à une partie de la branche de production, les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux; les conditionneurs et les dépeceurs n'avaient jamais bénéficié de subventions au titre de la Loi sur la laine." [*note de bas de page 131 omise*]

151. L'Australie n'a jamais allégué que les conditionneurs et les dépeceurs avaient reçu des subventions au titre de la Loi sur la laine. Le fait est que la suppression de ces subventions a eu un effet déstabilisateur sur les éleveurs et que la liquidation des troupeaux qui en est résultée a non seulement diminué la possibilité de production future d'agneaux et donc également de viande d'agneau, mais a aussi entraîné une brève envolée des prix en 1996 et 1997. L'impact de cette déstabilisation s'est poursuivi et a entraîné une évaluation incorrecte du lien de causalité dans le rapport de l'ITC.

152. La suppression de ces subventions s'est répercutée sur les conditionneurs et les dépeceurs parce qu'elle a non seulement déstabilisé les prix mais également entraîné une reprise de la tendance à la baisse de la taille des troupeaux et donc une réduction de la production de viande d'agneau nationale transitant par les entreprises des conditionneurs et des dépeceurs.

3.4.3.2.1 *La référence faite par les États-Unis au groupe spécial États-Unis - Saumons créé en vertu du Code est fautive*

153. Les paragraphes 54ff et 74ff des réponses données par les États-Unis à la question 7, pour l'un, et à la question 10, pour l'autre, du Groupe spécial, se réfèrent au rapport du groupe spécial *États-Unis – Saumons en provenance de Norvège* créé en vertu du Code antidumping issu du Tokyo Round (ADP/87). Au paragraphe 55 de leurs réponses, les États-Unis citent en l'approuvant le paragraphe 555 du rapport de ce groupe spécial:

"Ainsi que le groupe spécial l'a relevé, le Code antidumping issu du Tokyo Round ne contenait pas de prescription expresse sur la façon dont les autres facteurs déterminants devaient être examinés. Les dispositions pertinentes du Code relatives à la détermination de l'existence du dommage mettaient particulièrement l'accent sur les facteurs spécifiques que les autorités devaient considérer dans l'examen des effets des importations. Selon ses conclusions, l'ITC n'était pas tenue "outre l'examen des effets des importations" au titre de ces dispositions (de déterminer) "d'une façon ou d'une autre l'étendue du préjudice causé par ces autres facteurs afin d'isoler ce préjudice de celui qui était causé par les importations en provenance de Norvège." [note de bas de page 50 omise]

154. Les groupes spéciaux de l'OMC peuvent bien sûr se laisser guider par les arguments et le raisonnement des groupes spéciaux créés en vertu du Code, mais ledit rapport n'a pas été adopté par les PARTIES CONTRACTANTES mais par les Parties au Code. Il n'a donc pas été adopté au titre du GATT de 1947 et il ne relève donc pas du GATT de 1994.

155. En outre, il y a des différences notables entre les deux affaires.

- L'affaire *États-Unis – Saumons* relevait du Code antidumping et ne concernait pas les mesures de sauvegarde prises au titre de l'article XIX.
- Le texte de l'article 3:4 du Code est très différent de celui de l'article 4:2 b) de l'Accord SG.
- De fait, le texte de l'article 3:4 du Code est différent de celui de l'article 3:5 de l'Accord antidumping de l'OMC.

156. L'analyse de la disposition effectuée par le groupe spécial créé en vertu du Code insistait (aux paragraphes 550 à 553) sur la différence entre le caractère spécifique et obligatoire de l'analyse exigée en vertu de la première phrase de l'article 3:4 (y compris la note 4) et la formulation moins spécifique de la deuxième phrase, qui utilise "pourra" (et "[peuvent]" à la note 5), en ce qui concerne l'examen des autres facteurs.

157. La formulation a été renforcée dans l'Accord antidumping de l'OMC, ce qui suggère qu'il faut utiliser avec précaution le raisonnement du groupe spécial *États-Unis – Saumons en provenance de Norvège*. De plus, bien que les États-Unis disent que les différences de formulation entre le Code et l'Accord sur les sauvegardes ne sont pas substantielles¹⁶, ces différences sont marquées.

¹⁶ Note de bas de page 69 des réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial.

158. Le texte du Code était le suivant:

"Il doit être démontré que les importations faisant l'objet d'un dumping causent, par les effets [*note de bas de page 4 omise*] du dumping, un préjudice au sens où l'entend le présent code. Il pourra y avoir d'autres éléments [*note de bas de page 5 omise*] qui, au même moment, causent un préjudice à la branche de production, et les préjudices causés par ces autres éléments ne doivent pas être imputés aux importations faisant l'objet d'un dumping."

159. L'article 4:2 b) de l'Accord SG dispose que:

"La détermination dont il est question à l'alinéa a) n'interviendra pas à moins que l'enquête ne démontre, sur la base d'éléments de preuve objectifs, l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave ou la menace de dommage grave. Lorsque des facteurs autres qu'un accroissement des importations causent un dommage à la branche de production nationale en même temps, ce dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations."

160. Rien dans le texte de l'article 4:2 b) n'est de caractère non obligatoire. La constatation établie au titre de la deuxième phrase de l'article 4:2 b) de l'Accord SG au sujet de l'incidence d'autres facteurs est nécessaire pour rendre la détermination finale prévue à la première phrase au sujet de l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave ou la menace de dommage grave. Pour y parvenir, il est nécessaire de procéder à un examen des effets *additionnés* de *tous* les autres facteurs. Lorsqu'il a été déterminé que le dommage¹⁷, présent ou futur, causé par d'autres facteurs additionnés était survenu alors, et alors seulement, pouvait-on établir une détermination sur le point de savoir si l'accroissement des importations proprement dit allait (en l'espèce) causer un dommage grave de manière imminente à la "branche de production nationale".

3.4.3.2.2 *Les États-Unis tentent de récrire le rapport de l'ITC concernant le lien de causalité*

161. L'Australie ne va pas revenir sur ce qu'elle a déjà dit mais se limitera à trois points.

162. Premièrement, l'exposé des paragraphes 79 à 82 de la première communication des États-Unis présente de manière erronée ce qui figurait effectivement dans la section du rapport de l'ITC concernant le lien de causalité. En particulier, il mélange les sections concernant "les conditions de concurrence" et "l'analyse du lien de causalité". Ce faisant, il présente de manière erronée la question de la composition des importations par produit frais/réfrigéré et produit congelé. L'analyse présentée au dernier paragraphe de la page I-22 du rapport de l'ITC est telle que la viande d'agneau nationale et la viande d'agneau importée deviennent substituables.¹⁸

163. Deuxièmement, les États-Unis tentent de fausser les axes de l'analyse faite par l'ITC, par exemple au paragraphe 88 de leur première communication, où ils disent ce qui suit:

"L'ITC a par ailleurs constaté que les résultats financiers dans tous les segments de la branche de production s'étaient considérablement détériorés en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 et a attribué cet affaiblissement en grande partie à la

¹⁷ À l'article 4:2 b) de l'Accord SG, ce terme se rapporte à tous les degrés du dommage et non pas simplement au "dommage grave".

¹⁸ Même cette constatation était qualifiée dans le rapport de l'ITC dans les termes suivants: "[i]l y a, néanmoins, des éléments de preuve qui montrent des différences entre les produits de sources diverses".

baisse des prix *provoquée par l'accroissement des importations.*" [note de bas de page 124: Rapport de l'ITC, page I-20] [*pas d'italique dans l'original*]

164. Le membre de phrase en italique ne figure pas à la page I-20 du rapport de l'ITC, ni expressément ni de manière implicite – les États-Unis l'ont tout simplement ajouté pour étayer leur argument.

165. Troisièmement, la question de la période d'ajustement des éleveurs et des engraisseurs est un exemple des points sur lesquels l'Australie n'est pas d'accord avec le rapport de l'ITC (malgré l'observation formulée par les États-Unis au paragraphe 86 de leur première communication). Le rapport de l'ITC lui-même (par exemple à la page II-52) indique que la durée du passage en parc d'engraissement est de deux à quatre mois. C'est donc là le cycle de temps auquel sont confrontés les engraisseurs. En outre, dans la mesure où les États-Unis font valoir que les engraisseurs peuvent faire baisser les prix pour les éleveurs, moins les engraisseurs subiront les effets négatifs de la baisse des prix de la viande d'agneau – plus leurs profits seront plus ou moins importants en fonction de comment et quand ils achètent les agneaux destinés à l'engraissement et de comment et quand ils vendent les agneaux destinés à l'abattage selon les fluctuations du marché. Toutefois, ils peuvent procéder à des ajustements rapides. Pour mettre la durée de deux à quatre mois en perspective, plus de neuf mois se sont écoulés entre le dépôt de la requête auprès de l'ITC et l'application de la mesure. Aucun argument présenté dans le rapport de l'ITC ne suggère comment une branche de production qui suit ce type de cycle pourrait subir une menace de dommage de cette manière. Si le dommage grave pour les engraisseurs était de toute évidence imminent en février 1999, il devait alors avoir disparu au moment où la mesure a été effectivement appliquée.

3.4.4 Conclusion concernant la "menace de dommage grave"

166. Ainsi, le rapport de l'ITC n'a pas respecté les prescriptions de l'article 4 de l'Accord SG concernant la détermination de la "menace de dommage grave" causée par l'accroissement des importations. Par conséquent, la mesure est incompatible avec les articles 2:1 et 4 de l'Accord SG.

3.5 MAINTIEN D'UN NIVEAU DE CONCESSIONS ET D'AUTRES OBLIGATIONS SUBSTANTIELLEMENT ÉQUIVALENT

167. Les États-Unis ont fait valoir dans leur première communication que:

"Lu à la lumière de l'article 12:3, l'article 8:1 fait obligation à un Membre d'engager des consultations avant d'appliquer une mesure de sauvegarde. Il ne subordonne pas l'application d'une telle mesure à l'obligation d'offrir ou d'accorder des concessions commerciales." [*paragraphe 261*]

et

"Ainsi, la seule obligation imposée par l'article 8:1 à un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde est de ménager des possibilités adéquates de consultation préalable. Les États-Unis ont satisfait à cette obligation." [*paragraphe 262*]

168. L'article 12:3 de l'Accord SG prescrit bien de mener des consultations préalables. Les États-Unis font valoir que la référence au paragraphe 1 de l'article 8 de l'Accord SG qui figure à l'article 12:3 du même accord est oiseuse lorsque le droit du Membre affecté de prendre une mesure immédiate de rétorsion au titre du paragraphe 2 de l'article 8 de l'Accord SG est suspendu en application du paragraphe 3 dudit article 8. Une telle approche de l'interprétation des traités n'est pas permise.

169. De même, les États-Unis font valoir que la référence à "s'efforcera ..." au paragraphe 1 de l'article 8 de l'Accord SG est également superflue lorsque le Membre affecté ne peut prendre de mesure immédiate de rétorsion au titre du paragraphe 2 dudit article 8 en raison de la suspension mise en œuvre conformément au paragraphe 3 du même article 8. Là encore, il s'agit d'une approche de l'interprétation des traités qui n'est pas permise.

170. Si "s'efforcera ..." figurant à l'article 8:1 de l'Accord SG ne s'appliquait que lorsque le paragraphe 3 dudit article ne s'appliquait pas, cela aurait été dit. De même, si la référence au paragraphe 1 de l'article 8 de l'Accord SG faite à l'article 12:3 dudit accord ne s'appliquait que lorsque le paragraphe 3 de l'article 8 de l'Accord SG ne s'appliquait pas, le texte l'aurait indiqué.

171. Tant l'article 8:1 que l'article 12:3 de l'Accord SG s'appliquent lorsqu'un Membre "projette d'appliquer ... ou cherche à ... proroger ...". Ils ne s'appliquent pas immédiatement à l'expiration de la suspension de trois ans prévue à l'article 8:3 de l'Accord SG. Ainsi, l'argument des États-Unis est que l'obligation de s'efforcer de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent ne s'applique pas durant les quatre premières années de l'application d'une mesure de sauvegarde.

172. Les États-Unis affirment également au paragraphe 265 de leur première communication que:

"Pour atteindre cet objectif, ils ont autorisé les Membres à imposer des mesures de sauvegarde durant une période de temps limitée sans crainte d'"avoir à payer" pour de telles mesures."

173. Les États-Unis n'indiquent aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes où cela serait spécifié. Si telle avait été l'intention des rédacteurs, on aurait pu s'attendre à ce que ce point soit énoncé dans le texte. Le texte effectif de l'Accord sur les sauvegardes supprime simplement le droit de prendre une mesure de rétorsion au cours des trois premières années de l'application d'une mesure prise en conformité de l'Accord.

174. Au paragraphe 266 de leur première communication, les États-Unis ajoutent:

"Le fait que l'Australie fait maintenant valoir qu'un Membre doit offrir des concessions substantiellement équivalentes pour l'application de mesures de sauvegarde pendant la période de trois ans indiquée à l'article 8:3 compromet l'objectif visant à rétablir un contrôle multilatéral car cela encouragerait les Membres à rechercher, hors du cadre de l'Accord sur les sauvegardes, des moyens pour protéger leurs branches de production lésées. Un tel résultat compromettrait un objectif essentiel de l'Accord."

175. L'argument des États-Unis semble se résumer à une affirmation voulant que le fait de s'efforcer de parvenir à un accord mutuellement satisfaisant avec les exportateurs affectés serait une trop lourde charge pour le Membre qui propose d'appliquer une mesure. Or, il s'agit d'une mesure extraordinaire et rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne porte à croire que l'application d'une mesure de sauvegarde doit être facile et ne rien coûter. Si un Membre peut faire face à la situation sans recourir à l'Accord sur les sauvegardes, d'une manière compatible avec les règles de l'OMC, par exemple en appliquant des mesures d'ajustement structurel, cela sera généralement accueilli avec satisfaction. Si, au contraire, les États-Unis veulent dire qu'en étant tenus de respecter les dispositions de l'article 8:1 de l'Accord SG, ils agiront de manière contraire à l'article 11:1 b) dudit accord du fait qu'ils imposeront, par exemple, des mesures dites d'autolimitation des exportations, ils sont alors en train de dire qu'ils ne respecteront pas les obligations qui leur sont faites dans le cadre de l'OMC. Le refus par un Membre de respecter les obligations qui lui incombent dans le cadre de l'OMC n'est pas

une justification juridique de la suppression d'une obligation découlant de l'Accord sur les sauvegardes.

176. Aux paragraphes 279 à 281 de leur première communication, les États-Unis déforment les arguments présentés par l'Australie au sujet de l'article 12:3 de l'Accord SG. L'Australie fait valoir que l'article 12:3 dudit accord dispose qu'un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde engagera des consultations:

"afin, entre autres choses, ... d'arriver à un accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 1 de l'article 8".

177. Cela nécessite bien plus qu'une simple réunion. Il fallait que les États-Unis tentent d'arriver à un accord en ce qui concerne l'obligation énoncée au paragraphe 1 de l'article 8 de l'Accord SG, à savoir "s'efforceront ...". Les États-Unis ont admis¹⁹ qu'ils ne tentaient pas d'atteindre cet objectif parce qu'ils considéraient qu'ils n'avaient pas une telle obligation. Les États-Unis n'ont donc pas mené de telles négociations de bonne foi conformément aux prescriptions de l'article 12:3 de l'Accord SG.

178. Dans leur réponse à la question 9 de l'Australie, les États-Unis montrent qu'ils n'ont pas compris la position de l'Australie ni une réponse donnée par l'Australie au Canada en 1999 (énoncée au paragraphe 19 des réponses des États-Unis).

179. Au paragraphe 20 de leurs réponses aux questions posées par l'Australie, les États-Unis disent ce qui suit:

"La réponse que l'Australie a donnée au Canada montre que, de l'avis de l'Australie, un Membre peut décider de ménager les intérêts d'autres Membres grâce à des ajustements du volume et de l'administration des contingents et des contingents tarifaires, et que les compensations prévues à l'article 8:1 seront rarement appropriées. L'Australie semble également considérer qu'il appartient aux Membres importateurs de se prononcer sur cette question."

180. La référence faite par l'Australie à l'adoption d'une nouvelle loi n'entendait pas signifier que la compensation au moyen des concessions tarifaires serait "*non appropriée*" ni que le Membre importateur ne devrait pas engager d'authentiques consultations pour résoudre la question de manière satisfaisante. Il s'agissait d'une réponse à une question posée par le Canada. Le seul dispositif juridique dont dispose l'Australie pour modifier ses droits de douane est le processus législatif, à savoir en présentant en premier lieu un projet de loi sur le tarif douanier au Parlement du Commonwealth, ou en émettant un avis à ce propos si le Parlement n'est pas en session. Il n'est pas possible de le faire par voie de réglementation ou de proclamation. De fait, pour appliquer une mesure de sauvegarde sous forme d'une augmentation tarifaire, y compris d'un contingent tarifaire, il serait nécessaire d'avoir déposé un projet de loi sur le tarif douanier et, si un accord avait été conclu en matière de compensation, il est présumé qu'il ferait partie de ce même projet de loi.

181. La référence à la pratique du passé se rapportait évidemment à l'historique des mesures de sauvegarde relevant de l'article XIX, compte tenu des possibilités éventuelles de rétorsion. L'Australie admet qu'un résultat similaire pourrait survenir pour des mesures relevant de l'Accord sur les sauvegardes, le résultat négocié pouvant être par exemple d'augmenter le contingent tarifaire ou de réduire les droits hors contingent au lieu d'accorder une concession tarifaire pour un autre produit. Cela serait entièrement compatible avec la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 8 de l'Accord SG. L'Australie n'a pas fait valoir que le seul moyen de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent serait d'accorder des concessions tarifaires.

¹⁹ Voir en particulier le paragraphe 234 de la première communication de l'Australie.

182. En l'espèce, il n'y a pas eu d'offre faite par les États-Unis et aucune consultation n'a en fait été menée sur la manière d'atteindre l'objectif prévu au paragraphe 1 de l'article 8 de l'Accord SG. Les États-Unis disent qu'ils se sont acquittés de leur obligation au titre des articles 8:1 et 12:3 dudit accord en procédant aux consultations prévues à l'article 12:3 de l'Accord SG les 4 mai²⁰ et le 14 juillet 1999. Toutefois, les États-Unis maintiennent que la recommandation de l'ITC au sujet de la mesure n'a pas de pertinence dans le contexte de l'OMC. En outre, la mesure effective qui devait être appliquée n'a pas été annoncée avant le 7 juillet 1999. Il ne peut y avoir eu de consultations sur la mesure le 4 mai 1999. Il n'y a pas eu de modification du contingent tarifaire à la suite de l'annonce faite le 7 juillet 1999 ni de consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG, à l'exception de celles qui se sont tenues le 14 juillet 1999.²¹ De fait, les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes le fait qu'ils avaient "introduit la mesure le 7 juillet 2000"²², à savoir avant les consultations du 14 juillet 2000, pour une entrée en vigueur à compter du 22 juillet 1999. Du point de vue juridique, la mesure a été appliquée par proclamation du Président le 7 juillet 1999 avant les consultations du 14 juillet 1999.²³ Ainsi, les consultations ont été de pure forme sans qu'il y ait tentative de respecter les prescriptions des articles 12:3 et 8:1 de l'Accord SG. Les dispositions relatives au traitement du produit en transit et à la délivrance des licences ont fait l'objet de discussions distinctes qui n'ont jamais été considérées comme des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord SG, les États-Unis ayant notifié au Conseil du commerce des marchandises et au Comité des sauvegardes que ces dernières se limitaient aux réunions du 4 mai 1999 et du 14 juillet 1999.²⁴ Dans le même document, les États-Unis notifiaient au Comité que "[a]ucune solution mutuellement satisfaisante n'a été trouvée". Sur cette base, l'Australie s'est prévalu du maintien de ses droits par un échange de lettres notifiées au Conseil du commerce des marchandises et au Comité des sauvegardes.²⁵

183. Par ailleurs, si les États-Unis considéraient que les consultations tenues le 4 mai 1999 relevaient de l'article 8:1 de l'Accord SG, comme ils l'alléguaient au paragraphe 17 de leurs réponses aux questions posées par l'Australie, ces consultations avaient eu pour résultat l'application d'une mesure plus restrictive. La mesure effective appliquée était entièrement contraire aux dispositions de l'article 8:1 de l'Accord SG ainsi qu'aux consultations prévues au titre de l'article 12:3 dudit accord.

3.6 NON-DISCRIMINATION – ARTICLE 2:2 DE L'ACCORD SG

184. Cette question a également été abordée dans la réponse donnée par l'Australie à la question 19 du Groupe spécial.

185. Ce que disent les États-Unis aux paragraphes 253 à 257 de leur première communication semble être différent des faits présentés dans leur législation et dans le rapport de l'ITC. Les États-Unis disent, ou tout au moins laissent supposer, que l'ITC n'a pas fondé sa détermination de l'existence du dommage sur les importations de toutes les sources, y compris du Canada notamment.

186. Le rapport de l'ITC, à la page I-26, établissait une détermination de l'existence d'un dommage et ultérieurement, aux pages I-26 et 27, faisait une constatation concernant les importations dans le cadre de l'ALENA. C'est là une étape additionnelle requise au titre de l'ALENA et de la législation qui en porte application.

²⁰ La date du 28 avril 1999 mentionnée au paragraphe 17 de la réponse donnée par les États-Unis à la question 9 de l'Australie concernait la consultation avec la Nouvelle-Zélande et non pas l'Australie.

²¹ Voir G/L/313-G/SG/19 – Pièce n° 13 de l'Australie

²² Voir G/SG/N/10/USA/3, pièce n° 11 de l'Australie. Le document était daté du 12 juillet 1999 sur la base d'une communication des États-Unis en date du 9 juillet 2000.

²³ Pièce n° 5 de l'Australie.

²⁴ G/L/313-G/SG/19, pièce n° 13 de l'Australie

²⁵ G/L/339-G/SG/N/12/AUS/1-G/SG/N/12/USA/1, pièce n° 14 de l'Australie.

187. Comme l'indiquent clairement les pages 21 et 22 du document G/SG/N/1/USA/1²⁶, la constatation de l'ITC concernant les importations en provenance des partenaires de l'ALENA fait l'objet d'une détermination distincte par le Président. Cela a été confirmé par les États-Unis dans les réponses données au moment de l'examen de la loi dans le cadre du Comité des sauvegardes. Par exemple, dans la réponse à l'Australie, les États-Unis disent ce qui suit²⁷:

"2. Si les importations réalisées dans le cadre de l'ALENA ont été exclues du champ d'application des mesures de sauvegarde, par exemple en vertu du paragraphe 312 (page 25), sont-elles également exclues du nombre des facteurs à prendre en considération conformément à l'article 202 c) 1) (page 5) et réputées être d'autres facteurs au sens de l'article 202 c) 2) B)? Dans la négative, comment cela se justifierait-il au regard de l'Accord sur les sauvegardes?"

Les facteurs énumérés à l'article 202 c) 1), que la Commission du commerce international prend en considération, se rapportent à la question de savoir si la branche de production nationale subit un dommage grave ou une menace de dommage grave et au lien de causalité. En ce qui concerne ce dernier, la Commission tient compte à ce stade de toutes les importations quelle que soit leur source, y compris celles qui viennent des pays de l'ALENA. Ce n'est qu'après avoir déterminé l'existence d'un dommage lié aux importations en provenance de toutes les sources qu'elle fait des constatations relatives aux importations provenant des pays de l'ALENA seulement. C'est le Président, et non la Commission, qui décide d'exclure les importations en provenance de l'ALENA et il ne le fait qu'après réception d'un rapport de la Commission contenant une détermination positive de l'existence d'un dommage.

En outre, les dispositions de la législation des États-Unis prévoyant que les importations en provenance d'un pays de l'ALENA peuvent être exclues du champ d'application d'une mesure de sauvegarde dans certaines circonstances ne sont pas incompatibles avec l'article XIX du GATT ni avec l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes car elles s'appliquent dans le cadre d'un accord de libre-échange conforme à l'article XXIV du GATT. Elles visent à mettre en œuvre les dispositions d'un accord conclu entre le Canada, le Mexique et les États-Unis afin d'éliminer les droits de douane et autres restrictions au commerce pour l'essentiel des échanges commerciaux entre ces pays."

188. Ainsi, dans un document daté du 23 avril 1996, les États-Unis disaient que: *"En ce qui concerne ce dernier [le lien de causalité], la Commission tient compte à ce stade de toutes les importations quelle que soit leur source, y compris celles qui viennent des pays de l'ALENA. Ce n'est qu'après avoir déterminé l'existence d'un dommage lié aux importations en provenance de toutes les sources qu'elle fait des constatations relatives aux importations provenant des pays de l'ALENA seulement. C'est le Président, et non la Commission, qui décide d'exclure les importations en provenance de l'ALENA et il ne le fait qu'après réception d'un rapport de la Commission contenant une détermination positive de l'existence d'un dommage."*

189. Ainsi la détermination de l'ITC concerne "toutes les importations quelle que soit leur source". Les États-Unis n'ont pas tenté de justifier cette approche, qui a été suivie dans la présente affaire. Les États-Unis semblent se borner à faire valoir que le niveau des importations en provenance des sources qui ont été exclues, en particulier en provenance des partenaires de l'ALENA, était si faible qu'il ne

²⁶ Paragraphes 311 et 312 de la Loi portant application de l'ALENA, en particulier le paragraphe 312 b).

²⁷ Question 2 du document G/SG/W/160, pièce n° 38 de l'Australie.

causait pas de dommage grave. Cela ne justifie pas un non-respect des dispositions de l'article 2:2 de l'Accord SG.

190. En conséquence, l'Australie demande au Groupe spécial de constater que les États-Unis ont enfreint les dispositions de l'article 2:2 de l'Accord SG.

3.7 LA MESURE EST UN MANQUEMENT PAR LES ÉTATS-UNIS AUX OBLIGATIONS QUI LEUR INCOMBENT AU TITRE DE L'ARTICLE II DU GATT DE 1994

191. Enfin, étant donné qu'elle n'est pas conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994, la mesure prise par les États-Unis est contraire aux consolidations tarifaires appliquées par les États-Unis à la viande d'agneau, comme l'a démontré l'Australie dans sa première communication. En conséquence, la mesure est un manquement par les États-Unis aux obligations qui leur incombent au titre de l'article II du GATT.

4. CONCLUSION

192. À la lumière de ce qui précède ainsi que de toutes les allégations et de tous les arguments présentés au Groupe spécial dans sa première communication écrite, au cours de la première réunion de fond tenue les 25 et 26 mai 2000, ainsi que dans ses réponses aux questions posées par le Groupe spécial, l'Australie demande au Groupe spécial de constater que les États-Unis ont enfreint les articles II et XIX du GATT de 1994 et les articles 2:1, 2:2, 3:1, 4:1 b) et c), 4:2 a) et b), 5:1, 8:1, 11:1 a), 12:2 et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes en appliquant une mesure de sauvegarde à la viande d'agneau.

5. PIÈCE JOINTE A

PAGE 2-5 DU RAPPORT DE L'ITC: CONDITIONS DE CONCURRENCE CONCERNANT LES BRANCHES DE PRODUCTION DE VIANDE D'AGNEAU DES ÉTATS-UNIS ET ÉTRANGÈRES [*pas de majuscules dans l'original*]

La plupart des éleveurs ont de petits troupeaux d'ovins (50 têtes ou moins, que l'on appelle troupeaux d'exploitation), l'élevage ovin n'étant qu'une activité secondaire.¹ Toutefois, environ un tiers des éleveurs des terres de parcours des États de l'ouest possèdent des troupeaux relativement importants (50 têtes ou plus, que l'on appelle troupeaux de parcours) et se spécialisent dans l'élevage ovin.² Les responsables de l'Association nationale des engraisseurs d'agneaux signalent qu'il n'existe probablement pas plus de 100 parcs d'engraissement des agneaux de grande taille aux États-Unis, bien qu'il y existe de nombreux parcs d'engraissement de petite taille. L'activité d'engraissement des moutons et des agneaux a tendance à se concentrer dans quelques États, comme l'indique le tableau ci-après³ (1 000 têtes):

<u>États</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>
Californie	225	280	285	305	320
Texas	200	180	210	180	210
Colorado	385	250	310	315	325
Wyoming	100	110	150	190	190
Sud Dakota	55	85	85	91	103
Iowa	90	85	95	85	85
Oregon	110	106	81	95	90
Kansas	102	63	48	82	60
Tous les autres	<u>495</u>	<u>571</u>	<u>566</u>	<u>534</u>	<u>456</u>
Total	1 762	1 730	1 830	1 877	1 839

Éleveurs

Aux États-Unis, les éleveurs de moutons et d'agneaux peuvent se diviser en catégories, dont⁴: 1) les éleveurs de races pures (à savoir, ceux qui élèvent des moutons de pure race et vendent des béliers aux fins de la reproduction⁵; 2) les producteurs d'agneaux du marché commercial (ceux qui élèvent des troupeaux de moutons pour la production d'agneaux qui sont directement envoyés à l'abattage; ou 3) les opérateurs commerciaux de parcs d'engraissement (ceux qui gèrent des parcs d'engraissement où les agneaux sont engraisés aux aliments concentrés jusqu'à ce qu'ils atteignent le poids d'abattage). Certains éleveurs exercent plus d'une seule activité d'élevage ovin.

¹ Robert E. Taylor, *Scientific Farm Animal Production: An Introduction to Animal Science*, quatrième édition (New York: Macmillan Publishing Co., 1992), page 47.

² *Ibid.*

³ Animaux en parcs d'engraissement à compter du 1^{er} janvier. Département de l'agriculture des États-Unis, service national des statistiques agricoles (NASS), *Ovins et caprins*, divers numéros, 1991-1995.

⁴ La description ci-après des catégories d'éleveurs est une adaptation de celle qui figure dans *Scientific Farm Animal Production* de Taylor, pages 48 et 49.

⁵ Les éleveurs augmentent souvent le nombre de têtes de leurs troupeaux ou remplacent les brebis qui ne peuvent plus servir à la reproduction en gardant les meilleures agnelles de chaque saison. Le cycle de reproduction d'une brebis étant généralement de quatre à cinq ans, environ 20 à 25 pour cent des agnelles de chaque saison doivent être gardés pour maintenir les effectifs reproducteurs des troupeaux.

ANNEXE 1-9

DÉCLARATION LIMINAIRE DE L'AUSTRALIE À LA DEUXIÈME RÉUNION DE FOND

(26 juillet 2000)

INTRODUCTION

1. Monsieur le Président, Messieurs les Membres du Groupe spécial. Nous en sommes à un stade avancé de la procédure. Les points de fait et de droit ont été identifiés et discutés longuement. Les communications présentées dans ce différend ont été détaillées et les argumentations se recoupent, mais les questions portées devant le Groupe spécial sont claires. L'Australie se concentrera sur les points de fait et de droit essentiels qui ont prêté aux interprétations les plus manifestement erronées des États-Unis en l'espèce. Ces points incluent le manquement des États-Unis à:

- l'obligation de démontrer une "évolution imprévue des circonstances";
- l'obligation de définir correctement la branche de production nationale en l'espèce, à la lumière des faits particuliers considérés;
- l'obligation de démontrer l'imminence évidente d'un dommage grave;
- l'obligation de démontrer que le dommage grave sera causé par un accroissement des importations; et
- l'obligation de n'appliquer une mesure que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement.

2. Ces obligations doivent être satisfaites dans le cadre de l'enquête menée conformément à l'article 3:1 de l'Accord SG ainsi que dans les rapports et lors des consultations ultérieures. Si l'une quelconque de ces obligations n'est pas dûment observée, il en résulte que les mesures sont appliquées d'une manière incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT de 1994. En appliquant la mesure de sauvegarde aux importations de viande d'agneau, les États-Unis ont manqué non à l'une seulement de ces obligations, mais à l'ensemble de celles-ci. Les États-Unis n'ont pas non plus observé les autres obligations essentielles: maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent avec l'Australie; et ne pas agir de façon discriminatoire au détriment de l'Australie et en faveur d'autres Membres de l'OMC dans le cadre de l'application de la mesure.

3. Les autres points de droit, de procédure et de fait déjà avancés par l'Australie devraient également être considérés comme confirmés ici.

OBLIGATION DE DÉMONTRER L'"ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES"

4. Dans ses communications au Groupe spécial et ses réponses aux questions du Groupe spécial, l'Australie a fait observer que le rapport de l'ITC ne démontrait pas effectivement l'"évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX du GATT de 1994. L'Australie a aussi établi que l'évolution réelle des circonstances à laquelle les États-Unis ont réagi en imposant leur mesure de sauvegarde n'était pas inattendue, mais bien connue et prévue en fait.

5. Les États-Unis ont cherché à faire en sorte que la question de l'"évolution imprévue des circonstances" ne soit plus considérée comme un point de fait et de droit pertinent et soit ramenée à un niveau tellement insignifiant que leur autorité compétente n'ait aucun besoin d'en tenir compte. D'ailleurs, dans leur deuxième communication les États-Unis déclarent que la clause de l'"évolution imprévue des circonstances" dans l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 est un verbiage dépourvu de sens.¹

6. Les États-Unis font tout simplement valoir que l'Organe d'appel a fait une erreur de droit dans ses constatations dans les affaires *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*. Dans leur deuxième communication, les États-Unis se réfèrent à l'article 31:3 b) de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* pour faire valoir que l'"évolution imprévue des circonstances" était une considération insignifiante dans le cadre de l'article XIX du GATT de 1947 en raison de la "pratique ultérieurement suivie" par les parties contractantes au GATT. Les États-Unis ne démontrent pas, toutefois, que cette "pratique ultérieurement suivie" établissait "l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité".

7. Monsieur le Président, l'élément de preuve le plus concluant concernant l'interprétation et l'application de l'article XIX dans le cadre de l'OMC n'émane pas d'allégations relatives aux pratiques et aux vues en matière de sauvegardes de telle ou telle partie contractante au GATT, comme les États-Unis dans un passé éloigné. Il ne vient pas davantage d'une ancienne note factuelle du secrétariat du GATT. Il ne vient pas non plus des disputes des négociateurs lors du Cycle d'Uruguay quant aux mérites du terme "inattendue" par rapport à ceux du terme "imprévue". Il vient en revanche, du texte même de l'Accord sur les sauvegardes et de l'issue donnée aux différends considérés dans le cadre du Mémoire d'accord sur le règlement des différends de l'OMC, à savoir les rapports de l'Organe d'appel dans les affaires *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, rapports qui ont été adoptés par les Membres.

8. Le deuxième alinéa du préambule de l'Accord sur les sauvegardes reconnaissait "la nécessité de clarifier ... les disciplines de ... l'article XIX". S'il y avait eu un accord entre les parties contractantes au GATT quant à l'idée que la formule l'"évolution imprévue des circonstances" était dépourvue de sens, cette formule aurait été explicitement supprimée lors de tout exercice de clarification. Or, la formule n'a pas été supprimée et l'Organe d'appel a établi qu'il s'agissait d'une question qui devait effectivement être démontrée.

9. La démonstration de l'"évolution imprévue des circonstances" est une obligation juridique qu'un Membre doit observer lorsqu'il applique une mesure puisque cette circonstance doit effectivement être démontrée. L'article 11:1 a) de l'Accord SG incorpore les obligations énoncées à l'article XIX du GATT de 1994. Ainsi, la prescription de l'article 3:1 de l'Accord SG suivant laquelle l'autorité compétente publiera un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elle sera arrivée sur tous les points de fait et de droit pertinents s'applique également à la question de l'"évolution imprévue des circonstances".

10. À la place, les États-Unis ont cherché encore à réparer ce défaut du rapport de l'ITC en tentant de démontrer *a posteriori* l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances". Cela ne fournit pas la démonstration requise aux termes de l'article XIX du GATT de 1994 et cela ne satisfait pas non plus à l'obligation de publier les constatations et les conclusions motivées auxquelles il aura été arrivé sur tous les points de fait et de droit pertinents énoncée à l'article 3:1 de l'Accord SG. Cela n'est pas

¹ Les États-Unis se fondent, en particulier, sur l'historique de la négociation de leurs propres négociateurs pour affirmer que la clause de l'"évolution imprévue des circonstances" dans l'article XIX:1 a) était soit "dépourvue de sens" soit une forme d'"habillage sémantique". Voir le paragraphe 10 et la note de bas de page 10 de la deuxième communication des États-Unis.

une option acceptable. Les États-Unis doivent s'en tenir à ce qui a été effectivement démontré dans le rapport de l'ITC et admettre que certains éléments n'ont pas été démontrés.

11. Même si les États-Unis étaient autorisés à démontrer *a posteriori* l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances", ils ne l'ont pas fait. Les États-Unis pensent à tort qu'ils peuvent faire référence à des déclarations isolées reproduites dans le rapport de l'ITC et présentées dans des contextes disparates sans relation avec l'"évolution imprévue des circonstances" pour démontrer l'existence d'une telle évolution. Les États-Unis sont allés jusqu'à suggérer que tout accroissement des importations fournit une présomption de l'"évolution imprévue des circonstances".² Arriver à une telle conclusion équivaldrait à donner de l'Accord sur les sauvegardes une lecture qui exclut toute obligation de démontrer l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances".

12. Dans leur deuxième communication, les États-Unis continuent à insister également sur l'idée que le changement de la composition des importations d'agneau réfrigéré et congelé était à l'origine de l'"évolution imprévue des circonstances"³, conclusion à laquelle l'ITC n'est jamais arrivée dans son rapport et qui n'est pas étayée par les faits. Comme l'Australie l'a fait observer, les consommateurs aux États-Unis n'ont pas soudainement préféré le produit réfrigéré. Dans la mesure où il y a eu accroissement des importations du produit réfrigéré, celui-ci faisait partie de l'accroissement global des importations du produit visé par la mesure. Voilà encore une tentative mal déguisée des États-Unis pour utiliser un accroissement des importations, en lui-même, afin de démontrer l'"évolution imprévue des circonstances".

13. L'argument de l'Australie est simple. L'Organe d'appel a dit que l'"évolution imprévue des circonstances" devait être démontrée par le Membre qui appliquait une mesure. Le rapport de l'ITC ne démontrait pas cela et les États-Unis n'ont fourni aucun autre rapport ou explication avant d'appliquer la mesure. En invoquant simultanément le changement de la composition des importations au profit de la viande réfrigérée et l'argument suivant lequel une enquête en matière de sauvegardes visant un produit auquel s'applique une consolidation tarifaire est une "évolution imprévue des circonstances" en elle-même, les États-Unis font une rationalisation *a posteriori* qui n'infirme ni l'argument de l'Australie ni les constatations de l'Organe d'appel.

"BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE"

14. La décision incorrecte de l'ITC d'inclure dans la "branche de production nationale" non seulement les producteurs de viande d'agneau (dépeceurs et conditionneurs) mais aussi tous les éleveurs et tous les engraisseurs était encore plus dommageable pour le fonctionnement suivi et correct de l'Accord sur les sauvegardes que son défaut de démonstration de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances". La décision de l'autorité compétente concernant la "branche de production nationale" est critique pour toute la suite d'une enquête en matière de sauvegardes. Or, la décision de l'ITC concernant la "branche de production nationale" était incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord SG.

15. La position des États-Unis est que les entreprises en amont peuvent être incluses sur la base d'"une chaîne continue de production" et d'"une concordance substantielle des intérêts économiques". Il n'y a rien dans l'Accord sur les sauvegardes qui permet à une autorité d'élargir la "branche de production nationale" sur la base de tels critères. Les États-Unis n'ont fait aucune tentative pour montrer, en l'absence de tout support textuel qui étaye leur approche, quelles limitations seraient imposées par l'Accord sur les sauvegardes à un Membre qui voulait inclure les entreprises en amont dans la "branche de production nationale". Si les États-Unis pouvaient en pratique limiter cette approche aux importations de certains produits agricoles, il n'y a encore une fois aucun support textuel

² Paragraphe 8 de la réponse des États-Unis à la question 1 du Groupe spécial.

³ Paragraphe 17 de la deuxième communication des États-Unis.

en ce sens dans l'Accord sur les sauvegardes. En outre, les États-Unis n'ont fait aucune tentative pour expliquer comment cette approche de la détermination de la "branche de production nationale" devrait être traitée dans le contexte de la détermination de l'existence d'un dommage et pour ce qui est de faire en sorte que la mesure ne soit "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire".

16. Le Groupe spécial est placé devant un choix clair s'agissant de la question de la "branche de production nationale" en l'espèce. Les États-Unis ont tenté de brouiller la question en alléguant qu'il y avait une certaine intégration verticale limitée entre des segments de la branche de production à certains niveaux. Toutefois, le Groupe spécial ne devrait pas être leurré par de telles allégations. Il n'y a aucune intégration verticale systématique entre les éleveurs et les engraisseurs et entre les conditionneurs et les dépeceurs. Qui plus est, il n'y a aucune intégration du tout entre les éleveurs et les conditionneurs et les dépeceurs.

17. En outre, bien que les États-Unis aient affirmé que le choix de la "branche de production nationale" était lié à la capacité qu'avait l'ITC d'analyser certains aspects⁴, cela n'était pas reflété dans le rapport de l'ITC, tant du point de vue de la sélection des entreprises faisant l'objet de l'enquête que dans la description des données obtenues. De même, les États-Unis disent que certains éleveurs d'agneaux abattent les bêtes. L'Australie s'est interrogée⁵ sur l'ampleur de cette pratique. Toutefois, même si elle était répandue parmi bon nombre des éleveurs, qui étaient plus de 70 000, aucun de ces éleveurs ne semble faire partie du nombre insignifiant d'éleveurs effectivement sélectionnés par l'ITC. Dans le rapport de l'ITC, il n'est pas dit que la Commission a choisi cette définition de la "branche de production nationale" aux fins de l'analyse. Le rapport de l'ITC dit simplement qu'il a été procédé ainsi sur la base de la pratique de l'ITC alors même que la réglementation pertinente des États-Unis sur les enquêtes en matière de sauvegardes de le prescrit pas. Il n'y avait pas de circonstances particulières en l'espèce qui ont conduit l'ITC à procéder ainsi. La sélection des éleveurs dont les renseignements ont servi à la détermination de l'existence d'un dommage n'a pas été faite sur la base d'arrangements en matière de participations ou d'arrangements contractuels. Elle a été fondée simplement sur le niveau des subventions reçues en vertu de la Loi sur la laine⁶, c'est-à-dire en excluant même non seulement les petits éleveurs, mais aussi les nouveaux venus et éventuellement les exploitations agricoles groupées. Rien dans le rapport de l'ITC ne donne à entendre qu'il y ait eu un problème pour dissocier les données relatives aux opérations des éleveurs de celles relatives aux opérations des conditionneurs.

18. Tout ce que doit faire le Groupe spécial consiste à décider si un éleveur qui produit des agneaux destinés à l'engraissement, de la laine, des peaux, des agneaux pour la reproduction et des brebis de réforme pour la production de viande de mouton produit un "produit similaire" à la viande d'agneau importée visée par la mesure. Si tel n'est pas le cas, l'éleveur en question ne peut pas faire partie de la "branche de production nationale". La définition de la "branche de production nationale" donnée par l'ITC serait dès lors incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord SG.

19. La décision concernant la "branche de production nationale" est déterminante pour faire les constatations correctes sur les points de fait et de droit qu'impose l'Accord sur les sauvegardes. L'erreur du rapport de l'ITC en ce qui concerne la définition de la "branche de production nationale" entache toutes les étapes de l'analyse. Les États-Unis ne peuvent pas demander maintenant au Groupe spécial d'examiner le rapport de l'ITC en excluant les éleveurs de la "branche de production nationale", ou en excluant les éleveurs et les engraisseurs. Le rapport de l'ITC ne procédait pas à des analyses séparées du dommage et du lien de causalité pour chaque segment. En outre, la définition de la "branche de production nationale" peut affecter de façon déterminante l'analyse du lien de causalité. Enfin, la définition de la "branche de production nationale" intervient aussi pour savoir si l'obligation

⁴ Par exemple, paragraphe 73 de la première communication des États-Unis.

⁵ Par exemple, paragraphe 75 de la deuxième communication de l'Australie.

⁶ Paragraphe 101 de la réponse des États-Unis à la question 15 du Groupe spécial.

d'appliquer une mesure "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire", conformément à l'article 5:1 de l'Accord SG, est respectée.

20. Par conséquent, les États-Unis ne peuvent pas changer maintenant la définition de la "branche de production nationale" aux fins de l'examen par le Groupe spécial. Ils doivent s'en tenir à ce qui est dit dans le rapport de l'ITC. Dès lors, si le Groupe spécial retient notre thèse concernant la "branche de production nationale", la mesure doit être abrogée.

21. Les États-Unis soulèvent la question de la pratique de l'Australie en matière de sauvegardes sous un certain nombre d'aspects, y compris la "branche de production nationale" et l'"évolution imprévue des circonstances". L'Australie n'a pas introduit de nouvelle mesure de sauvegarde depuis 1983. L'Australie a été très critiquée dans le cadre du GATT de 1947 en relation avec une mesure au titre de l'article XIX, mais ce que l'Australie a fait exactement dans un passé éloigné n'est guère déterminant du point de vue tant des règles du GATT de 1947 que des règles du GATT de 1994 dans le cadre de l'Accord instituant l'OMC. L'Australie a mené une enquête en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, qui concernait les importations de viande de porc, et le gouvernement a décidé de ne pas appliquer de mesure de sauvegarde. Comme il n'y a pas eu application d'une mesure de sauvegarde par le gouvernement australien dans le cadre de l'OMC, il n'y avait ni mesure ni pratique du gouvernement australien que les États-Unis pouvaient invoquer pour appuyer leur thèse en l'espèce.

INADÉQUATION DES DONNÉES

22. L'Australie a prouvé que l'ensemble de données utilisé par l'ITC est largement vicié. Selon le rapport de l'ITC, la Commission est parvenue à ses déterminations concernant la "menace de dommage grave" et le lien de causalité en se fondant sur un ensemble de données qui était insuffisant pour satisfaire aux critères de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier ceux énoncés à l'article 4:1 b) et 4:2 a) et b) de l'Accord SG.

23. Avant de traiter cette question ou toute autre en rapport avec les éléments de preuve en l'espèce, il nous semble nécessaire de rappeler encore une fois au Groupe spécial le défaut de représentativité flagrant des éléments de preuve sur lesquels la détermination de l'ITC était fondée. Toute analyse menée par l'ITC était nécessairement viciée par ces déficiences des éléments de preuve. Les quatre segments de la "branche de production nationale" telle que cette dernière a été incorrectement définie par l'ITC, qui étaient constitués de plus de 70 000 entreprises, ne pouvaient pas être représentés de façon adéquate par moins de 70 entreprises en tout.

24. L'ITC n'a envoyé le questionnaire qu'à 110 éleveurs. Parmi ceux-ci, 70 seulement avaient pris la peine de répondre, 57 seulement avaient fourni des réponses utilisables et 27 seulement avaient joint à leur réponse des renseignements financiers jusqu'en septembre 1998. Monsieur le Président, 27 sur plus de 70 000 correspond à un pourcentage inférieur à 0,04 pour cent, ce qui représente moins de 3 pour cent de l'ensemble. Outre le fait que cette couverture terriblement basse est inacceptable, l'ITC n'a rien fait pour s'assurer que son échantillon était valable ou représentatif d'un point de vue statistique. La situation est la même pour les engraisseurs. Les données collectées sur ces entreprises étaient totalement inadéquates pour fonder une quelconque détermination concernant tant la "menace de dommage grave" que le lien de causalité ou le point de savoir si la mesure n'était "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire".⁷

25. Les données concernant les conditionneurs et les dépeceurs – les producteurs effectifs de viande d'agneau – étaient également viciées. Seulement cinq des 17 conditionneurs interrogés ont fourni des données sur leurs opérations de conditionnement. En ce qui concerne les dépeceurs, sur les 16 entreprises interrogées, cinq seulement ont fourni des données utilisables. Quant aux données

⁷ Pages II-11-13, 24 et 29 (y compris la note de bas de page 89) du rapport de l'ITC.

financières, il n'en a été communiqué que par deux conditionneurs, deux conditionneurs/dépeceurs et un dépeceur.⁸

26. Nous ne contestons ni la couverture ni les réponses des exportateurs ou des importateurs, pour lesquels la couverture était de 100 pour cent, c'est-à-dire complète. Nous nous référons à la "branche de production nationale" dont il était allégué que l'accroissement des importations lui causait, ou allait lui causer, un dommage grave. Il était dans l'intérêt non seulement des requérants, mais aussi de toutes les autres entreprises de la "branche de production nationale", d'assurer une plus large participation à l'enquête de l'ITC. Le très faible niveau de participation peut seulement être interprété comme une indication a) que beaucoup d'entreprises de la "branche de production nationale" n'étaient pas d'accord avec les requérants, et/ou b) que leurs réponses auraient porté tort à la cause des requérants. Quelle qu'en soit la raison, l'absence de participation des entreprises mêmes qui pouvaient espérer bénéficier de l'enquête doit conduire à penser que leurs réponses auraient porté tort à la cause des requérants. Si l'ITC n'a pas exercé sa faculté d'adresser des citations à comparaître ni même utilisé son pouvoir de persuasion pour obtenir des données plus représentatives, cela n'est pas la faute des exportateurs australiens et néo-zélandais de viande d'agneau. C'était à l'ITC qu'il incombait d'obtenir des éléments de preuve adéquats et objectifs pour étayer ses déterminations. Si elle ne l'a pas fait, cela signifie qu'elle ne pouvait pas observer et n'avait pas observé les prescriptions de l'article 4 de l'Accord SG et que les États-Unis ne pouvaient pas observer et n'avaient pas observé non plus les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG.

27. De même, il convient de noter que l'ITC a choisi d'utiliser les données obtenues par son questionnaire seulement quand elles étayaient ses conclusions. Lorsque les données obtenues par son questionnaire révélaient des tendances inopportunes, l'ITC s'est référée aux données du Département de l'agriculture des États-Unis pour étayer sa position. Le Groupe spécial ne doit pas encourager ce choix sélectif d'éléments de preuve.⁹

28. Cela dit, les piètres éléments de preuve auxquels s'en remettait l'ITC n'étaient même pas ses constatations, indépendamment de la définition de la "branche de production nationale" utilisée. De surcroît, la période sur laquelle portaient les données, c'est-à-dire seulement jusqu'en septembre 1998 et dans certains cas seulement jusqu'en 1997, signifiait que l'ITC n'avait aucun fondement qui lui permette d'arriver à une décision justifiable sur les points de fait et de droit dont elle était saisie dans une affaire de "menace de dommage grave".

29. Le Groupe spécial a la responsabilité de décider si les données étaient adéquates. Si le Groupe spécial retient le point de vue de l'Australie, pratiquement tous les aspects des constatations de l'ITC, ainsi que des constatations ultérieures du gouvernement des États-Unis, seraient dès lors irrémédiablement viciés de ce seul fait.

PREUVE DE L'IMMINENCE ÉVIDENTE D'UN DOMMAGE GRAVE

30. L'ITC avait l'obligation absolue de prouver l'"imminence évidente" d'un dommage grave. Même en faisant abstraction des données inadéquates, rien dans la constatation présentée dans le rapport de l'ITC ne montrait qu'un dommage grave allait à l'évidence se produire. Rien non plus ne montrait qu'un dommage grave était imminent au sens normale du terme. D'ailleurs, compte tenu des données qu'il utilisait, en particulier les données obtenues par questionnaire, jusqu'en septembre 1998 et dans certains cas seulement jusqu'en 1997 et sans la moindre tentative d'analyse prospective, le rapport de l'ITC ne pouvait en aucun cas arriver de manière adéquate à une constatation de l'"imminence évidente" d'un dommage grave.

⁸ Pages II-14, 15 et 24 du rapport de l'ITC.

⁹ Pages I-18-19 du rapport de l'ITC.

31. Que le Groupe spécial souscrive ou non à notre position concernant la définition de la "branche de production nationale" retenue par l'ITC pour la viande d'agneau, l'Australie a montré que les faits en l'espèce n'étaient ni une détermination suivant laquelle un dommage grave à la "branche de production nationale" était imminent ni une détermination suivant laquelle ce dommage grave – s'il se produisait – serait causé par l'accroissement des importations. Nous allons brièvement revenir sur ces points aujourd'hui.

TOUS LES FACTEURS ÉNUMÉRÉS À L'ARTICLE 4:2 a) DE L'ACCORD SG N'ONT PAS ÉTÉ EXAMINÉS

32. L'Australie a montré dans sa première communication que tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG n'ont pas été examinés pour tous les segments de la branche de production et qu'il n'a été donné aucune explication à ce sujet. L'analyse de ces facteurs faite par l'ITC était totalement inadéquate. Même lorsque le rapport de l'ITC faisait semblant d'examiner certains des facteurs énumérés, il ne pouvait pas être raisonnablement considéré qu'ainsi l'obligation prévue à l'article 4:2 a) de l'Accord SG était respectée compte tenu de l'inadéquation des données. L'ITC n'a donc pas satisfait à ses obligations les plus évidentes s'agissant de l'analyse du lien de causalité conformément à l'article 4:2 de l'Accord SG.

LES AUTRES FACTEURS N'ONT PAS ÉTÉ DÛMENT EXAMINÉS DANS LE CADRE DE L'ANALYSE DU LIEN DE CAUSALITÉ

33. Une lecture des termes mêmes de l'Accord sur les sauvegardes montre clairement qu'en l'espèce il faut prouver que l'accroissement des importations *par lui-même* va causer un dommage grave à la "branche de production nationale". Il se peut qu'il existe d'autres causes de dommage ou même de dommage grave à la "branche de production nationale"; mais, il faut prouver que l'accroissement des importations va causer un dommage grave indépendamment de l'effet *individuel et collectif* de ces autres facteurs. L'idée, par conséquent, que les États-Unis *n'étaient pas* obligés de prouver cela est tout simplement ridicule. En effet, cela équivaldrait à réécrire l'Accord sur les sauvegardes pour permettre l'application d'une mesure de sauvegarde lorsque l'accroissement des importations est seulement, et tout au plus, une cause contributive du dommage grave imminent allégué et qu'il ne va pas réellement en lui-même causer un dommage grave.

34. En ce qui concerne les faits de la cause, l'insuffisance des données concernant les entreprises de la "branche de production nationale" aurait de toute manière mis l'ITC dans l'impossibilité de *prouver* une relation de cause à effet – à supposer qu'elle existe – entre les importations et la santé de la "branche de production nationale", indépendamment des segments de la branche de production inclus dans la "branche de production nationale". Le rapport de l'ITC reconnaît qu'il y avait d'autres facteurs qui causaient un dommage et que ces "autres facteurs" étaient les causes de la "menace de dommage grave" alléguée. Les facteurs examinés dans le rapport de l'ITC étaient les suivants: suppression des subventions en vertu de la Loi sur la laine; concurrence d'autres produits carnés; accroissement des coûts des facteurs; suralimentation des agneaux; concentration dans le segment des conditionneurs; et défaut d'élaboration et de mise en œuvre d'un programme de commercialisation efficace de la viande d'agneau. Toutefois, le rapport de l'ITC n'a examiné ces facteurs que sommairement et il a seulement établi que pris séparément chacun d'eux était une cause moins importante de "menace de dommage grave" que les importations de viande d'agneau.

35. Le rapport de l'ITC n'évaluait pas l'effet collectif de ces facteurs sur la "branche de production nationale" dans son ensemble ni sur chacun des segments de la branche de production. L'analyse des autres facteurs un par un prive de sens le critère de la "cause substantielle" lui-même. Enfin, l'article 4:2 b) de l'Accord SG prescrit que l'existence d'un dommage grave doit être imputée à un "accroissement des importations" et pas seulement à des "importations". Le rapport de l'ITC analyse seulement l'effet des autres facteurs du point de vue des "importations de viande d'agneau", et non de

l'"accroissement des importations de viande d'agneau". Il ne fait aucune tentative pour prouver, même selon ses propres critères, que l'"accroissement des importations de viande d'agneau" allait causer un dommage grave. En outre, l'analyse faite dans le rapport de l'ITC n'établit pas que l'"accroissement des importations" allait causer un dommage grave imminent. Dans leurs communications au Groupe spécial, les États-Unis n'ont pas montré comment le rapport de l'ITC prouvait que l'"accroissement des importations" allait causer un dommage grave imminent.

36. De plus, comme l'ITC n'entreprend pas dans son rapport une analyse prospective des autres facteurs en cas de menace seulement, sa constatation positive n'est rien de plus qu'une spéculation suivant laquelle l'accroissement des importations allait causer un dommage grave. Il a été conclu à l'existence d'une menace de dommage grave sans tenir compte de l'évolution prospective. La constatation concernant le lien de causalité était fondée sur un accroissement modeste des importations prévues d'environ 4,5 pour cent, à un moment où la production nationale était en régression. La constatation n'était accompagnée d'aucune analyse prospective de la situation des entreprises de la "branche de production nationale" au-delà du témoignage le plus empirique. L'examen des autres facteurs a été sommaire, et leur effet sur les entreprises de la "branche de production nationale" n'a pas été analysé. Cela privait l'analyse de sens. Si une telle approche était acceptée, cela rendrait les prescriptions de l'article 4:1 b) et 4:2 de l'Accord SG superflues.

OBSERVATIONS DES ÉTATS-UNIS CONCERNANT L'HISTORIQUE DE LA NÉGOCIATION DE LA QUESTION DE LA CAUSALITÉ DANS L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

37. Dans leur deuxième communication, les États-Unis ont fait d'amples observations sur l'historique supposé de la négociation de la question de la causalité dans l'Accord sur les sauvegardes. Il n'y a pas grand chose à dire de l'historique de la négociation de l'article 4:2 b) de l'Accord SG, si ce n'est qu'il y avait des divergences de vues entre les participants aux négociations quant au résultat qui devrait être reflété dans le texte.

38. Le Groupe spécial doit prendre en compte non pas les divergences de vues entre les pays durant les négociations du Cycle d'Uruguay, mais ce qui figure dans le texte lui-même de l'Accord sur les sauvegardes.

39. Comme cela a été montré dans la deuxième communication¹⁰ de l'Australie, le libellé de l'article 4:2 b) de l'Accord SG est clair et simple. Vu le caractère contraignant du libellé et la nature impérative de la prescription, l'ITC était obligée de prouver que l'accroissement des importations par lui-même allait causer un dommage grave imminent à la "branche de production nationale".

"PAS PLUS RESTRICTIVE QU'IL N'EST NÉCESSAIRE"

40. Même à supposer, aux fins de l'argumentation, que les États-Unis avaient fait comme il convenait les constatations nécessaires concernant l'"évolution imprévue des circonstances", la définition de la branche de production nationale, la menace imminente d'un dommage grave ou le lien de causalité, l'Australie a montré encore que la mesure corrective choisie par les États-Unis était incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes. En particulier, l'interprétation de l'article 5:1 donnée par les États-Unis pour tenter de réduire leurs obligations en relation avec la mesure corrective est un exemple de plus de leur préférence pour une lecture de l'Accord de l'OMC qui exclut des prescriptions essentielles.

¹⁰ Voir paragraphe 160 de la deuxième communication de l'Australie.

41. En réalité, les États-Unis cherchent simplement à dire que selon leur point de vue l'Organe d'appel a fait une erreur dans l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* quand il a constaté qu'il y avait une obligation de faire en sorte que la mesure ne soit "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire".¹¹ En effet, si le critère séparé énoncé à l'article 5:1 de l'Accord SG est superflu, pourquoi est-il là? Quand on interprète l'Accord sur les sauvegardes, il n'est pas permis de supposer que les rédacteurs ont fait une erreur et inséré gratuitement le terme "nécessaire", qui joue un rôle tellement fondamental dans l'Accord de l'OMC. Quand on interprète le texte, il n'est pas permis de supposer que ce mot-clé a été inséré simplement dans un souci de forme et sans intention de lui donner quelconque sens.

42. Il est impératif de satisfaire à cette prescription avant que la mesure soit appliquée. Toutefois, l'Australie a démontré que les États-Unis n'ont pas fait en sorte que leur mesure ne soit "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire". En réalité, à aucun moment les États-Unis n'ont entrepris quoi que ce soit pour faire en sorte que la mesure ne soit "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire" avant d'appliquer ladite mesure. Il y a ainsi eu violation non seulement de l'article 5:1 de l'Accord SG, mais aussi des articles 3:1 et 12:2 de cet accord étant donné que la mesure dans laquelle la mesure était appliquée était un point de fait et de droit pertinent. Les États-Unis n'ont pas publié leurs constatations et leurs conclusions raisonnées à ce sujet; ils n'ont pas non plus dûment notifié au Comité des sauvegardes ces renseignements pertinents en relation avec la mesure. Il ne nous reste qu'une explication *a posteriori* des États-Unis quant à la modélisation que les États-Unis alléguent avoir entreprise ultérieurement pour montrer que la mesure était suffisante plutôt que nécessaire - explication offerte sans la moindre documentation pour l'étayer.

43. Conformément à l'approche qu'ils suivent pour d'autres aspects de la présente affaire, tels que la question de la démonstration de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" conformément à l'article XIX du GATT de 1994, les États-Unis cherchent à donner de l'Accord sur les sauvegardes une lecture qui les exonère de leurs obligations en vertu de l'article 5:1 de cet accord.

44. Pour finir, il n'y a pas d'autre documentation et évaluation de la mesure corrective dans le dossier que la recommandation figurant dans le rapport de l'ITC, qui résultait au moins d'un examen public de la "branche de production", bien que lui-même vicié. Les États-Unis ont toutefois rejeté la recommandation et choisi d'imposer une mesure plus sévère. La première année, le taux de droit hors contingent de 20 pour cent recommandé par l'ITC est passé à un taux de droit hors contingent de 40 pour cent et le tarif appliqué dans le cadre du contingent, d'environ 0,2 pour cent, est passé à 9 pour cent. De même, les années suivantes les tarifs hors contingent et dans le cadre du contingent appliqués dans le cadre de la mesure restent beaucoup plus élevés et plus restrictifs que ceux recommandés par l'ITC.

45. La durée d'application plus courte de la mesure par rapport à la recommandation de l'ITC n'est pas pertinente par rapport à la question de savoir si la mesure est plus restrictive. En ce qui concerne la durée d'application de la mesure, qui ne peut pas dépasser huit ans, sa nécessité relève des dispositions de l'article 7:1 et 7:2 de l'Accord SG. En appliquant cette mesure plus restrictive, les États-Unis n'ont pas réfuté encore la recommandation de l'ITC quant à ce qui constituerait une réponse suffisante face à l'accroissement des importations dont il était allégué qu'il allait causer un "dommage grave" de manière imminente.

46. Pour conclure sur ce point, nous nous contenterons de répéter que l'Australie a montré que la recommandation de l'ITC elle-même n'aurait pas satisfait aux obligations de l'article 5:1 de l'Accord SG. Comme l'a fait observer l'Australie, l'ITC a recommandé de limiter les importations de

¹¹ Paragraphe 103 du rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*.

viande d'agneau aux niveaux de 1998 alors que les importations à ces niveaux ne causaient pas un dommage grave à la branche de production.

ÉQUILIBRE DES CONCESSIONS ET AUTRES OBLIGATIONS

47. L'article XIX vise à maintenir l'équilibre des concessions et autres obligations dans le cas où une mesure de sauvegarde est appliquée. L'Accord sur les sauvegardes n'a pas changé cela, mais il a limité le droit de suspendre unilatéralement des concessions et autres obligations équivalentes. La suspension de ce droit pendant les trois premières années ne dispense pas le Membre qui applique la mesure de l'obligation de maintenir un niveau de concessions et autres obligations substantiellement équivalent. Elle modifie seulement le pouvoir de négociation en faisant l'obligation au Membre affecté de recourir à une procédure de groupe spécial s'il considère que ses droits ont été amoindris.

48. Les États-Unis n'ont pas réfuté l'argument de l'Australie suivant lequel l'article 8:1 de l'Accord SG s'applique, se contentant de faire valoir que les Membres qui imposeraient des mesures ne voudraient pas maintenir un niveau de concessions et autres obligations substantiellement équivalent et que les obligations énoncées à l'article 8:1 de l'Accord SG décourageraient de rechercher des mesures compatibles avec l'Accord de l'OMC. Cela ne constitue pas un argument.

NON-DISCRIMINATION

49. Au paragraphe 124 de leur deuxième communication, les États-Unis se réfèrent à l'article XXIV:5 b) du GATT de 1994 et présentent d'une manière fautive à la fois l'article XXIV:5 b) et sa relation avec l'Accord sur les sauvegardes. L'article XXIV:5 b) stipule que dans le cas d'une zone de libre-échange les "droits" ne seront pas plus élevés ni les "autres réglementations commerciales" plus rigoureuses qu'"avant l'établissement de la zone", et non "en l'absence de zone" comme les États-Unis le disaient. Les États-Unis n'indiquent pas sur quoi ils se fondent pour affirmer que "ce sont les *dispositions* pertinentes de l'article XXIV, et non quelque disposition de l'Accord sur les sauvegardes, qui régissent les questions liées à l'application de mesures de sauvegarde par les participants à des zones de libre-échange".¹² La note de bas de page 1 de l'Accord sur les sauvegardes ne fait référence qu'à l'article XXIV:8 et à aucune autre disposition de l'article XXIV. Si l'intention était que le paragraphe 5 ou quelque disposition de l'article XXIV autre que son paragraphe 8 s'applique, le texte le dirait. Compte tenu de la référence expresse au paragraphe 8, et au paragraphe 8 seulement, il n'est pas admissible d'élargir la portée de la note de bas de page 1 en y incluant d'autres dispositions.

50. L'argument formulé par les États-Unis au paragraphe 125 de leur deuxième communication est le suivant: "l'article XXIX:5 b) empêcherait un Membre d'appliquer une mesure de sauvegarde exclusivement à des pays tiers lorsque le dommage grave causé à la branche de production nationale ou dont celle-ci était menacée était imputable à un accroissement des importations en provenance de ses partenaires de la zone de libre-échange." Les États-Unis n'expliquent pas comment cela est fondé sur l'article XXIV:5 b). Conformément à l'article XXIV:5 b) le caractère restrictif, par exemple, d'un droit appliqué aux importations en provenance de pays tiers Membres ne dépend pas du point de savoir si le droit est appliqué à un partenaire de la zone de libre-échange. Les États-Unis n'ont donc pas expliqué en quoi l'article XXIV:5 b) leur impose une discipline. En l'espèce, l'argument n'est pas pertinent. Même ledit article imposait effectivement une discipline, les États-Unis n'ont pas expliqué pourquoi celle-ci prévaudrait sur l'obligation de non-discrimination prévue à l'article 2.2 de l'Accord SG.

¹² Paragraphe 124 de la deuxième communication des États-Unis. [*Pas d'italique et non souligné dans l'original.*]

CONCLUSION

51. Durant les travaux du Groupe spécial, l'Australie a prouvé que les États-Unis ont violé un certain nombre de leurs obligations en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994 en appliquant la mesure. Les États-Unis ne sont parvenus à réfuter aucune des allégations formulées concernant la mesure et leur manquement à leurs obligations.

52. En conséquence, l'Australie considère que le Groupe spécial devrait constater que les États-Unis n'ont pas respecté les articles 2:1, 2:2, 3:1, 4:1 b), 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b), 5:1, 8:1, 11:1 a), 12:2 et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes de l'OMC, non plus que les articles II et XIX du GATT de 1994. L'Australie demande au Groupe spécial de recommander aux États-Unis de se mettre en conformité avec l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994 en abrogeant la mesure immédiatement.

ANNEXE 2-1

PREMIÈRE COMMUNICATION DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(19 avril 2000)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	173
II. INTRODUCTION	174
III. RAPPEL CHRONOLOGIQUE DES FAITS PERTINENTS	174
IV. DONNÉES FACTUELLES.....	176
A. LES SECTEURS DES AGNEAUX VIVANTS ET DE LA VIANDE D'AGNEAU AUX ÉTATS-UNIS	176
1. Les acteurs des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau.....	176
2. Situation des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau.....	177
a) Sources d'information	177
b) Secteur des agneaux vivants	179
c) Secteur de la viande d'agneau.....	182
B. MARCHÉ DE LA VIANDE D'AGNEAU AUX ÉTATS-UNIS	183
1. Consommation de viande d'agneau aux États-Unis	183
2. Importations de viande d'agneau aux États-Unis	184
3. Viande d'agneau et commercialisation.....	185
C. CONCLUSION	186
V. DÉTERMINATION ÉTABLIE PAR LES ÉTATS-UNIS	187
VI. ALLÉGATION DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE.....	188
VII. ARGUMENTS JURIDIQUES.....	188
A. INTRODUCTION	188
B. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ÉTATS-UNIS EN VERTU DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES.....	189
C. MÉTHODE D'INTERPRÉTATION	191
D. CHARGE DE LA PREUVE	192
E. UTILISATION DES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS	193
F. CRITÈRE D'EXAMEN.....	193
G. VIOLATION PAR LES ÉTATS-UNIS DES OBLIGATIONS QUI LEUR INCOMBENT EN VERTU DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES	194
1. La mesure de sauvegarde des États-Unis n'a pas été prise pour faire face à l'"évolution imprévue des circonstances", contrairement à ce qu'exige l'article XIX du GATT	194

2.	Les États-Unis n'ont pas démontré que leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents" a été menacée d'un "dommage grave", alors qu'ils sont tenus de le faire en vertu de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes	196
a)	Les États-Unis n'ont pas défini correctement leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents"	196
b)	Les États-Unis n'ont pas démontré qu'il existe un "dommage grave" pour leur branche de production nationale dont "l'imminence est évidente"	201
3.	Les États-Unis n'ont pas démontré qu'une éventuelle menace de dommage grave pour leur branche de production nationale a été causée par un accroissement des importations, contrairement à ce qu'exige l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes	206
a)	Les États-Unis appliquent à tort un critère de la "cause substantielle"	206
b)	Les États-Unis ne démontrent pas l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave	207
c)	Les États-Unis imputent à tort aux importations le dommage causé par d'autres facteurs.....	213
4.	Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui n'est ni "nécessaire pour prévenir un dommage grave" ni "nécessaire pour faciliter l'ajustement", contrairement à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. En outre, ils n'ont pas publié leurs constatations et conclusions motivées relatives à la nécessité de leur mesure, contrairement à ce que prescrit l'article 3:1 de l'Accord.....	214
a)	La mesure des États-Unis n'est pas "nécessaire" pour prévenir un dommage grave au sens de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes	214
b)	La mesure adoptée par les États-Unis n'est pas "nécessaire" pour faciliter l'ajustement au sens de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes	217
c)	Les États-Unis n'ont pas publié leurs constatations et conclusions motivées sur la nécessité de leur mesure, contrairement à ce qu'exige l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes	217
5.	Les États-Unis n'ont pas appliqué une mesure de sauvegarde à toutes les importations, quelle que soit leur provenance, contrairement à l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes et à l'article premier du GATT de 1994	218
6.	Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui les place en situation de violation des obligations qui leur incombent en vertu de l'article II du GATT de 1994	218

VIII. CONCLUSION 219

ANNEXES DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

Rapport de l'ITC "Lamb Meat", Enquête n° TA-201-68, Publication n° 3176, avril 1999.

Notification, au titre de l'article 12:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, de la constatation de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations, présentée par les États-Unis, 15 avril 1999 (G/SG/N/8/USA/3/Rev.1).

Notification, au titre de l'article 12:1 c) et de l'article 9, note de bas de page 2, de l'Accord sur les sauvegardes, de la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde, présentée par les États-Unis, 12 juillet 1999 (G/SG/N/10/USA/3).

Demande de consultations présentée par la Nouvelle-Zélande au titre du Mémorandum d'accord, 16 juillet 1999 (WT/DS177/1).

Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande, 14 octobre 1999 (WT/DS177/4).

Communication concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande avant l'audition, pièce n° 7, "Number of US Lamb Growers and Size of Operations 1994-1997".

Communication présentée par la Société australienne de la viande et du bétail avant l'audition, volume 1, pièce n° 15, "All US Sheep and Lambs – January 1 Inventory".

Communication avant audition présentée par la Société australienne de la viande et du bétail, volume 1, pièce n° 6 "Government Wool Subsidy Payments, Value of Wool Production and Total US Income from Wool".

Tableau relatif aux quantités de viande d'agneau importées reçu des États-Unis en réponse aux questions posées durant les consultations menées au titre du Mémorandum d'accord le 26 août 1999.

Communication avant audition concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande, pièce n° 1, "USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. No. 332-357, August 1995", pages 2-46 et 2-47, tableaux 2-12 et 2-13.

I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1.1 Le présent différend concerne une tentative de la part des États-Unis de protéger leurs branches de production nationales d'agneaux vivants et de viande d'agneau des conséquences d'une régression prolongée causée par des facteurs intrinsèques de leur marché intérieur, et de faire peser le fardeau de cette protection sur les importations de viande d'agneau. Pareille action est contraire aux obligations qui incombent aux États-Unis en vertu du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes de l'OMC.

1.2 Le 7 juillet 1999, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde d'une durée de trois ans visant les importations de viande d'agneau sous la forme d'un contingent tarifaire. Dans le cadre de cette mesure, les importations de viande d'agneau à concurrence du montant du contingent, qui est fixé au niveau des importations de 1998 pour la première année, sont soumises à un taux de droit qui dépasse substantiellement le taux consolidé par les États-Unis applicable aux importations de viande d'agneau inscrit dans leur Liste d'engagements dans le cadre de l'OMC. En outre, les importations de viande d'agneau supérieures au montant du contingent sont soumises à des taux de droit de 40 pour cent, 32 pour cent et 24 pour cent au cours des années successives où la mesure est en vigueur.

1.3 La mesure de sauvegarde a été imposée par les États-Unis pour faire face à une régression de longue date et bien connue des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau aux États-Unis, et non pas à une situation résultant de l'"évolution imprévue des circonstances". Partant, la mesure n'est pas conforme à l'article XIX du GATT de 1994.

1.4 Dans leur enquête visant à déterminer si un dommage grave ou une menace de dommage grave avait été causé à la branche de production nationale, les États-Unis ont inclus dans cette dernière une branche qui ne produit pas un produit "similaire ou directement concurrent". Partant, la détermination des États-Unis n'est pas conforme à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

1.5 En déterminant qu'une branche de production avait été menacée de dommage grave, les États-Unis n'ont pas démontré "l'imminence évidente" du dommage grave au sens de l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes. À cet égard aussi, les États-Unis ne se sont pas conformés aux obligations qui découlent pour eux de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

1.6 En déterminant que la menace de dommage grave, qu'ils avaient constatée à tort, était "causée" par un accroissement des importations, les États-Unis n'ont pas démontré l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave, comme l'exige l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Là encore, les États-Unis ne se sont pas conformés aux obligations qui découlent pour eux de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

1.7 De plus, la mesure de sauvegarde adoptée par les États-Unis n'a pas été appliquée "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement", et les États-Unis n'ont pas non plus publié de constatations ou de conclusions motivées relatives à la façon dont leur mesure peut avoir cet effet, contrairement à ce qu'exige l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Par conséquent, la mesure de sauvegarde des États-Unis est incompatible avec les obligations qui découlent pour eux de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

1.8 En outre, en appliquant leur mesure de sauvegarde aux importations en provenance de certains pays et pas à celles qui proviennent d'autres pays, les États-Unis n'ont pas respecté l'obligation d'imposer telle ou telle mesure de sauvegarde à toutes les importations, quelle qu'en soit la provenance, qui découle pour eux de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes. Pareille mesure place également les États-Unis en situation de violation de l'obligation fondamentale d'accorder le traitement de "la nation la plus favorisée" qui leur incombe en vertu de l'article premier du GATT de 1994.

1.9 Enfin, en appliquant aux importations de viande d'agneau des droits de douane qui sont incompatibles avec les obligations consolidées qu'ils ont contractées dans le cadre de l'OMC et qui par ailleurs ne sont pas justifiés au regard des Accords de l'OMC, les États-Unis ont manqué aux obligations qui découlent pour eux de l'article II du GATT de 1994.

II. INTRODUCTION

2.1 Le 7 juillet 1999, le Président des États-Unis a imposé une mesure de sauvegarde définitive sur les importations de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande. Cette mesure, sous la forme d'un contingent tarifaire ouvert pour une période de trois ans, a fait suite à une détermination établie par la Commission du commerce international des États-Unis (ITC), selon laquelle les importations de viande d'agneau étaient une cause substantielle de menace de dommage grave pour la branche de production nationale des États-Unis produisant un produit similaire ou directement concurrent par rapport à la viande d'agneau.

2.2 L'imposition de cette mesure de sauvegarde n'est pas conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes de l'OMC ou du GATT de 1994. Partant, comme la Nouvelle-Zélande le montrera dans la présente communication, les États-Unis contreviennent aux obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

2.3 Contrairement aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis se sont efforcés d'imputer aux importations des effets sur une branche de production nationale qui sont causés par des facteurs intérieurs. La production d'agneaux vivants aux États-Unis connaît une baisse durable depuis une époque bien antérieure à la période d'examen retenue par l'ITC pour établir sa détermination de l'existence d'un dommage. L'accroissement des importations de viande d'agneau n'a pas causé la régression de la production intérieure, il a plutôt été une conséquence de cette régression. Les importations ont répondu à une demande intérieure de viande d'agneau qui ne pouvait être satisfaite par la production intérieure en baisse. Les importations ont également suscité un accroissement de la demande intérieure, y compris sur de nouveaux marchés.

2.4 Une baisse durable, causée par des facteurs de nature systémique, de la production intérieure d'agneaux vivants, a été qualifiée par les États-Unis de menace imminente de dommage grave pour les producteurs d'agneaux vivants et les producteurs de viande d'agneau. Les États-Unis ont ensuite cherché à appliquer une mesure de sauvegarde en arguant que les importations de viande d'agneau étaient une cause substantielle de cette "menace". Ce faisant, ils ont fait abstraction des obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

2.5 L'Accord sur les sauvegardes offre aux Membres la possibilité de déroger aux obligations qui leur incombent en vertu des Accords sur l'OMC dans des circonstances soigneusement définies. Il autorise pareille dérogation lorsqu'un dommage grave ou une menace de dommage grave à une branche de production nationale a été causé par un accroissement des importations. Autoriser les Membres à faire porter le fardeau de l'ajustement auquel doit procéder une branche de production nationale pour faire face à des circonstances d'ordre intérieur, comme les États-Unis cherchent à le faire en l'espèce, affaiblirait l'Accord sur les sauvegardes et empêcherait d'atteindre cet objectif, à savoir restreindre les dérogations aux obligations qui incombent aux Membres en vertu des Accords de l'OMC.

III. RAPPEL CHRONOLOGIQUE DES FAITS PERTINENTS

3.1 Le 1^{er} janvier 1995, date de l'entrée en vigueur de l'Accord instituant l'OMC, les États-Unis ont consolidé le droit de douane qu'ils appliquent aux importations de viande d'agneau à 1,1 cent par

kg, avec une baisse à 0,7 cent par kg prévue pour 2001 au plus tard. Le 1^{er} janvier 1999, le taux était de 0,8 cent par kg.

3.2 Le 7 octobre 1998, une requête a été déposée auprès de l'ITC, au titre de l'article 202 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur¹, au nom des organismes suivants: Association américaine des éleveurs d'ovins (ASI), Association nationale des engraisseurs d'agneaux, Harper Livestock Co., Winters Ranch Partnership, Godby Sheep Co., Talbott Sheep Co., Iowa Lamb Corp., Ranchers' Lamb of Texas Inc., and Chicago Lamb and Veal Co.

3.3 Le 19 octobre 1998, l'ITC a publié un avis d'ouverture d'une enquête aux fins de déterminer si la viande d'agneau était importée aux États-Unis "en quantités tellement accrues qu'elle représentait une cause substantielle de dommage grave, ou qu'elle menaçait de causer un tel dommage à la branche de production nationale d'un produit similaire ou directement concurrent du produit importé". La période visée par l'enquête retenue par la Commission allait de 1993 à septembre 1998. L'ouverture de cette enquête a été notifiée le 30 octobre 1998 au Comité des sauvegardes de l'OMC.²

3.4 Le 9 février 1999, l'ITC a déterminé que "la viande d'agneau est importée aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'elle représente une cause substantielle de menace de dommage grave pour la branche de production nationale d'un produit similaire ou directement concurrent par rapport au produit importé". Le rapport de l'ITC qui expose sa détermination et ses recommandations quant aux mesures correctives a été publié en avril 1999³, et adressé le 5 avril 1999 au Président des États-Unis pour qu'il prenne une décision finale.

3.5 Le 13 avril 1999, les États-Unis ont notifié la détermination établie par l'ITC au Comité des sauvegardes de l'OMC.⁴ Conformément à l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, des consultations entre la Nouvelle-Zélande et les États-Unis se sont déroulées le 28 avril 1999.

3.6 Le 7 juillet 1999, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde définitive sur les importations de viande d'agneau, avec effet à compter du 22 juillet 1999.⁵ Cette mesure, différente de la mesure recommandée par la Commission, a été notifiée par les États-Unis au Comité des sauvegardes le 9 juillet 1999.⁶ Les consultations entre la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, conformément à l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, se sont poursuivies le 14 juillet 1999.

3.7 Le 16 juillet 1999, la Nouvelle-Zélande a demandé l'ouverture de consultations avec les États-Unis conformément à l'article 4 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (le Mémoire d'accord), et conformément à l'article XXII:1 du GATT

¹ 19 USC sec. 2252.

² G/SG/N/6/USA/5.

³ Rapport de l'ITC "Lamb Meat", Enquête n° TA-201-68, Publication n° 3176, avril 1999 (joint en tant qu'annexe 1). Désigné dans la présente communication par les termes "Rapport de l'ITC".

⁴ G/SG/N/8/USA/3/Rev.1 (joint en tant qu'annexe 2). La détermination de l'existence d'un dommage établie par la Commission avait auparavant été notifiée au Comité des sauvegardes de l'OMC en février 1999 (G/SG/N/8/USA/3 et G/SG/N/8/USA/3/Corr.1).

⁵ La mesure a été modifiée le 30 juillet 1999, mais sans aucune incidence sur les arguments juridiques exposés dans la présente communication: "Proclamation 7214 of 30 July 1999 – To provide for the Efficient and Fair Administration of Action Taken With regard to Imports of Lamb Meat and for Other Purposes", par le Président des États-Unis d'Amérique, publiée au Federal Register volume 64, n° 149, pages 42265 à 42267, le 4 août 1999.

⁶ G/SG/N/10/USA/3 et G/SG/N/11/USA/3 (joints en tant qu'annexe 3). Cette notification a été ultérieurement complétée le 13 août 1999 sous couvert des documents G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1 et G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1.

et à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes.⁷ Ces consultations se sont tenues à Genève le 26 août 1999.

3.8 Le 14 octobre 1999, la Nouvelle-Zélande a demandé l'établissement d'un groupe spécial.⁸ Le même jour, l'Australie a également demandé l'établissement d'un groupe spécial à l'égard de la mesure prise par les États-Unis.⁹ Un groupe spécial unique chargé de connaître des plaintes de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie a été établi le 19 novembre 1999. La Nouvelle-Zélande a réservé ses droits en qualité de tierce partie eu égard à la plainte de l'Australie. L'Australie, le Canada, l'Islande, le Japon et les Communautés européennes ont réservé leurs droits en qualité de tierces parties eu égard à la plainte de la Nouvelle-Zélande.

3.9 Le groupe spécial a été constitué le 21 mars 2000.¹⁰

IV. DONNÉES FACTUELLES

4.1 Dans la présente section, la Nouvelle-Zélande décrira les deux branches de production au sujet desquelles les États-Unis allèguent qu'elles sont menacées de dommage grave, à savoir, le secteur des agneaux vivants et celui de la viande d'agneau. La Nouvelle-Zélande présentera également des renseignements pertinents sur le marché de la viande d'agneau aux États-Unis, la consommation de viande d'agneau, les importations de viande d'agneau, et la commercialisation des produits. Les renseignements figurant dans la présente section proviennent soit du rapport de l'ITC, soit de renseignements communiqués à l'ITC et qui n'ont pas été contestés.

A. LES SECTEURS DES AGNEAUX VIVANTS ET DE LA VIANDE D'AGNEAU AUX ÉTATS-UNIS

1. Les acteurs des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau

4.2 La "branche de production nationale" aux États-Unis, au sujet de laquelle l'ITC a constaté qu'elle était menacée d'un dommage grave causé par un accroissement des importations, se compose de deux catégories distinctes: ceux qui produisent des agneaux vivants (éleveurs et engraisseurs) et ceux qui abattent les agneaux et préparent les carcasses pour les vendre en tant que viande d'agneau (conditionneurs et dépeceurs).

4.3 Le secteur des agneaux vivants s'occupe de la reproduction, de l'élevage et de l'engraissement des agneaux. Les éleveurs ont des troupeaux d'ovins reproducteurs qui produisent des agneaux. Ils produisent deux produits: les agneaux vivants et la laine de tonte. La production annuelle d'agneaux vivants est conservée à des fins de reproduction et de production de la laine, vendue aux engraisseurs ou vendue directement aux conditionneurs. Les engraisseurs engraisent les agneaux en les nourrissant de céréales dans des parcs d'engraissement jusqu'à ce qu'ils atteignent le poids souhaité.¹¹ Les engraisseurs vendent alors les agneaux vivants qui sont abattus pour fournir la viande d'agneau. Ils tirent également des revenus de la peau laineuse des agneaux.

⁷ Distribué aux Membres de l'OMC le 22 juillet 1999 sous couvert du document WT/DS177/1 (joint en tant qu'annexe 4).

⁸ Distribué aux Membres de l'OMC le 15 octobre 1999 sous couvert du document WT/DS177/4 (joint en tant qu'annexe 5).

⁹ Distribué aux Membres de l'OMC le 15 octobre 1999 sous couvert du document WT/DS178/5.

¹⁰ Notifié aux Membres de l'OMC le 23 mars 2000 sous couvert des documents WT/DS177/5 et WT/DS178/6.

¹¹ Environ 70 à 80 pour cent des agneaux vivants abattus sont nourris dans des parcs d'engraissement: rapport de l'ITC, II-24.

4.4 Le secteur des agneaux vivants se compose d'un grand nombre d'éleveurs, à savoir quelque 74 710 établissements en 1997.¹² Nombreuses sont les exploitations qui ne comportent que quelques animaux élevés par des agriculteurs à temps partiel ou des agriculteurs amateurs.¹³ Le nombre des établissements d'élevage a baissé de 1993 à 1997, et 94 pour cent des fermetures ont été le fait d'éleveurs qui possédaient moins de 100 têtes.¹⁴ Le secteur des agneaux vivants se compose également d'un petit nombre d'engraisisseurs et de quelques engraisisseurs qui sont également éleveurs.¹⁵

4.5 Le secteur de la viande d'agneau se compose des conditionneurs, qui abattent les agneaux, et des dépeceurs, qui transforment les carcasses pour la vente en gros ou au détail.¹⁶ Le secteur du conditionnement et du dépeçage est très concentré aux États-Unis, un nombre relativement restreint de sociétés comptant pour la plus grosse partie de la production. Dans le secteur des conditionneurs de viande d'agneau, cinq sociétés représentaient 76 pour cent du total des agneaux abattus en 1997.¹⁷ Le secteur des dépeceurs est pareillement concentré avec moins de dix sociétés s'occupant de transformer les agneaux.¹⁸ Environ 75 pour cent des carcasses d'agneaux sont transformées par les dépeceurs, les 25 pour cent restants étant transformés par les conditionneurs dans les abattoirs.¹⁹ À l'instar des conditionneurs, nombreux sont les dépeceurs qui ne consacrent qu'une partie de leurs opérations globales à la transformation des agneaux.²⁰

2. Situation des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau

a) Sources d'information

4.6 L'ITC s'est appuyée sur les réponses à un questionnaire pour déterminer les niveaux de production et la situation financière des éleveurs et des engraisisseurs d'agneaux vivants ainsi que des conditionneurs et des dépeceurs de viande d'agneau.²¹ Cependant, dans la plupart des cas, les réponses au questionnaire n'ont pas permis d'obtenir un échantillon représentatif valable. Dans d'autres cas, la signification de l'échantillon du point de vue statistique ne peut pas être déterminée à partir du rapport de l'ITC.

4.7 En ce qui concerne le secteur des agneaux vivants, 57 éleveurs et 18 exploitations d'engraissement ont fait parvenir, en réponse au questionnaire, des données utilisables sur la production et les expéditions intérieures de 1993 à 1997, y compris plusieurs éleveurs qui exécutaient

¹² Rapport de l'ITC, II-11.

¹³ Rapport de l'ITC, II-12.

¹⁴ Communication concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande avant l'audition, pièce n° 7, "Number of US Lamb Growers and Size of Operations 1994-1997" (jointe en tant qu'annexe 6).

¹⁵ Ce chiffre est difficile à évaluer. En 1995, les représentants de l'Association nationale des engraisisseurs d'agneaux ont indiqué qu'il y avait probablement 100 parcs d'engraissement de grande envergure aux États-Unis (Communication concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande avant l'audition, pièce n° 1, "USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. No. 332-357, August 1995", pages 2 à 4). Neuf engraisisseurs figurent dans la requête. Onze engraisisseurs ont répondu aux questionnaires de l'ITC. Certains éleveurs peuvent être engraisisseurs et engraisissent leurs propres agneaux en les nourrissant de céréales.

¹⁶ La principale production des conditionneurs est la viande d'agneau sous forme de carcasses, encore que certaines exploitations, y compris deux des cinq sociétés qui ont répondu aux questionnaires de l'ITC, abattent et dépecent les carcasses.

¹⁷ Rapport de l'ITC, II-14.

¹⁸ Rapport de l'ITC, II-15.

¹⁹ Rapport de l'ITC, II-15, n 63.

²⁰ Rapport de l'ITC, II-15.

²¹ L'ITC s'est également appuyée sur les données recueillies à l'échelle nationale par le Département de l'agriculture des États-Unis, relatives au nombre d'établissements spécialisés dans l'élevage d'agneaux et au nombre d'agneaux d'origine nationale abattus annuellement: Rapport de l'ITC, I-16.

également des opérations d'engraissement.²² Cela étant, seulement 49 éleveurs, trois éleveurs/engraisseurs, et neuf engraisseurs ont communiqué des données sur la situation financière du secteur des agneaux vivants.²³ Ces éleveurs qui ont répondu au questionnaire représentaient à peine 5 pour cent de la production d'agneaux des États-Unis en 1997. En outre, aucun renseignement concernant la taille des exploitations de ces éleveurs ne figurait dans le rapport de l'ITC. Les engraisseurs qui ont communiqué des données financières représentaient environ un tiers des agneaux abattus engraisés dans des parcs d'engraissement en 1997.²⁴

4.8 Dans le cas du secteur de la viande d'agneau, cinq conditionneurs ont communiqué, en réponse au questionnaire, des données relatives aux expéditions et aux stocks intérieurs. L'ITC a estimé que ces cinq conditionneurs représentaient 76 pour cent des moutons et des agneaux abattus aux États-Unis en 1997.²⁵ Cependant, quatre conditionneurs seulement, dont deux étaient également conditionneurs/dépeceurs, ont communiqué des renseignements, sur leur *situation financière*.²⁶ Le rapport de l'ITC n'indique pas clairement lesquelles de ces sociétés ont été incluses dans les cinq sociétés de conditionnement dont on a estimé qu'elles représentaient 76 pour cent des moutons et des agneaux abattus aux États-Unis en 1997.

4.9 Les réponses des dépeceurs suivent un modèle semblable. Cinq sociétés exécutant des opérations de dépeçage des agneaux ont répondu au questionnaire de l'ITC, dont quatre ont communiqué des données utilisables sur leurs opérations²⁷, cependant trois sociétés seulement (dont deux étaient également des conditionneurs), ont communiqué des données sur leur situation financière.²⁸ Une seule société ayant répondu aux questionnaires n'effectuait que des opérations de dépeçage. Alors qu'on estime que les dépeceurs transforment 75 pour cent des carcasses d'agneaux (les 25 pour cent restants étant transformés par les conditionneurs dans les abattoirs)²⁹, l'ITC ne communique aucun renseignement sur la part de la production totale des dépeceurs représentée par celui qui a répondu.

4.10 De ce fait, l'ITC a établi des constatations sur la situation financière des conditionneurs et des dépeceurs de viande d'agneau sur la base des données financières communiquées par cinq sociétés, dont deux conditionneurs, deux conditionneurs/dépeceurs, et un seul dépeceur.³⁰ À partir des renseignements contenus dans le rapport de l'ITC, il est impossible de déterminer si ces sociétés représentent un échantillon valable de conditionneurs, ni quelle proportion de la viande d'agneau totale transformée par des sociétés effectuant uniquement des opérations de dépeçage représentait le seul dépeceur ayant répondu.

4.11 Par conséquent, l'ITC n'a pas démontré que les renseignements qu'elle présentait sur la situation financière des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau constituaient un échantillon représentatif valable. En outre, la signification de l'échantillon du point de vue statistique ne peut pas être déterminée dans certains cas car les États-Unis n'ont pas divulgué les renseignements sur lesquels l'ITC a fondé sa détermination. Comme la Nouvelle-Zélande le mettra ultérieurement en évidence dans sa communication, le fait que les États-Unis n'ont pas divulgué ces renseignements leur interdit de les invoquer à l'appui de leur mesure.

²² Rapport de l'ITC, II-11 et II-13. Sur les 18 engraisseurs qui ont répondu, sept ont déclaré être des engraisseurs, mais étaient en fait des éleveurs qui engraisaient leurs propres agneaux vivants et qui ont été reclassés dans la catégorie des éleveurs: II-29, n 89.

²³ Rapport de l'ITC, II-24.

²⁴ Rapport de l'ITC, II-24.

²⁵ Rapport de l'ITC, II-14.

²⁶ Rapport de l'ITC, II-14.

²⁷ Rapport de l'ITC, II-15.

²⁸ Rapport de l'ITC, II-24.

²⁹ Rapport de l'ITC, II-15, n 63.

³⁰ Rapport de l'ITC, II-29 à II-34.

b) Secteur des agneaux vivants

4.12 L'ITC tout comme les acteurs des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau reconnaissent que le secteur de l'agneau aux États-Unis est depuis longtemps en situation de régression.³¹ Depuis quelque 50 ans, il y a eu une baisse tendancielle à long terme tant en ce qui concerne la production annuelle d'agneaux que les stocks des reproducteurs. Le nombre de brebis reproductrices a chuté de 22,4 millions de têtes en 1960 à 4,5 millions de têtes en 1998.³² La production d'agneaux vivants (ou production d'agneaux) en 1960 était de 21 millions.³³ En 1993, début de la période visée par l'enquête de l'ITC, la production d'agneaux vivants avait chuté à 6,37 millions. Cette baisse tendancielle a continué et, en 1998, la production d'agneaux vivants était de 4,87 millions.³⁴

4.13 Outre la production d'agneaux vivants, la rentabilité du secteur des agneaux vivants est également affectée par l'autre principale production: la laine.³⁵ La Loi sur la laine a été introduite en 1954 aux fins d'accorder des versements de soutien pour la laine de tonte, le mohair et la laine filée.³⁶ Les versements publics de soutien pour la laine ont augmenté substantiellement à partir de la fin des années 80 avec la chute des prix du marché de la laine.³⁷ Les prix de soutien ont continué d'augmenter jusqu'en 1993, lorsque les versements au titre de la Loi sur la laine ont représenté au total 125 millions de dollars, le versement moyen par producteur de laine étant de 2320 dollars EU.³⁸ Durant la période visée par l'enquête, les revenus du secteur des agneaux vivants ont subi le contrecoup de la décision prise par le gouvernement des États-Unis en 1993 d'éliminer progressivement les subventions accordées aux éleveurs d'agneaux au titre de la Loi sur la laine. Les subventions ont été abaissées en 1994 à 75 pour cent des niveaux antérieurs, à 50 pour cent en 1995, et elles ont été complètement éliminées en 1996.

4.14 En 1994, les subventions publiques pour la laine représentaient 19,3 pour cent du chiffre d'affaires net total que les éleveurs ayant répondu au questionnaire de l'ITC tiraient des agneaux vivants, de la laine, et des brebis de réforme.³⁹ Il est possible de mettre en évidence l'impact des subventions pour la laine en ajustant les revenus pour tenir compte du retrait de ces subventions. Si l'on fait cet ajustement, on voit que les revenus nets des éleveurs d'agneaux ayant répondu aux questionnaires ont augmenté durant la période visée par l'enquête (figure 1).⁴⁰

³¹ Rapport de l'ITC, I-17.

³² Rapport de l'ITC, II-53; Communication présentée par la Société australienne de la viande et du bétail avant l'audition, volume 1, pièce n° 15, "US Live Lamb Statistics 1960 to 1998" (jointe en tant qu'annexe 7).

³³ Communication présentée par la Société australienne de la viande et du bétail avant l'audition, volume 1, pièce n° 15, "US Live Lamb Statistics 1960 to 1998" (jointe en tant qu'annexe 7).

³⁴ Rapport de l'ITC, II-53, tableau 33. Le chiffre de 4,87 millions pour 1998 concerne la période qui va de janvier à octobre. Le chiffre calculé à la fin de l'année sera probablement plus élevé.

³⁵ Les réponses aux questionnaires provenant des éleveurs et des engraisseurs indiquent également qu'une partie de leurs revenus est issue d'opérations autres que celles qui concernent les moutons et les agneaux. Rapport de l'ITC, II-51.

³⁶ Rapport de l'ITC, II-77.

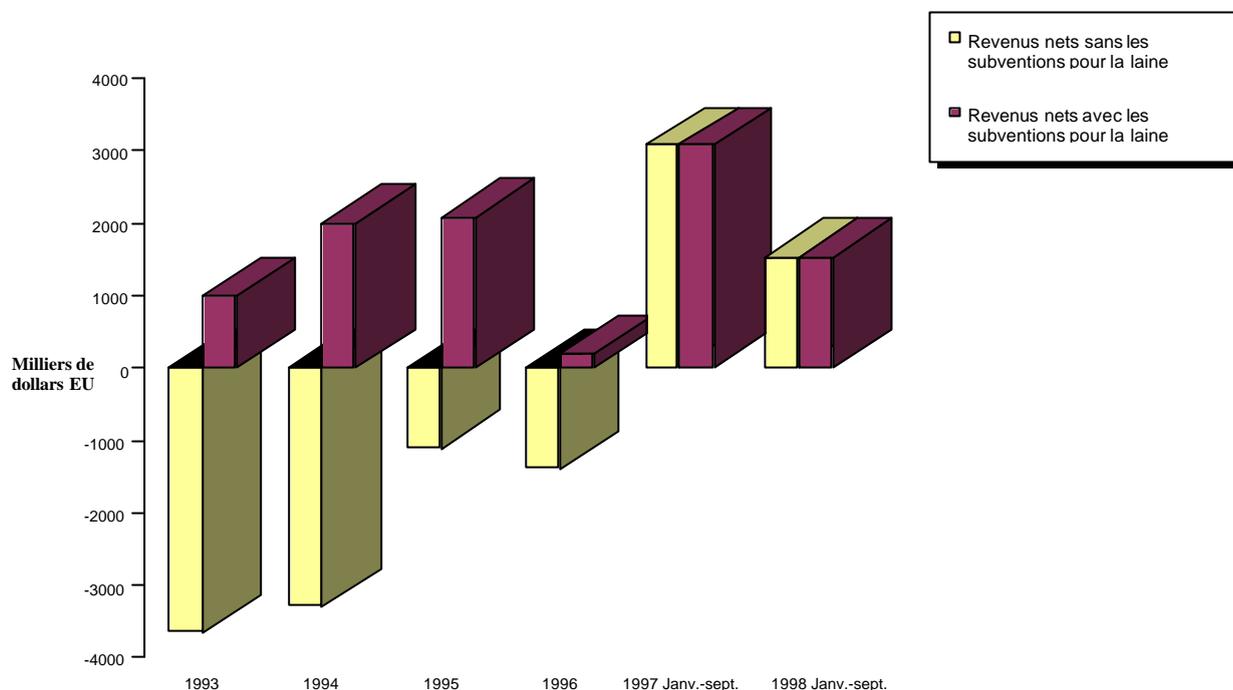
³⁷ Communication présentée par la Société australienne de la viande et du bétail avant l'audition, volume 1, pièce n° 6, "Government Wool Subsidy Payment, Value of Wool Production and Total US Income from Wool" (jointe en tant qu'annexe 8).

³⁸ Rapport de l'ITC, II-78, tableau 45.

³⁹ Rapport de l'ITC, II-25 à II-28, tableau 12.

⁴⁰ Les colonnes concernant 1997 et 1998 – en ne faisant pas apparaître d'écart entre les revenus nets sans les subventions pour la laine et avec les subventions – montrent qu'aucune subvention à la production lainière n'a été versée en 1997 et en 1998.

Figure 1: Enquête sur les revenus des éleveurs d'agneaux aux États-Unis



Source: Rapport de l'ITC, II-25, tableau 12.

Curieusement, c'est la seule fois où l'ITC admet qu'elle ne dispose peut-être pas d'un échantillon représentatif.⁴¹ Toutefois, il s'agissait des seuls renseignements financiers concernant les éleveurs d'agneaux qui lui avaient été communiqués.

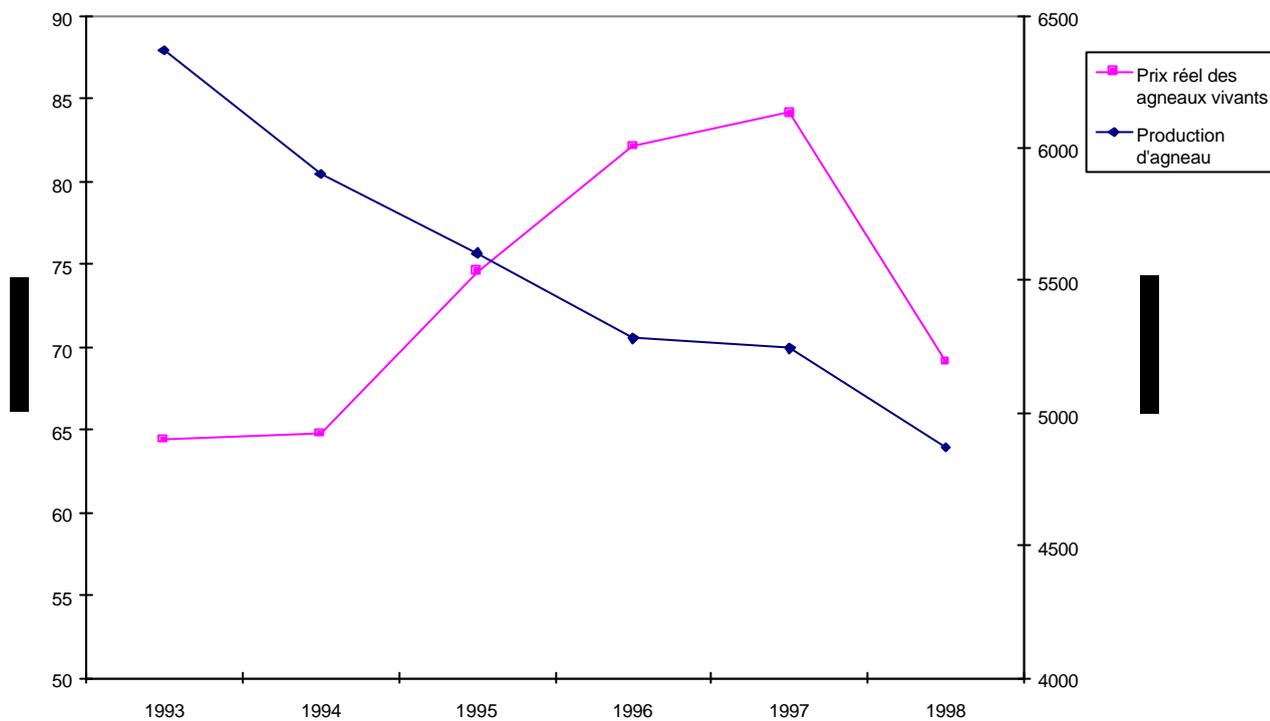
4.15 Les renseignements obtenus à partir des réponses des éleveurs et des engraisseurs au questionnaire de l'ITC indiquent que l'offre et la rentabilité dans le secteur des agneaux vivants sont également affectées par d'autres facteurs, dont les coûts des moyens de production, y compris les salaires et les amortissements, les pertes dues aux prédateurs, et un accès plus restreint aux terres publiques pour la mise en pâturage.⁴²

4.16 Le déclin du nombre de brebis reproductrices et la baisse de la production d'agneaux de 1993 à 1998 se sont produits parallèlement à une hausse tendancielle du prix des agneaux vivants destinés à l'abattoir (figure 2).

⁴¹ Rapport de l'ITC, II-51, n 150.

⁴² Rapport de l'ITC, II-25 à II-28, tableau 12, et II-30 à II-32, tableau 15, et II-52 à II-54.

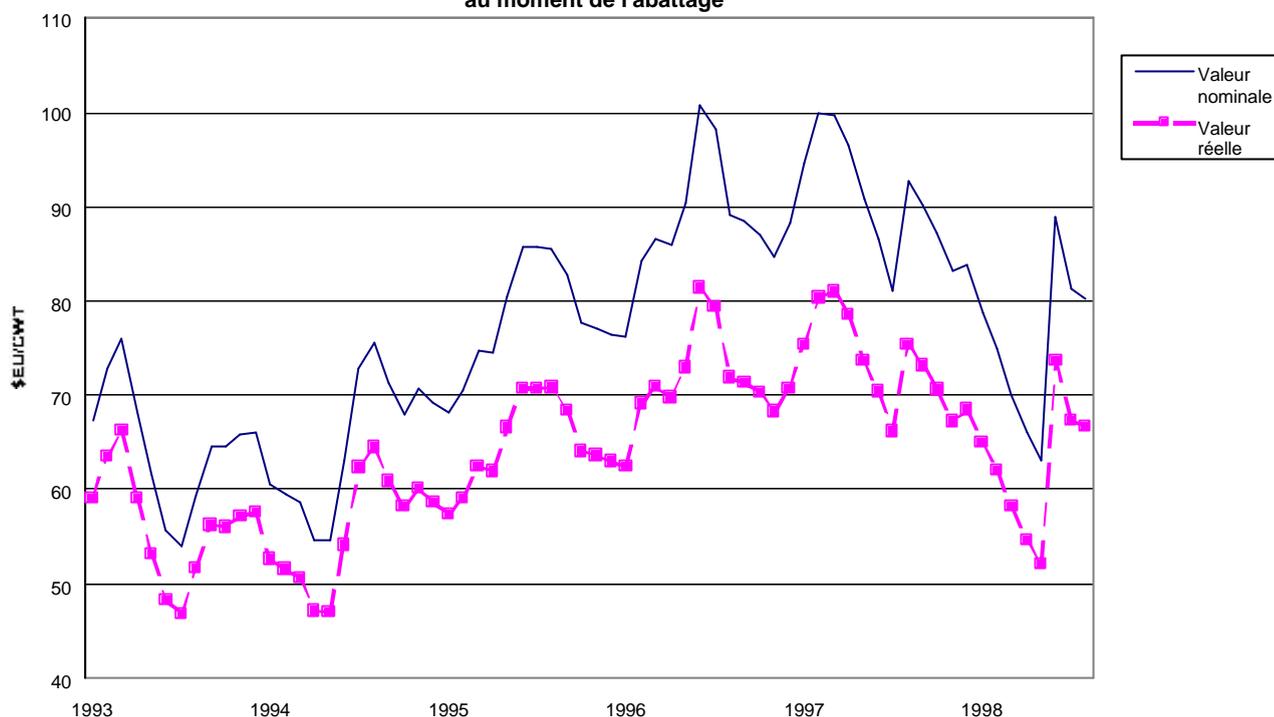
Figure 2: Marché des agneaux vivants aux États-Unis



Source: USDA/NASS Résumé des prix annuel; Bureau des statistiques du travail (indice IPP); et rapport de l'ITC, II-53, tableau 33.

Le prix mensuel des agneaux vivants destinés à l'abattage a fluctué considérablement durant la période visée par l'enquête, mais globalement, en termes nominaux comme en termes réels, il a connu une hausse tendancielle sur la période (figure 3).

Figure 3: Prix des agneaux vivants en termes réels et en termes nominaux au moment de l'abattage



Source: Rapport de l'ITC, II-55, figure 3.

Les prix à la fin de la période, bien que plus bas qu'en 1996 et 1997, étaient notablement plus élevés qu'au cours d'une bonne partie de la période 1993 et 1994, tant en termes nominaux qu'en termes réels. En outre, bien que les prix aient baissé à compter du milieu de 1997, ils se sont redressés durant les trois derniers mois de la période visée par l'enquête.

4.17 Les décisions du secteur des agneaux vivants en matière de conservation des agneaux à des fins de reproduction ou de réforme des brebis sont prises sur la base des prix futurs attendus.⁴³ Par conséquent, sur la base des bénéfices tirés des agneaux vivants uniquement, les producteurs n'auraient eu aucune raison de réduire le nombre de leurs brebis reproductrices. La diminution des troupeaux d'agneaux doit donc être la conséquence d'autres facteurs affectant l'offre. La perte de revenus résultant du retrait des subventions au titre de la Loi sur la laine est le facteur le plus probable entraînant la baisse continue de la production d'agneaux des États-Unis.

c) Secteur de la viande d'agneau

4.18 La principale source d'approvisionnement pour les conditionneurs d'agneaux est l'offre intérieure d'agneaux vivants. Comme celle-ci s'est contractée durant la période visée par l'enquête, la capacité des conditionneurs, et, en conséquence, des dépeceurs, a chuté. Le déclin de la production de viande d'agneau est la conséquence directe du déclin de la production d'agneaux vivants. La production de viande d'agneau a baissé, passant de 327 millions de livres en 1993 à 251 millions de livres en 1997, un déclin de quelque 76 millions de livres⁴⁴, soit une baisse annuelle moyenne de

⁴³ Rapport de l'ITC, II-51.

⁴⁴ Rapport de l'ITC, II-21, tableau 7.

6,3 pour cent entre 1993 et 1997. D'après les estimations, la production a baissé de 3,4 pour cent entre janvier-septembre 1997 et janvier-septembre 1998.⁴⁵

4.19 Le prix de gros des carcasses d'agneaux a eu tendance à fluctuer entre janvier 1993 et septembre 1998 de manière nettement cyclique.⁴⁶ Les prix de gros ont connu une baisse du milieu de 1997 au milieu de 1998, mais se sont par la suite vigoureusement redressés. Cela étant, sur l'ensemble de la période allant de 1993 à septembre 1998, les prix de gros réels des carcasses d'agneaux d'origine nationale ont augmenté de 12 pour cent.⁴⁷

4.20 Les renseignements qui ont été communiqués à l'ITC sur la production, la capacité et l'utilisation de la capacité des conditionneurs ne portent que sur une partie de la période. Les renseignements concernant les stocks ont été retirés par la Commission pour des raisons de confidentialité.⁴⁸ Aucun renseignement portant sur ces facteurs n'a été communiqué en ce qui concerne les dépeceurs. Il est donc impossible d'en évaluer la pertinence.

4.21 Les renseignements disponibles concernant les coûts des facteurs de production des conditionneurs et des dépeceurs indiquent que les coûts de main-d'œuvre ont augmenté durant la période visée par l'enquête et que les coûts de transformation en général sont restés relativement stables ou ont connu une légère augmentation de 1993 à 1997.⁴⁹ Les autres données relatives à la situation financière des conditionneurs et des dépeceurs durant la période allant de 1993 à 1998, sur lesquelles la Commission s'est appuyée, ont été considérées comme confidentielles par cette dernière. Là encore, il est donc impossible d'évaluer la pertinence de ces renseignements.

4.22 À partir du peu de renseignements disponibles, il semble clair qu'il y ait eu une régression du secteur de la viande d'agneau parallèlement à la baisse prolongée de la production d'agneaux vivants. Cependant, il est impossible d'évaluer la situation financière du secteur de la viande d'agneau sur la base des renseignements présentés par les États-Unis.

B. MARCHÉ DE LA VIANDE D'AGNEAU DES ÉTATS-UNIS

1. Consommation de viande d'agneau aux États-Unis

4.23 La consommation de viande d'agneau aux États-Unis a régulièrement baissé depuis la deuxième guerre mondiale.⁵⁰ En 1950, la consommation par tête était de 4 livres. Au milieu des années 70, elle avait chuté pour s'établir à un peu plus de la moitié de ce niveau.⁵¹ Elle a continué de baisser ces dernières années pour se situer à environ une livre par tête.⁵² De 1993 à 1997, la consommation totale a baissé, passant de 365 millions de livres à 307 millions de livres, bien que la consommation ait apparemment augmenté en 1998.⁵³

4.24 Une tendance, chez les consommateurs, à se détourner de la viande rouge et une perte de compétitivité en termes de prix par rapport aux autres viandes constituent des facteurs importants du déclin de la consommation de viande d'agneau. D'une manière générale, depuis le milieu des années 70, les consommateurs aux États-Unis ont eu tendance à privilégier la volaille et d'autres

⁴⁵ Rapport de l'ITC, II-21, tableau 7.

⁴⁶ Rapport de l'ITC, II-58, figure 5.

⁴⁷ Rapport de l'ITC, II-57.

⁴⁸ Rapport de l'ITC, II-21 et II-22.

⁴⁹ Rapport de l'ITC, II-56.

⁵⁰ Rapport de l'ITC, I-22.

⁵¹ Rapport de l'ITC, I-30 et II-66.

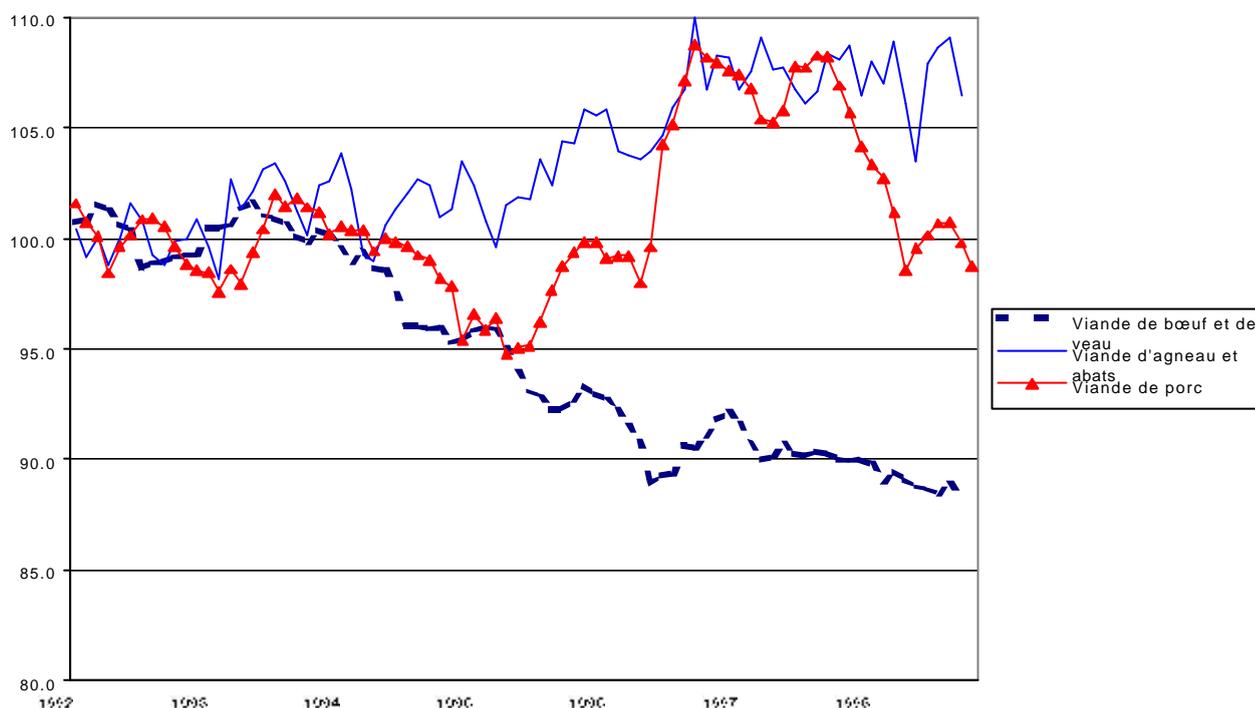
⁵² Rapport de l'ITC, II-69.

⁵³ Sur la base de données provisoires: Rapport de l'ITC, II-17, tableau 5.

sources de protéines au détriment de la consommation de viande rouge. Mais même par rapport aux autres sources de viande rouge, la viande d'agneau a été relativement peu compétitive.

4.25 Le prix de la viande d'agneau a constamment été plus élevé que celui des viandes concurrentes. En outre, elle a subi une perte croissante de compétitivité en termes de prix (figure 4).⁵⁴ Par exemple, entre 1992 et 1998, le prix réel du bœuf à la consommation a baissé de 12,3 pour cent et celui du porc, de 1,8 pour cent. En revanche, le prix réel à la consommation de la viande d'agneau a augmenté de 6,1 pour cent.⁵⁵

Figure 4: Indices des prix réels à la consommation de la viande et des abats de bœuf, de porc et d'agneau (1992=100)



Source: Rapport de l'ITC, II-70, figure 17.

4.26 La figure 4 montre que les prix des principales viandes rouges de substitution pour la viande d'agneau ont baissé tandis que les prix de la viande d'agneau ont augmenté. On est fondé à penser que cela a contribué au déclin de la consommation de viande d'agneau aux États-Unis.

2. Importations de viande d'agneau aux États-Unis

4.27 Durant la période visée par l'enquête, les importations de viande d'agneau ont augmenté, passant de 41 millions de livres (équivalent poids carcasse) en 1993⁵⁶ à 77,8 millions de livres pour

⁵⁴ Rapport de l'ITC, I-31. La figure 4 est adaptée de la figure 17, section II-70.

⁵⁵ Le prix de la volaille a également augmenté, mais de 2,5 pour cent seulement: Rapport de l'ITC, II-69.

⁵⁶ Rapport de l'ITC, II-19, tableau 6.

l'année calendaire 1998 complète.⁵⁷ De 1993 à 1997, la quantité de viande d'agneau importée a augmenté de 47 pour cent et la valeur des importations, de 131 pour cent. La quantité et la valeur des importations de janvier-septembre 1997 à janvier-septembre 1998 ont augmenté de 19 et 8 pour cent, respectivement.⁵⁸ Les importations pour la période allant de janvier à septembre 1998 se sont élevées au total à 55 millions de livres, soit 114 millions de dollars.⁵⁹

4.28 Le prix à l'importation c.a.f. moyen à l'unité de viande d'agneau a augmenté, passant de 1,45 dollar EU par livre en 1993 à 2,06 dollars EU en 1998, après avoir connu un pic à 2,28 dollars EU en 1997.⁶⁰ L'augmentation des importations sur la période depuis 1993 a ainsi été associée à une hausse du prix moyen à l'importation. Celui-ci était en 1993 plus élevé que le prix qui prévalait durant la période allant de 1990 à 1992.⁶¹ Durant la période allant de janvier à septembre 1998, le prix à l'importation moyen était nettement plus élevé qu'en 1993 et 1994.⁶²

4.29 On peut donc en conclure que, tandis que les importations de viande d'agneau ont augmenté durant la période visée par l'enquête, leur prix moyen à l'unité a également augmenté.

3. Viande d'agneau et commercialisation

4.30 Les carcasses et les pièces de viande d'agneau d'origine nationale aux États-Unis sont généralement plus grosses que celles de viande d'agneau importée. Le poids moyen des carcasses d'agneaux abattus sous le contrôle de l'Inspection fédérale aux États-Unis en 1997 était de 67 livres, tandis que ce poids moyen en Australie est d'environ 42 livres et en Nouvelle-Zélande, d'environ 35 livres.⁶³ La viande d'origine nationale est généralement vendue fraîche ou réfrigérée et provient pour la plus grande partie (70 à 80 pour cent) d'agneaux qui ont été nourris de céréales.⁶⁴ La majeure partie des produits importés proviennent d'agneaux engraisés à l'herbe et sont souvent vendus sous forme congelée.⁶⁵

4.31 Les morceaux d'agneaux d'origine nationale les plus chers sont les carrés d'agneau et le morceau le plus gros est le gigot double.⁶⁶ Il existe une spécialisation de certains morceaux de viande d'agneau importée et un certain nombre de produits importés que la branche de production nationale ne produit pas.⁶⁷ Par exemple, la Nouvelle-Zélande produit des petits carrés d'agneau, et des morceaux prêts à la consommation que ne produit pas la branche de production nationale.

4.32 La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont encouragé la consommation de viande d'agneau aux États-Unis.⁶⁸ Parmi les facteurs qui favorisent l'achat de viande d'agneau importée, on peut citer la dimension plus réduite des morceaux, leur teneur en maigre, un meilleur conditionnement et une plus

⁵⁷ Tableau relatif aux quantités d'importation d'agneau présenté par les États-Unis en réponse aux questions posées durant les consultations menées au titre du Mémorandum d'accord le 26 août 1999 (joint en tant qu'annexe 9).

⁵⁸ Rapport de l'ITC, II-18.

⁵⁹ Rapport de l'ITC, II-19, tableau 6.

⁶⁰ Rapport de l'ITC, II-19, tableau 6.

⁶¹ Communication concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande avant l'audition, pièce n° 1, "USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. No. 332-357, August 1995", pages 2-46 et 2-47, tableaux 2-12 et 2-13 (joints en tant qu'annexe 10). Le prix à l'importation moyen en 1990 était de 1,26 dollar.

⁶² Rapport de l'ITC, II-19, tableau 6.

⁶³ Rapport de l'ITC, II-8.

⁶⁴ Rapport de l'ITC, II-8 et II-24.

⁶⁵ Rapport de l'ITC, II-8.

⁶⁶ Rapport de l'ITC, II-58.

⁶⁷ Rapport de l'ITC, II-74 à II-76.

⁶⁸ Rapport de l'ITC, II-63.

grande stabilité des prix par rapport à la viande d'agneau d'origine nationale.⁶⁹ Du fait des efforts de promotion et de la commercialisation des produits, de nombreux produits importés ont créé une nouvelle demande, alimentée, par exemple, par les grandes chaînes de magasins de vente au détail.⁷⁰

4.33 La viande d'agneau, aussi bien d'origine nationale qu'importée, est généralement vendue par l'intermédiaire de la même chaîne de distribution. Elle est distribuée aux États-Unis au secteur des services de restauration (hôtels, restaurants et institutions) et aux détaillants (essentiellement les épicerie).⁷¹ La majorité de la viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande sert à l'approvisionnement du secteur des services de restauration.⁷² La Commission n'a pas rendu publics des renseignements plus détaillés concernant la distribution de la viande d'agneau d'origine nationale.⁷³

4.34 Si la viande d'agneau d'origine nationale et la viande d'agneau importée ont des caractéristiques physiques similaires (mais pas identiques) et des circuits de distribution comparables, elles ne sont en aucun cas équivalentes du point de vue de la différenciation des produits et de la commercialisation. La régularité de l'offre, la plus grande stabilité des prix et la vigueur des efforts de promotion sont autant de facteurs qui ont eu une influence positive sur la demande en produits importés.

C. CONCLUSION

4.35 Les éléments de preuve factuels montrent clairement que le secteur des agneaux vivants et celui de la viande d'agneau aux États-Unis connaissent une régression prolongée. L'ajustement le plus marqué s'est produit au début de la période visée par l'enquête avec l'élimination progressive des subventions au titre de la Loi sur la laine, qui représentaient une part importante des revenus des éleveurs d'agneaux, avec pour conséquence inévitable une baisse de la production intérieure d'agneaux vivants.

4.36 Face à la baisse de l'offre intérieure, les importations ont été attirées sur le marché des États-Unis pour répondre à la demande insatisfaite de viande d'agneau des consommateurs. Par suite de leurs efforts de promotion et de leur commercialisation différenciée, les importateurs ont également créé une nouvelle demande de viande d'agneau sur les marchés que la branche de production nationale n'avait auparavant pas approvisionnés ou qu'elle avait sous-approvisionnés.

4.37 Les éléments de preuve factuels montrent aussi que si les prix intérieurs ont connu une hausse tendancielle pendant la période visée par l'enquête, la hausse a été plus forte sur la période allant de 1993 au milieu de 1997. Les prix ont encore augmenté durant les trois derniers mois de la période visée par l'enquête. Alors qu'ils se heurtaient à une baisse tendancielle des prix des viandes concurrentes, les prix de la viande d'agneau se sont relativement bien tenus pendant la période visée par l'enquête.

4.38 Il y a eu néanmoins une correction inévitable des prix de la viande d'agneau en 1997, la viande d'agneau ayant perdu sa compétitivité sur ce plan. Malgré tout, les secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau qui allèguent qu'ils subissent un dommage se trouvaient dans une meilleure situation en 1998 que dans les premières années de la période visée par l'enquête.

⁶⁹ Rapport de l'ITC, II-65.

⁷⁰ Rapport de l'ITC, I-32. La Commission les dénomme également "magasins de produits alimentaires".

⁷¹ Rapport de l'ITC, II-16.

⁷² Rapport de l'ITC, II-18.

⁷³ Rapport de l'ITC, II-18.

V. DÉTERMINATION ÉTABLIE PAR LES ÉTATS-UNIS

5.1 Dans le cadre de la détermination qu'elle a établie en avril 1999, l'ITC a recommandé l'ouverture d'un contingent tarifaire pour les importations de viande d'agneau sur une période de quatre ans, selon les modalités suivantes:

- Année 1: 20 pour cent *ad valorem* sur les importations supérieures à 78 millions de livres.⁷⁴
- Année 2: 17,5 pour cent *ad valorem* sur les importations supérieures à 81,5 millions de livres.
- Année 3: 15 pour cent *ad valorem* sur les importations supérieures à 81,5 millions de livres.
- Année 4: 10 pour cent *ad valorem* sur les importations supérieures à 81,5 millions de livres.

Selon la recommandation de la Commission, le taux de droit dans la limite du contingent demeurerait au niveau consolidé actuel de 0,8 cent par kg.⁷⁵

5.2 Cette recommandation n'a pas été adoptée par l'administration des États-Unis. Au lieu de cela, le 7 juillet 1999, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde définitive sous la forme d'un contingent tarifaire ouvert pour les importations de viande d'agneau sur une période de trois ans et un jour sur la base suivante:

- Année 1: Taux de droit dans la limite du contingent de 9 pour cent *ad valorem*; taux de droit hors contingent de 40 pour cent *ad valorem* applicable aux importations supérieures à 31 851 151 kg.⁷⁶
- Année 2: Taux de droit dans la limite du contingent de 6 pour cent *ad valorem*; taux de droit hors contingent de 32 pour cent *ad valorem* applicable aux importations supérieures à 32 708 493 kg.⁷⁷
- Année 3: Taux de droit dans la limite du contingent de 3 pour cent *ad valorem*; taux de droit hors contingent de 24 pour cent *ad valorem* applicable aux importations supérieures à 33 565 835 kg.⁷⁸

⁷⁴ Les poids recommandés par la Commission sont exprimés en équivalent poids carcasse: Rapport de l'ITC, I-29.

⁷⁵ La valeur consolidée devrait baisser à 0,7 cent par kg en 2001. L'équivalent *ad valorem* moyen du taux de droit de 0,8 cent par kg est approximativement 0,2 pour cent.

⁷⁶ À la différence des poids utilisés par la Commission, les poids utilisés dans la mesure adoptée par l'administration des États-Unis sont exprimés en équivalent poids produit. Le poids indiqué pour l'année 1 d'application de la mesure est approximativement de 78 millions de livres en équivalent poids carcasse. La répartition par pays (exprimée en termes d'équivalent poids carcasse) est la suivante: Australie 17 139 582 kg; Nouvelle-Zélande 14 481 603 kg; autres pays 229 966 kg; notification adressée par les États-Unis au Comité des sauvegardes de l'OMC concernant leur mesure de sauvegarde au titre de l'article 12:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes (jointe en tant qu'annexe 3).

⁷⁷ Soit, approximativement, 80 millions de livres en équivalent poids carcasse. La répartition par pays (exprimée en équivalent poids produit) est la suivante: Australie 17 600 931 kg; Nouvelle-Zélande 14 871 407 kg; autres pays 236 155 kg: annexe 3.

⁷⁸ Soit, approximativement, 82 millions de livres en équivalent poids carcasse. La répartition par pays (exprimée en équivalent poids produit) est la suivante: Australie 18 062 279 kg; Nouvelle-Zélande 15 261 210 kg; autres pays 242 346 kg: annexe 3.

Le niveau d'importation en ce qui concerne le taux de droit applicable aux quantités hors contingent pour l'année 1 en vertu tant de la recommandation de la Commission que de la mesure de sauvegarde effectivement appliquée par les États-Unis a été fixé au niveau d'importation de la viande d'agneau pour 1998.

5.3 La mesure ne s'applique pas aux importations en provenance du Canada, du Mexique, d'Israël, des pays bénéficiaires de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes ou de la Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins, ou des pays en développement bénéficiant d'une exemption conformément à l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

VI. ALLÉGATION DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

6.1 La mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis sur les importations de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande n'est pas conforme aux obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 en ce qui concerne les points suivants:

- i) La mesure des États-Unis n'est pas destinée à faire face à l'"évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX du GATT et n'est donc pas conforme à l'article 2:1 et à l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes.
- ii) Les États-Unis n'ont pas démontré que leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents" était menacée de "dommage grave" contrairement à ce qu'exige l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.
- iii) Les États-Unis n'ont pas démontré que la menace de dommage grave pour la branche de production nationale était causée par un accroissement des importations contrairement à ce qu'exige l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.
- iv) Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui n'était ni nécessaire pour prévenir un dommage grave, ni nécessaire pour faciliter l'ajustement, en violation de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, et n'ont pas publié leurs constatations et conclusions motivées au sujet de la nécessité de leur mesure contrairement à ce qu'exige l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.
- v) Les États-Unis n'ont pas appliqué leur mesure de sauvegarde à toutes les importations, quelle qu'en soit la provenance, contrairement à ce qu'exige l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article premier du GATT de 1994.
- vi) Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui les met en situation de violation des obligations qui leur incombent au titre de l'article II du GATT de 1994.

VII. ARGUMENTS JURIDIQUES

A. INTRODUCTION

7.1 L'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994 énoncent certaines obligations auxquelles doivent satisfaire les Membres qui souhaitent déroger à leurs obligations dans le cadre de l'OMC en utilisant une mesure de sauvegarde. Ces obligations sont claires et précises et, pour défendre l'intégrité du système de l'OMC, les Membres doivent s'y soumettre strictement. La Nouvelle-Zélande établira que les États-Unis ont manqué à ces obligations et que, par conséquent, leur mesure de sauvegarde en l'espèce les place en situation de violation tant de l'Accord sur les sauvegardes que du GATT de 1994.

B. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ÉTATS-UNIS EN VERTU DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

7.2 L'Accord sur les sauvegardes, qui précise et renforce l'article XIX du GATT de 1994⁷⁹, énonce les conditions dans lesquelles les Membres peuvent prendre des mesures de sauvegarde. Les conditions fondamentales sont définies à l'article 2, qui prévoit ce qui suit:

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

7.3 Les "mesures de sauvegarde", ainsi qu'il est indiqué à l'article premier, "s'entendent des mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994". Par conséquent, pour être justifiée en tant que mesure de sauvegarde en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, une mesure doit satisfaire aux prescriptions de l'article XIX du GATT. Cette obligation est renforcée par l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes qui prévoit que des mesures d'urgence ne peuvent être prises que si elles sont conformes à l'article XIX du GATT et aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. En particulier, en vertu de l'article XIX du GATT, une mesure de sauvegarde ne peut être prise que pour faire face à "l'évolution imprévue des circonstances". Comme l'a souligné l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*⁸⁰, et dans l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*⁸¹, il n'est possible d'invoquer des mesures d'urgence, au sens de l'article XIX, que lorsqu'un Membre importateur "se trouve confronté à une évolution qu'il n'avait pas "prévue" ni "attendue" ...".⁸²

7.4 L'article 2 prévoit que la détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave ne peut être établie qu'à l'égard d'une branche de production "de produits similaires ou directement concurrents".

7.5 En l'espèce, les États-Unis n'ont pas déterminé l'existence d'un dommage grave; ils ont déterminé qu'il existait une "menace de dommage grave". L'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes définit la "menace de dommage grave" comme "l'imminence évidente d'un dommage grave". Le dommage "grave" est défini à l'article 4:1 a) comme "une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale". Ainsi, toute détermination de l'existence d'une menace de dommage grave de la part des États-Unis doit établir "l'imminence évidente" d'une "dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale".

7.6 Aux termes de l'article 4:2 a), au cours de l'enquête visant à déterminer si un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave à une branche de production nationale, les autorités compétentes d'un Membre sont tenues de respecter la disposition suivante:

"évaluer [...] tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche, en particulier, le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs, la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues, les

⁷⁹ Accord sur les sauvegardes, préambule.

⁸⁰ WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999.

⁸¹ WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999.

⁸² *Argentine – Chaussures*, paragraphe 93 et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 86.

variations du niveau des ventes, la production, la productivité, l'utilisation de la capacité, les profits et pertes et l'emploi."

7.7 L'article 4:2 b) prescrit que la détermination établissant que l'accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale n'interviendra pas à moins que l'enquête ne démontre "sur la base d'éléments de preuve objectifs, l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave ou la menace de dommage grave". L'article 4:2 b) prévoit ensuite que "lorsque des facteurs autres qu'un accroissement des importations causent un dommage à la branche de production nationale en même temps, ce dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations". Ainsi, toute menace de dommage grave sur laquelle est fondée une mesure de sauvegarde doit être causée par un accroissement des importations. Il ne suffit pas de démontrer que l'accroissement des importations cause pour une part une menace de dommage grave. Un dommage grave causé par d'autres facteurs ne constitue pas un dommage grave sur lequel on puisse fonder une mesure de sauvegarde.

7.8 Ayant établi les déterminations pertinentes relatives au dommage et au lien de causalité, un Membre a certaines obligations au titre de l'article 5 de l'Accord sur les sauvegardes en ce qui concerne la mesure corrective imposée. L'article 5:1 prévoit qu'une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". En outre, conformément à l'article 5:1, les Membres doivent "choisir les mesures qui conviennent le mieux" pour réaliser cet objectif.

7.9 Lorsqu'il établit les déterminations relatives à l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité prescrites à l'article 2 et à l'article 4, ainsi qu'à la nécessité de la mesure corrective au titre de l'article 5, un Membre est tenu, en vertu de l'article 3, de publier un rapport exposant les constatations établies par ses autorités compétentes et leurs "conclusions motivées [...] sur tous les points de fait et de droit pertinents". En bref, pour justifier l'imposition d'une mesure de sauvegarde, un Membre doit fonder ses déterminations relatives à l'existence d'un dommage et à la nécessité d'une mesure corrective sur des conclusions motivées.

7.10 L'article 2:2 prescrit à un Membre qui applique une mesure de sauvegarde de faire en sorte que la mesure soit appliquée à tous les produits importés quelle qu'en soit la provenance. Une mesure doit donc être appliquée sur la base du traitement de la "nation la plus favorisée", conformément à l'article premier du GATT de 1994.

7.11 Du fait de ces dispositions, les États-Unis ont des obligations particulières au regard de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 en ce qui concerne l'imposition d'une mesure de sauvegarde définitive sur les importations de viande d'agneau.

- i) Ils doivent démontrer que "l'évolution imprévue des circonstances" a provoqué la situation à laquelle répond la mesure de sauvegarde.
- ii) Ils doivent déterminer, sur la base de conclusions motivées, qu'il existe une menace de dommage grave, dont l'imminence est évidente, pour une branche de production nationale d'un produit similaire ou directement concurrent.
- iii) Ils doivent déterminer, sur la base de conclusions motivées, que la menace de dommage grave est causée par un accroissement des importations, et ne doivent pas imputer aux importations un dommage résultant d'autres facteurs.
- iv) Ils doivent démontrer, sur la base de conclusions motivées, que la mesure corrective qu'ils ont adoptée est nécessaire pour prévenir le dommage grave dont ils sont menacés et qu'elle est nécessaire pour faciliter l'ajustement.

- v) Ils doivent aussi appliquer leur mesure de sauvegarde à tous les produits importés, quelle qu'en soit la provenance, de telle façon qu'elle n'enfreigne pas les autres obligations qui leur incombent en vertu du GATT de 1994.

7.12 Dans la présente communication, la Nouvelle-Zélande démontrera que les États-Unis ont manqué à chacune des obligations énoncées ci-dessus et que, par conséquent, ils ne respectent pas les obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes ou du GATT de 1994.

C. MÉTHODE D'INTERPRÉTATION

7.13 La méthode d'interprétation correcte des Accords de l'OMC, y compris l'Accord sur les sauvegardes, est bien établie dans la jurisprudence de l'OMC. Les Accords doivent être interprétés conformément aux règles d'interprétation énoncées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. L'article 31 de la Convention de Vienne prévoit qu'un traité doit être interprété suivant "le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but". L'article 32 de la Convention prévoit que les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles le traité a été conclu doivent être mentionnés comme moyen complémentaire d'interprétation "en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 laisse le sens ambigu ou obscur, ou conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable".

7.14 Ainsi, la méthode d'interprétation en l'espèce consiste à examiner le sens des termes utilisés dans l'Accord sur les sauvegardes et dans le GATT de 1994 dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de l'Accord considéré. Les travaux préparatoires jouent un rôle complémentaire.

7.15 Lorsqu'on examine le sens des termes, il faut rappeler, comme l'a souligné l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, que "l'article XIX est à l'évidence une mesure corrective exceptionnelle".⁸³ Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a insisté davantage: "l'article XIX est à l'évidence *et à tous égards* une mesure corrective exceptionnelle".⁸⁴ La raison du caractère exceptionnel de la mesure corrective de sauvegarde est clairement exposée dans les deux cas. C'est parce qu'elle autorise les Membres à suspendre temporairement les obligations qu'ils ont contractées dans le cadre des Accords de l'OMC, intégralement ou partiellement, ou à retirer ou modifier une concession faite au titre de ces Accords.⁸⁵ Elle autorise les Membres à déroger aux obligations contractées dans le cadre des Accords de l'OMC.

7.16 Cette dérogation à des obligations est expressément exceptionnelle. L'article XIX du GATT est intitulé "Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers". La référence à des "mesures d'urgences" est reprise à l'article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes. Il s'ensuit qu'une mesure de sauvegarde doit être prise en "cas d'urgence", et non pas de manière habituelle. Il s'agit d'une mesure qui peut être prise à l'égard d'échanges commerciaux qui se sont déroulés en pleine conformité avec les obligations dans le cadre de l'OMC et, en tant que telle, d'une mesure qui ne peut être prise que dans des circonstances exceptionnelles. Comme l'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*⁸⁶,

⁸³ Paragraphe 86.

⁸⁴ Paragraphe 93 (pas d'italique dans l'original).

⁸⁵ *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 86 et *Argentine – Chaussures*, paragraphe 93.

⁸⁶ Paragraphe 94.

"il est essentiel de tenir compte du fait qu'une mesure de sauvegarde est une mesure commerciale corrective "loyale". L'application d'une mesure de sauvegarde n'est pas subordonnée à des mesures commerciales "déloyales" comme c'est le cas des mesures antidumping ou compensatoires".

7.17 Pareille interférence avec les activités commerciales légitimes des Membres de l'OMC ne peut être autorisée que dans des circonstances limitées et définies. Les Membres ne peuvent imposer de mesures de sauvegarde que dans la mesure où ils respectent strictement les dispositions de l'article XIX du GATT et l'Accord sur les sauvegardes. Comme l'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, et dans l'affaire *Argentine – Chaussures*:

"il faut bien savoir que les mesures de sauvegarde entraînent la suspension temporaire de concessions ou le retrait d'obligations, comme celles qui sont énoncées à l'article II et à l'article XI du GATT de 1994, qui sont fondamentales pour l'Accord sur l'OMC".⁸⁷

7.18 L'obligation de tenir compte de la nature exceptionnelle de la mesure corrective de sauvegarde dans l'interprétation de l'Accord sur les sauvegardes a été expressément prescrite par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*. Il a indiqué ce qui suit:

"Ainsi, les restrictions à l'importation qui sont imposées à des produits de Membres exportateurs quand une mesure de sauvegarde est prise doivent être considérées, comme nous l'avons dit, comme exceptionnelles. *Et, en interprétant les conditions préalables régissant l'adoption de telles mesures, il faut prendre en considération leur caractère exceptionnel.*"⁸⁸

7.19 Par conséquent, dans le contexte auquel nous avons affaire, les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 doivent être interprétées conformément à la règle fondamentale d'interprétation énoncée à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en tenant compte de la nature exceptionnelle de la mesure corrective de sauvegarde qui exige que les dispositions en matière de sauvegarde soient interprétées strictement.

D. CHARGE DE LA PREUVE

7.20 La règle fondamentale concernant la charge de la preuve a été énoncée par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*: "il appartient à la partie qui affirme un fait, que ce soit le demandeur ou le défendeur, d'en apporter la preuve".⁸⁹ Cette règle s'applique pareillement aux recours déposés au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Comme l'a souligné le Groupe spécial dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, il incombe à la partie demanderesse d'établir des éléments *prima facie* à l'appui d'une allégation de violation de l'Accord sur les sauvegardes et il incombe ensuite à la partie défenderesse de réfuter cette argumentation.⁹⁰

7.21 En conséquence, la Nouvelle-Zélande démontrera dans la présente communication qu'en adoptant la mesure de sauvegarde à l'égard des importations de viande d'agneau, les États-Unis ne se sont pas acquittés des obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

⁸⁷ *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 88 et *Argentine – Chaussures*, paragraphe 95.

⁸⁸ Paragraphe 94 (pas d'italique dans l'original).

⁸⁹ WT/DS33/AB/R, 25 avril 1997, pages 15 et 16.

⁹⁰ WT/DS98/R, 21 juin 1999, paragraphe 7.24.

E. UTILISATION DES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS

7.22 Lorsqu'ils s'efforcent de démontrer qu'ils ont satisfait aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994, les États-Unis doivent prouver que la détermination de la Commission, de même que n'importe quelle détermination établie par l'administration des États-Unis, en ce qui concerne la mesure de sauvegarde imposée à la Nouvelle-Zélande, était fondée sur des conclusions motivées.⁹¹ Pour admettre que les conclusions étaient motivées, le Groupe spécial doit avoir accès aux renseignements sur lesquels ces conclusions sont fondées.

7.23 Dans son rapport, l'ITC s'est appuyée sur des renseignements qu'elle a considérés comme confidentiels et qui n'ont jamais été divulgués à la Nouvelle-Zélande. L'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes reconnaît qu'au cours de leur enquête, les autorités compétentes d'un Membre doivent avoir accès aux renseignements confidentiels et que cette confidentialité doit être respectée. L'article 3:2 ne dispense pas un Membre de divulguer des renseignements au cours de la procédure engagée au titre du Mémoire d'accord lorsqu'une mesure de sauvegarde qu'il a imposée est mise en cause par un autre Membre. L'article 13:1 du Mémoire d'accord envisage expressément la possibilité pour le Groupe spécial et les parties à telle ou telle procédure de règlement d'un différend de communiquer les éventuels renseignements confidentiels sur lesquels le Membre s'efforce de s'appuyer pour justifier une mesure, et énonce des procédures spécifiques visant à protéger la confidentialité de ces renseignements.

7.24 Il s'ensuit qu'un Membre ne peut pas invoquer des renseignements non divulgués pour démontrer qu'il respecte ses obligations dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes ou du GATT de 1994. Si un Membre pouvait faire valoir qu'il a respecté les obligations qui lui incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 en se contentant d'affirmer, sans preuves, qu'il a agi ainsi, cela porterait atteinte au système fondé sur des règles sur lequel reposent l'OMC et le Mémoire d'accord.

7.25 Par conséquent, comme les renseignements auxquels leurs autorités compétentes ont fait appel n'ont pas été divulgués, les États-Unis ne peuvent pas arguer de ces renseignements pour appuyer les conclusions auxquelles est parvenue l'ITC ou l'administration des États-Unis pour démontrer qu'ils respectent les obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes ou du GATT de 1994.

F. CRITÈRE D'EXAMEN

7.26 Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a fait observer que l'Accord sur les sauvegardes "est muet en ce qui concerne le critère d'examen approprié".⁹² Par conséquent, a souligné l'Organe d'appel, ce sont les prescriptions de l'article 11 du Mémoire d'accord qui s'appliquent ici. À savoir, "... un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris l'évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions".⁹³

7.27 En vertu de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, avant d'établir leurs déterminations, les autorités compétentes d'un Membre sont tenues, au cours de leur enquête, d'évaluer certains facteurs. Dans ce contexte, il incombe au Groupe spécial d'examiner si les autorités compétentes "avaient étudié tous les facteurs pertinents et avaient fourni une explication motivée de la façon dont les faits

⁹¹ Accord sur les sauvegardes, article 3:1 et *Argentine – Chaussures* (rapport de l'Organe d'appel), paragraphe 121.

⁹² Paragraphe 120.

⁹³ Paragraphe 120.

étayaient leur détermination".⁹⁴ Il ne s'agit pas de procéder à une enquête *de novo* ni de substituer le jugement du Groupe spécial à celui des autorités nationales.

7.28 Comme l'exige l'article 11 du Mémorandum d'accord, le groupe spécial doit procéder à une évaluation de l'applicabilité des dispositions de l'accord visé et de la conformité d'une mesure avec celles-ci. Pour être en conformité avec l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, il faut parvenir à des conclusions motivées sur toutes les questions pertinentes. Le groupe spécial doit donc déterminer si le Membre a fondé sa décision sur des conclusions motivées. Par ailleurs, en vertu de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, un Membre n'est en droit d'appliquer une mesure de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. Le groupe spécial doit donc décider si, conformément à l'article 3:1, des conclusions motivées ont été présentées pour justifier l'application d'une mesure et si, conformément à l'article 5:1, la mesure est, effectivement, "nécessaire".

G. VIOLATION PAR LES ÉTATS-UNIS DES OBLIGATIONS QUI LEUR INCOMBENT EN VERTU DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

1. La mesure de sauvegarde des États-Unis n'a pas été prise pour faire face à l'"évolution imprévue des circonstances", contrairement à ce qu'exige l'article XIX du GATT

7.29 L'article premier de l'Accord sur les sauvegardes prévoit que ces mesures "s'entendent des mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994". L'article 11 de l'Accord prévoit qu'un Membre ne prendra ni ne cherchera à prendre de mesures d'urgence concernant l'importation de produits que si de telles mesures sont conformes aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 et aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. L'article XIX du GATT prévoit que les conditions qui rendent nécessaire l'adoption de mesures d'urgence doivent être le résultat de "l'évolution imprévue des circonstances". Tant dans l'affaire *Corée – Produits laitiers* que dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a affirmé que la prescription concernant "l'évolution imprévue des circonstances" était une condition dont "l'existence doit être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994".⁹⁵ Par conséquent, les États-Unis ne peuvent pas prendre les mesures qu'ils ont appliquées aux importations de viande d'agneau à moins qu'elles ne soient imposées à la suite d'une "évolution imprévue des circonstances".

7.30 L'Organe d'appel a examiné la signification de l'expression "évolution imprévue des circonstances" dans l'affaire *Corée – Produits laitiers* et *Argentine – Chaussures*. Selon l'Organe d'appel, cette expression s'entend de circonstances qui étaient "inattendues" lorsque l'obligation que l'on cherche à suspendre temporairement a été contractée.⁹⁶ Les mesures de sauvegarde peuvent être imposées en ce qui concerne les décisions "sortant de l'ordinaire", ou les questions d'urgence.⁹⁷ Les termes de l'article XIX:1 a) du GATT, a indiqué l'Organe d'appel: "[ne s'appliquaient] pas au déroulement normal d'opérations commerciales courantes".⁹⁸ Si, au moment où une obligation a été

⁹⁴ *Argentine – Chaussures* (rapport de l'Organe d'appel), paragraphe 121.

⁹⁵ *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 85, *Argentine – Chaussures*, paragraphe 92.

⁹⁶ *Argentine – Chaussures*, paragraphes 91 et 93 et *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 84 et 86.

⁹⁷ *Argentine – Chaussures*, paragraphe 93 et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 86. L'Organe d'appel a fait observer au paragraphe 96 du rapport concernant l'affaire *Argentine – Chaussures* et au paragraphe 89 du rapport concernant l'affaire *Corée – Produits laitiers*, que cette interprétation est compatible avec celle donnée par le Groupe de travail du GATT dans le cadre de l'affaire *Chapeaux de feutre* (GATT/CP/106, adopté le 22 octobre 1951), au paragraphe 9 du rapport:

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

⁹⁸ *Argentine – Chaussures*, paragraphe 93.

contractée ou une concession a été faite, il avait été possible de s'attendre à l'évolution ultérieure des circonstances ou de la prévoir, il n'y aurait alors aucune base permettant d'imposer une mesure de sauvegarde, étant donné qu'il n'y aurait rien "sortant de l'ordinaire" dans ces circonstances, ce qui signifie que, pour satisfaire aux prescriptions de l'article XIX du GATT concernant l'imposition d'une mesure de sauvegarde sur les importations, il faut que l'évolution des circonstances qui entraîne un accroissement de ces importations ait été imprévue.

7.31 En l'espèce, les États-Unis n'ont pas établi de détermination montrant que les conditions qui ont conduit à imposer une mesure de sauvegarde sur les importations de viande d'agneau résultaient de l'"évolution imprévue des circonstances". Le rapport de l'ITC n'a tout simplement pas abordé la question. Et cela n'a rien de surprenant. Les conditions ayant une incidence sur la branche de production nationale aux États-Unis dans la présente affaire ne résultaient pas d'une "évolution imprévue des circonstances". Comme le montrent les faits exposés plus haut, la régression de la production intérieure d'agneaux était une régression prolongée, prévue et connue. En outre, elle était partiellement la conséquence de mesures prises délibérément par les États-Unis qui affectaient leur propre marché intérieur et de facteurs faisant partie de ce marché lui-même. Cela n'aurait jamais pu correspondre au critère du caractère "inattendu" ou "imprévu".

7.32 Comme l'a souligné l'Organe d'appel dans le cadre des affaires *Corée – Produits laitiers* et *Argentine – Chaussures*, l'expression "évolution imprévue des circonstances" fait partie d'une clause plus large et doit tirer sa signification de ce contexte. L'article XIX indique ce qui suit: "Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord ..." L'Organe d'appel a souligné, dans le cadre de l'affaire *Argentine – Chaussures*, que ce membre de phrase signifie qu'"il doit être démontré, en fait, que le Membre importateur a assumé des engagements en vertu du GATT de 1994, y compris des concessions tarifaires".⁹⁹ L'Organe d'appel a aussi indiqué clairement que c'est au moment où les obligations, y compris des concessions tarifaires, ont été contractées que l'évolution des circonstances entraînant l'accroissement des importations qui cause le dommage doit avoir été imprévue. La question à déterminer en l'espèce est donc de savoir si la menace alléguée pour la branche de production nationale des États-Unis que représente l'accroissement des importations de viande d'agneau résulte de l'évolution des circonstances depuis le réaménagement du tarif douanier des États-Unis en ce qui concerne les importations de viande d'agneau à l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, qui était imprévue à l'époque de ce réaménagement, à savoir, au 1^{er} janvier 1995.

7.33 Sur la base de la période visée par l'enquête (1993-septembre 1998) et de la définition de la branche de production nationale adoptée par l'ITC¹⁰⁰, il était clair au commencement de 1995 que la production d'agneaux vivants aux États-Unis était en régression. En 1993, la production d'agneaux aux États-Unis s'élevait à 6 370 000 agneaux; en 1994, elle était de 5 897 000 têtes. Il existait une baisse parallèle de la production de viande d'agneau, qui est passée de 327 millions de livres en 1993 à 299 millions de livres en 1994. La baisse de la production a tout simplement continué à partir de 1995 en suivant une tendance qui était bien établie. Il n'y avait rien d'inattendu, ou d'imprévu au sujet des baisses de production survenues à partir de 1995. De fait, la Commission elle-même a relevé qu'il avait été "généralement convenu" par toutes les parties qu'elle avait entendues que "le secteur de l'agneau des États-Unis était depuis longtemps en situation de régression".¹⁰¹

⁹⁹ *Argentine – Chaussures*, paragraphe 91 et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84.

¹⁰⁰ Cela étant, comme la Nouvelle-Zélande le soulignera ultérieurement dans la présente communication, la détermination faite par les États-Unis de leur "branche de production nationale" aux fins de l'enquête n'est pas conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes.

¹⁰¹ Rapport de l'ITC, I-17.

7.34 L'une des raisons de la poursuite de cette régression durant la période visée par l'enquête était bien connue des États-Unis et reconnue par la Commission. À savoir, à compter de 1993, les subventions au titre de la Loi sur la laine en faveur des éleveurs et des engraisseurs d'agneaux ont été progressivement abaissées, puis éliminées en 1996. Les effets du retrait de ces subventions, dans un secteur – celui des éleveurs et des engraisseurs – tirant ses revenus de la vente de la laine et de la vente d'agneaux aux fins de la production de viande d'agneau, étaient prévisibles. Les revenus des bénéficiaires de ces subventions - les éleveurs et les engraisseurs - chuteraient et la production baisserait. Et c'est précisément ce qui s'est produit. Il n'y avait rien d'inattendu ou d'imprévu à ce sujet. On pouvait par ailleurs s'attendre à ce que, si la production intérieure d'agneaux vivants chutait, il y ait des répercussions sur les conditionneurs et les dépeceurs, c'est-à-dire une régression de leur source d'approvisionnement. C'est également ce qui s'est produit. On pouvait également s'attendre à ce qu'une baisse de l'offre intérieure entraîne un accroissement des importations, étant donné que ces dernières seraient attirées par le marché des États-Unis pour répondre à la demande de viande d'agneau que la branche de production nationale ne pouvait pas satisfaire. Ce n'était pas inattendu, et, effectivement, c'est aussi ce qui s'est produit.

7.35 Il s'agit d'une situation classique d'offre et de demande, dans laquelle une contraction de l'offre entraîne une insatisfaction de la demande à laquelle répond un accroissement des importations. Par conséquent, non seulement les circonstances dont il est allégué qu'elles ont causé une menace pour la branche de production nationale étaient prévues, mais les circonstances qui ont entraîné l'accroissement des importations l'étaient également. Comme on l'a souligné auparavant, la baisse de la production d'agneaux vivants, résultant de l'élimination des subventions à la production lainière a entraîné une perte de production pour les conditionneurs et les dépeceurs, ce qui a eu pour effet d'attirer les importations de viande d'agneau sur les marchés des États-Unis pour répondre à la demande que la branche de production nationale ne pouvait pas satisfaire. Rien de tout cela ne pouvait être considéré comme imprévu ou inattendu.

7.36 Par conséquent, la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis en l'espèce n'est pas conforme à la prescription de l'article XIX du GATT de 1994 selon laquelle il doit s'agir d'une réaction par rapport à l'"évolution imprévue des circonstances".

2. Les États-Unis n'ont pas démontré que leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents" a été menacée d'un "dommage grave", alors qu'ils sont tenus de le faire en vertu de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes
 - a) Les États-Unis n'ont pas défini correctement leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents"

7.37 En vertu de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, il faut, comme condition à remplir avant d'appliquer une mesure de sauvegarde, qu'un dommage grave ou une menace de dommage grave soit causé à "la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents". Pour examiner le point de savoir si les prescriptions de cette disposition ont été respectées, il faut déterminer ce qui constitue "la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents".

7.38 L'article 4:1 c) définit la "branche de production nationale" comme "l'ensemble des producteurs des produits similaires ou directement concurrents en activité sur le territoire d'un Membre, ou de ceux dont les productions additionnées de produits similaires ou directement concurrents constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits". Cette définition comporte un aspect quantitatif et un aspect qualitatif. L'aspect quantitatif fait référence au nombre des producteurs qui doivent être inclus; soit "l'ensemble des producteurs", soit "ceux dont les productions additionnées ... constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits".

7.39 L'aspect qualitatif de l'article 4:1 c) concerne le point de savoir qui constitue un producteur aux fins de la définition de la branche de production nationale. Il ressort clairement de l'article 2:1 et de l'article 4:1 c) que l'appartenance à la catégorie des "producteurs" est déterminée par la production de "produits similaires ou directement concurrents". En conséquence, pour déterminer ce qui constitue la branche de production nationale aux fins d'une enquête en matière de sauvegarde, il faut déterminer si la branche de production produit un "produit" qui est "similaire ou directement concurrent" par rapport à la viande d'agneau importée.

7.40 Les États-Unis n'ont pas établi pareille détermination. Dans son rapport, l'ITC fait évoluer son analyse vers une détermination du point de savoir si la viande d'agneau importée est "similaire ou directement concurrente" par rapport à la viande d'agneau produite sur le marché intérieur, puis elle détermine séparément ce qui constitue la "branche de production nationale". La Commission reconnaît que la plupart des enquêtes en matière de sauvegarde "se rapportent à des sociétés et à des travailleurs produisant un produit au même stade de production que l'article importé".¹⁰² Cependant, elle affirme qu'il est approprié d'inclure les producteurs d'une matière première dans un secteur produisant un produit transformé s'"il existe une chaîne continue de production depuis la matière première jusqu'au produit transformé" et s'il existe une "concordance substantielle des intérêts économiques des éleveurs et des transformateurs".¹⁰³ Sur cette base, la Commission conclut que "la branche de production nationale de viande d'agneau inclut les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants ainsi que les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau".¹⁰⁴

7.41 Rien dans l'Accord sur les sauvegardes ni dans l'article XIX du GATT ne justifie l'approche adoptée par la Commission. En vertu des articles 2:1 et 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, la branche de production nationale aux fins d'une enquête en matière de sauvegarde est la branche de production "de produits similaires ou directement concurrents". Pour la Commission, le seul moyen d'inclure, de manière compatible avec l'Accord sur les sauvegardes, les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants dans son enquête aurait été d'établir que les agneaux vivants produits par les éleveurs et les engraisseurs constituaient un produit "similaire ou directement concurrent" par rapport à la viande d'agneau. Or elle n'a pas établi pareille détermination. Elle a simplement constaté que la viande d'agneau importée était "similaire" à la viande d'agneau produite sur le marché intérieur et qu'il existait une chaîne continue de production depuis la matière première des éleveurs et des engraisseurs (les agneaux vivants) jusqu'au produit transformé des conditionneurs et des dépeceurs (la viande d'agneau), ainsi qu'une concordance substantielle des intérêts économiques des deux types de producteurs. De surcroît, l'ITC n'aurait pas pu déterminer que les agneaux vivants constituaient un produit "similaire ou directement concurrent" par rapport à la viande d'agneau de manière compatible avec la règle bien établie du GATT et de l'OMC concernant ce qu'il faut entendre par produits "similaires ou directement concurrents".

7.42 Dans l'affaire *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*¹⁰⁵, l'Organe d'appel a confirmé le "Rapport du Groupe de travail des *Ajustements fiscaux à la frontière*"¹⁰⁶ dans le cadre du GATT en ce qui concerne les critères à prendre en considération pour déterminer si des produits sont "similaires".¹⁰⁷ L'Organe d'appel a également admis qu'une détermination de ce qui constitue un produit "similaire" soit obligatoirement établie au cas par cas.

¹⁰² Rapport de l'ITC, I-12.

¹⁰³ Rapport de l'ITC, I-12.

¹⁰⁴ Rapport de l'ITC, I-13.

¹⁰⁵ WT/DS8/AB/R, 4 octobre 1996.

¹⁰⁶ IBDD, S18/105.

¹⁰⁷ Ces critères incluait en principe les utilisations finales du produit sur un marché donné, les goûts et habitudes des consommateurs, et les propriétés, la nature et la qualité du produit: *Ajustements fiscaux à la frontière*, paragraphe 18 et *Japon – Boissons alcooliques*, page 23.

7.43 En l'espèce, les États-Unis n'ont pas allégué que les agneaux vivants et la viande d'agneau sont des produits "similaires". Les membres de l'ITC qui ont traité la question de savoir si les producteurs d'agneaux vivants produisaient un produit "similaire ou directement concurrent" ont simplement conclu que les agneaux vivants étaient "directement concurrents" de la viande d'agneau.¹⁰⁸ En conséquence, la seule allégation formulée par les États-Unis, encore qu'indirectement, est que les agneaux vivants sont "directement concurrents" de la viande d'agneau.

7.44 Dans l'affaire *Japon – Boissons alcooliques*, l'Organe d'appel a examiné l'expression "directement concurrent ou directement substituable" dans le contexte de l'article III:2 du GATT. Il a confirmé l'opinion du Groupe spécial selon laquelle, en interprétant cette expression, il était approprié d'examiner "le marché" au même titre que les caractéristiques physiques, les utilisations finales communes et la classification tarifaire.¹⁰⁹ Il a admis que le "critère décisif" est celui de savoir si les produits "(ont) des utilisations finales communes, entre autres, comme l'indiqu(e) l'élasticité de substitution".¹¹⁰ Dans l'affaire ultérieure *Corée – Taxes sur les boissons alcooliques*¹¹¹, l'Organe d'appel et le Groupe spécial ont insisté sur le fait que, pour que des produits soient directement concurrents ou directement substituables, il fallait des éléments prouvant l'existence d'un rapport de concurrence "directe".¹¹² L'Organe d'appel a également dit que des produits sont directement concurrents ou directement substituables s'ils sont "interchangeables", et il a admis l'expression utilisée par le Groupe spécial qui a estimé que ces produits doivent offrir "des moyens interchangeables de satisfaire un besoin ou un goût particulier".¹¹³

7.45 Les agneaux vivants et la viande d'agneau ne sont pas "interchangeables". Un agneau vivant peut être vendu à des fins de reproduction, conservé pour la production lainière, ou bien il peut être vendu pour être abattu. Les produits que l'on tire d'un agneau abattu sont la peau laineuse et la viande d'agneau.¹¹⁴ Un acheteur d'animaux reproducteurs n'achèterait pas de viande d'agneau comme produit de substitution pour les agneaux vivants. De même, le consommateur ordinaire de viande d'agneau ne satisferait pas un "besoin ou un goût" pour la viande d'agneau en achetant un agneau vivant. Dans les affaires *Japon – Boissons alcooliques*, *Corée – Boissons alcooliques* et *Canada – Certaines mesures concernant les périodiques*¹¹⁵, les produits en cause pouvaient être achetés par les consommateurs et utilisés fondamentalement de la même façon, même s'ils pouvaient correspondre à des goûts différents. On ne peut pas en dire autant des agneaux vivants et de la viande d'agneau.

7.46 La méthode d'identification de la branche de production nationale à prendre en considération utilisée par les Membres de l'ITC en l'espèce était fondée sur un critère législatif énoncé dans la Loi sur le commerce extérieur des États-Unis.¹¹⁶ En vertu de ce critère, un article d'origine nationale peut être considéré comme directement concurrent d'un article importé à un stade de transformation plus ou moins avancé si l'importation peut avoir un effet économique sur le producteur national "comparable à" l'importation d'un article au même stade de transformation. Toutefois, pareil critère a

¹⁰⁸ M. Askey, rapport de l'ITC, I-8, note de bas de page 7 et M. Crawford, rapport de l'ITC, I-9, note de bas de page 8.

¹⁰⁹ *Japon – Boissons alcooliques*, pages 28 et 29. Voir également *Canada – Certaines mesures concernant les périodiques*, WT/DS31/AB/R, 30 juin 1997, page 28.

¹¹⁰ *Japon – Boissons alcooliques*, page 29, citant le rapport du Groupe spécial (WT/DS8/R, 11 juillet 1996), paragraphe 6.22.

¹¹¹ WT/DS75/AB/R, 18 janvier 1999 (rapport de l'Organe d'appel) et WT/DS75/R, 17 septembre 1998 (rapport du Groupe spécial).

¹¹² Rapport du Groupe spécial, paragraphe 10.43 et rapport de l'Organe d'appel, paragraphes 109, 113 et 124.

¹¹³ Rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 115.

¹¹⁴ Les produits tirés d'une peau d'agneau sont la peau et la laine.

¹¹⁵ WT/DS31/AB/R, 30 juin 1997.

¹¹⁶ 19 USC sec 601 (5).

été rejeté par la jurisprudence du GATT, tant en ce qui concerne les déterminations relatives au "produit similaire" que le point de savoir si des produits sont "directement concurrents".

7.47 Les groupes spéciaux du GATT n'ont jamais accepté que l'on puisse compenser le fait que des produits ne sont pas "similaires" en se référant à une quelconque idée de chaîne continue de production. Dans l'affaire *États-Unis – Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin*¹¹⁷, le Groupe spécial a estimé que l'"interdépendance économique entre les branches produisant des matières premières ou des composants et celles produisant le produit final" n'était pas pertinente pour une détermination concernant un "produit similaire" au regard du Code antidumping.¹¹⁸ Pareillement, dans l'affaire *Canada – Institution de droits compensateurs à l'importation de viande de bœuf destinée à la transformation en provenance de la CEE*¹¹⁹, le Groupe spécial a rejeté l'argument du Canada selon lequel, en raison des liens économiques entre les producteurs de bétail sur pied et les producteurs de viande de bœuf destinée à la transformation, les premiers pouvaient aussi être considérés comme des "producteurs" de viande de bœuf destinée à la transformation au sens de l'article 6:5 du Code des subventions.¹²⁰ Ces affaires montrent clairement que l'inclusion de produits se trouvant à des stades antérieurs de transformation comme étant "directement concurrents" de produits se trouvant à des stades ultérieurs de la transformation uniquement sur la base des intérêts économiques liés est incompatible avec la jurisprudence du GATT.

7.48 De même, cet argument n'a pas été accepté lorsque la question porte sur la concurrence directe. Dans l'affaire *Canada – Restrictions à l'importation de crème glacée et de yoghourt*¹²¹, le Groupe spécial n'a pas accepté l'argument du Canada selon lequel la crème glacée et les yoghourts "concurrentent directement" le lait cru. Le Groupe spécial a estimé que "L'essence de la concurrence directe résidait dans le fait qu'un acheteur était fondamentalement indifférent s'il devait choisir entre un produit ou un autre et s'il considérait qu'ils pouvaient se substituer l'un à l'autre au niveau de leur utilisation."¹²² Les arguments du Canada faisant valoir que la crème glacée et le yoghourt importés concurrençant directement la crème glacée et le yoghourt produits sur le marché intérieur, ils "évinçaient" le lait cru à partir duquel ces produits auraient été fabriqués, ont été rejetés par le Groupe spécial comme constituant une concurrence indirecte.¹²³

7.49 Dans la présente affaire, l'application correcte du critère permettant de déterminer si des produits sont directement concurrents indique clairement que les agneaux vivants et la viande d'agneau ne sont pas "directement concurrents". Il existe des marchés distincts pour les agneaux vivants et pour la viande d'agneau. Les premiers sont achetés par les éleveurs, les engraisseurs et les conditionneurs pour l'abattage. La viande est achetée par les consommateurs de viande d'agneau. La commercialisation des agneaux vivants et celle de la viande d'agneau diffèrent. Elles font l'objet d'une publicité différente. Les consommateurs habituels ne sont pas indifférents s'ils ont à choisir entre des agneaux vivants et de la viande d'agneau. Ils ne considèrent pas que les agneaux vivants et la viande d'agneau soient substituables ou interchangeables. Le fait que les agneaux vivants peuvent être

¹¹⁷ Rapport du Groupe spécial adopté par le Comité des subventions et des mesures compensatoires le 28 avril 1992, SCM/71, IBDD, S39/490.

¹¹⁸ Paragraphe 4.5. Les deux parties, y compris les États-Unis, avaient admis que le raisin et le vin ne pouvaient pas être considérés comme des produits "similaires".

¹¹⁹ SCM/85, 13 octobre 1987.

¹²⁰ Paragraphes 5.8, 5.12 et 5.13. Dans cette affaire, les parties et le Groupe spécial ont tous reconnu que le bétail sur pied n'était pas un "produit similaire" par rapport à la viande de bœuf fraîche et congelée destinée à la transformation: paragraphe 5.1.

¹²¹ Rapport du Groupe spécial adopté le 5 décembre 1989, IBDD, S36/71.

¹²² Paragraphe 73. Le Groupe spécial a également rejeté l'opinion selon laquelle le lait cru et le yoghourt et la crème glacée pouvaient être considérés comme des "produits similaires" aux fins de l'article XI:2 c) du GATT.

¹²³ Paragraphe 73.

transformés en viande d'agneau ne signifie pas qu'ils ont des utilisations finales communes. Faire valoir que les agneaux vivants et la viande d'agneau sont directement concurrents sur la base de l'interdépendance économique est un argument qui a été constamment rejeté dans la jurisprudence du GATT. De fait, en s'efforçant de traiter les agneaux vivants et la viande d'agneau comme "directement concurrents", les États-Unis cherchent à ressusciter la théorie de l'"éviction" ou de la "concurrence indirecte" avancée par le Canada à laquelle ils s'étaient eux-mêmes opposés et qui a été rejetée par le Groupe spécial dans l'affaire *Canada – Crème glacée et yoghourt*.

7.50 En établissant une détermination incorrecte de leur "branche de production nationale", les États-Unis ont manqué aux obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes. Cela étant, la désignation erronée de la "branche de production nationale" a également une incidence directe sur la détermination du point de savoir si un dommage grave ou une menace de dommage grave a été causé à cette dernière. La détermination incorrecte, de la part des États-Unis, de la branche de production nationale à prendre en considération en l'espèce a entraîné des erreurs dans la détermination du point de savoir si une menace de dommage grave s'était produite. En effet, en établissant cette détermination, les États-Unis ont tenu compte de la situation des éleveurs et des engraisseurs, segments d'une branche qui produit des agneaux vivants et qui est différente de la branche qui produit des produits qui sont similaires ou directement concurrents par rapport à la viande d'agneau importée.

7.51 Les arguments exposés ci-dessus établissent clairement que pour satisfaire aux prescriptions de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, il faut désigner la branche de production nationale exacte, dans le cadre d'une enquête en matière de sauvegarde, comme étant celle qui produit un produit similaire ou directement concurrent par rapport au produit importé. Dans leur enquête concernant les mesures de sauvegarde visant les importations de viande d'agneau, les États-Unis étaient tenus par l'article 2:1 de déterminer la branche de production qui produit un produit similaire ou directement concurrent par rapport à la viande d'agneau importée. Les États-Unis ne l'ont pas fait. Au lieu de cela, ils ont établi une détermination aux fins de leur enquête en matière de sauvegarde selon laquelle la branche de production nationale était composée de producteurs de produits qui n'étaient pas "similaires ou directement concurrents". Ils l'ont fait sur la base d'une concordance des intérêts économiques entre les producteurs d'agneaux vivants, produit qui n'est ni similaire, ni directement concurrent par rapport à la viande d'agneau importée, et les producteurs de viande d'agneau, produit qui est directement concurrent de la viande d'agneau importée. Il n'existe aucun fondement à cette démarche dans l'Accord sur les sauvegardes. Les effets économiques des importations de viande d'agneau sur chacun de ces producteurs ne sont pas pertinents pour la question de savoir quelle branche de production produit un produit similaire ou directement concurrent par rapport à ces importations. La question est simplement de savoir si les éleveurs et les engraisseurs, en tant que producteurs d'agneaux vivants, font partie de la branche de production nationale produisant un produit similaire ou directement concurrent par rapport aux importations de viande d'agneau.

7.52 Comme les États-Unis n'ont pas allégué que les agneaux vivants produits par les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux étaient "similaires" par rapport à la viande d'agneau importée, la question pertinente en l'espèce est celle de savoir si les agneaux vivants sont "directement concurrents" de la viande d'agneau. Les arguments exposés ci-dessus établissent clairement qu'ils ne le sont pas. Il s'ensuit que les États-Unis n'ont pas désigné correctement leur branche de production nationale aux fins de l'enquête en matière de sauvegarde concernant la viande d'agneau, contrairement à ce qu'exige l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes. De surcroît, la désignation erronée, de la part des États-Unis, de la branche de production nationale à prendre en considération les a entraînés à déterminer de manière erronée l'existence d'une menace de dommage grave en se fondant sur la situation économique des éleveurs et des engraisseurs.

- b) Les États-Unis n'ont pas démontré qu'il existe un "dommage grave" pour leur branche de production nationale dont "l'imminence est évidente"

7.53 Ce que les États-Unis ont déterminé en l'espèce, c'est que leur branche de production nationale subit une "menace de dommage grave". Aux termes de l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, "l'expression "menace de dommage grave" s'entend de l'imminence évidente d'un dommage grave ...". En outre, la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave "se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités".¹²⁴ Aux termes de l'alinéa a) de l'article 4:1, l'expression "dommage grave" s'entend d'une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale. Ainsi, pour satisfaire aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis doivent démontrer que leur branche de production nationale subit une menace de dégradation générale dont l'imminence est évidente.

7.54 Dans une enquête visant à déterminer s'il s'est produit une menace de dommage grave, l'article 4:2 a) prescrit que les autorités compétentes "évalu[ent] tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche". Cette obligation d'évaluer les facteurs pertinents comporte l'obligation de les examiner et de démontrer leur pertinence. Pareil critère a été reconnu par le Groupe spécial dans l'affaire *États-Unis – Chemises de laine*¹²⁵, en ce qui concerne des mesures de sauvegarde prises dans le cadre de l'Accord sur les textiles et les vêtements, et a été appliqué par des groupes spéciaux à des mesures prises dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes également.¹²⁶ En outre, dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, le Groupe spécial a indiqué qu'un Membre devait examiner "au moment de l'enquête, tous les faits pertinents en sa possession ou qu'[il] aurait dû obtenir conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes" et qu'il devait "fourni[r] une explication suffisante de la manière dont l'ensemble de ces faits étayaient la détermination qu'[il] avait établie".¹²⁷ L'article 4:2 c) prescrit qu'une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête soit publiée, ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés.¹²⁸

7.55 Une détermination visant à établir qu'une branche de production a subi un dommage grave ou une menace de dommage grave est une détermination comparative. À savoir, la situation dans laquelle se trouve, ou devrait se trouver, la branche de production au moment de la détermination doit subir une dégradation générale notable par rapport à la situation dans laquelle elle était à un autre moment donné. Il doit donc y avoir une indication quelconque durant la période visée par une enquête en matière de sauvegarde montrant que la situation de la branche de production subit ou subira une dégradation générale notable par rapport à la situation dans laquelle elle se trouvait au début de la période.

7.56 Le rapport rédigé par l'IITC, sur lequel la mesure de sauvegarde des États-Unis est fondée, n'établit pas pareille détermination. Il ne démontre pas non plus "l'imminence évidente d'une dégradation générale notable" au sens de l'article 4:1 a) et 4:1 b). Au lieu de cela, le rapport énumère simplement divers facteurs dans le but de montrer que la branche de production nationale, telle que la Commission l'a définie, était menacée de dommage grave. Ces facteurs comprennent la diminution de la part de marché de la viande d'agneau d'origine nationale en termes de volume et de valeur, la baisse du volume et de la valeur de la production intérieure de viande d'agneau, la baisse des prix de la viande d'agneau, la diminution des établissements d'élevage d'agneaux, le déclin des ventes effectuées

¹²⁴ Accord sur les sauvegardes, article 4:1 b).

¹²⁵ Paragraphes 7.25 à 7.27.

¹²⁶ *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.55 et *Argentine – Chaussures*, paragraphe 8.167.

¹²⁷ Paragraphe 7.55.

¹²⁸ L'article 3:1 exige aussi la publication d'un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées des autorités compétentes sur tous les points de fait et de droit pertinents.

par les conditionneurs et les dépeceurs, la baisse des revenus des conditionneurs, des dépeceurs et des engraisseurs, les fluctuations de revenus affectant les éleveurs, le déclin de l'utilisation de la capacité des dépeceurs, et la productivité constante d'un segment à l'autre durant toute la période.¹²⁹ L'ITC n'essaie pas d'"évaluer" ces facteurs, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 a), ni de montrer comment ces facteurs font apparaître une menace pour la situation de la branche de production. Elle indique simplement qu'ils "montrent" que la branche de production nationale est menacée de dommage grave.¹³⁰ Aucun effort n'est fait pour montrer comment ces facteurs viennent à l'appui de la détermination établie. Il n'y a donc pas de "justification du caractère pertinent des facteurs examinés", contrairement à ce que prescrit l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes.

7.57 Le fait que la Commission fait référence à la diminution du nombre d'établissements d'élevage d'agneaux de 1993 à 1997 démontre qu'elle n'a pas évalué les facteurs pertinents, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 a). Au vu de ce déclin, l'ITC considère comme admis que les indicateurs de l'emploi ont chuté durant la période. Cependant, elle n'explique pas comment les niveaux d'emploi et de rentabilité sont affectés, alors qu'elle disposait d'éléments prouvant que 94 pour cent des exploitations qui quittaient le marché comportaient moins de 100 têtes.¹³¹ Ceux qui se retiraient étaient probablement des agriculteurs à mi-temps ou des agriculteurs amateurs ou ceux qui avaient d'autres sources de revenus. La Commission ne tient tout simplement pas compte de ces faits, elle n'évalue pas la pertinence de l'indicateur qu'elle mentionne. En outre, l'ITC n'essaie même pas d'expliquer comment les établissements qui sont déjà sortis du marché peuvent être considérés comme menacés d'une dégradation générale notable dont l'imminence est évidente.

7.58 L'ITC fait une utilisation sélective des données. Elle fait observer que, comme les données du Département de l'agriculture (USDA) couvrent plus largement le secteur que ne le font les données fournies en réponse au questionnaire, elle s'appuiera sur les données de l'USDA "lorsque cela est possible"¹³², ce qui, en somme, lui accorde toute liberté pour utiliser soit les unes, soit les autres, selon celles qui viennent à l'appui de son opinion concernant la menace de dommage grave. Les données fournies en réponse au questionnaire qui concernent des indicateurs tels que la production, les expéditions, la rentabilité et l'emploi font apparaître des tendances plus positives que les données de l'USDA. De ce fait, l'ITC rejette les premières, même si tout ce qu'elle peut constater par voie de substitution, c'est une hypothèse concernant l'emploi fondée sur les chiffres du Département de l'agriculture relatifs à la diminution des établissements spécialisés dans l'élevage.

7.59 L'ITC est également sélective dans la façon dont elle tire des conclusions des données sur lesquelles elle s'appuie. Cela ressort de son analyse de la rentabilité, lorsqu'elle déclare, sur la base des données fournies en réponse au questionnaire qu'"une portion notable des différents éleveurs ont indiqué que leurs opérations avaient été déficitaires".¹³³ Cette déclaration est de nature à induire en erreur. On pourrait tout aussi bien dire, sur la base de ces mêmes données, qu'"une portion notable des différents éleveurs ont indiqué que leurs opérations avaient été bénéficiaires". Ce que les données montrent effectivement, c'est que, tandis que les opérations de 51 pour cent des éleveurs ayant répondu aux questionnaires avaient été bénéficiaires en 1993, ils étaient 67 pour cent à avoir effectué

¹²⁹ Rapport de l'ITC, I-18 à I-20.

¹³⁰ Rapport de l'ITC, I-21. De surcroît, les facteurs tels que la diminution des établissements d'élevage d'agneaux, la baisse des revenus des engraisseurs, les fluctuations de revenus affectant les éleveurs, et la productivité des éleveurs et des engraisseurs, n'auraient pas dû être examinés par l'ITC pour déterminer l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave. En effet, ces facteurs concernent la situation de la branche de production des agneaux vivants, qui ne fait pas partie de la branche de production nationale produisant un produit similaire ou directement concurrent par rapport aux importations de viande d'agneau au sens de l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.

¹³¹ Communication concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande avant l'audition, pièce n° 7, "Number of US Lamb Growers and Size of Operations 1994-1997" (jointe en tant qu'annexe 6).

¹³² Rapport de l'ITC, I-16.

¹³³ Rapport de l'ITC, I-20.

des opérations bénéficiaires sur la période allant de janvier à septembre 1998. Même si les éleveurs ayant répondu aux questionnaires de l'ITC étaient ceux qui faisaient le plus de bénéfices, les données qu'ils ont communiquées indiquaient que leur rentabilité était plus élevée dans la dernière partie de la période visée par l'enquête qu'au début. Les données montrent également que la proportion des éleveurs ayant répondu aux questionnaires dont les opérations étaient bénéficiaires est demeurée relativement constante entre 1994 et 1998.¹³⁴ Cela ne correspond pas au tableau que brosse la Commission d'éleveurs dont les opérations sont déficitaires.

7.60 De même, lorsqu'elle traite de la rentabilité des engraisseurs, l'ITC cherche de nouveau à tirer des conclusions que les données n'appuieront pas. Par exemple, sur la base des données fournies en réponse au questionnaire, la Commission identifie les neuf premiers mois de 1998 comme étant la période où les engraisseurs ont connu leurs plus grosses pertes de toute la période visée par l'enquête.¹³⁵ Elle appuie cette constatation en comparant les réponses de neuf engraisseurs ayant répondu aux questionnaires pour la période 1993-1997, sept engraisseurs ayant répondu pour la période allant de janvier à septembre 1997 et six engraisseurs ayant répondu pour la période allant de janvier à septembre 1998.¹³⁶ Bref, la Commission cherche à tirer des conclusions en comparant ce qui n'est tout simplement pas comparable.

7.61 En revanche, les données fournies en réponse au questionnaire concernant des éléments tels que la capacité, l'utilisation de la capacité, les stocks et la productivité, qui auraient présenté un tableau de la situation financière de la branche de production différent de la façon dont cette situation était perçue par la Commission, ont été rejetées comme étant "hétérogènes".¹³⁷ L'ITC n'a pas non plus tenu compte de la pertinence des stocks¹³⁸, faisant ainsi abstraction du fait que les stocks des conditionneurs ont effectivement diminué sur la période allant de janvier à septembre 1998 par rapport à l'année précédente.¹³⁹ De même, sur la base d'éléments de preuve non scientifiques, l'ITC a conclu que le financement du capital et le remboursement des emprunts ont présenté "des difficultés correspondant à l'aggravation de la situation financière de la branche de production nationale de viande d'agneau".¹⁴⁰ Cependant, si tant est que des renseignements non scientifiques aient une valeur probante, il existait aussi des éléments non scientifiques prouvant que certains conditionneurs et dépeceurs avaient contracté des engagements financiers pour l'acquisition de nouveau matériel et la modernisation des usines.¹⁴¹ Pareils engagements sont normalement contractés lorsqu'on s'attend à une augmentation des bénéfices. Ce genre d'attente n'est pas la marque d'une branche de production menacée d'une dégradation générale notable.

7.62 À titre d'exemple supplémentaire, la Commission a utilisé la baisse des prix de la viande d'agneau qui s'est produite vers la fin de la période visée par l'enquête comme indicateur essentiel du mauvais état de la branche de production nationale. La chute des prix a prétendument affecté les résultats financiers dans tous les segments de la branche de production.¹⁴² Cependant, lorsqu'elle parvient à cette conclusion, la Commission ne tient pas compte du fait que les prix des agneaux de boucherie vivants en 1997 et 1998 étaient plus élevés que durant la plus grande partie de la période 1993 et 1994. De même, les prix de gros réels de la viande d'agneau en septembre 1998 étaient supérieurs de 12 pour cent à ceux de janvier 1993. L'ITC ne tient pas compte non plus du fait que lorsqu'on déduit les subventions au titre de la Loi sur la laine qui étaient en place au moment de la

¹³⁴ Rapport de l'ITC, II-28, tableau 12.

¹³⁵ Rapport de l'ITC, I-19.

¹³⁶ Rapport de l'ITC, II-32, tableau 15.

¹³⁷ Rapport de l'ITC, I-20.

¹³⁸ Rapport de l'ITC, I-20.

¹³⁹ Rapport de l'ITC, II-22.

¹⁴⁰ Rapport de l'ITC, I-21.

¹⁴¹ Rapport de l'ITC, II-15, n 61 et n 64.

¹⁴² Rapport de l'ITC, I-20.

période visée par l'enquête, on voit que les revenus des éleveurs étaient en réalité plus élevés à la fin de la période visée par l'enquête qu'au commencement.¹⁴³

7.63 Pour ce qui est de la constatation de l'existence d'une menace de dommage grave établie par la Commission, nonobstant ce qu'elle considérait comme "une baisse de la part de marché, de la production, des expéditions, de la rentabilité et des prix dans la branche de production nationale durant la période visée par l'enquête", elle n'a pas conclu que ces facteurs avaient entraîné "une dégradation générale notable" de la situation de la branche de production nationale. Si elle l'avait fait, elle aurait conclu qu'il existait un dommage grave réel. Au lieu de cela, elle a conclu à l'imminence évidente d'"une dégradation générale notable". Ce que l'ITC a omis de faire, c'est de désigner la base de cette conclusion. En bref, la Commission affirme, comme s'il s'agissait d'une vérité d'évidence, que des facteurs qui ne constituaient pas un dommage grave doivent constituer une menace de dommage grave.

7.64 Pour conclure qu'il existe une menace, il faut plus qu'une simple affirmation. Le Groupe spécial, dans l'affaire *Corée – Droits antidumping appliqués aux importations de polyacétals en provenance des États-Unis*¹⁴⁴, a indiqué que pour déterminer s'il existe une menace, il faut "une analyse prospective d'une situation actuelle en vue de déterminer si un "changement de circonstances" était "nettement prévu et imminent"". De l'avis du Groupe spécial, il fallait une analyse de l'évolution future pertinente en ce qui concerne le volume et les effets sur les prix des importations, et l'incidence de ces importations sur la branche de production nationale.¹⁴⁵

7.65 De même, dans l'affaire *États-Unis – Mesures affectant les importations de bois de construction résineux en provenance du Canada*¹⁴⁶, le Groupe spécial a indiqué que le concept de menace de préjudice important, dans la pratique des signataires du GATT, "avait été interprété comme exigeant des preuves factuelles d'un changement clairement prévu et imminent des circonstances".¹⁴⁷ Dans l'affaire *États-Unis – Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles en provenance du Costa Rica*¹⁴⁸, le Groupe spécial a indiqué qu'une constatation de "menace" exigeait des parties "qu'elles démontrent qu'à moins qu'une mesure ne soit prise, un préjudice surviendra très probablement dans l'avenir proche".¹⁴⁹

7.66 Pareilles prescriptions sont implicites dans l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, selon lequel, pour établir l'existence d'une menace de dommage grave, il faut démontrer "l'imminence évidente" d'un dommage grave. Le dictionnaire définit le terme "imminent" de la façon suivante: "proche, qui va bientôt se produire".¹⁵⁰ Pour déterminer si quelque chose "va bientôt se produire", il faut une analyse prospective; il faut évaluer ce qui est susceptible de se produire à l'avenir. L'ITC n'a pas fait une telle évaluation. Au contraire, elle a examiné le passé, au sujet duquel elle a constaté qu'il ne constituait pas une "dégradation générale notable" de la situation de la branche de production nationale. La Commission a rejeté les renseignements qui pourraient donner une certaine idée de l'avenir. Elle a rejeté les données fournies en réponse au questionnaire qui montraient une augmentation des expéditions nettes, de l'emploi et des ventes nettes sur la période visée par l'enquête,

¹⁴³ Voir la figure 1, paragraphe 4.14 de la présente communication.

¹⁴⁴ Rapport du Groupe spécial adopté par le Comité des pratiques antidumping le 27 avril 1993 (ADP/92 et Corr.1), IBDD, S40/236.

¹⁴⁵ Paragraphe 271.

¹⁴⁶ Rapport du Groupe spécial adopté par le Comité des subventions et des mesures compensatoires les 27 et 28 octobre 1993 (SCM/162), IBDD, S40/416.

¹⁴⁷ Paragraphe 402. Voir également *Nouvelle-Zélande – Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande*, rapport du Groupe spécial adopté le 18 juillet 1985 (L/5814), IBDD, S32/57, paragraphe 4.8.

¹⁴⁸ WT/DS24/R, 8 novembre 1996.

¹⁴⁹ Paragraphe 7.55.

¹⁵⁰ *The New Shorter Oxford English Dictionary* (1993).

au motif que ces données exprimaient une "distorsion liée aux entreprises survivantes". Cependant, des renseignements concernant la compétitivité de "survivants" ne permettent-ils pas d'avoir une idée plus précise de l'avenir que des renseignements concernant ceux qui ont quitté le secteur?

7.67 Les facteurs examinés par l'ITC montrent exactement ce que la Commission et les parties qu'elle a entendues acceptaient toutes. À savoir, les secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau aux États-Unis ont continué durant toute la période visée par l'enquête de connaître une régression qu'ils subissaient depuis le début des années 40. La poursuite de cette régression en 1993, au début de la période visée par l'enquête, ne constituait manifestement pas une dégradation générale notable imminente de la situation de la branche de production. Si tel avait été le cas, l'ITC aurait été forcée de constater qu'il s'était produit un dommage grave durant la période visée par l'enquête, à savoir, que la menace dont l'imminence était évidente en 1993 avait évolué en dommage grave réel en 1998. Mais elle ne l'a pas fait. Sur quelle base, alors, la poursuite d'une régression qui existait en 1993, sans pour autant présenter une menace de dommage grave, constitue-t-elle soudainement en 1998 une dégradation générale notable de la branche de production dont l'imminence est évidente? C'est ce que la Commission était tenue d'expliquer, et c'est ce qu'elle n'a pas fait.

7.68 Au lieu de cela, ce que fait l'ITC, c'est d'invoquer une régression qui s'est produite dans le passé pour expliquer une menace de dégradation générale notable à l'avenir. À l'appui de ses conclusions, elle cite les chiffres du Département de l'agriculture pour faire état d'une baisse de 23,2 pour cent de la production entre 1993 et 1997. Toutefois, l'essentiel de cette baisse s'est produite sur la période s'étendant entre 1993 et 1996, lorsque la production a chuté de 21,7 pour cent.¹⁵¹ Autrement dit, la baisse de production s'est essentiellement produite avant 1997. Le fait que la production en janvier-septembre 1998 était de 3,4 pour cent inférieure au chiffre comparable concernant 1997 reste dans les limites de la fluctuation normale de la production, en particulier dans un secteur qui connaît une régression générale depuis de nombreuses années. Par conséquent, les chiffres relatifs aux baisses de production passées auxquels fait appel l'ITC à l'appui de sa constatation de l'existence d'une menace de dommage grave n'indiquent en fait aucunement l'imminence évidente d'une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale à l'avenir.

7.69 Ainsi, les États-Unis n'ont pas satisfait à l'obligation de fonder leur détermination concluant à l'imminence évidente d'un dommage grave sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités, qui leur incombe en vertu de l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Au lieu de cela, ce qu'a fait l'ITC, c'est de fonder sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave sur la présentation de faits montrant qu'un dommage grave réel ne s'est pas produit. Elle n'a entrepris aucune analyse prospective de l'imminence évidente d'une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale à l'avenir. Elle a établi ses constatations en sélectionnant certaines des données dont elle disposait, et a tiré des conclusions qui ne correspondent pas aux données auxquelles elle a choisi de faire appel.

En fait, ce que les données disponibles montrent, c'est que la régression prolongée de la branche de production nationale s'est poursuivie. La Commission n'a pas considéré cette régression comme le signe de l'imminence évidente d'une dégradation générale notable de la branche de production nationale au début de la période visée par l'enquête. Aucune raison n'a été donnée pour expliquer pourquoi il fallait à présent considérer que la poursuite de cette même régression prolongée constituait une menace de dommage grave. Les États-Unis n'ont donc pas satisfait à l'obligation de déterminer, en se fondant sur des conclusions motivées, qu'il existe une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale, dont l'imminence est évidente, prévue à l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes.

¹⁵¹ Rapport de l'ITC, II-21, tableau 7.

3. Les États-Unis n'ont pas démontré qu'une éventuelle menace de dommage grave pour leur branche de production nationale a été causée par un accroissement des importations, contrairement à ce qu'exige l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes

7.70 L'article 2:1 prévoit qu'un Membre peut appliquer une mesure de sauvegarde lorsqu'une menace de dommage grave est causée par des produits importés sur son territoire en quantités accrues. En vertu de l'article 4:2, lorsqu'elles enquêtent sur cette question, les autorités compétentes sont tenues d'évaluer tous les facteurs pertinents qui influent sur la situation de la branche de production (alinéa a)), et l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave doit être démontrée sur la base d'"éléments de preuve objectifs" (alinéa b)). De plus, un dommage causé par des facteurs autres qu'un accroissement des importations ne doit pas être imputé à un accroissement des importations.¹⁵²

7.71 Ces obligations ont été récapitulées de la manière suivante par le Groupe spécial dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*:

"[Pour procéder à une évaluation du lien de causalité, l'autorité nationale] est obligée d'évaluer tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche. En outre, si elle a identifié des facteurs autres qu'un accroissement des importations qui ont causé un dommage à la branche de production nationale, elle doit faire en sorte que tout dommage causé par ces facteurs ne soit pas considéré comme ayant été causé par l'accroissement des importations."¹⁵³

7.72 En l'espèce, la constatation de l'existence d'un lien de causalité établie par l'ITC est fondamentalement viciée à trois égards:

- premièrement, l'ITC applique un critère concernant le lien de causalité qui n'a pas de fondement dans l'Accord sur les sauvegardes;
 - deuxièmement, l'ITC ne démontre pas "le lien de causalité" entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 b); et
 - troisièmement, l'ITC ne se conforme pas à la prescription de l'article 4:2 b) selon laquelle le dommage causé par des facteurs autres qu'un accroissement des importations ne doit pas être imputé à un accroissement des importations.
- a) Les États-Unis appliquent à tort un critère de la "cause substantielle"

7.73 L'ITC a constaté que l'accroissement des importations de viande d'agneau constitue "à la fois une cause importante de la menace de dommage grave et une cause qui n'est pas inférieure à aucune autre cause".¹⁵⁴ Elle conclut donc que l'accroissement des importations de viande d'agneau est une "cause substantielle" de la menace de dommage grave qui plane sur la branche de production nationale de viande d'agneau. La Commission fonde son critère de la "cause substantielle" sur l'article 202 b) 1) B de la Loi sur le commerce extérieur des États-Unis. Cependant, pareille constatation ne respecte pas les critères énoncés dans l'Accord sur les sauvegardes. En vertu de l'article 2:1 de l'Accord, le dommage grave ou la menace de dommage grave doit être "causé" par un accroissement des importations. L'article ne dit pas qu'il suffit que le dommage soit "substantiellement" causé par un accroissement des importations. En bref, les États-Unis ont appliqué

¹⁵² Accord sur les sauvegardes, article 4:2 b).

¹⁵³ Paragraphe 7.89.

¹⁵⁴ Rapport de l'ITC, I-21.

un critère moins strict, celui de la "cause substantielle", à la place du critère énoncé à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes qui exige que le dommage grave soit "causé" par un accroissement des importations.

7.74 L'explication fournie par la Commission elle-même de la façon dont le critère de la "cause substantielle" doit être appliqué montre bien que celui-ci est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes. Ce critère est rempli si l'accroissement des importations est une cause qui n'est "pas inférieure à aucune autre cause" ou "une cause qui est égale ou supérieure à n'importe quelle autre cause".¹⁵⁵ Ainsi, le critère de la "cause substantielle" des États-Unis est rempli même si l'accroissement des importations n'est qu'une des nombreuses causes de dommage grave tant que *pas une seule cause* n'est plus importante que cet accroissement.

7.75 L'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes énonce clairement qu'une telle évaluation des causes de dommage grave est incompatible avec les prescriptions de cet accord. Il prévoit que le dommage causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations ne peut pas être imputé à ces importations. Il n'est pas possible, au regard de l'article 4:2, d'agréger les dommages causés par divers facteurs puis de déterminer si l'incidence de l'accroissement des importations est plus grande que celle de n'importe quelle autre cause isolée. Il ne peut y avoir de dommage grave imputable aux importations si ce dommage grave est en fait imputable à d'autres causes.

7.76 Le fait que les États-Unis appliquent un critère de causalité qui n'a pas de fondement dans l'Accord sur les sauvegardes a pour conséquence qu'ils ont imputé aux importations de viande d'agneau un dommage pour leur branche de production nationale qui est causé par des facteurs de nature intérieure qui proviennent des mesures prises par le gouvernement ou des forces du marché intérieur. Ce faisant, les États-Unis n'ont pas respecté l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes qui limite l'application des mesures de sauvegarde aux circonstances dans lesquelles *un accroissement des importations* menace de causer un dommage grave.

- b) Les États-Unis ne démontrent pas l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave

7.77 Pour analyser le lien de causalité dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes, un Membre doit examiner les conditions de la concurrence entre les importations et le produit d'origine nationale sur le marché afin de déterminer si, sur la base d'éléments de preuve objectifs, l'existence d'un lien de causalité entre les importations et une éventuelle menace de dommage grave a été démontrée.¹⁵⁶ En l'espèce, donc, l'ITC était tenue d'examiner si les conditions de la concurrence entre la viande d'agneau importée et la viande d'agneau d'origine nationale sur le marché des États-Unis étaient telles qu'elles démontreraient objectivement l'existence d'un lien de causalité entre les importations et la menace de dommage grave dont l'existence avait été constatée. En outre, l'Organe d'appel a dit que le lien entre l'évolution des importations et l'évolution des facteurs relatifs au dommage doit être essentiel dans une analyse du lien de causalité dans les enquêtes en matière de sauvegarde.¹⁵⁷ Par conséquent, dans la présente affaire, l'analyse du lien de causalité faite par la Commission aurait dû porter principalement sur le lien entre l'accroissement des importations et les facteurs au sujet desquels il avait été constaté qu'ils indiquaient une menace de dommage pour la branche de production nationale.

¹⁵⁵ Rapport de l'ITC, I-21.

¹⁵⁶ *Argentine – Chaussures*, rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.229.

¹⁵⁷ *Argentine – Chaussures*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 144, citant le rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.237.

7.78 Dans son analyse du lien de causalité, l'ITC suppose que, étant donné la nature de la branche de production nationale de viande d'agneau, l'accroissement des importations "aurait probablement pour effet de faire perdre quelques ventes aux producteurs nationaux, de leur faire baisser les prix pour s'efforcer de maintenir leurs ventes, ou les deux".¹⁵⁸ Elle se réfère aux éléments de preuve contradictoires concernant la probabilité pour que les importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande augmentent dans les années à venir et suggère qu'"un accroissement du volume d'importation aurait vraisemblablement d'autres effets négatifs supplémentaires sur les prix, les volumes d'expédition et sur la situation financière de la branche de production nationale dans un avenir imminent". Cependant, le seul élément de preuve qu'elle mentionne à l'appui de son affirmation selon laquelle "l'accroissement des importations a provoqué une chute des prix à court terme" est une baisse de la valeur unitaire des produits d'origine nationale et des produits importés sur la période 1997-1998 et une augmentation de la part de marché de la viande d'agneau importée pendant la période visée par l'enquête, notamment en 1997-1998.¹⁵⁹ Elle affirme, sans preuves, que l'aggravation de la situation financière de la branche de production nationale était le résultat de l'accroissement des importations et indique que les importations ainsi accrues ont "capturé" des parts de marché au détriment des producteurs nationaux.¹⁶⁰

7.79 En fait, les facteurs mentionnés par la Commission ne peuvent raisonnablement et objectivement venir à l'appui d'une telle conclusion. Par exemple, s'il est vrai que la part de marché détenue par la viande d'agneau originaire des États-Unis a baissé, passant de 88,8 pour cent en 1993 à 80,3 pour cent en 1997 et à 76,7 pour cent en janvier-septembre 1998, cela était largement dû à la baisse de la production des États-Unis sur cette période. L'accroissement des importations n'a pas été du même ordre que cette baisse spectaculaire de l'offre intérieure de viande d'agneau. Sur l'ensemble de la période visée par l'enquête, la production intérieure a chuté de 82 millions de livres tandis que les importations n'ont augmenté que de 28 millions de livres. L'accroissement des importations sur la période visée par l'enquête n'a donc pas été équivalent à la chute de la production intérieure. Et pourtant, l'ITC suppose, sans aucune analyse, que des parts du marché intérieur ont été *prises* par les produits importés. Cette supposition fait aussi abstraction de la propre constatation de la Commission selon laquelle les produits importés ont partiellement satisfait la nouvelle demande.¹⁶¹

7.80 L'analyse du lien de causalité faite par l'ITC consiste en conjectures et en suppositions. Elle prend le fait que la branche de production nationale a régressé sur la période visée par l'enquête et le fait que les importations ont augmenté sur cette période, puis elle suppose que cette régression est causée par l'accroissement des importations. Elle part du principe que la baisse des prix intérieurs qui s'est produite au milieu de 1997 était causée par l'accroissement des importations¹⁶² sans produire aucun élément de preuve à l'appui de cette affirmation. L'ITC ne fait aucune distinction entre des circonstances dans lesquelles les importations augmentent parce qu'elles arrivent sur un marché à prix réduit et qu'elles évincent la production intérieure, et des circonstances dans lesquelles les importations augmentent parce que la production intérieure a baissé en raison de facteurs relatifs à l'offre intérieure. Et pourtant, cette distinction est fondamentale. Ces dernières circonstances ne constitueraient manifestement pas un lien de causalité.

7.81 Les facteurs auxquels fait référence l'ITC comme indiquant l'existence d'un lien de causalité ne font pas de distinction entre des circonstances dans lesquelles la production intérieure baisse en raison de facteurs relatifs à l'offre intérieure et des circonstances dans lesquelles elle baisse en raison d'un accroissement des importations. Dans l'un ou l'autre cas, les importations augmenteraient, la production intérieure baisserait et les producteurs nationaux éprouveraient de graves difficultés. Dans

¹⁵⁸ Rapport de l'ITC, I-22.

¹⁵⁹ Rapport de l'ITC, I-24.

¹⁶⁰ Rapport de l'ITC, I-24.

¹⁶¹ Rapport de l'ITC, I-32.

¹⁶² Rapport de l'ITC, I-24.

l'un ou l'autre cas, les bénéfiques et les revenus de la branche de production nationale se détérioreraient. Ainsi, le fait qu'il se produit une baisse de la production intérieure et un accroissement des importations ne constitue pas une base pour démontrer que la baisse de production est causée par des facteurs intérieurs ou bien par un accroissement des importations. L'ITC mentionne les graves difficultés des producteurs nationaux et la baisse des revenus et des bénéfiques, mais elle ne présente aucune base sur laquelle déterminer la cause de ces difficultés et de cette baisse, ou distinguer les causes intérieures des effets de l'accroissement des importations.

7.82 L'ITC n'a tout simplement pas tenu compte des méthodes qui auraient pu être employées pour faire ces distinctions. Par exemple, une façon essentielle de déterminer si le dommage résulte de facteurs intérieurs ou d'un accroissement des importations consiste à analyser les renseignements concernant les prix. Cette méthode est envisagée par l'Accord sur les sauvegardes et par le Groupe spécial dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.¹⁶³ Cependant, l'ITC ne l'a pas fait. Elle n'a pas sérieusement analysé l'incidence des prix sur les conditions de la concurrence. Il n'y a pas de véritable analyse de l'évolution des prix des produits importés et des produits d'origine nationale. Il n'est pas non plus fait mention d'un quelconque raisonnement économique théorique ou empirique à l'appui des nombreuses affirmations et suppositions concernant le lien de causalité sur lesquelles sont fondées les conclusions de la Commission.

7.83 Pour se conformer aux obligations qui incombent aux États-Unis en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, l'ITC devait démontrer le lien entre une variable, l'accroissement des importations, et les autres variables, les facteurs constituant une menace de dommage pour la branche de production nationale. Une analyse économétrique aurait permis d'examiner ce lien d'un point de vue objectif et statistique. Dans le cadre d'enquêtes antérieures portant sur la branche de production nationale de viande d'agneau, l'ITC avait eu recours à l'analyse économétrique à cette fin. Par exemple, en 1995¹⁶⁴, l'ITC avait employé un "modèle d'autorégression vectoriel" pour conclure que les importations de viande d'agneau n'avaient qu'une incidence insignifiante sur la production intérieure. Dans la présente affaire, l'ITC disposait d'une analyse mise à jour fondée sur la méthodologie employée dans son enquête précédente. La Commission mentionne même l'étude de 1995 comme donnant à penser "que les produits importés n'ont guère pour effet d'évincer la viande d'agneau produite aux États-Unis ou de déprimer ses prix et qu'ils constituent des produits de substitution imparfaits".¹⁶⁵ Cependant, l'ITC n'a pas effectué d'autre analyse économétrique comme celle qu'elle avait employée en 1995.

7.84 En outre, lorsqu'ils établissent une détermination de *menace* de dommage grave, les États-Unis sont tenus de démontrer que l'accroissement des importations sera la cause du dommage grave à l'avenir. Ils doivent *démontrer* le lien de causalité; il ne suffit pas d'affirmer simplement que ce lien de causalité existe. Mais là encore, l'analyse de la Commission repose sur une affirmation et non pas sur une démonstration. Ainsi, non seulement les États-Unis ne démontrent pas que la baisse de la production intérieure a été causée par un accroissement des importations, rien ne vient non plus étayer la supposition de la Commission selon laquelle les importations causeraient à l'avenir une menace grave de dommage.

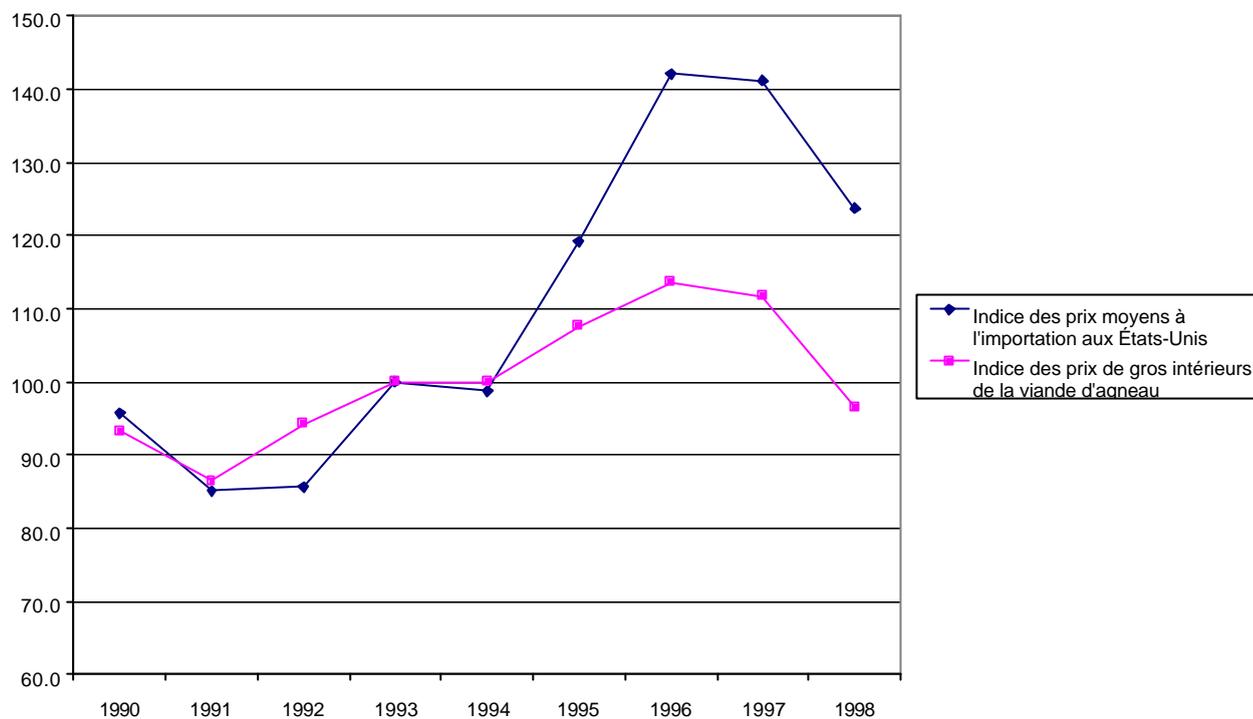
7.85 Si l'ITC avait correctement analysé les renseignements disponibles sur les prix, elle serait parvenue à la conclusion que l'accroissement des importations n'aurait pas pu être la cause de la baisse de la production intérieure durant la période visée par l'enquête. Sur la base des indices des prix réels de la viande d'agneau sur le marché des États-Unis, le prix réel de la viande d'agneau d'origine nationale a régulièrement augmenté sur une grande partie de la période visée par l'enquête (figure 5).

¹⁶³ Paragraphe 8.252.

¹⁶⁴ USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. No. 332-357, August 1995, Publication n° 2915 de l'ITC.

¹⁶⁵ Rapport de l'ITC, II-72.

Figure 5: Indices des prix à l'importation et des prix de gros intérieurs réels de la viande d'agneau aux États-Unis

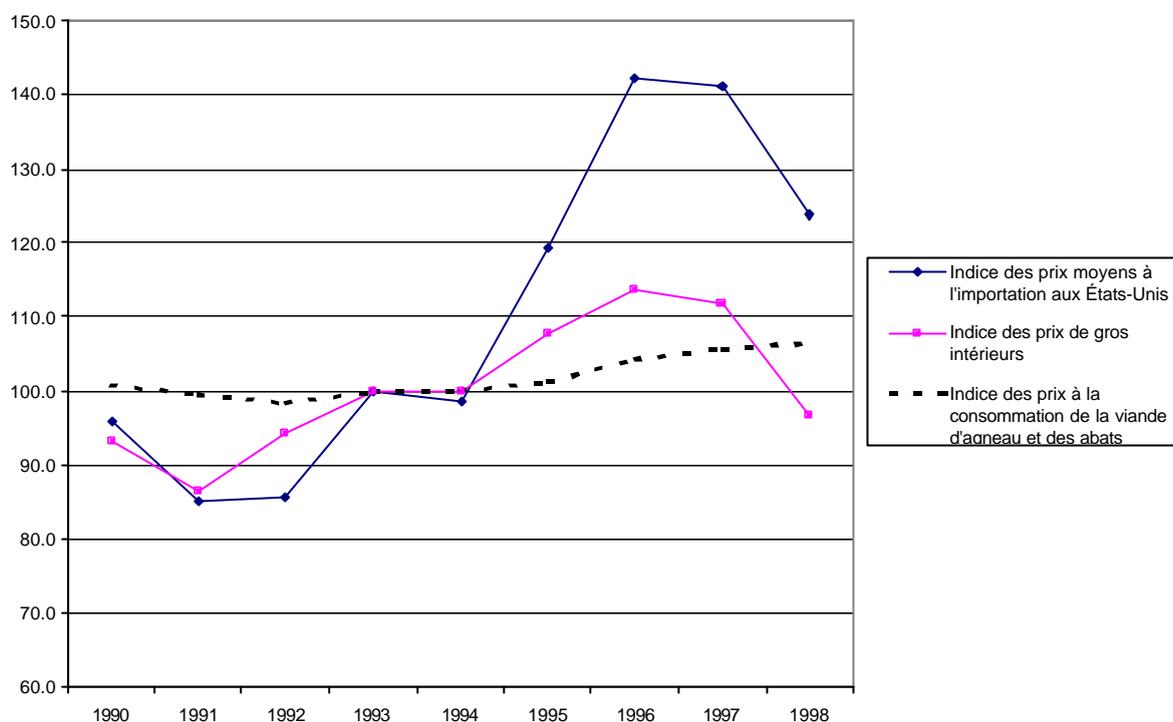


Sources: Département du commerce des États-Unis et publication de l'ITC n° 2915, août 1995, pages 2-46 et 2-47 (Prix c.a.f. à l'importation par unité); Direction des statistiques du travail (CPI); USDA/AMS Red Meat Yearbook 1996 et "Livestock, Dairy and Poultry 1997-1999" (Prix de gros intérieurs).

La figure 5 montre que sur cette période, les prix à l'importation de la viande d'agneau ont augmenté plus fortement que ceux de la viande d'agneau d'origine nationale. Dans ces conditions, le déclin de la production intérieure n'aurait pu être imputable à l'accroissement des importations. En fait, la forte hausse des prix à l'importation aurait contribué à tirer vers le haut les prix de la viande d'agneau sur le marché intérieur des États-Unis.

7.87 La hausse des prix pour ce qui est de l'offre entre 1993 et 1997 montre clairement qu'il y avait pénurie de viande d'agneau sur le marché des États-Unis durant cette période, ce qui a également tiré vers le haut les prix réels à la consommation (figure 6).

Figure 6: Indices des prix réels (ajustés d'après l'indice des prix à la consommation) de la viande d'agneau sur le marché des États-Unis



Sources: Département du commerce; publication de l'ITC n° 2915, août 1995, pages 2-46 et 2-47; Direction des statistiques du travail; USDA/AMS Red Meat Yearbook 1996; "Livestock, Dairy and Poultry 1997-1999".

Comme le montre la figure 6, les prix à la consommation ont continué d'augmenter en 1998 bien qu'à un taux inférieur à celui des années antérieures.

7.88 En 1998, les prix de gros intérieurs et les prix à l'importation de la viande d'agneau ont baissé. Cependant, même après un déclin de 12 pour cent de 1997 à 1998, les prix à l'importation en 1998 étaient encore supérieurs de 24 pour cent au niveau de 1993. Une baisse des prix sur une année, de 1997 à 1998, faisant suite à plusieurs années de hausses des prix d'affilée ne démontre pas que les importations ont causé un déclin des prix sur le marché intérieur. Concentrer son attention sur cette partie-là de la période visée par l'enquête reviendrait à faire abstraction du fait que les prix des produits agricoles fluctuent. Par exemple, les prix réels de la viande de porc ont connu de fortes fluctuations ces dernières années et ont chuté de 9 pour cent entre août 1997 et avril 1998.¹⁶⁶ Le choix de la période sur laquelle portera une enquête a pour objet de permettre d'examiner les tendances et les impacts sur une certaine période, et non pas de se concentrer sur des faits uniques et isolés.

7.89 La conclusion que l'on peut tirer des renseignements pertinents concernant les prix est que l'accroissement des importations n'aurait pas pu être la cause d'un dommage grave quelconque pour la branche de production nationale des États-Unis. Au lieu de cela, le déclin de la branche de production doit avoir été causé par des facteurs intérieurs. Cette conclusion est encore renforcée si l'on tient compte des quantités produites sur le marché intérieur durant cette période. De 1993 à 1997, nonobstant la hausse des prix réels de la viande d'agneau, les quantités de viande d'agneau produites sur le marché intérieur ont baissé. Lorsque les prix réels augmentent, le déclin de la production

¹⁶⁶ Voir la figure 4, paragraphe 4.25 de la présente communication.

intérieure ne peut pas être causé par un accroissement des importations. Ce sont forcément des facteurs extérieurs au marché qui sont responsables du déclin de l'offre intérieure. En l'espèce, l'accroissement des importations était une *réaction* par rapport à ce renversement de la courbe de l'offre, et non pas la *cause* de celui-ci.

7.90 Les renseignements pertinents concernant les prix durant la période visée par l'enquête indiquent clairement que des facteurs intérieurs doivent avoir été la cause de la régression de la branche de production nationale des États-Unis pendant cette période. À cet égard, le facteur le plus important ayant provoqué cette régression a été le retrait de la subvention pour la laine. Cette subvention contribuait pour 19,3 pour cent au revenu des producteurs d'agneaux vivants (éleveurs et engraisseurs). Un secteur ayant une double source de revenus ne peut pas éviter d'être affecté par une réduction substantielle d'une de ces sources. La baisse de production des éleveurs et des engraisseurs est au cœur du problème auquel s'est trouvée confrontée la branche de production nationale lorsqu'elle est considérée de manière appropriée dans la présente affaire. À savoir, toute détérioration de la situation économique des conditionneurs et des dépeceurs – les producteurs de viande d'agneau qui constituent le produit similaire ou directement concurrent par rapport à la viande d'agneau importée – est la conséquence d'une baisse de la production des éleveurs et des engraisseurs. Elle n'est pas due à la concurrence de l'accroissement des importations.

7.91 Un autre facteur important de la régression de la branche de production nationale durant la période visée par l'enquête est la compétitivité de la viande d'agneau en termes de prix par rapport aux autres viandes. Dans ce contexte, bien que les prix intérieurs au niveau de la vente en gros et des producteurs à la fin de la période visée par l'enquête aient baissé, il n'est pas raisonnable de conclure que les importations ont été la cause de cette baisse. Comme le montre la comparaison des indices des prix réels à la consommation de la viande d'agneau et des autres viandes¹⁶⁷, les prix de la viande d'agneau au niveau des consommateurs sont demeurés très élevés tout au long de 1997 et 1998, tandis que les prix réels des autres viandes, en particulier du porc, ont baissé, ce qui contraste fortement avec la période qui s'étend de 1995 à 1997. À cette époque, les prix réels de la viande de porc ont augmenté de manière notable, ce qui aurait contribué à soutenir la demande de viande d'agneau à des prix plus élevés. Dans son rapport, l'ITC a conclu que la demande de viande d'agneau réagissait aux prix.¹⁶⁸ Cependant, elle a ensuite fait abstraction de l'évolution relative des prix lorsqu'elle a analysé le déclin des prix intérieurs au niveau de la vente en gros et des producteurs. De même, la Commission a conclu que de nombreuses importations approvisionnaient une nouvelle demande¹⁶⁹, mais elle n'a ensuite pas tenu compte de cette conclusion lorsqu'elle a examiné l'impact de l'accroissement des importations sur la branche de production nationale. Au lieu de cela, elle a simplement supposé que la baisse des prix intérieurs à laquelle elle faisait tellement appel était causée par les importations.

7.92 Cette analyse de la pertinence des autres facteurs en ce qui concerne la régression de la branche de production montre que toute l'analyse du lien de causalité faite par l'ITC était fondée sur une *supposition* selon laquelle l'accroissement des importations a entraîné une baisse des prix, qui a provoqué une régression de la situation financière de la branche de production nationale. D'autres facteurs de causalité tels que la concurrence des autres viandes au niveau des prix n'ont pas été sérieusement pris en considération. De même, des facteurs de causalité tels que l'élimination des subventions au titre de la Loi sur la laine, ainsi que le trop grand nombre d'agneaux engraisés en 1997 qui, selon ce qu'ont fait valoir les sociétés interrogées, ont eu un effet négatif sur les prix à l'époque, ont été sommairement écartés au motif qu'ils ne constituaient pas une cause plus importante de menace future que l'accroissement des importations. De la sorte, le rapport de l'ITC donne

¹⁶⁷ Voir la figure 4, paragraphe 4.25 de la présente communication. Les prix réels de la volaille ont également augmenté durant cette période: rapport de l'ITC, II-70, figure 17.

¹⁶⁸ Rapport de l'ITC, I-22.

¹⁶⁹ Rapport de l'ITC, I-32.

l'impression que la Commission s'était persuadée que ce qu'elle considérait comme une menace de dommage grave pour la branche de production nationale était la conséquence de l'accroissement des importations, et qu'elle ne devait pas se laisser infléchir par une analyse correcte des autres facteurs pertinents en ce qui concerne la régression de la branche de production. Cependant, si l'ITC avait tenu compte de ces autres facteurs comme elle aurait dû le faire, elle n'aurait pas pu parvenir à la conclusion qu'elle a tirée.

7.93 Les arguments exposés ci-dessus montrent clairement que l'affirmation de l'ITC selon laquelle l'accroissement des importations a causé la menace de dommage grave pour la branche de production nationale relève du domaine de la simple supposition. Les arguments établissent également que la Commission n'a pas fait de distinction entre une situation dans laquelle la production intérieure baisse en raison de facteurs relatifs à l'offre intérieure et une situation dans laquelle elle baisse en raison d'un accroissement des importations. Elle aurait pu faire pareille distinction en employant l'analyse économétrique qu'elle avait utilisée auparavant lorsqu'elle avait enquêté sur le secteur de la viande d'agneau, mais elle a choisi de ne pas le faire. Si l'ITC avait entrepris d'analyser sérieusement les prix, elle n'aurait pas pu parvenir à la conclusion qu'elle a tirée en ce qui concerne le lien de causalité. Au lieu de cela, elle aurait constaté que d'autres facteurs étaient responsables de la régression de la branche de production nationale, par exemple, le retrait de la subvention au titre de la Loi sur la laine et le manque de compétitivité par rapport aux autres viandes.

7.94 Si une régression de la branche de production nationale qui ne constitue pas un dommage grave est causée par des éléments d'ordre intérieur, et non pas par un accroissement des importations, il n'y a alors aucune base pour conclure qu'une poursuite de cette régression constitue une menace de dommage grave qui est causée par un accroissement des importations. Le fait que les États-Unis n'ont pas analysé correctement les causes de la régression de leur branche de production nationale signifie que leurs conclusions relatives à la cause d'une prétendue menace pour leur branche de production sont erronées et ne peuvent être maintenues.

- c) Les États-Unis imputent à tort aux importations le dommage causé par d'autres facteurs

7.95 L'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes prescrit expressément qu'aux fins de déterminer qu'un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave, lorsque des facteurs autres qu'un accroissement des importations causent un dommage en même temps, ce dommage ne doit pas être imputé à un accroissement des importations. Cependant, en contradiction directe avec cette prescription, le critère de la "cause substantielle" employé par les États-Unis les amène à imputer à un accroissement des importations un dommage à propos duquel ils ont eux-mêmes reconnu qu'il a été causé par d'autres facteurs. Par exemple, l'ITC reconnaît que le retrait de la subvention au titre de la Loi nationale sur la laine a été une cause de la régression de la branche de production nationale durant la période 1993-1997.¹⁷⁰ Cependant, tout en indiquant que ce facteur ne sera pas une cause importante à l'avenir, et donc en n'imputant pas la menace de dommage grave au retrait de la subvention, elle considère néanmoins le dommage causé par le retrait de la subvention pour la laine comme un élément prouvant l'existence d'une menace de dommage grave. Elle impute ensuite cette menace de dommage grave à un accroissement des importations.¹⁷¹

7.96 De même, l'ITC conclut que la concurrence des autres viandes, la concentration dans le segment des conditionneurs, et le fait que le secteur n'ait pas pu élaborer ni mettre en œuvre un programme de commercialisation efficace constituaient autant de causes de dommage.¹⁷² Toutefois,

¹⁷⁰ Rapport de l'ITC, I-24.

¹⁷¹ Rapport de l'ITC, I-17.

¹⁷² Rapport de l'ITC, I-25 et I-26. La Commission a également tenu compte des arguments selon lesquels l'accroissement du coût des intrants et le trop grand nombre d'agneaux engraisés constituaient des

étant donné qu'aucun de ces facteurs pris séparément n'était une cause plus importante de dommage, aux yeux de l'ITC, que l'accroissement des importations, la Commission n'avait aucune raison de modifier sa constatation. Mais, ce faisant, elle n'a pas nié qu'une partie de la menace de dommage grave sur laquelle était fondée sa constatation de l'existence d'un lien de causalité était imputable à des facteurs autres qu'un accroissement des importations.

7.97 Le fait que l'ITC n'impute pas le dommage, au sujet duquel elle reconnaît qu'il a été causé par d'autres facteurs, à ces autres facteurs, et non pas aux importations, est une violation de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. De fait, la détermination de l'existence d'un lien de causalité établie par l'ITC en l'espèce a accompli précisément ce que l'article prescrit aux Membres imposant une mesure de sauvegarde de ne pas faire. À savoir, ne pas imputer à un accroissement des importations le dommage qui a été causé par d'autres facteurs.

4. Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui n'est ni "nécessaire pour prévenir un dommage grave" ni "nécessaire pour faciliter l'ajustement", contrairement à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. En outre, ils n'ont pas publié leurs constatations et conclusions motivées relatives à la nécessité de leur mesure, contrairement à ce que prescrit l'article 3:1 de l'Accord

7.98 Même si les États-Unis avaient à juste titre imposé une mesure de sauvegarde, ils n'en devaient pas moins respecter les dispositions des articles 5:1 et 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes. L'article 5:1 prévoit ce qui suit: "Un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement." Il prévoit par ailleurs que les Membres devraient choisir les mesures "qui conviennent le mieux" pour réaliser les objectifs de cet article. Dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a affirmé que cette disposition "impose à un Membre qui applique une mesure de sauvegarde l'*obligation* de faire en sorte que cette mesure soit proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement".¹⁷³ Il existe donc une double obligation pour les États-Unis lorsqu'ils appliquent leur mesure de sauvegarde pour faire face à une menace de dommage grave. Ils doivent s'assurer que leur mesure est "nécessaire" pour "prévenir" le dommage grave dont ils sont menacés. Deuxièmement, ils doivent s'assurer que leur mesure est "nécessaire" pour "faciliter l'ajustement". En fait, comme le montrera la Nouvelle-Zélande, les États-Unis ont manqué à l'une et l'autre obligation. De plus, l'article 3:1 prescrit à un Membre imposant une mesure de sauvegarde de publier un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles il est parvenu sur tous les points de fait et de droit pertinents. La Nouvelle-Zélande montrera également que les États-Unis ont manqué à cette obligation en ce qui concerne la nécessité de leur mesure de sauvegarde.

a) La mesure des États-Unis n'est pas "nécessaire" pour prévenir un dommage grave au sens de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes

7.99 Le sens ordinaire du terme "nécessaire" tel qu'il est défini dans *The New Shorter Oxford English Dictionary*¹⁷⁴ est "dont on ne peut se passer", ou "indispensable, essentiel, utile". Le terme "nécessaire" est employé dans d'autres dispositions des Accords de l'OMC et il a un sens particulier dans la jurisprudence du GATT. Dans l'affaire *États-Unis – Article 337 de la Loi douanière de 1930*¹⁷⁵, le Groupe spécial, à propos de l'article XX d) du GATT, a dit qu'une partie contractante ne pouvait justifier une mesure incompatible avec une autre disposition du GATT en la déclarant "nécessaire" si "elle dispose d'une autre mesure dont on pourrait attendre raisonnablement qu'elle

causes de menace de dommage grave. Bien que le rapport de l'ITC ne soit pas clair sur ce point, la Commission rejette apparemment ces deux facteurs comme ne constituant pas des causes: I-25.

¹⁷³ Paragraphe 96 (en italique dans l'original).

¹⁷⁴ (1993).

¹⁷⁵ Rapport du Groupe spécial adopté le 7 novembre 1989 (L/6439), IBDD, S36/386.

l'emploi et qui n'est pas incompatible avec d'autres dispositions de l'Accord général".¹⁷⁶ Il a poursuivi en indiquant que si une mesure compatible avec le GATT n'est pas disponible, une partie contractante a alors "l'obligation d'utiliser, parmi les mesures dont elle dispose raisonnablement, celle qui comporte le moindre degré d'incompatibilité avec les autres dispositions de l'Accord général".¹⁷⁷

7.100 Cette obligation de choisir la mesure "la moins restrictive pour le commerce" afin de remplir le critère du "caractère nécessaire" a été appliquée par les groupes spéciaux du GATT dans les affaires *Thaïlande – Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes*¹⁷⁸, et *États-Unis – Mesures affectant les boissons alcooliques et les boissons à base de malt*.¹⁷⁹ Elle a également été confirmée par un Groupe spécial de l'OMC et par l'Organe d'appel dans le cadre de l'affaire *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*.¹⁸⁰

7.101 La justification du critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" dans le contexte de l'article XX du GATT est qu'il sert à limiter le plus possible l'impact des dérogations aux obligations de fond du GATT. Dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes, qui est conçu pour améliorer les effets du commerce équitable, et non pas inéquitable, des considérations similaires s'appliquent.¹⁸¹ L'article 5:1 a pour objet de placer des limites à la possibilité pour les Membres de recourir à des mesures de sauvegarde qui, par définition, dérogent à leurs obligations de fond dans le cadre de l'OMC.¹⁸² Les Membres ne peuvent prendre pareilles mesures "que dans la mesure nécessaire" pour prévenir un dommage grave. En matière de sauvegarde, la nécessité de préserver l'intégrité des obligations de fond qui incombent aux Membres en vertu des Accords de l'OMC est soulignée dans le préambule de l'Accord sur les sauvegardes, qui mentionne la nécessité "de clarifier et de renforcer les disciplines du GATT de 1994". Tout en reconnaissant que l'ajustement structurel est nécessaire, le préambule reconnaît aussi la nécessité d'"accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux". L'interprétation du terme "nécessaire" figurant à l'article 5:1 au regard du critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" confère donc à ce terme son sens ordinaire de "indispensable" et "essentiel" tel qu'il est appliqué dans le contexte particulier de l'article 5 et à la lumière de l'objet et du but de l'Accord sur les sauvegardes dans son ensemble.

7.102 Le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" a été accepté par le Groupe spécial dans l'affaire *Corée – Produits laitiers* comme constituant l'interprétation correcte du terme "nécessaire" figurant à l'article 5:1. Il a indiqué ce qui suit: "Afin de se conformer aux dispositions

¹⁷⁶ Paragraphe 5.26.

¹⁷⁷ Paragraphe 5.26 (pas d'italique dans l'original).

¹⁷⁸ Rapport du Groupe spécial adopté le 7 novembre 1990 (DS10/R), IBDD, S37/214, paragraphes 73 à 75.

¹⁷⁹ Rapport du Groupe spécial adopté le 19 juin 1992 (DS23/R), IBDD, S39/233, paragraphes 5.40 à 5.43. Voir également les rapports non adoptés des groupes spéciaux dans les affaires *États-Unis – Restrictions à l'importation de thon*, DS21/R, analysé aux réunions du Conseil les 18 février, 18 mars et 30 avril 1992, IBDD, S39/174, paragraphe 5.28 et *États-Unis – Restrictions à l'importation de thon*, DS29/R, 16 juin 1994, paragraphe 200.

¹⁸⁰ Rapport du Groupe spécial, WT/DS2/9 (tel qu'il a été modifié par le rapport de l'Organe d'appel le 20 mai 1996), paragraphe 6.24 et rapport de l'Organe d'appel WT/DS2/AB/R, 29 avril 1996, page 18.

¹⁸¹ Dans l'affaire *États-Unis – Vêtements de dessous*, des mesures de sauvegarde prises au titre de l'ATV ont été traitées comme des exceptions aux obligations de fond aux fins d'appliquer la charge de la preuve.

¹⁸² Dans cette mesure, les dispositions en matière de sauvegarde sont plus semblables aux dispositions concernant les exceptions générales de l'article XX du GATT que certaines des dispositions d'autres Accords de l'OMC dans lesquels le terme "nécessaire" est employé: voir la note du Secrétariat, Conseil du commerce des services, *Article VI:4 de l'AGCS: Disciplines concernant la réglementation intérieure applicable à tous les services*, S/C/W/96, 1^{er} mars 1999, paragraphe 22.

de l'article 5:1, un Membre doit appliquer une mesure qui, dans sa totalité, n'est pas plus restrictive que ce qui est nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement."¹⁸³

7.103 En l'espèce, la mesure corrective appliquée par les États-Unis n'était pas la mesure la moins restrictive pour le commerce dont ils disposaient. Par exemple, elle était plus restrictive pour le commerce que ce que proposait l'ITC, à plusieurs égards. Premièrement, la proposition de la Commission en faveur d'un contingent tarifaire aurait maintenu le taux de droit dans la limite du contingent au niveau NPF consolidé d'approximativement 0,2 pour cent.¹⁸⁴ La mesure imposée par les États-Unis a relevé à 9 pour cent le taux de droit dans la limite du contingent. De plus, l'ITC a proposé un taux hors contingent de 20 pour cent la première année. La mesure adoptée par les États-Unis retient un taux de 40 pour cent pour la première année. Les mêmes conditions prévalent les années suivantes.¹⁸⁵ *Prima facie*, les États-Unis n'ont donc pas appliqué une mesure qui remplit le critère du caractère le moins restrictif pour le commerce.

7.104 La mesure adoptée par les États-Unis est à un autre égard plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour atteindre leurs objectifs. À savoir, l'ITC a conclu qu'il n'existait pas de dommage grave réel pour la branche de production nationale. Autrement dit, le niveau des importations qui existait durant la période visée par l'enquête n'était pas de nature à causer un dommage. Au lieu de cela, la menace qu'a identifiée la Commission provenait d'augmentations futures potentielles. Or, en dépit de cela, les États-Unis, au moyen de leur taux de droit dans la limite du contingent, ont imposé une restriction aux importations aux niveaux qui existaient durant la période visée par l'enquête et en deçà, c'est-à-dire aux niveaux dont il a été constaté qu'ils ne donnaient pas lieu à un dommage, ou au-dessous de ceux-ci. En appliquant à la fois un taux sous contingent et un taux hors contingent, les États-Unis n'ont pas limité la mesure aux accroissements futurs alors même qu'ils ont identifié ces derniers comme constituant la base de la menace de dommage grave. En bref, les États-Unis ont appliqué une mesure destinée à remédier à un dommage grave dont ils ont constaté l'inexistence.

7.105 La prescription relative à la nécessité de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes signifie qu'une mesure de sauvegarde ne doit pas être plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave. La mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau adoptée par les États-Unis est plus restrictive pour le commerce qu'une autre mesure possible que les autorités compétentes de ce pays ont estimée être suffisante pour prévenir ou réparer le dommage grave causé à la branche de production nationale. En outre, cette mesure de sauvegarde prise par les États-Unis va au-delà de ce qui est nécessaire pour prévenir la menace de dommage grave dont l'ITC a constaté l'existence dans la présente affaire en s'appliquant à des niveaux de commerce dont il a été constaté qu'ils ne donnaient pas lieu à un dommage. La mesure prise par les États-Unis ne satisfait donc pas au critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce".

7.106 Le fait que les États-Unis n'ont pas appliqué une mesure de sauvegarde uniquement dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave signifie également qu'ils n'ont pas choisi la mesure "qui convient le mieux" au sens de l'article 5:1. Par conséquent, les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de cet article de l'Accord sur les sauvegardes.

¹⁸³ Paragraphe 7.101.

¹⁸⁴ Il s'agit de l'équivalent *ad valorem* approximatif de 0,8 cent par kg, qui était le taux de droit consolidé applicable aux importations de viande d'agneau en 1999.

¹⁸⁵ Le seul point sur lequel la mesure corrective proposée par l'ITC n'est pas moins restrictive pour le commerce que celle qu'ont adoptée les États-Unis, c'est que la Commission aurait maintenu la mesure une quatrième année.

- b) La mesure adoptée par les États-Unis n'est pas "nécessaire" pour faciliter l'ajustement au sens de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes

7.107 Les États-Unis n'ont pas non plus satisfait à l'obligation qui leur incombe de n'appliquer une mesure de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour faciliter l'ajustement. Dans ce contexte également, le terme "nécessaire" implique qu'il faut retenir la mesure la moins restrictive pour le commerce. Par ailleurs, comme l'ont montré les groupes spéciaux dans le cadre des affaires *États-Unis - Essence* et *Canada - Périodiques*, une mesure doit pouvoir atteindre son objectif avant qu'on puisse déterminer qu'elle est "nécessaire".¹⁸⁶ En l'espèce, les États-Unis n'ont pas expliqué comment la mesure retenue soit permet d'atteindre l'objectif requis qui est de faciliter l'ajustement, soit est moins restrictive pour le commerce que d'autres mesures raisonnablement disponibles qui atteindraient cet objectif.

7.108 L'ITC a bien traité la question de la facilitation de l'ajustement. Elle a indiqué que le contingent tarifaire qu'elle proposait devrait être appliqué concurremment avec une aide à l'ajustement. Cela montre qu'elle estimait qu'il fallait quelque chose en plus de la mesure de sauvegarde pour faciliter l'ajustement. Il est donc manifeste qu'aux yeux de la Commission, un contingent tarifaire ne faciliterait pas en soi l'ajustement. Ainsi, l'imposition par les États-Unis d'une mesure de sauvegarde sous la forme d'un contingent tarifaire constitue *prima facie* un cas où on n'a pas appliqué une mesure "nécessaire" pour faciliter l'ajustement.

7.109 Par ailleurs, dans le contexte de la présente affaire, la mesure adoptée par les États-Unis ne peut pas faciliter l'ajustement. Comme l'a reconnu l'ITC, l'un des problèmes auxquels est confrontée la branche de production nationale est celui de la demande de viande d'agneau émanant des consommateurs. Augmenter les coûts des importations de viande d'agneau affaiblira la demande au lieu de la stimuler, ce qui ne réglera donc pas ce problème.

7.110 La prescription concernant la nécessité figurant à l'article 5:1, telle qu'elle est appliquée à l'objectif de facilitation de l'ajustement, signifie qu'une mesure de sauvegarde doit pouvoir atteindre cet objectif, et doit être le moyen le moins restrictif pour le commerce de parvenir à cette fin. La mesure de sauvegarde des États-Unis applicable à la viande d'agneau n'est ni l'un ni l'autre. Elle n'a donc pas été appliquée uniquement dans la mesure nécessaire pour faciliter l'ajustement au sens de l'article 5:1. De surcroît, le fait que les États-Unis n'ont pas appliqué une mesure de sauvegarde nécessaire pour prévenir un dommage grave ou pour faciliter l'ajustement signifie qu'ils n'ont pas choisi les mesures qui conviennent le mieux pour atteindre les objectifs de l'article 5:1. Les États-Unis ont donc manqué à leurs obligations au titre de cet article de l'Accord sur les sauvegardes.

- c) Les États-Unis n'ont pas publié leurs constatations et conclusions motivées sur la nécessité de leur mesure, contrairement à ce qu'exige l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes

7.111 L'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes prescrit aux autorités compétentes d'un Membre imposant une mesure de sauvegarde de publier un rapport exposant les constatations de ces autorités et leurs conclusions motivées sur tous les points de fait et de droit pertinents. La question de savoir si une mesure de sauvegarde répond aux prescriptions de l'article 5 constitue manifestement un tel point pertinent. Cependant, lorsqu'ils ont appliqué leur mesure de sauvegarde définitive dans le cadre de la présente affaire, les États-Unis n'ont pas expliqué comment cette mesure pouvait être considérée comme la mesure la moins restrictive pour le commerce qui atteindrait l'objectif de prévention d'un dommage grave. L'ITC a expliqué en détail la mesure corrective qu'elle proposait¹⁸⁷, mais l'administration des États-Unis l'a rejetée, sans fournir d'explication à la mesure qu'elle a imposée à la

¹⁸⁶ *États-Unis – Essence*, paragraphe 6.31, et *Canada – Périodiques*, paragraphe 5.7.

¹⁸⁷ Rapport de l'ITC, I-29 à I-38.

place de ce que recommandait la Commission. En outre, ni l'ITC, ni l'administration des États-Unis n'ont expliqué comment leur mesure satisfaisait à la prescription de l'article 5:1 selon laquelle une mesure ne doit être appliquée "que dans la mesure nécessaire pour faciliter l'ajustement".

7.112 Le fait que les États-Unis n'ont pas expliqué comment leur mesure de sauvegarde applicable à la viande d'agneau était "nécessaire" au sens de l'article 5:1 les place en situation de violation de l'obligation qui leur incombe au titre de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes de ne pas appliquer une mesure à moins d'avoir publié un rapport exposant leurs constatations et "conclusions motivées" sur tous les points de fait et de droit pertinents.

5. Les États-Unis n'ont pas appliqué une mesure de sauvegarde à toutes les importations, quelle que soit leur provenance, contrairement à l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes et à l'article premier du GATT de 1994

7.113 Aux termes de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes, "[d]es mesures de sauvegarde seront appliquées à un produit importé quelle qu'en soit la provenance". En l'espèce, les États-Unis ne l'ont pas fait. Ils ont exclu les importations en provenance du Canada, du Mexique, d'Israël et des pays bénéficiaires de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes ainsi que de la Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins. Or, en établissant leur détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, les États-Unis ont tenu compte des importations en provenance de tous les pays qui exportent de la viande d'agneau vers le marché des États-Unis.

7.114 Ayant établi une détermination sur la base de toutes ces importations, les États-Unis ont alors cherché à exclure certaines d'entre elles de l'application de leur mesure de sauvegarde. Rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne justifie pareille exclusion.¹⁸⁸ Cela a été indiqué expressément dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, dans laquelle l'Organe d'appel a rejeté une allégation de l'Argentine qui soutenait qu'elle avait le droit d'exclure de l'application de sa mesure de sauvegarde les importations en provenance des pays du MERCOSUR qui avaient été incluses dans l'établissement de la détermination concernant le dommage. L'Organe d'appel a dit ce qui suit¹⁸⁹:

"nous constatons que l'enquête menée par l'Argentine, qui a déterminé qu'un dommage grave ou une menace de dommage grave était causé par les importations de *toutes* provenances, pouvait seulement conduire à l'imposition de mesures de sauvegardes aux importations de *toutes* provenances".

7.115 En outre, le fait de ne pas appliquer une mesure de sauvegarde à toutes les importations, quelle qu'en soit la provenance, revient à accorder un avantage aux produits d'un Membre exclu de l'application de la mesure de sauvegarde qui n'est pas étendu "immédiatement et sans condition" aux produits des Membres auxquels s'applique la mesure. Par conséquent, pareille carence contrevient à l'obligation relative au traitement de la "nation la plus favorisée" de l'article premier du GATT de 1994 ainsi qu'à la prescription expresse figurant à l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

6. Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui les place en situation de violation des obligations qui leur incombent en vertu de l'article II du GATT de 1994

7.116 L'application par les États-Unis d'une mesure de sauvegarde qui n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes constitue également une violation des obligations qui découlent pour eux de l'article II du GATT. En imposant aux importations des droits qui ne sont pas justifiés par les termes

¹⁸⁸ À moins que les pays ne soient exemptés de l'application de la mesure de sauvegarde en vertu de l'article 9:1, en tant que pays en développement Membres.

¹⁸⁹ Paragraphe 113 (en italique dans l'original).

de l'Accord sur les sauvegardes supérieurs à ceux qui sont inscrits dans leur Liste, les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article II:1 b) du GATT.

VIII. CONCLUSION

8.1 En appliquant leur mesure de sauvegarde du 7 juillet 1999 aux importations de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande, les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes.

8.2 Pour toutes les raisons précitées, la Nouvelle-Zélande demande respectueusement au Groupe spécial d'établir les constatations suivantes:

1. La mesure des États-Unis n'a pas été prise pour faire face à l'"évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX du GATT et n'est donc pas conforme à l'article 2:1 ni à l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes.
2. Les États-Unis n'ont pas démontré que leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents" a été menacée de "dommage grave", contrairement à ce que prescrit l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.
3. Les États-Unis n'ont pas démontré qu'une menace de dommage grave pour leur branche de production nationale a été causée par un accroissement des importations, contrairement à ce que prescrit l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.
4. Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui n'est ni nécessaire pour prévenir un dommage grave, ni nécessaire pour faciliter l'ajustement, contrairement à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, et n'ont pas publié leurs constatations et conclusions motivées sur la nécessité de leur mesure, contrairement à ce que prescrit l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.
5. Les États-Unis n'ont pas appliqué une mesure de sauvegarde à toutes les importations, quelle qu'en soit la provenance, contrairement à ce que prescrivent l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article premier du GATT de 1994.
6. Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui les place en situation de violation des obligations qui leur incombent en vertu de l'article II du GATT de 1994.

En conséquence, la Nouvelle-Zélande demande au Groupe spécial de recommander que les États-Unis mettent leur traitement des importations de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande en conformité avec les obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

ANNEXE 2-2

LETTRE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(9 mai 2000)

J'ai l'honneur de me référer à la demande des États-Unis soumise au Groupe spécial le vendredi 5 mai sollicitant un certain nombre de décisions préliminaires.

La Nouvelle-Zélande a pu examiner la demande des États-Unis et souhaite présenter ses premières observations au sujet des questions de procédure soulevées par ce pays.

Selon nous, les diverses allégations contenues dans la demande des États-Unis sont dénuées de fondement et la Nouvelle-Zélande souhaiterait à cet égard exposer par écrit sa position à leur sujet. Nous pensons qu'il n'est pas une seule question soulevée par les États-Unis qui ne puisse être réglée en présentant une réponse écrite sur laquelle le Groupe spécial prendrait une décision à la première réunion de fond. Conformément au paragraphe 13 des procédures de travail du Groupe spécial, nous invitons le Groupe spécial à donner un avis quant au moment où ces vues devront être présentées par écrit.

Par ailleurs, nous ne voyons pas comment la demande des États-Unis devrait entraîner une modification du délai fixé pour la réception de la première communication des États-Unis. Il s'agit en fin de compte d'un délai sur lequel toutes les parties (dont les États-Unis) se sont mises d'accord après d'amples débats à la réunion d'organisation du Groupe spécial du 28 mars 2000. Ces modalités, arrêtées d'un commun accord, ne devraient pas être affectées par une demande de décision préliminaire adressée au Groupe spécial.

Comme on vient de le dire, la Nouvelle-Zélande présentera ses vues détaillées au sujet des allégations des États-Unis dans une communication écrite distincte. Elle tient cependant à préciser à ce stade que la demande d'établissement d'un groupe spécial a été communiquée aux États-Unis le 14 octobre 1999 et que la réunion d'organisation du Groupe spécial s'est tenue le 28 mars 2000. Or, les États-Unis n'ont pas avancé d'allégations concernant d'éventuelles insuffisances de la manière dont était rédigée la demande d'établissement du Groupe spécial ni demandé de prorogation du délai dans lequel ils devaient présenter leur première communication avant le 5 mai (soit moins d'une semaine avant l'expiration de ce délai). Nous tenons à rappeler à cet égard les observations de l'Organe d'appel à propos de l'affaire *États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"* (WT/DS108/AB/R), selon lequel:

"le principe de la bonne foi impose aux Membres défendeurs de porter au moment opportun et rapidement à l'attention du Membre plaignant, et de l'ORD ou du groupe spécial, les manquements allégués aux règles de procédure, de façon que, le cas échéant, des corrections puissent être apportées pour régler les différends" (paragraphe 166).

En effet, comme l'a ajouté l'Organe d'appel:

"[I]es règles de procédures du mécanisme de règlement des différends de l'OMC ont pour objet de promouvoir non pas la mise au point de techniques en matière de contentieux mais simplement le règlement équitable, rapide et efficace des différends commerciaux" (*ibid*).

Nous attendons l'avis du Groupe spécial sur le moment où nous devrions présenter nos réponses écrites aux allégations pertinentes des États-Unis.

ANNEXE 2-3

RÉPONSE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE À LA DEMANDE DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES DES ÉTATS-UNIS

(17 mai 2000)

A. Introduction

1. Les États-Unis ont demandé au Groupe spécial des décisions préliminaires sur trois points.¹
2. Tout d'abord, les États-Unis font valoir que la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande est insuffisante en droit pour satisfaire aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémoire d'accord).²
3. Ils font valoir ensuite que la Nouvelle-Zélande allègue que la Loi sur les sauvegardes des États-Unis est, à première vue, contraire aux obligations des États-Unis au regard de l'Accord sur les sauvegardes, alors qu'il n'est pas fait mention de la loi dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par elle.³ Les États-Unis demandent donc que le Groupe spécial décide que la compatibilité de la loi avec l'Accord sur les sauvegardes ne relève pas du mandat du Groupe spécial et déborde le cadre du présent différend.⁴
4. Enfin, les États-Unis s'opposent à la divulgation des renseignements commerciaux confidentiels.⁵
5. Le Secrétaire du Groupe spécial a invité la Nouvelle-Zélande à présenter par écrit ses vues au sujet de la demande de décisions préliminaires des États-Unis décrite ci-dessus avant le mercredi 17 mai 2000.⁶ Les vues de la Nouvelle-Zélande au sujet de la demande des États-Unis sont exposées ci-après.

B. Insuffisance alléguée de la demande d'établissement d'un groupe spécial

1. Rappel des faits

6. Les États-Unis allèguent que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande est insuffisante en droit pour satisfaire aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémoire d'accord), selon lesquelles la demande d'établissement d'un groupe spécial "indiquera les mesures spécifiques en cause et contiendra un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème". Ils font valoir en outre que la Nouvelle-Zélande n'a donné aucune indication du fondement juridique de ses allégations et que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande ne contient pas de renseignements permettant de se faire une idée plus précise des obligations exactes découlant des articles cités dont il est allégué qu'elles ont été violées. Les États-Unis appuient leurs allégations sur

¹ Demande de décisions préliminaires des États-Unis, 5 mai 2000.

² Demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphes 1 à 15.

³ Demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphes 16 à 19.

⁴ Demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphe 20.

⁵ Demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphes 21 à 23.

⁶ Lettre adressée aux parties par le Secrétaire du Groupe spécial, 10 mai 2000.

la décision rendue récemment par l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*.⁷

7. Par ailleurs, les États-Unis font valoir que l'insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial leur a causé un préjudice important en compromettant leur capacité de répondre aux allégations de la Nouvelle-Zélande au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Ils se réfèrent en particulier à l'article 4 de l'Accord.⁸ Ils allèguent que l'insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial ne leur a pas permis de se faire une idée de la véritable nature des allégations avancées à leur encontre au titre de ces dispositions et qu'elle les a contraints à "deviner", parmi les nombreuses obligations contenues dans ces divers articles, celles qui pouvaient être en cause dans cette affaire.⁹ Ils ajoutent que cet état de fait a gravement limité leur capacité de commencer à préparer leurs moyens de défense.

8. La Nouvelle-Zélande estime que sa demande d'établissement d'un groupe spécial n'a rien d'insuffisant. En fait, comme elle va le démontrer, sa demande en l'espèce était plus que satisfaisante pour constituer la base du mandat d'un groupe spécial. De plus, les exceptions de procédure des États-Unis invoquées à l'égard de la demande présentée par la Nouvelle-Zélande n'ont pas été formulées en temps voulu. De surcroît, même si, contrairement à ce que pense la Nouvelle-Zélande, la demande était considérée comme défectueuse, les États-Unis n'ont pas subi de préjudice pour préparer leurs moyens de défense et la participation des tierces parties n'a pas été affectée car le fondement juridique de l'allégation de la Nouvelle-Zélande était clair. Enfin, même si les États-Unis et les tierces parties ont subi un préjudice en raison d'une éventuelle insuffisance alléguée de la demande d'établissement d'un groupe spécial, le problème a déjà été réglé puisque le Groupe spécial a décidé de proroger le délai de présentation de la première communication écrite des États-Unis.

2. Prescriptions régissant la demande d'établissement d'un groupe spécial

9. L'article 6:2 du Mémorandum d'accord prévoit que la demande d'établissement d'un groupe spécial doit indiquer "les mesures spécifiques en cause" et contenir un bref exposé du "fondement juridique de la plainte", qui doit être "suffisant pour énoncer clairement le problème".

10. La Nouvelle-Zélande estime qu'en raison des circonstances de la cause sa demande est, pour reprendre les termes employés par le Groupe spécial dans l'affaire *Communautés européennes - Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*, "suffisamment spécifique pour satisfaire aux règles minimales établies par les termes de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord".¹⁰

Interprétation erronée des décisions concernant l'affaire Corée – Produits laitiers

11. Comme on l'a vu plus haut, les États-Unis fondent leur prétention concernant l'insuffisance alléguée de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande sur la décision prise récemment par l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers*. Mais ils ne citent que certains extraits des constatations de l'Organe d'appel en la matière, ce qui conduit à une déformation desdites constatations. En fait, ce que l'Organe d'appel a estimé, c'est que, si l'identification des dispositions d'un traité dont il est allégué qu'elles ont été violées est toujours nécessaire, il est possible que cela ne suffise pas *toujours*. Il n'a pas dit que la simple énumération de

⁷ WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999.

⁸ Demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphes 6 et 7.

⁹ Demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphe 9.

¹⁰ WT/DS27/R, 22 mai 1997, paragraphe 7.29. L'Organe d'appel a souscrit à cette conclusion: voir WT/DS27/AB/R, 9 septembre 1997, paragraphe 141.

ces dispositions *ne* suffisait *pas* dans tous les cas. Le passage complet du rapport de l'Organe d'appel est le suivant:

"il peut y avoir des situations dans lesquelles la simple énumération des articles de l'accord ou des accords en cause suffit, compte tenu des *circonstances entourant l'affaire*, pour satisfaire au critère de clarté dans l'énoncé du fondement juridique de la plainte. Cependant il peut aussi y avoir des situations dans lesquelles les circonstances sont telles que la simple énumération des articles du traité ne satisferait pas au critère énoncé à l'article 6:2. Cela *peut* être le cas, par exemple, lorsque les articles énumérés n'établissent pas une seule obligation distincte, mais des obligations multiples. Dans une telle situation, l'énumération des articles d'un accord peut, en soi, ne pas satisfaire au critère de l'article 6:2".¹¹ (pas d'italique dans l'original)

12. Toujours à propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a précisé le sens des décisions qu'il avait prises précédemment dans l'affaire *Communautés européennes – Bananes*. Il n'avait pas, dans cette affaire, a-t-il dit, prétendu déclarer que la simple énumération des articles d'un accord pour lesquels une violation était alléguée équivaldrait *toujours* à un respect suffisant du Mémoire d'accord, dans "*absolument tous les cas*, indépendamment des circonstances propres à chacun de ces cas".¹² À propos de cette affaire elle-même, il a estimé que l'examen de l'approche adoptée dans une demande d'établissement de groupe spécial devait se faire au cas par cas.¹³ Il a également considéré que c'étaient les *allégations* du plaignant, et non des arguments détaillés, qui devaient être indiquées avec suffisamment de clarté.¹⁴ L'Organe d'appel a précisé dans cette affaire que la demande des Communautés européennes aurait dû être plus détaillée "compte tenu des circonstances propres à l'affaire".¹⁵ Il ressort de ces constatations que ce qui compte pour déterminer si une demande d'établissement de groupe spécial est suffisamment détaillée ce sont les circonstances propres à chaque affaire.

13. Il n'est donc nullement acquis que la simple énumération des articles pertinents dans une demande d'établissement de groupe spécial signifie à coup sûr que la demande en question est insuffisante pour répondre au critère requis par le Mémoire d'accord. Le caractère suffisant de la demande d'établissement du groupe spécial doit être déterminé en toute objectivité, en fonction des circonstances de la cause et compte tenu du contexte particulier de chaque affaire. L'important est de déterminer si la demande expose les allégations du plaignant avec suffisamment de clarté pour énoncer clairement le problème qui est au cœur de l'affaire afin de respecter le Mémoire d'accord dans son esprit et dans sa lettre.¹⁶

14. La Nouvelle-Zélande estime que la présente affaire, en raison de son contexte particulier et des circonstances qui lui sont propres, est une affaire dans laquelle la simple énumération des articles de l'Accord sur les sauvegardes dont il est allégué dans la demande d'établissement d'un groupe spécial qu'ils ont été violés, est suffisante pour énoncer clairement le problème, de sorte qu'il n'a pas été porté atteinte à la capacité des États-Unis de se défendre au cours de la procédure du groupe spécial.

¹¹ Paragraphe 124.

¹² Paragraphe 123.

¹³ Paragraphe 127.

¹⁴ Paragraphe 123.

¹⁵ Paragraphe 131.

¹⁶ Voir *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 120 et 123.

Obligations multiples, allégations multiples

15. La demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande dans cette affaire contenait une énumération des articles de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 qui constituent le fondement juridique de l'allégation de la Nouvelle-Zélande. Les États-Unis prétendent que cette énumération est insuffisante en ce qui concerne les articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes parce que ces articles contiennent des obligations multiples. Il renvoie au rapport de l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers*, dans lequel il est dit que les articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes sont composés de nombreux paragraphes, dont chacun énonce au moins une obligation distincte.¹⁷

16. Or, la Nouvelle-Zélande allègue que les États-Unis ont manqué à leurs obligations au titre des articles 2:1, 2:2, 4:1 a), 4:1 b), 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b) et 4:2 c). Il serait superflu de préciser dans la demande qu'il y a eu violation des dispositions de chacun de ces alinéas puisque toutes les obligations qu'ils contiennent constituent le fondement de l'allégation de la Nouvelle-Zélande. De plus, l'article 3 ne contient qu'une obligation expresse. Il prévoit qu'un Membre ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde qu'à la suite d'une enquête destinée à déterminer si l'application d'une mesure de sauvegarde serait ou non dans l'intérêt public, et consacre l'obligation de publier un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles on sera arrivé sur tous les points de fait et de droit pertinents. C'est à cette obligation que la Nouvelle-Zélande estime que les États-Unis ont manqué.

17. La référence aux articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes dans leur totalité, contenue dans la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande, est donc parfaitement conforme aux allégations effectives de la Nouvelle-Zélande en l'espèce.

Caractère "évolutif" des allégations

18. Parmi leurs allégations concernant le caractère défectueux de la demande, les États-Unis évoquent le caractère "évolutif" des allégations des plaignants. Pourtant, comme on l'a montré dans la présente communication, les allégations de la Nouvelle-Zélande en l'espèce ont été énoncées dans des termes très précis. L'Organe d'appel l'a bien précisé, il existe une différence importante entre les *allégations* indiquées dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, qui détermine le mandat du Groupe spécial au titre de l'article 7 du Mémoire d'accord, et les *arguments* étayant ces allégations, qui sont exposés et progressivement précisés dans les premières communications écrites, dans les communications présentées à titre de réfutation et dans les première et deuxième réunions du Groupe spécial avec les parties.¹⁸ C'est ainsi qu'à propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a déclaré: "ce qu'il faut indiquer avec suffisamment de clarté, ce sont les allégations, et non des arguments détaillés".¹⁹ Les États-Unis n'établissent pas la distinction voulue entre les allégations indiquées dans la demande d'établissement du Groupe spécial et les arguments étayant ces allégations. Les *arguments* continueront, certes, d'évoluer tout au long du déroulement de l'affaire; en revanche, les *allégations* de la Nouvelle-Zélande ont été clairement exposées dans la demande d'établissement d'un groupe spécial et n'ont pas changé.

¹⁷ Demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphe 3, et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 129.

¹⁸ *Inde – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*, WT/DS50/AB/R, 19 décembre 1997, paragraphe 88.

¹⁹ Paragraphe 123.

La pratique des États-Unis

19. La pratique des États-Unis éclaire la manière dont ce pays conçoit le degré de précisions requis à ses yeux dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial dans lesquelles il est allégué que des dispositions contenant des obligations multiples ont été violées. Ainsi, dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial dans l'affaire *Canada – Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers*, les États-Unis se sont contentés d'énumérer un certain nombre de dispositions, relevant de plusieurs Accords de l'OMC, dont ils alléguaient qu'elles avaient été violées par le Canada.²⁰ Or, leurs allégations dans cette affaire ne se rapportaient qu'à quelques-unes des obligations contenues dans quelques-unes de ces dispositions. Parmi les dispositions énumérées figurait notamment l'article 9 de l'Accord sur l'agriculture. Cet article se compose de quatre paragraphes, dont plusieurs contiennent des obligations multiples. Les États-Unis ont uniquement saisi le Groupe spécial de violations des paragraphes 1 a) et 1 c) de cet article.²¹ De même, dans l'affaire *Mexique – Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose en provenance des États-Unis*, le Mexique invoquait l'insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les États-Unis pour des motifs tout à fait similaires à ceux que les États-Unis invoquent aujourd'hui.²² En l'espèce, les États-Unis faisaient valoir que la demande dépassait les normes minimales de l'article 6.²³

3. Les États-Unis n'ont pas soulevé les questions en temps voulu

20. Par ailleurs, les États-Unis auraient pu en plusieurs occasions élever des objections à la demande d'établissement d'un groupe spécial, mais ils s'en sont abstenus. La demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande leur a été soumise le 14 octobre 1999. Elle a été examinée aux réunions du 27 octobre et du 3 novembre 1999 de l'ORD, puis à celle du 19 novembre 1999.²⁴ Au cours de ces réunions, la Nouvelle-Zélande a fait état de sa demande d'établissement d'un groupe spécial et a réaffirmé ce qu'elle avait déjà dit:

"La Nouvelle-Zélande considérait que la mesure de sauvegarde en question était incompatible avec les obligations découlant des articles 2, 3, 4, 5, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes et des articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994."²⁵

La Nouvelle-Zélande avait précisé à ces deux réunions qu'elle demandait l'établissement d'un groupe spécial doté d'un mandat type, ce dont l'ORD était convenu en fait à la réunion du 19 novembre 1999. Selon l'article 7:1 du Mémoire d'accord, le mandat type d'un groupe spécial fait mention de la demande écrite du plaignant qui définit les paramètres du différend qui va être soumis au groupe spécial.

21. Les États-Unis n'ont élevé aucune objection, pas plus qu'aucun autre Membre de l'OMC, face à la demande d'établissement d'un groupe spécial exprimée par la Nouvelle-Zélande à ces réunions de l'ORD. Au contraire, les États-Unis ont répondu à cette demande en indiquant qu'ils pensaient que leurs mesures étaient conformes à toutes les dispositions pertinentes de l'Accord sur les sauvegardes. C'est le contraire de ce qui s'est passé à propos de la demande d'établissement d'un groupe spécial dans l'affaire *États-Unis – Imposition de droits compensateurs sur certains produits en plomb et en*

²⁰ WT/DS103/4, 3 février 1998. Voir également les demandes des États-Unis dans l'affaire *Canada - Durée de la protection conférée par un brevet* (WT/DS170/2, 15 juillet 1999) et *Corée – Mesures affectant les marchés publics* (WT/DS163/4, 11 mai 1999).

²¹ Rapport du Groupe spécial, WT/DS103/R, 17 mai 1999, paragraphe 3.6.

²² WT/DS132/R, 28 janvier 2000.

²³ Paragraphe 7.10.

²⁴ WT/DSB/M/70, 15 décembre 1999 et WT/DSB/M/71, 11 janvier 2000.

²⁵ WT/DSB/M/70, page 8 et WT/DSB/M/71, page 14 du texte anglais.

acier au carbone laminés à chaud présentée par les Communautés européennes et examinée à la réunion de l'ORD du 17 février 1999, au cours de laquelle les États-Unis ont expressément soulevé des exceptions de procédure.²⁶

22. Les États-Unis n'ont pas non plus élevé d'objection à la demande de la Nouvelle-Zélande au cours de la réunion d'organisation du groupe spécial du 28 mars 2000. Ils se sont en fait abstenus d'élever des objections à la demande d'établissement d'un groupe spécial jusqu'au 5 mai 2000, soit une semaine avant la date prévue pour la présentation de leur première communication, et près de sept mois après la réception de la demande d'établissement d'un groupe spécial.

23. Comme l'Organe d'appel l'a dit à propos de l'affaire *États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"*²⁷, le Membre défendeur doit:

"porter au moment opportun et rapidement à l'attention du Membre plaignant, et de l'ORD ou du Groupe spécial, les manquements allégués aux règles de procédure, de façon que, le cas échéant, des corrections puissent être apportées pour régler les différends. Les règles de procédure du mécanisme de règlement des différends de l'OMC ont pour objet de promouvoir non pas la mise au point de techniques en matière de contentieux mais simplement le règlement équitable, rapide et efficace des différends commerciaux".²⁸

Il appartient aux groupes spéciaux d'éviter que des techniques en matière de contentieux entravent le règlement équitable, rapide et efficace des différends commerciaux.

4. Il n'est pas porté gravement préjudice aux intérêts des États-Unis

24. De l'avis de la Nouvelle-Zélande, les États-Unis n'ont pas vraiment démontré que les insuffisances alléguées de la demande d'établissement d'un groupe spécial lui avaient causé un préjudice. Les États-Unis connaissaient dans le détail le fondement juridique de la plainte dès la présentation de la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande.

25. À propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a déclaré:

"il faut voir au cas par cas si la simple énumération des articles prétendument violés satisfait au critère de l'article 6:2. Pour répondre à cette question, nous nous demandons si le fait que la demande d'établissement du groupe spécial ne faisait qu'énumérer les dispositions prétendument violées a porté atteinte à la capacité du défendeur de se défendre, compte tenu du déroulement de la procédure du groupe spécial".²⁹

26. Dans cette affaire, l'Organe d'appel a débouté l'appel de la Corée au sujet de la conformité de la demande d'établissement d'un groupe spécial des Communautés européennes avec le Mémoire d'accord, au motif que la Corée n'avait pas démontré que la simple énumération des articles dont il était affirmé qu'ils avaient été violés avait affecté sa capacité de se défendre au cours de la procédure

²⁶ WT/DSB/M/55, 29 avril 1999.

²⁷ WT/DS108/AB/R, 24 février 2000.

²⁸ Paragraphe 166. À propos de l'affaire *Communautés européennes – Classement tarifaire de certains matériels informatiques* (WT/DS62/AB/R, 5 juin 1998), l'Organe d'appel a aussi fait état de ses préoccupations au sujet du risque que des batailles de procédures interminables se produisent dès le début de la procédure de groupe spécial si l'on exigeait une trop grande précision, par exemple, en l'espèce, pour la définition des produits en cause: paragraphe 71.

²⁹ Paragraphe 127.

du Groupe spécial. La Corée avait affirmé qu'elle avait subi un préjudice mais n'avait donné aucune précision à l'appui de ses dires.³⁰

27. De même, dans l'affaire *Communautés européennes – Bananes*, l'Organe d'appel a considéré que les Communautés européennes n'avaient pas été induites en erreur quant aux allégations qui étaient en fait formulées à leur encontre en tant que défendeur sous prétexte que la demande d'établissement du groupe spécial contenait une simple énumération des articles pour lesquels une violation était alléguée.³¹ De même, à propos de l'affaire *Communautés européennes – Classification tarifaire de certains matériels informatiques*, l'Organe d'appel a considéré que le prétendu manque de précision des termes techniques contenus dans la demande d'établissement d'un groupe spécial n'avait pas porté atteinte aux droits de se défendre du défendeur au cours de la procédure du groupe spécial.³²

28. À propos de l'affaire *Communautés européennes – Bananes*, l'Organe d'appel a déclaré que, selon l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, les allégations doivent être indiquées de manière suffisante pour permettre à la partie défenderesse et aux éventuelles tierces parties "de connaître le fondement juridique de la plainte".³³ Par conséquent, il semble que pour pouvoir dire si une demande de groupe spécial répond aux prescriptions du Mémorandum d'accord il faut déterminer s'il a été porté gravement atteinte à la capacité du défendeur de se défendre, capacité qui dépend quant à elle en tout état de cause de la question de savoir si le défendeur connaissait le fondement juridique de la plainte.

29. Dans l'affaire qui nous intéresse, la Nouvelle-Zélande estime qu'il n'a pas été porté atteinte à la capacité de se défendre des États-Unis. Les États-Unis connaissaient toute l'étendue des allégations de la Nouvelle-Zélande dès la présentation de la demande d'établissement d'un groupe spécial. Ils ont également été informés de toute l'étendue de ces allégations au cours des consultations au titre et de l'Accord sur les sauvegardes et du Mémorandum d'accord. La demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande n'a fait que confirmer que les questions soulevées au cours des consultations étaient en cause. C'est ce que la Nouvelle-Zélande a reconfirmé dans sa première communication. Cette communication ne contenait rien de nouveau, et rien qui ait pu causer un préjudice.

30. Les États-Unis connaissaient notamment toute l'étendue des allégations de la Nouvelle-Zélande au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes, à la suite des trois séries de consultations qui avaient eu lieu sur la question. Deux séries de consultations concernant la mesure imposée par les États-Unis avaient été organisées au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, l'une le 28 avril 1999, l'autre le 14 juillet 1999. D'autres consultations avaient eu lieu au titre du Mémorandum d'accord, les 26 et 27 août 1999. Des questions écrites avaient été soumises aux États-Unis au cours de la première série de consultations au titre de l'article 12:3, et d'autres au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord.³⁴ L'Australie elle aussi a soumis des questions aux États-Unis au cours des consultations organisées au titre de l'Accord sur les sauvegardes et au titre du Mémorandum d'accord, auxquelles la Nouvelle-Zélande a participé en qualité d'observateur.³⁵

31. Parmi les questions posées par la Nouvelle-Zélande aux États-Unis au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, le 28 avril 1999, figurent des questions concernant les obligations des États-Unis au titre des articles 2:1 (conditions requises pour qu'une

³⁰ Paragraphe 131.

³¹ Paragraphes 140 et 141, et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 123.

³² WT/DS62/AB/R, 5 juin 1998, paragraphe 70. Voir aussi *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 126.

³³ Paragraphe 143. Voir aussi *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 125.

³⁴ Les questions écrites soumises au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sont jointes en tant qu'Annexe 11 de la Nouvelle-Zélande. Les questions écrites soumises lors des consultations au titre du Mémorandum d'accord sont jointes en tant qu'Annexe 12 de la Nouvelle-Zélande.

³⁵ Les questions écrites soumises par l'Australie aux États-Unis au cours des consultations sont jointes à la première communication de l'Australie en tant que pièces n° 25 à 27.

mesure de sauvegarde soit valable), 4:1 c) (définition de la branche de production nationale), et 4:2 b) (défaut de prise en compte d'autres facteurs et critère de la "cause substantielle" appliqué par les États-Unis) de l'Accord sur les sauvegardes.³⁶ En outre, parmi les questions posées par la Nouvelle-Zélande aux États-Unis au cours des consultations au titre du Mémoire d'accord, qui ont été amplement examinées avec les États-Unis, figuraient des questions concernant les obligations des États-Unis au titre des articles ci-après de l'Accord sur les sauvegardes: article 2:2 (non-application de la mesure aux parties à l'Accord de libre-échange), 3:1 (manquement aux règles relatives à la transparence concernant la mesure effectivement imposée), 4:1 b) (imminence évidente de la menace de dommage grave), et 4:2 c) (défaut de publication de la justification du caractère pertinent des facteurs examinés).³⁷ Les réponses des États-Unis à ces questions renvoyaient souvent à des pages précises du rapport de l'ITC concernant les points à l'examen, ce qui montre que les États-Unis savaient parfaitement à quelles obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes les allégations de la Nouvelle-Zélande se rapportaient.

32. De plus, les questions posées par l'Australie au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes du 4 mai 1999, auxquelles la Nouvelle-Zélande a participé en qualité d'observateur, recouvraient, outre les dispositions susmentionnées, l'article 4:1 a) (dégradation générale notable) et 4:2 a) (évaluation des facteurs permettant d'établir l'existence d'un dommage grave).³⁸ Les questions soumises aux États-Unis par l'Australie au cours des consultations au titre du Mémoire d'accord, qui ont été amplement débattues, y compris avec la Nouvelle-Zélande, recouvraient aussi les obligations des États-Unis au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes.³⁹ Là encore, les réponses des États-Unis à ces questions, orales ou écrites, montraient qu'ils savaient parfaitement quelles étaient les obligations dont les plaignants alléguaient qu'elles avaient été violées.

33. L'importance des consultations a été reconnue par l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Inde - Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*. L'Organe d'appel a déclaré en effet:

"Car les allégations qui sont formulées et les faits qui sont établis pendant les consultations influent beaucoup sur la teneur et la portée de la procédure de groupe spécial ultérieure."⁴⁰

34. En conclusion, la Nouvelle-Zélande ne voit donc pas en quoi un prétendu défaut de précision des allégations indiquées dans la demande d'établissement d'un groupe spécial a pu affecter le droit des États-Unis de se défendre. Les États-Unis connaissent depuis un certain temps dans le détail les allégations juridiques avancées par la Nouvelle-Zélande.

³⁶ Questions n° 2 à 5 de la Nouvelle-Zélande (jointes en tant qu'Annexe 11 de la Nouvelle-Zélande).

³⁷ Questions n° 2, 3, 12, 13, 27 et 28 de la Nouvelle-Zélande (jointes en tant qu'Annexe 12 de la Nouvelle-Zélande). En outre, les questions n° 8, 10, 14, 15 et 16 touchaient à des questions déjà soulevées au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes qui avaient eu lieu précédemment. Les autres questions se rapportaient pour la plupart aux dispositions citées dans la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande à propos desquelles les États-Unis ne disent pas avoir subi de préjudice.

³⁸ Questions n° 6, 9, 11, 13 et 23 de l'Australie. Voir aussi les questions n° 1, 2, 7, 8, 10 à 12, 17 à 19 et 27, à propos des autres paragraphes des articles 2 à 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Les questions présentées par l'Australie au cours des consultations au titre de l'article 12:3 du 4 mai 1999 sont jointes à la première communication écrite de l'Australie en tant que pièce n° 25.

³⁹ Voir en particulier les questions n° 1, 5, 7, 13 à 15, 18 à 20 et 31. Les questions soumises par l'Australie au cours des consultations au titre du Mémoire d'accord sont jointes à la première communication écrite de l'Australie en tant que pièce n° 27.

⁴⁰ WT/DS50/AB/R, 19 décembre 1997, paragraphe 94.

3. *Le Groupe spécial a déjà remédié à tout préjudice éventuel*

35. Les États-Unis n'ont pas démontré que les insuffisances alléguées de la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande étaient telles que l'on pouvait considérer que la demande n'était pas valide et ne pouvait donc pas constituer la base du mandat du Groupe spécial. En outre, en faisant valoir qu'il pourrait être remédié au préjudice qu'ils auraient pu subir en prorogeant le délai de présentation de leur première communication, les États-Unis ont reconnu qu'une telle prorogation suffirait pour réparer cet éventuel préjudice. À supposer que le Groupe spécial admette les insuffisances alléguées de la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande, il est donc manifeste qu'elles ne justifient pas l'adoption d'une décision selon laquelle la procédure du groupe spécial n'est pas fondée en droit et ne saurait suivre son cours.

36. L'article 12:1 du Mémoire d'accord prescrit aux groupes spéciaux de suivre les procédures de travail énoncées à l'Appendice 3 du Mémoire d'accord. Mais il les autorise par ailleurs à ne pas les suivre après avoir consulté les parties au différend. Il laisse ainsi aux groupes spéciaux "une marge discrétionnaire pour s'occuper, toujours dans le respect des droits de la défense, des situations particulières qui peuvent se poser dans un cas particulier et qui n'ont pas été expressément prévues".⁴¹ Dans la présente affaire, le Groupe spécial a prorogé le délai prévu pour la réception de la première communication des États-Unis en dépit des objections des plaignants⁴², usant de la marge discrétionnaire qui lui est laissée, après avoir consulté les parties. La Nouvelle-Zélande estime que le Groupe spécial a donc remédié à tout préjudice éventuel que les États-Unis prétendaient avoir subi. Il n'y a donc aucun motif de rendre une décision allant dans le sens de celle que demandent les États-Unis, à savoir que la présente procédure de groupe spécial n'est pas fondée en droit et ne saurait suivre son cours.

C. *Exclusion de la loi des États-Unis du champ du mandat du Groupe spécial*

37. Les États-Unis font valoir que la Nouvelle-Zélande allègue dans sa première communication que la Loi sur les sauvegardes des États-Unis est incompatible à première vue avec les obligations des États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes.⁴³ Les États-Unis estiment que la compatibilité de la loi des États-Unis ne relève pas du mandat du Groupe spécial et demandent que le Groupe spécial décide en conséquence qu'elle déborde le cadre du présent différend.⁴⁴

38. La Nouvelle-Zélande ne voit pas sur quoi est fondée l'allégation des États-Unis sur ce point. Elle ne demande nullement au Groupe spécial de se prononcer sur la compatibilité de la loi des États-Unis avec l'Accord sur les sauvegardes.

39. La Nouvelle-Zélande fait valoir que les États-Unis appliquent à tort un critère de la "cause substantielle" qui ne figure pas dans l'Accord sur les sauvegardes.⁴⁵ L'application de ce critère par l'ITC est incompatible avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Comme il est dit clairement dans la première communication de la Nouvelle-Zélande, c'est la constatation de l'ITC fondée sur ce critère qui n'est pas conforme aux règles de l'Accord sur les sauvegardes. De l'avis de la Nouvelle-Zélande, il est bien dans le mandat du Groupe spécial d'examiner la compatibilité de cette

⁴¹ *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, 16 janvier 1998, page 68, note 138. Voir également *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, plainte déposée par le Canada, rapport du Groupe spécial (WT/DS48/R/CAN, 18 août 1997), paragraphe 8.18 et plainte des États-Unis, rapport du Groupe spécial (WT/DS26/R/USA, 18 août 1997), paragraphe 8.14. L'approche du groupe spécial a été jugée "raisonnable" par l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Communautés européennes – Hormones* (paragraphe 152).

⁴² Lettre adressée aux parties par le Secrétaire du Groupe spécial, 10 mai 2000, dernier paragraphe.

⁴³ Demande de décisions préliminaires, paragraphe 16.

⁴⁴ Demande de décisions préliminaires, paragraphe 20.

⁴⁵ Première communication de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.73 à 7.76.

constatation, ainsi que du critère de la cause substantielle utilisé par l'ITC, avec l'Accord sur les sauvegardes.

40. Conformément à l'article 7 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, le Groupe spécial doit examiner "la question portée devant l'ORD". À propos de l'affaire *Guatemala - Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*, la "question" soumise à un groupe spécial se compose de deux éléments: *les mesures spécifiques en cause et le fondement juridique de la plainte*.⁴⁶

41. La mesure précise en cause dans la présente affaire est celle qui est indiquée dans la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande, à savoir la mesure de sauvegarde définitive imposée en vertu de la "Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau" et du "Mémoire d'accord du 7 juillet 1999 – Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet de la viande d'agneau".⁴⁷

42. D'après les documents dont il est fait mention dans le mandat du Groupe spécial, il est clair que l'objet du présent différend est l'imposition d'une mesure de sauvegarde définitive sur les importations de viande d'agneau et la procédure de droit interne des États-Unis qui a conduit à l'imposition de la mesure, y compris l'enquête de l'ITC, les constatations et conclusions de l'ITC, et la procédure qui débouche sur la détermination finale du Président des États-Unis. Ces éléments, ainsi que les allégations concernant leur compatibilité avec l'Accord sur les sauvegardes, sont la "question portée devant l'ORD". Telle est la base du mandat du Groupe spécial.

43. Parmi les constatations et conclusions de l'ITC que recouvre le mandat du Groupe spécial figurent celles qui ont trait au critère de la cause substantielle. Comme la Nouvelle-Zélande l'a relevé dans sa première communication, le recours aux critères de la cause substantielle par l'ITC est fondé sur l'article 202 B) 1) B de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur.⁴⁸ Il s'agit là simplement de l'énoncé d'un fait. Il n'est pas nécessaire que le Groupe spécial constate que la loi des États-Unis relève de son mandat. En fait, la Nouvelle-Zélande ne lui a jamais rien demandé de tel. Ce qui est certain, en revanche, c'est que la question de la compatibilité avec l'Accord sur les sauvegardes du critère de la cause substantielle utilisé par l'ITC relève tout à fait du mandat du Groupe spécial.

D. Renseignements commerciaux confidentiels

44. Contrairement à ce que les États-Unis ont donné à entendre, la Nouvelle-Zélande n'a pas demandé de renseignements commerciaux confidentiels qui avaient été soumis à l'ITC mais qui ne lui avaient jamais été dévoilés. La position de la Nouvelle-Zélande au sujet des renseignements commerciaux confidentiels est exposée dans les paragraphes 7.22 à 7.25 de la première communication de la Nouvelle-Zélande. N'ayant pas divulgué les renseignements sur lesquels les autorités compétentes nationales se sont fondées, les États-Unis ne peuvent pas les invoquer pour étayer les conclusions de l'ITC et de l'Administration des États-Unis établissant qu'ils ont respecté leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes ou du GATT de 1994.

⁴⁶ WT/DS60/AB/R, 2 novembre 1998, paragraphe 72.

⁴⁷ Première communication de la Nouvelle-Zélande, pièce n° 5 de la Nouvelle-Zélande.

⁴⁸ Première communication de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.73.

E. Conclusion

45. La Nouvelle-Zélande a démontré que les allégations avancées par les États-Unis dans leur demande de décisions préliminaires étaient dénuées de fondement. La demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande est tout à fait suffisante pour satisfaire aux prescriptions du Mémorandum d'accord. De plus, la demande des États-Unis tendant à ce que le Groupe spécial rende une décision indiquant que la Loi sur les sauvegardes doit être exclue du champ du mandat du Groupe spécial ne repose sur rien. Enfin, la Nouvelle-Zélande a réitéré sa position au sujet des renseignements commerciaux confidentiels.

ANNEXE 2-4

DÉCLARATION ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE CONCERNANT LES DEMANDES DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES

(25 mai 2000)

Monsieur le Président, Messieurs les membres du Groupe spécial, Mesdames et Messieurs les représentants des États-Unis et de notre coplaignant l'Australie, Mesdames et Messieurs les membres du Secrétariat.

1. La Nouvelle-Zélande a exposé en détail ses vues au sujet des demandes des États-Unis dans une communication écrite qui a été transmise au Groupe spécial la semaine dernière. Je ne les répéterai donc pas intégralement dans cette déclaration, et je me contenterai de rappeler l'essentiel de notre position à propos de chacune des demandes des États-Unis.

La demande satisfait au critère requis en l'espèce

2. La Nouvelle-Zélande ne peut pas admettre que sa demande d'établissement d'un groupe spécial en l'espèce ne satisfaisait pas aux critères énoncés à l'article 6:2 du Mémoire d'accord, ni que cette demande ait causé un préjudice aux États-Unis. Le retard mis par les États-Unis à présenter cette demande, donne à penser que le préjudice éventuel qu'ils ont subi était dû à ce retard. En outre, même à supposer que les États-Unis aient subi un préjudice comme ils le prétendent, le problème a été réglé puisque le Groupe spécial a décidé de proroger le délai de présentation de leur première communication écrite. Enfin, la présentation des objections des États-Unis à l'égard de la demande d'établissement d'un groupe spécial à une date aussi tardive montre bien que l'on se trouve ici devant une manœuvre procédurière à but tactique, qui avait pour seul objet de mettre la Nouvelle-Zélande en désavantage pour la préparation de cette audience du Groupe spécial.

3. La décision prise par l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, dont au reste les États-Unis ont déformé les constatations, montre clairement que ce qui compte pour déterminer si une demande d'établissement de groupe spécial est suffisante ce sont les circonstances propres à chaque cas, et que ce qu'il faut indiquer avec suffisamment de clarté ce sont les *allégations* du plaignant et non des arguments détaillés.¹

4. Les circonstances propres à la présente affaire sont les suivantes: la Nouvelle-Zélande s'élevait contre la violation par les États-Unis des obligations qui leur incombent au titre de tous les alinéas des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Donner plus de précisions signifiait que la Nouvelle-Zélande aurait dû présenter ses arguments dans le détail, ce dont il est admis que les Membres ne sont pas censés faire. En outre, il aurait été superflu de préciser dans la demande qu'il y avait eu violation de chacun des alinéas des articles 2 et 4. Quant à l'article 3, il contient une seule obligation expresse, qui concerne la publication d'un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles sont arrivées les autorités compétentes sur tous les points de fait et de droit pertinents, et c'est là celle que la Nouvelle-Zélande reproche aux États-Unis d'avoir violé.

5. Comme nous l'avons fait observer, la pratique même des États-Unis montre que l'énumération, dans une demande d'établissement de groupe spécial, des dispositions des Accords de l'OMC dont il est allégué qu'ils ont été violés, peut être suffisante. En fait, la Nouvelle-Zélande a fait

¹ Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers (WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999), paragraphe 123.

plus que ce que les États-Unis avaient fait dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*² et l'affaire *Mexique – Sirop de maïs à haute teneur en fructose*.³

Aucun préjudice n'a été causé aux États-Unis

6. Même si la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande était insuffisante, les États-Unis n'ont pas démontré qu'il avait été porté atteinte à leur capacité de se défendre au cours de la procédure du Groupe spécial. En fait, ils savaient dans le détail quel était le fondement juridique de la plainte dès la présentation de la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande.⁴

7. Les États-Unis allèguent que la simple énumération, dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes leur a causé un préjudice. Ils prétendent qu'ils ne pouvaient pas savoir, parmi les obligations multiples que contiennent ces dispositions, sur lesquelles porteraient les allégations de la Nouvelle-Zélande.⁵ Or, je vois mal comment lorsque, comme dans le cas présent, une partie avance des allégations au titre de chacun des multiples alinéas des articles 2 et 4, et de la seule obligation expresse de l'article 3 on peut dire qu'un préjudice a été causé de ce fait.

8. On pourrait concevoir qu'une partie subisse un préjudice pour préparer ses moyens de défense dans le cas inverse, c'est-à-dire si les États-Unis disaient avoir déduit de la demande d'établissement d'un groupe spécial que seuls ces alinéas seraient invoqués pour s'apercevoir ensuite que des allégations additionnelles étaient présentées dans la première communication. En pareil cas, les États-Unis seraient parfaitement en droit de prétendre que les allégations additionnelles contenues dans la communication portent atteinte à leur capacité de se défendre et qu'elles ne doivent pas être prises en compte par le Groupe spécial.

9. Mais tel n'était pas le cas en l'espèce. La demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande, qui contenait l'énumération des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes dans leur totalité, signifiait que toutes les obligations des États-Unis au regard de ces dispositions allaient être en cause. Et c'est exactement ce qui s'est produit. Le temps passé par les États-Unis pour préparer leurs moyens de défense à propos de l'une quelconque de ces obligations semblerait donc bien employé. Où se trouve le désavantage?

10. Par ailleurs, les États-Unis avaient été informés de toute la portée des allégations des plaignants avant la demande d'établissement d'un groupe spécial, au cours des consultations organisées et au titre de l'Accord sur les sauvegardes et au titre du Mémoire d'accord. La demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande ne faisait en fait que confirmer que les questions qui avaient été soulevées au cours des consultations étaient en cause. Les États-Unis ont participé au débat sur ces questions au cours des consultations et ont même présenté des réponses écrites aux questions soulevées par les plaignants au sujet des points dont ils allèguent aujourd'hui ne

² Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les États-Unis, *Canada – Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers* (WT/DS103/4, 3 février 1998).

³ Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les États-Unis, *Mexique – Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose en provenance des États-Unis* (WT/DS132/2, 14 octobre 1998).

⁴ Dans leur communication en tant que tierce partie, les Communautés européennes ont précisé qu'elles convenaient avec la Nouvelle-Zélande que, dans les circonstances de la cause, les États-Unis étaient informés du fondement juridique exact de la plainte, conformément aux prescriptions du paragraphe 12 du Mémoire d'accord.

⁵ Lettre des États-Unis au Président datée du 5 mai 2000, paragraphe 9.

pas avoir eu connaissance auparavant.⁶ Les débats, comme les réponses écrites, montrent clairement que les États-Unis connaissaient le fondement des allégations exposées par la Nouvelle-Zélande dans sa première communication écrite.

Tierces parties

11. De même, il n'a pas été démontré qu'il avait été porté préjudice aux intérêts des tierces parties. Les Communautés européennes, dans leur communication en qualité de tierces parties, indiquent qu'elles ont été désavantagées par la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande car elles ne connaissaient pas le fondement juridique exact des allégations au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes.⁷ Mais elles n'ont présenté aucun élément de preuve de ce désavantage. Leur allégation est donc fondée exactement sur les mêmes éléments que celle de la Corée dans l'affaire *Corée – Certains produits laitiers*, laquelle a été rejetée par l'Organe d'appel qui a considéré que la Corée n'avait donné "aucune précision à l'appui de ses dires" au sujet de la violation alléguée.⁸

12. Comme on l'a déjà dit à propos des allégations des États-Unis, les Communautés européennes connaissaient dans le détail le fondement juridique des allégations de la Nouvelle-Zélande dès la présentation de la demande d'établissement d'un groupe spécial. Les articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes sont énumérés dans la demande de la Nouvelle-Zélande et nos allégations concernent tous les alinéas de ces articles. Les Communautés européennes ne peuvent donc pas avoir subi un préjudice du fait de la demande.

Il a déjà été remédié à tout préjudice éventuel

13. En fait, même si les États-Unis avaient subi un préjudice en ce sens qu'il avait été porté atteinte à leur capacité de se défendre au cours de la procédure du groupe spécial parce que la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande contenait une simple énumération des dispositions dont il était allégué qu'elles avaient été violées, la prorogation par le Groupe spécial du délai de réception de la première communication écrite des États-Unis a permis de remédier à ce préjudice.

Les objections n'ont pas été invoquées en temps voulu

14. Pour toutes les raisons qui précèdent, la demande des États-Unis est dénuée de fondement. Mais j'aimerais attirer l'attention du Groupe spécial sur une autre question. Les États-Unis ont délibérément attendu une date tardive pour soulever des exceptions de procédure à l'égard de la demande d'établissement du Groupe spécial. Ils connaissaient le contenu de la demande depuis octobre de l'année dernière et n'ont fait état de difficultés ni devant l'ORD, ni à la réunion d'organisation du Groupe spécial ni, à aucun autre moment, auprès de la Nouvelle-Zélande. Nous estimons que cette attitude est incompatible avec la décision rendue par l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Sociétés de ventes à l'étranger* selon laquelle les manquements allégués aux règles de procédure doivent être portés à l'attention du plaignant et de l'ORD ou du Groupe spécial à un stade précoce de la procédure afin de promouvoir le règlement équitable, prompt et efficace du différend.⁹

⁶ Lettre de la Mission permanente des États-Unis à la Mission permanente de l'OMC en date du 23 juillet 1999, jointe en tant qu'annexe 11 de la Nouvelle-Zélande à la réponse de la Nouvelle-Zélande à la demande de décisions préliminaires des États-Unis.

⁷ Paragraphe 11.

⁸ *Corée – Certains produits laitiers*, paragraphe 131.

⁹ États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger" (WT/DS108/AB/R, 24 février 2000), paragraphe 166.

La chose revêt une importance encore plus grande lorsque le différend porte sur des mesures prises au titre de l'Accord sur les sauvegardes.

15. Les États-Unis n'auraient pas subi de préjudice s'ils avaient soulevé des exceptions de procédure à l'égard de la demande à un stade beaucoup plus précoce. En revanche, le fait que cette exception a été invoquée à un stade tardif désavantageait fortement la Nouvelle-Zélande. Pour promouvoir le règlement prompt et efficace du différend, la Nouvelle-Zélande avait déjà accepté une modification du calendrier du Groupe spécial qui lui laissait moins de dix jours ouvrables entre la réception de la première communication écrite des États-Unis et la présentation de son cas au cours de la présente audience. Le temps déjà réduit qu'elle avait eu pour se préparer à cette audience, l'a été encore plus puisqu'il lui a fallu rédiger une communication additionnelle en peu de temps afin de répondre à la demande de décisions préliminaires des États-Unis et que le délai de présentation de la première communication des États-Unis a été prorogé.

16. La Nouvelle-Zélande a donc été désavantagée lorsqu'elle a présenté son allégation au cours de la procédure du Groupe spécial. Les États-Unis en revanche n'ont subi aucun préjudice. Comme l'Organe d'appel l'a dit à propos de l'affaire *Sociétés de ventes à l'étranger*, les manœuvres procéduriales ne devraient pas empêcher le règlement équitable, prompt et efficace des différends commerciaux. En conséquence, de l'avis de la Nouvelle-Zélande, le Groupe spécial devrait rejeter la demande présentée par les États-Unis sollicitant une décision concluant à l'insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial en l'espèce.

Exclusion de la loi des États-Unis du champ du mandat du Groupe spécial

17. Comme nous l'avons indiqué dans notre communication écrite à propos de cette question, la Nouvelle-Zélande ne voit pas sur quoi les États-Unis se fondent pour demander que le Groupe spécial rende une décision établissant que la Loi sur les sauvegardes des États-Unis déborde le cadre du présent différend.¹⁰ En fait, la Nouvelle-Zélande n'a jamais demandé que le Groupe spécial rende une constatation au sujet de la compatibilité de cette loi avec l'Accord sur les sauvegardes. Ce qu'elle demande au Groupe spécial de constater c'est que le critère de la "cause substantielle" appliqué par l'ITC au cours de l'enquête en matière de sauvegarde n'est pas justifié au regard de l'Accord sur les sauvegardes, et est donc contraire aux obligations contractées par les États-Unis dans le cadre de l'OMC.

18. D'après les documents auxquels il est fait référence dans le mandat du Groupe spécial, il est clair que l'objet du présent différend est l'imposition d'une mesure de sauvegarde sur les importations de viande d'agneau et la procédure de droit interne qui a conduit à l'imposition de la mesure. Cette procédure englobe l'enquête menée par l'ITC et ses constatations et conclusions, et la procédure qui débouche sur la détermination finale du Président des États-Unis. Ces constatations et conclusions quant à elles englobent celles qui touchent au critère de la cause substantielle utilisé par l'ITC.

Renseignements confidentiels

19. La Nouvelle-Zélande a précisé dans la communication écrite qu'elle a présentée en réponse à la demande de décisions préliminaires des États-Unis que, contrairement à ce que les États-Unis donnaient à entendre, elle ne leur avait pas demandé en fait de divulguer de renseignements commerciaux confidentiels.¹¹ Notre position au sujet des renseignements confidentiels est exposée dans notre première communication écrite.¹² Cette position est que les États-Unis ne peuvent pas

¹⁰ Réponse de la Nouvelle-Zélande à la demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphe 38.

¹¹ Paragraphe 44.

¹² Paragraphes 7.22-7.25.

s'appuyer sur des renseignements que l'ITC n'a pas divulgués pour étayer les conclusions de l'ITC afin de démontrer que les obligations des États-Unis au regard de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 ont été respectées. Ils ne peuvent pas non plus s'appuyer sur des renseignements que l'Administration américaine n'a pas divulgués afin de démontrer que la mesure est conforme à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

Conclusion

20. En conclusion, les allégations présentées par les États-Unis dans leur demande de décisions préliminaires devraient être rejetées.

ANNEXE 2-5

PREMIÈRE DÉCLARATION ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(25 mai 2000)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs membres du Groupe spécial, représentants des États-Unis, de l'Australie en qualité de coplaignant, et membres du Secrétariat:

1. La présente affaire porte sur l'interprétation de dispositions importantes de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994. Ce qui est en cause, c'est le droit pour les Membres à ce que des mesures de sauvegarde ne leur soient appliquées que dans le strict respect des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. En l'espèce, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde qui n'est pas conforme à ces obligations. C'est pourquoi la Nouvelle-Zélande a porté cette question à la connaissance du Groupe spécial.

2. Dans mon exposé ce matin, je ne m'étendrai pas sur ce qui a été dit dans la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande. En revanche, je ferai un bref résumé des points essentiels de l'argumentation de la Nouvelle-Zélande avant de traiter plus particulièrement les questions-clés qu'il appartient au Groupe spécial de trancher. Ce faisant, je formulerai quelques observations sur les arguments soulevés par les États-Unis dans leur première communication écrite. Cela étant, je voudrais commencer par certaines observations de caractère général sur la démarche adoptée par les États-Unis pour répondre à l'allégation de la Nouvelle-Zélande.

3. Dans la présente affaire, les questions essentielles sont celles de savoir si les institutions compétentes des États-Unis ont mené l'enquête et établi les déterminations qui sont requises par l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994 avant d'appliquer la mesure en cause, et s'ils ont appliqué cette mesure conformément aux dispositions pertinentes de ces accords. L'enquête et le rapport de l'ITC sont bien évidemment au centre du débat.

4. Dans leur première communication écrite, les États-Unis passent tout simplement à côté de la question. Ils réfutent des arguments que la Nouvelle-Zélande n'a pas fait valoir, et ne réfutent pas ceux qu'elle a avancés. Ils considèrent que la Nouvelle-Zélande cherche à défendre à nouveau le dossier qui a été soumis à l'ITC, et, de ce fait, donnent une interprétation erronée de ses arguments. En particulier, selon les États-Unis, la Nouvelle-Zélande "vise, à tort, à inciter le Groupe spécial à donner une interprétation *de novo* personnelle du dossier"¹, en contradiction avec le critère d'examen pertinent.

5. Ce n'est bien entendu pas la position de la Nouvelle-Zélande. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a souligné que l'ITC n'avait ni établi les déterminations, ni présenté l'analyse ou le raisonnement que requiert l'Accord sur les sauvegardes. Ce n'est pas là présenter les faits sous un jour nouveau; c'est affirmer, en s'appuyant sur des références au rapport de la Commission, que les obligations spécifiques de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 n'ont pas été respectées.

6. En outre, compte tenu des allégations qu'ils formulent au sujet de l'allégation de la Nouvelle-Zélande, la propre réponse des États-Unis est curieuse. Dans leur première communication écrite, les États-Unis décrivent le rapport qu'ils auraient souhaité voir écrit par l'ITC, et non pas celui qu'elle a effectivement écrit. Ils comblent des lacunes du rapport et s'efforcent d'attribuer à la Commission des arguments et des conclusions qui ne se trouvent tout simplement pas dans le rapport.

¹ Paragraphe 44.

Ce faisant, ils déforment les constatations de l'ITC. À cet égard, la Nouvelle-Zélande suggère respectueusement que le Groupe spécial examine attentivement la façon dont les États-Unis, dans leur première communication écrite, fondent prétendument leurs arguments sur le rapport de l'ITC.

7. Deux exemples illustreront cette affirmation, l'un qui a trait à la menace de dommage grave et l'autre, au lien de causalité. Premièrement, au paragraphe 78, les États-Unis indiquent que "[l]'essentiel de la détermination de l'existence d'une menace établie par l'ITC repose sur des éléments de preuve du dossier qui étaient quatre constatations principales". Ces "constatations" sont ensuite énumérées aux paragraphes 79 à 82. Les membres du Groupe spécial ont peut-être pensé, comme nous l'avons fait, que cette référence à des "constatations" renvoyait à des "constatations" établies par l'ITC. Le premier indice donnant à penser qu'il n'en est rien vient du fait qu'aucune référence relative à ces "constatations" n'est mentionnée en note de bas de page. Et, poursuivant nos recherches, nous avons découvert qu'aucune de ces prétendues "constatations" n'était en fait une "constatation" de la Commission. Il s'agit de "constatations" remaniées par les États-Unis dans leur première communication écrite aux fins de la présente affaire, une tentative d'accomplir le travail que la Commission n'a pas fait.

8. Deuxièmement, au paragraphe 110 de leur première communication écrite, les États-Unis affirment que "[l]'ITC n'a pas constaté qu'un accroissement des importations était l'une des différentes causes à l'origine de la baisse des prix et de la diminution des volumes de ventes dans la branche de production nationale". Il y a cette fois une note de bas de page. Elle renvoie le lecteur à la page I-26 du rapport de l'ITC. Là, la seule affirmation de la Commission à laquelle il est concevable que les États-Unis puissent faire référence est la suivante: "nous constatons que l'accroissement des importations est une cause importante, *et une cause qui ne l'est pas moins qu'aucune autre cause*, de la menace de dommage grave pour la branche de production nationale de viande d'agneau". (pas d'italique dans l'original) Ainsi, la référence contredit en fait la déclaration figurant dans le texte. Et, effectivement, dans le texte qui précède la page I-26, on trouve répertoriés tous les facteurs autres que l'accroissement des importations dont la Commission a estimé qu'ils causaient une menace de dommage grave, mais qui étaient d'une importance égale ou inférieure à cet accroissement.

9. Ainsi, on voit bien, M. le Président, qu'une lecture attentive du véritable rapport de l'ITC montre que la Commission n'a pas fait ce que les États-Unis prétendent maintenant qu'elle a fait.

10. La façon cavalière dont les États-Unis traitent les faits et le rapport de l'ITC va de pair avec la manière dont ils traitent la loi. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a souligné qu'au vu de la nature exceptionnelle de la mesure de sauvegarde, il fallait interpréter l'Accord sur les sauvegardes de manière stricte², point sur lequel les CE ont exprimé leur accord dans leur communication en qualité de tierce partie.³ Les États-Unis ne l'ont pas contesté dans leur première communication écrite et admettraient apparemment qu'il soit légitime d'interpréter strictement l'Accord sur les sauvegardes.

11. Cependant, dans la pratique, les États-Unis s'écartent fondamentalement de la méthode d'interprétation correcte des obligations en matière de sauvegarde dans le cadre des accords de l'OMC. Les interprétations nouvelles, extravagantes et verbeuses des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes que les États-Unis proposent dans leur argumentation convertiraient les mesures d'urgence en action de routine. Ils transformeraient des mesures conçues pour accorder un répit provisoire dans des circonstances exceptionnelles en mesures qui protégeraient une branche de production nationale des effets de facteurs intérieurs ou des fluctuations qui se produisent couramment sur certains marchés.

² Paragraphe 7.19.

³ Paragraphe 3.

12. En bref, M. le Président, les arguments des États-Unis en l'espèce, développés pour justifier un processus intérieur auquel ils semblent particulièrement attachés, font fi de l'objet et du but même des règles relatives aux mesures d'urgence de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

Résumé de l'argumentation de la Nouvelle-Zélande

13. Comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande dans sa première communication écrite, la régression prolongée de la branche de production de viande d'agneau des États-Unis, qui a été causée par des facteurs intérieurs, a été utilisée par l'ITC pour justifier l'imposition d'une mesure de sauvegarde sur les importations de viande d'agneau. En bref, ces importations devaient servir de bouc émissaire pour les problèmes auxquels se trouvait confrontée la branche de production de viande d'agneau des États-Unis. Ce faisant, les États-Unis ont fait abstraction du fait que l'accroissement des importations répondait à une demande dans le pays qui n'était pas satisfaite par la production nationale pour les mêmes raisons qui causaient sa régression. Les importations répondaient à des circonstances qui se produisaient dans la branche de production de viande d'agneau des États-Unis, elles n'étaient pas la cause de ces circonstances.

14. Sachant qu'ils ne pouvaient pas justifier leur position sur la base du véritable rapport de l'ITC, les États-Unis ont cherché, dans leur première communication écrite, à se concentrer sur un petit créneau de la période visée par l'enquête retenue par l'ITC, principalement une période de 15 mois en 1997-1998. Cependant, comme la Nouvelle-Zélande le soulignera ultérieurement dans la présente déclaration, non seulement les États-Unis font une description de ce qui s'est passé durant cette période qui est de nature à induire en erreur, mais ils cherchent aussi à justifier la décision de la Commission en s'appuyant sur un raisonnement qui n'est pas celui de l'ITC. En outre, en s'efforçant d'utiliser cette nouvelle base pour confirmer la détermination établie par la Commission, les États-Unis font une application erronée de la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures*.⁴

15. M. le Président, les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 de cinq façons fondamentales différentes.

Premièrement, les États-Unis n'ont pas mis en évidence une "évolution imprévue des circonstances" ayant provoqué un accroissement des importations, nonobstant le fait qu'en vertu de l'article XIX du GATT de 1994, cette "évolution imprévue des circonstances" est une condition préalable à l'adoption d'une mesure de sauvegarde.

Deuxièmement, les États-Unis ont défini leur "branche de production nationale" aux fins de l'enquête en matière de sauvegarde d'une façon qui n'a aucun fondement dans l'article 2:1 et l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.

Troisièmement, les États-Unis sont parvenus à la conclusion qu'il existait une "menace de dommage grave" sans respecter l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes d'établir "l'imminence évidente" du dommage grave.

Quatrièmement, les États-Unis n'ont pas constaté que la menace de dommage grave alléguée était causée par un accroissement des importations car ils ont appliqué un critère de détermination du lien de causalité qui ne peut pas être justifié au regard de l'article 2:1 et de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.

⁴ Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures (WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999).

Cinquièmement, en adoptant la mesure de sauvegarde effective appliquée à l'égard de la Nouvelle-Zélande, les États-Unis n'ont pas satisfait à l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes de n'appliquer ce type de mesure "que dans la mesure nécessaire" pour prévenir un dommage grave et pour faciliter l'ajustement, et ils n'ont pas non plus présenté de justification à leur mesure.

Enfin, la Nouvelle-Zélande a également allégué que les États-Unis ne respectaient pas leurs obligations dans le cadre des articles 2:2 et 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes et des articles Ier et II du GATT. De surcroît, compte tenu des renseignements à présent divulgués par les États-Unis dans leur première communication écrite, la Nouvelle-Zélande fera également valoir qu'ils manquent aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

16. M. le Président, je voudrais maintenant analyser chacun de ces arguments plus en détail. Cependant, à titre préliminaire, je voudrais souligner que les obligations qui découlent de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 sont des obligations qu'un Membre doit respecter pour déterminer s'il convient de prendre une mesure de sauvegarde ou lorsqu'il adopte cette mesure. Les États-Unis ne peuvent pas maintenant, dans le cadre de la présente procédure, se substituer à l'ITC et corriger les défauts que comporte le raisonnement ou l'analyse de la Commission.

Évolution imprévue des circonstances

17. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a souligné que nulle part dans le rapport de l'ITC, on ne trouve une référence quelconque à une "évolution imprévue des circonstances" ayant entraîné un accroissement des importations, sans même parler d'une éventuelle tentative de mettre en évidence ce qu'a pu être cette évolution.⁵ Pourtant, l'existence d'une telle "évolution imprévue des circonstances" est une condition préalable énoncée à l'article XIX du GATT de 1994. Ce n'est pas un problème, disent les États-Unis dans leur première communication écrite, cette évolution imprévue des circonstances est apparemment implicite dans le rapport de l'ITC⁶, même si la Commission n'emploie nulle part l'expression "évolution imprévue des circonstances".

18. Or, les "changements notables, inattendus", désignés par les États-Unis comme constituant une "évolution imprévue des circonstances", se révèlent n'être rien d'autre qu'un accroissement des importations. Ainsi les États-Unis s'efforcent d'établir que la condition nécessaire relative à l'"évolution imprévue des circonstances", exigée par l'article XIX du GATT, est remplie en montrant qu'il y a eu un accroissement des importations, condition prescrite par l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

19. Si cet argument était correct, l'Organe d'appel n'aurait alors pas eu besoin de conclure, tant dans l'affaire *Argentine – Chaussures* que dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*⁷, que la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances" de l'article XIX du GATT est une obligation à laquelle les Membres restent soumis. Il aurait suffi de montrer que les importations s'étaient accrues. En effet, ayant échoué, en qualité de tierce partie dans les affaires *Argentine – Chaussures* et *Corée - Produits laitiers*, à supprimer la nécessité d'une "évolution imprévue des circonstances" des obligations auxquelles ils sont soumis dans le cadre de l'OMC, les États-Unis s'efforcent de réaliser ce même objectif au moyen d'un argument différent dans la présente affaire.

⁵ Paragraphe 7.31.

⁶ Paragraphe 60.

⁷ Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers (WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999).

20. En outre, comme les CE l'ont souligné dans leur communication en qualité de tierce partie⁸, l'argument des États-Unis est absurde. L'article XIX du GATT prévoit que, pour qu'une mesure de sauvegarde soit appliquée, il faut que l'accroissement des importations d'un produit ait lieu "par suite" de l'"évolution imprévue des circonstances". Les États-Unis font donc valoir que l'accroissement des importations de viande d'agneau s'est produit par suite d'un accroissement des importations de viande d'agneau, ce qui est tout simplement une tautologie. Et, comme les CE l'ont également fait observer, les États-Unis ne peuvent conférer la moindre respectabilité à cet argument en évoquant l'évolution de la part relative des produits, avec le passage des produits congelés aux produits réfrigérés.

21. De fait, même s'il ne s'agissait pas d'une tautologie, les importations de viande d'agneau réfrigérée ne pourraient constituer une "évolution imprévue des circonstances". Ces importations étaient présentes sur le marché des États-Unis au moins depuis 1990. Elles faisaient suite à l'évolution des circonstances sur le marché des États-Unis et ne constituaient pas une "évolution imprévue des circonstances". Les importations de viande d'agneau réfrigérée se sont accrues pour répondre à la demande intérieure insatisfaite et, comme l'ITC elle-même l'a reconnu, pour répondre à de nouvelles demandes. La branche de production nationale des États-Unis était incapable de satisfaire cette demande en raison d'une contraction de la production intérieure d'agneaux. Ainsi, même si les importations de viande d'agneau réfrigérée pouvaient en principe être considérées comme une "évolution imprévue des circonstances", elles étaient en fait prévisibles et prévues.

22. En tout état de cause, les arguments des États-Unis sur cette question ne sont rien d'autre qu'une rationalisation *ex post facto*. Il s'agit d'une tentative pour trouver dans le rapport de l'ITC une quelconque évolution des circonstances qui puisse être qualifiée d'"imprévue" pour justifier la conformité à l'article XIX du GATT de 1994. Mais pour ce faire, les États-Unis sont obligés de faire une présentation erronée des conclusions de la Commission.

23. Les États-Unis soutiennent que l'ITC a conclu que les produits importés et les produits d'origine nationale sont devenus plus similaires durant la période visée par l'enquête, du fait que les importations de viande d'agneau fraîche et réfrigérée se sont accrues et que la dimension des produits importés a augmenté.⁹ Les États-Unis insistent particulièrement sur le fait que la Commission aurait tenu compte de l'augmentation de la part des produits réfrigérés importés.¹⁰ Effectivement, comme l'ITC l'a clairement montré dans son analyse de la mesure correctrice, "[l]es conditions de la concurrence tant sur le marché intérieur que sur le marché mondial de la viande d'agneau ont changé sur *plusieurs* plans importants au cours des dernières années".¹¹ (pas d'italique dans l'original) Ces "plusieurs plans importants" comprenaient non seulement la proportion croissante de produits réfrigérés, mais aussi le fait que la consommation de viande d'agneau représente une portion minime de la consommation de protéines aux États-Unis, le "changement notable" provoqué par l'abrogation de la Loi sur la laine, et la chute considérable du prix des peaux qui s'est produite vers le milieu de 1998.¹² Ce qu'ont fait les États-Unis dans leur première communication écrite, c'est mettre l'accent sur l'un de ces facteurs, et alléguer qu'il s'agit d'une évolution des circonstances que l'ITC a considérée comme imprévue.

24. Mais les États-Unis ont attribué à ce facteur précis un poids que l'ITC ne lui a pas accordé. La Commission n'a pas analysé de changement "soudain" et "inattendu" de la concurrence provenant de la viande d'agneau importée. Le rapport de l'ITC de 1995 cité par les États-Unis souligne le fait que la viande d'agneau réfrigérée représentait 31 pour cent de toutes les importations de viande

⁸ Paragraphe 22.

⁹ Rapport de l'ITC, I-22.

¹⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 56 et 57.

¹¹ Rapport de l'ITC, I-32.

¹² Rapport de l'ITC, I-30.

d'agneau en 1990.¹³ Dans le cas des produits néo-zélandais, cette proportion était la même en 1997.¹⁴ L'accroissement des exportations de produits réfrigérés ne peut donc pas avoir constitué une évolution des circonstances soudaine et inattendue.

25. De fait, l'ITC n'aurait pas pu considérer qu'un passage des produits congelés aux produits réfrigérés constituait une évolution imprévue des circonstances. Lorsqu'elle a établi sa détermination selon laquelle la viande d'agneau importée et la viande d'agneau d'origine nationale étaient des produits similaires, elle a relevé que la viande d'agneau pénétrait de plus en plus sur le marché des États-Unis sous la forme de produits réfrigérés et frais.¹⁵ Ce faisant, elle a conclu que la viande d'agneau congelée et la viande d'agneau réfrigérée étaient "similaires" par rapport à la viande d'agneau d'origine nationale. Il serait incongru de conclure que le passage d'un produit similaire à un autre comportait un aspect "soudain", "inattendu", ou "imprévu".

26. Ainsi, pour s'efforcer de développer des arguments soutenant que l'accroissement des importations s'est produit par suite d'une évolution imprévue des circonstances, les États-Unis ont fait abstraction de ce que l'ITC a véritablement constaté et ont cherché à s'appuyer ce qu'elle n'a pas constaté. Ils cherchent à élaborer une argumentation à partir de choses que l'ITC a dites lorsqu'elle évaluait le lien de causalité et le produit similaire, et lorsqu'elle examinait la détermination de la mesure corrective. Mais le fait est qu'à aucun moment la Commission ne s'est posé la question de savoir si cet accroissement des importations a fait suite à une "évolution imprévue des circonstances" et il est à présent trop tard pour que les États-Unis élaborent pareille argumentation pour l'ITC.

Branche de production nationale

27. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a souligné que les États-Unis n'avaient pas appliqué les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes dans leur détermination de ce qui constituait la branche de production nationale dont il était allégué qu'elle était menacée d'un dommage grave.¹⁶ Au lieu de déterminer quelle branche de production produisait un produit "similaire ou directement concurrent" par rapport à la viande d'agneau importée, comme le prescrivent les articles 2:1 et 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis ont appliqué un critère visant à déterminer ce qui constituait la catégorie abstraite de "l'ensemble des producteurs", sans se préoccuper de savoir si les membres de cette catégorie produisaient effectivement un "produit similaire ou directement concurrent".¹⁷ Ce faisant, les États-Unis n'ont pas tenu compte des règles d'interprétation, à présent bien établies, applicables aux accords de l'OMC.

28. L'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités prescrit d'attribuer aux termes d'un traité leur sens ordinaire dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité dans son ensemble. La démarche des États-Unis consiste à interpréter les termes "l'ensemble des producteurs" isolés de leur contexte, sans tenir compte du fait que seuls les producteurs qui produisent un "produit similaire ou directement concurrent" peuvent être inclus dans la catégorie de "l'ensemble des producteurs".

29. L'approche adoptée par les États-Unis ne tient pas non plus compte du fait que l'expression "l'ensemble des" définit la sphère des producteurs dans un secteur; ce n'est pas une expression qui définit l'étendue du secteur lui-même. Elle a pour objet de faire en sorte qu'une enquête en matière de sauvegarde ne soit pas limitée à certains membres d'un secteur. Il faut au contraire viser le secteur

¹³ USITC, Lamb Meat: Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries, Inv. n° 332-357, août 1995, tableau 2-14.

¹⁴ Rapport de l'ITC, I-32.

¹⁵ Rapport de l'ITC, I-11.

¹⁶ Paragraphe 7.41.

¹⁷ Rapport de l'ITC, I-12 à I-14.

dans son ensemble. L'expression "l'ensemble des" n'a pas été conçue pour être utilisée dans le but d'étendre la participation à un secteur au-delà de ceux qui produisent des "produits similaires ou directement concurrents".

30. La détermination de la "branche de production nationale" établie par l'ITC était fondée sur son opinion selon laquelle il existait une "chaîne continue de production" depuis la matière première jusqu'au produit transformé et un "intérêt économique substantiel" entre les éleveurs et les transformateurs. Les États-Unis cherchent à justifier cette démarche au motif qu'il s'agit de l'"approche traditionnellement adoptée par l'ITC".¹⁸ Mais le fait que cette démarche soit habituelle n'est pas pertinent. La Nouvelle-Zélande n'accusait pas l'ITC d'incohérence; elle demandait au contraire, et continue de demander, comment il est possible de justifier une telle démarche au regard de l'Accord sur les sauvegardes.

31. Les États-Unis cherchent à mettre à part les affaires mentionnées par la Nouvelle-Zélande dans lesquelles les théories relatives à l'"intégration verticale" et aux "chaînes continues de production" ont été rejetées. Ils font valoir que les faits étaient différents ou bien que le rapport du groupe spécial n'a pas été adopté.¹⁹ Mais ils ne peuvent trouver aucune affaire dans laquelle leurs théories relatives à l'"intégration verticale" ou à la "chaîne continue de production" ont été appliquées. Et c'est précisément ce qu'elles demeurent: des théories qui n'ont pas été appliquées.

32. D'ailleurs, il n'aurait pas été possible de les appliquer. Les États-Unis avaient raison de se montrer si hésitants à affirmer que leur analyse, bien que n'étant pas forcément requise par l'Accord sur les sauvegardes, était néanmoins "autorisée" par celui-ci.²⁰ Les théories des États-Unis ne pourraient être "autorisées" par l'Accord sur les sauvegardes que si l'on faisait abstraction du libellé concret des articles 2:1 et 4:1 c).

Menace de dommage grave

33. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a démontré que l'ITC n'avait pas déterminé "l'imminence évidente" d'une "dégradation générale notable" constituant un dommage grave.²¹ Sa détermination concluant à l'existence d'une menace de dommage grave n'était donc pas conforme aux dispositions de l'article 2:1 et de l'article 4:1 a) et 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes. L'ITC avait mentionné divers facteurs mais ne les avait pas "évalués", contrairement à ce que prescrit l'article 4:2 a), ni n'avait "justifié le caractère pertinent des facteurs exprimés", contrairement à ce que prescrit l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes. De plus, elle n'a effectué aucune analyse prospective qui pourrait servir de base pour déterminer que ce qui se produirait à l'avenir pourrait être considéré comme une menace.

34. Les États-Unis ont dénoncé l'analyse de la Nouvelle-Zélande, soutenant qu'elle constituait une tentative de réévaluation des éléments de preuve portés à la connaissance de l'ITC.²² Mais les États-Unis se trompent. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande ne revenait pas sur ces éléments de preuve. Elle soulignait que l'ITC n'avait pas analysé les facteurs pertinents, contrairement à ce qu'elle était tenue de faire en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, et qu'elle n'avait pas non plus présenté de conclusions motivées fondées sur des éléments de preuve objectifs.

35. Cependant, la façon d'aborder la question de la menace de dommage grave que les États-Unis ont eux-mêmes adoptée n'est pas du tout claire. Au lieu de traiter séparément les questions de la

¹⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 62.

¹⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 72 à 76.

²⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 70.

²¹ Page 53.

²² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 139.

menace de dommage grave et du lien de causalité, ils en ont fait un amalgame. Bien que, poussés par un certain sentiment de culpabilité, ils indiquent que l'article 4:2 b) "donne certainement à penser que la démonstration de l'existence d'un lien de causalité peut constituer une conclusion distincte de l'établissement de l'existence d'une menace de dommage grave"²³, leur objectif est évident. En amalgamant les deux questions, les États-Unis peuvent utiliser des considérations relatives au lien de causalité pour appuyer leurs arguments concernant la menace, et utiliser des considérations relatives à la menace pour sembler justifier leur argumentation concernant le lien de causalité. S'ils avaient traité les deux questions séparément, il serait apparu clairement que l'ITC, dans un cas comme dans l'autre, n'avait pas rempli le critère.

36. Dans leur première communication écrite, les États-Unis font valoir qu'il existait une menace de dommage grave pour leur branche de production nationale en raison d'un accroissement des importations qui s'était produit dans un créneau de la période visée par l'enquête²⁴, ce qu'ils qualifient de "poussée" des importations "à la fin de la période visée par l'enquête" qui, selon les prévisions, devait continuer en 1999.²⁵ L'analyse des États-Unis est donc principalement axée sur l'accroissement des importations qui s'est produit en 1997-1998. En mettant l'accent sur la période la plus récente, ils cherchent à s'appuyer sur la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.²⁶

37. Mais les États-Unis ne retiennent qu'une partie de ce qu'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, se référant à "l'avertissement donné par l'Organe d'appel [...], à savoir qu'une analyse du dommage doit examiner l'évolution soudaine et récente des circonstances".²⁷ En fait, ce qu'a dit l'Organe d'appel, c'est que l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT exigent tous deux que "l'accroissement des importations ait été assez récent, assez soudain, assez brutal et assez important, à la fois en quantité et en qualité, pour causer ou menacer de causer un "dommage grave"²⁸.

38. Lorsqu'on examine effectivement les constatations de l'ITC, il est clair que les conditions énoncées dans le cadre de l'affaire *Argentine – Chaussures* n'ont pas été remplies. Là encore, les États-Unis font dire à la Commission ce qu'elle n'a pas dit dans son rapport. L'ITC n'a pas constaté que les importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande *ont connu une poussée* à la fin de la période visée par l'enquête. La part de marché des importations en termes de quantité a augmenté, passant de 11,2 pour cent en 1993 à 23,3 pour cent dans la période intermédiaire de 1998.²⁹ Cette augmentation de part de marché s'est produite, pour 45 pour cent, entre 1993 et 1996, et, pour 55 pour cent, entre 1997 et la période intermédiaire de 1998.³⁰ Il ne s'agit ni d'une "poussée" comme l'allèguent les États-Unis, ni de quelque chose d'assez "soudain" ou d'assez "brutal" pour remplir les conditions énoncées dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.

39. De même, les États-Unis essayent d'attribuer à l'ITC l'opinion selon laquelle une évolution de la part relative des produits, avec un passage des produits congelés aux produits réfrigérés, a provoqué une chute des prix intérieurs.³¹ Mais la Commission n'a pas dit cela. Elle a simplement relevé que "l'accroissement des importations a provoqué une chute des prix à court terme".³² Elle ne fait aucune référence à l'incidence de différentes parts relatives de produits. En outre, il est inexact d'indiquer,

²³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 147.

²⁴ Paragraphe 83.

²⁵ Paragraphe 79.

²⁶ Paragraphes 78 et 83.

²⁷ Paragraphe 83.

²⁸ *Argentine – Chaussures*, paragraphe 131.

²⁹ Rapport de l'ITC, tableau 32, II-50.

³⁰ Rapport de l'ITC, tableau 32, II-50.

³¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 81.

³² Rapport de l'ITC, I-24.

comme le font les États-Unis³³, que l'ITC a constaté que l'évolution des prix de la viande d'agneau se poursuivrait à l'avenir. La Commission n'a effectué aucune analyse prospective de ce que l'évolution des indicateurs économiques pourrait montrer à l'avenir.

40. Les États-Unis cherchent à établir une liaison entre le créneau dans lequel s'est produit l'accroissement des importations et une chute des prix intérieurs survenue en 1997-1998.³⁴ Mais ce faisant, ils ne tiennent pas compte du fait que, selon l'ITC, les prix intérieurs, qui avaient commencé à chuter au milieu de 1997, avaient amorcé un redressement à la date de juillet 1998.³⁵ Ce que les États-Unis demandent au Groupe spécial d'admettre, c'est qu'une telle baisse des prix sur une seule saison constitue une base suffisante pour justifier l'application d'une mesure de sauvegarde aux importations. Par ailleurs, si l'on devait adopter l'interprétation que font les États-Unis de l'affaire *Argentine - Chaussures*, ne se préoccupant que de l'évolution *la plus* récente des circonstances, on ciblerait dans le cas présent les trois derniers mois, quand les prix intérieurs avaient augmenté.

41. Dans leur première communication écrite, les États-Unis produisent aussi une nouvelle théorie. Faisant appel à la conclusion de l'ITC selon laquelle la demande s'était stabilisée à compter de 1996, ils allèguent à présent que face à une telle demande, une augmentation de l'offre provoquée par l'accroissement des importations aura un effet négatif sur les prix.³⁶ Il s'agit là aussi d'une théorie qui ne se trouve pas dans le rapport de l'ITC. En outre, elle fait abstraction de plusieurs facteurs, qui se trouvent tous dans le rapport.

42. Même lorsque la demande s'est stabilisée, une augmentation de l'offre ne signifie pas forcément qu'il y aura une baisse des prix. Les activités de promotion ou de développement du marché affecteront les prix. L'ITC elle-même a reconnu que le fait que la branche de production des États-Unis n'a pas mis en œuvre un programme de commercialisation efficace pour soutenir la demande aurait pu avoir un impact important sur le secteur, et par conséquent sur les prix.³⁷ Les prix peuvent aussi baisser en raison des prix concurrents des autres viandes. La viande d'agneau est en concurrence sur le marché avec d'autres viandes, notamment la viande de porc. De fait, les prix des viandes de bœuf et de porc ont chuté pratiquement sur la même période que les prix de la viande d'agneau.

43. L'hypothèse avancée par les États-Unis dans leur première communication écrite selon laquelle une augmentation des importations durant une période de stabilisation de la demande provoquerait une baisse des prix part également du principe que les prix intérieurs de la viande d'agneau chuteraient parce que le produit importé serait vendu à des prix défiant toute concurrence. Les États-Unis allèguent qu'il y a eu une sous-cotation des prix de certaines découpes importées apparemment tout au long de la période visée par l'enquête, mais n'ont pas divulgué les données sur lesquelles ils s'appuient.³⁸ Comme le montre la figure 5 dans la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, les prix des produits importés ont suivi les prix intérieurs, ils ne les ont pas dirigés et ils n'ont pas chuté au même degré que les prix intérieurs sur 1997 et 1998.

44. En bref, la nouvelle théorie des États-Unis selon laquelle l'accroissement des importations sur un marché où la demande des consommateurs s'est stabilisée entraînerait une menace de dommage grave ne résiste tout simplement pas à l'analyse. Le caractère fallacieux de la position qu'adoptent maintenant les États-Unis dans leur première communication écrite réside dans le fait qu'on peut tirer

³³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 81.

³⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 81.

³⁵ Rapport de l'ITC, I-20; II-55. À la page I-18 de son rapport, l'ITC indique cependant que la chute des prix intérieurs a commencé à la fin de 1997 et s'est poursuivie en 1998.

³⁶ Paragraphe 81.

³⁷ Rapport de l'ITC, I-26.

³⁸ Paragraphe 87.

des conclusions sur l'impact des importations en prenant une photographie instantanée d'une brève période de temps. Ce n'est que lorsque les indicateurs à court terme sont clairs qu'il est possible de tirer de telles conclusions. Or, comme on l'a déjà souligné, ces indicateurs ne sont pas décisifs en l'espèce. C'est pourquoi l'ITC a cherché à obtenir un tableau plus large de la situation. Ce que font les États-Unis, c'est chercher à fonder une mesure de sauvegarde sur une conclusion qu'ils ont tirée d'un phénomène qui n'est rien de plus qu'une fluctuation habituelle du commerce des produits agricoles.

45. La réalité, c'est que ni l'ITC, ni les États-Unis, dans leur rôle de réviseur du rapport de la Commission, n'ont examiné l'évolution des indicateurs économiques qui aurait pu démontrer "l'imminence évidente" d'une dégradation générale notable. Les États-Unis n'ont effectué aucune analyse prospective de l'évolution probable des indicateurs économiques de la santé de la branche de production nationale. La seule analyse prospective concerne l'accroissement des importations. Et il ne s'agit de rien de plus qu'une hypothèse, fondée sur un amalgame que font les États-Unis des questions relatives au lien de causalité et à la menace, selon laquelle si les importations s'accroissent, les indicateurs de la branche de production nationale se détérioreront. C'est le type même de conjecture que proscrit l'Accord sur les sauvegardes.

46. En ne retenant qu'un aspect de la décision de l'Organe d'appel dans le cadre de l'affaire *Argentine – Chaussures*, celui qui concerne la nécessité d'examiner une période récente, les États-Unis n'ont pas tenu compte du point essentiel de cette décision. Ils ont identifié un accroissement des importations suffisamment récent, mais aucun de leurs arguments ne démontre qu'il est assez soudain, assez brutal ou assez important pour satisfaire au critère établi dans le cadre de l'affaire *Argentine – Chaussures*.

Lien de causalité

47. Comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande dans sa première communication écrite, l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes prévoit qu'une mesure de sauvegarde ne peut être imposée que lorsque c'est un accroissement des importations qui cause la menace de dommage grave.³⁹ L'Accord ne nuance aucunement cette notion de "cause". De fait, il prévoit qu'un dommage causé par des facteurs autres qu'un accroissement des importations ne peut pas être imputé à cet accroissement. Par conséquent, un Membre ne peut pas appliquer une mesure de sauvegarde à une menace de dommage grave qui est causée à la fois par un accroissement des importations et par d'autres facteurs. Une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée que si la menace de dommage grave est causée par un accroissement des importations.

48. La détermination de l'ITC, selon laquelle il existait un lien de causalité, est donc viciée car elle était fondée non pas sur une constatation établissant que la menace de dommage grave alléguée était causée par un accroissement des importations, mais sur une constatation selon laquelle l'accroissement des importations était une "cause substantielle" de cette menace alléguée. Or, nulle part dans l'Accord sur les sauvegardes, le terme "cause" n'est nuancé par le terme "substantiel" et pareille interprétation n'est justifiée ni par cet accord, ni par le GATT de 1994.

49. Les États-Unis font apparemment valoir que le critère de la "cause substantielle" est justifié parce qu'il se trouve dans une loi des États-Unis et qu'il y figure depuis "plus de 25 ans".⁴⁰ Aucune de ces considérations n'est pertinente. Peu importe que le critère appliqué par l'ITC soit fondé sur une loi ou élaboré par la Commission de son propre chef. Pour un groupe spécial de l'OMC, la question est tout simplement de savoir si ce critère est conforme aux règles de l'OMC. Le fait que le critère a été appliqué par l'ITC depuis plus de 25 ans n'est pas non plus pertinent. La longévité ne saurait être un moyen de défendre l'incompatibilité avec les règles de l'OMC.

³⁹ Paragraphe 7.70.

⁴⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 112.

50. Les États-Unis soutiennent que le libellé de l'article 2:1 relatif au lien de causalité laisse ouvert le "degré que doit atteindre la cause" pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être imposée.⁴¹ Ainsi persuadés du caractère ouvert du critère relatif au lien de causalité, les États-Unis peuvent affirmer qu'un critère qui impute aux importations une cause "qui est importante et ne l'est pas moins qu'aucune autre cause" est conforme aux termes de l'Accord sur les sauvegardes. Les États-Unis critiquent l'argumentation de la Nouvelle-Zélande qui fait valoir que ce critère est moins strict que celui de l'OMC, et affirment comme une vérité indiscutable que "la loi des États-Unis consacre en fait un critère *plus strict*" que celui qui est prévu dans l'Accord sur les sauvegardes.⁴²

51. Et pourtant, la description que font les États-Unis eux-mêmes du critère appliqué par l'ITC démontre qu'il ne peut pas être conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Comme les États-Unis l'admettent eux-mêmes, une mesure de sauvegarde peut être appliquée même lorsque l'accroissement des importations n'est, par exemple, qu'une parmi trois causes d'égale importance d'une menace de dommage grave. En pareilles circonstances, l'accroissement des importations serait une cause "importante" et "qui ne l'est pas moins qu'aucune autre cause". Pourtant, il demeurerait une cause minoritaire de la menace de dommage grave.

52. Une telle situation ne peut pas être considérée comme conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Il serait certainement vrai de dire que dans ces conditions, l'accroissement des importations était une "cause substantielle" de la menace de dommage grave, mais il serait impropre de dire que la "cause" de la menace de dommage grave était l'accroissement des importations. La première phrase de l'article 4:2 b) prescrit aux autorités compétentes d'établir "l'existence *du* lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage ou la menace de dommage grave", et non pas l'existence d'*un* lien entre l'accroissement des importations et le dommage grave ou la menace, erreur que commettent les États-Unis en citant la disposition au paragraphe 77 de leur première communication écrite.

53. M. le Président, l'exemple que j'ai donné des causes multiples n'est pas une illustration conjecturale. Il correspond précisément à ce qui s'est produit en l'espèce. Lorsqu'elle s'est efforcée d'établir le lien de causalité, l'ITC a examiné d'autres facteurs.⁴³ Elle a constaté que l'abrogation de la Loi sur la laine était une cause moins importante que l'accroissement des importations. Elle a conclu que la concurrence des autres viandes n'était pas une cause plus importante. Elle a également conclu que la concentration dans le segment des conditionneurs de la branche de production n'était pas une cause plus importante. Mais l'ITC n'a en aucun cas conclu que ces facteurs ne constituaient pas des causes de dommage; il ne s'agissait simplement pas de causes qui étaient plus importantes que l'accroissement des importations.

54. En outre, en ce qui concerne le fait que la branche de production n'a pas élaboré ni mis en œuvre un dispositif de commercialisation efficace, l'ITC a constaté qu'un tel programme aurait pu avoir une incidence importante sur la branche de production, mais qu'il ne s'agissait pas d'une cause de la menace de dommage grave plus importante que l'accroissement des importations.⁴⁴ Dans la présente affaire, l'ITC n'a pas conclu qu'il s'agissait d'un facteur moins important, mais simplement que l'accroissement des importations n'était pas moins important. En effet, ils étaient d'égale importance.

55. Ainsi, contrairement à ce qu'allèguent les États-Unis, l'ITC a constaté que l'accroissement des importations était l'un des facteurs qui causaient une menace de dommage grave. Collectivement, il est bien possible que ces autres facteurs aient été plus importants que l'accroissement des

⁴¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 114.

⁴² Paragraphe 120.

⁴³ Rapport de l'ITC, I-24 et I-25.

⁴⁴ Rapport de l'ITC, I-26.

importations. Pris séparément, ils ne l'étaient pas, ce qui était suffisant pour remplir le critère de la "cause substantielle".

56. Les États-Unis font aussi une interprétation erronée de la deuxième phrase de l'article 4:2 b) qui prévoit que le dommage causé par d'autres facteurs ne doit pas être imputé à un accroissement des importations. Selon les États-Unis, cela veut dire que, puisque le dommage peut être causé par divers facteurs, "[l'application du] critère de la "cause substantielle" ou [d']un critère de causalité similaire" est obligatoire.⁴⁵ Il s'agit là véritablement d'une méthode d'interprétation de la deuxième phrase de l'article 4:2 b) totalement fantaisiste. Une disposition qui est conçue pour empêcher qu'un dommage imputable à d'autres facteurs soit imputé à un accroissement des importations est interprétée comme justifiant une constatation de l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations alors qu'une part importante de ce dommage n'est en fait pas causée par cet accroissement.

57. Au cours de leur analyse, présentant un certain nombre de contradictions, de la deuxième phrase de l'article 4:2 b), les États-Unis soulèvent un point important. Cette disposition, disent-ils, "prescrit [...] que les Membres ne doivent pas blâmer l'accroissement des importations pour un dommage causé par d'autres facteurs".⁴⁶ Précisément. Mais, bien entendu, admettre ce point revient forcément à reconnaître qu'une détermination établissant qu'une menace de dommage grave a été causée par un accroissement des importations, alors qu'en fait ce dommage n'est pas intégralement causé par cet accroissement, accomplit précisément ce que les États-Unis disent qu'il n'est pas possible de faire. À savoir, cette détermination blâme l'accroissement des importations pour un dommage causé par d'autres facteurs.

58. Là encore, les États-Unis n'appliquent pas la méthode d'interprétation correcte des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Ils cherchent à attribuer au langage de l'article 2:1 une signification qui n'est pas conforme au sens ordinaire des termes dans leur contexte. En vertu de l'article 2:1, l'accroissement des importations doit "causer" le dommage. L'article ne dit pas qu'il suffit que cet accroissement constitue une cause – importante, certes – contribuant simplement au dommage. C'est pourtant le sens que les États-Unis souhaitent attribuer à la notion de causalité dans l'Accord sur les sauvegardes.

59. Les États-Unis reprochent aussi à la Nouvelle-Zélande d'avoir laissé entendre que l'ITC aurait pu envisager d'utiliser l'analyse économétrique pour déterminer si la menace de dommage grave alléguée était causée par un accroissement des importations.⁴⁷ Les États-Unis soutiennent que la Commission ne procède pas à des analyses économétriques; en revanche, elle "évalue [...] les éléments de preuve objectifs et factuels relatifs à chacun des facteurs pertinents et établit ses constatations et conclusions à partir de cette évaluation".⁴⁸

60. Cependant, dans leur critique de la position de la Nouvelle-Zélande, les États-Unis passent à côté du point essentiel. À savoir que pour déterminer l'existence d'un lien de causalité, l'ITC devait trouver une méthode qui lui permette d'établir une distinction entre le dommage causé par des facteurs intérieurs et le dommage causé par l'accroissement des importations. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a fait observer que la méthode employée par l'ITC ne lui permet pas de distinguer entre des circonstances dans lesquelles la production intérieure baisse en raison de facteurs intérieurs et des circonstances dans lesquelles elle baisse en raison d'un accroissement des importations. Les États-Unis nient que cela puisse être fait par une analyse

⁴⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 118.

⁴⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 119.

⁴⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 131 à 133.

⁴⁸ Paragraphe 133.

économétrique, mais même s'ils récusent cette forme d'analyse, l'analyse économique peut fournir des indications sur ces questions.

61. Pour illustrer ce point, la Nouvelle-Zélande a joint à la présente déclaration une analyse économique du rapport entre les importations et la régression de la branche de production de viande d'agneau des États-Unis au cours de la période visée par l'enquête de l'ITC.⁴⁹ Cette analyse montre, premièrement, qu'il est possible d'effectuer ce type d'analyse, et deuxièmement, que si elle avait été faite par la Commission au cours de son enquête, elle serait parvenue à une conclusion différente. Mais l'ITC ne l'a pas fait. Au lieu de cela, son analyse a porté essentiellement sur des facteurs, qui, à ses yeux, amenaient à conclure qu'il existait une menace de dommage grave, puis, presque par intuition, elle a constaté l'existence d'un lien de causalité. L'ITC n'a mentionné aucune méthodologie, ni même aucune méthode, ayant permis de parvenir à cette conclusion. Elle n'a pas démontré l'existence du "lien de causalité" entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave, sur la base d'éléments de preuve objectifs, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.

Application de la mesure de sauvegarde

62. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande montre que les États-Unis ont manqué à l'obligation qui leur incombe, en vertu de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, de n'appliquer une mesure de sauvegarde que "dans la mesure nécessaire" pour prévenir un dommage grave et pour faciliter l'ajustement.⁵⁰ La Nouvelle-Zélande a fait observer que l'obligation de ne rien faire de plus que le nécessaire était une obligation d'appliquer la mesure la moins restrictive pour le commerce qui préviendrait un dommage grave et faciliterait l'ajustement. C'est ce que n'ont pas fait les États-Unis.

63. Dans leur première communication écrite, les États-Unis contestent cette interprétation de la notion de "caractère nécessaire" figurant à l'article 5:1. Ils se proposent de distinguer le terme "nécessaire" de l'expression "que dans la mesure nécessaire", ce qui revient à établir une distinction là où il n'y a aucune différence.⁵¹ Ils qualifient le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" de "critère pratiquement impossible à appliquer" et qui diffère de la manière dont l'article 5:1 a été interprété jusqu'à présent.⁵² Cependant, les États-Unis n'expliquent pas comment ce critère est différent de celui qui était exposé par le Groupe spécial dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, auquel ils font référence.⁵³

64. Les États-Unis s'embarquent ensuite dans une analyse des erreurs de la Nouvelle-Zélande. Finalement, quelque sept pages et 25 paragraphes plus tard, ils exposent leur propre conception des obligations d'un Membre au titre de l'article 5:1. Ce que nous constatons, dans le cadre de l'"examen à plusieurs étapes" des États-Unis, c'est qu'il doit y avoir une évaluation du point de savoir si la mesure est "plus restrictive qu'il n'est nécessaire" pour prévenir un dommage grave et pour faciliter l'ajustement.⁵⁴ Dans le contexte dans lequel les États-Unis emploient le terme "restrictive", il ne peut avoir d'autre sens que "restrictive pour le commerce".

65. Au temps pour nous, M. le Président. Le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" concerne en fait le caractère "pas plus restrictif pour le commerce qu'il n'est nécessaire".

⁴⁹ Jointe en tant qu'annexe 13.

⁵⁰ Paragraphes 7.97 à 7.111.

⁵¹ Paragraphes 183 à 185.

⁵² Paragraphe 182.

⁵³ Paragraphe 190.

⁵⁴ Paragraphe 210.

66. Au-delà de cette diversion passablement inutile dans le domaine de la sémantique, les États-Unis affirment également qu'il ne leur est pas interdit d'imposer une mesure de sauvegarde allant plus loin que la prévention de la menace qui ouvre droit à imposer la mesure. Selon les États-Unis, un Membre peut imposer une mesure de sauvegarde qui rendra sa compétitivité à la branche de production en question.⁵⁵

67. Les arguments des États-Unis sur ce point traduisent là encore la confusion qu'ils opèrent quant aux rapports entre la menace et le lien de causalité et à ce qui peut faire l'objet d'une mesure de sauvegarde. Si la compétitivité d'une branche de production est menacée en raison d'une menace de dommage grave causée par un accroissement des importations, alors une mesure de sauvegarde qui prévient la menace de dommage grave préviendra la menace pesant sur sa compétitivité. Cependant, si la menace pour la compétitivité de la branche est causée par des facteurs autres qu'un accroissement des importations, alors une mesure qui ne prévient que la menace provenant d'un accroissement des importations ne résoudra pas le problème. Elle ne préviendra pas la menace pour la compétitivité causée par d'autres facteurs.

68. Ainsi, l'allégation des États-Unis selon laquelle ils sont en droit d'adopter une mesure qui rendra à la branche de production sa compétitivité n'emporterait la conviction que s'ils avaient à juste titre exclu la menace de dommage causée par d'autres facteurs de leur détermination de l'existence d'une menace de dommage grave. Ils ne l'ont pas fait en l'espèce, et ne peuvent donc pas faire porter aux importations le fardeau de la prévention d'une menace pour leur branche de production nationale qui n'était pas causée par les importations. Car c'est bien là ce qu'ils visent en alléguant qu'ils peuvent rétablir la compétitivité de la branche.

69. Par ailleurs, les États-Unis font une présentation erronée des arguments de la Nouvelle-Zélande relatifs à la nature des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. La Nouvelle-Zélande n'a pas fait valoir que les États-Unis devaient accepter la recommandation de la majorité de l'ITC quant à la mesure corrective. Elle a soutenu que les États-Unis devaient appliquer une mesure corrective qui n'est pas plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement. L'administration des États-Unis est libre de choisir une mesure corrective qui préviendra le dommage grave et facilitera l'ajustement, pourvu que cette mesure ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour atteindre cet objectif. Ainsi, à supposer que les conditions appropriées aient été remplies, l'application d'une mesure de sauvegarde moins restrictive pour le commerce que celle qu'avait proposée la majorité de la Commission, mais qui aurait pareillement prévenu le dommage grave et facilité l'ajustement, aurait été compatible avec les obligations qui découlent pour les États-Unis de l'article 5:1.

70. Il y a, M. le Président, un dernier argument que la Nouvelle-Zélande souhaite faire valoir en ce qui concerne la mesure effectivement appliquée par les États-Unis. Dans leur première communication écrite, les États-Unis se sont efforcés de démontrer qu'ils avaient élaboré une mesure qui ne remédierait à la menace de dommage que dans la mesure nécessaire pour prévenir cette menace, en se référant à un "modèle économique" qu'ils avaient conçu.⁵⁶ Les renseignements concernant ce modèle économique n'ont jamais été divulgués à la Nouvelle-Zélande. Par conséquent, il est interdit aux États-Unis de faire appel à cette modélisation alléguée pour justifier leur mesure.

Arguments additionnels

71. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a fait observer que les États-Unis n'avaient pas publié leurs constatations et conclusions motivées relatives à la nécessité de

⁵⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 177.

⁵⁶ Paragraphe 216.

la mesure de sauvegarde retenue, contrairement à l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁷ La Nouvelle-Zélande réitère ces arguments. De même, elle affirme de nouveau que l'exclusion de certains pays par les États-Unis du champ d'application de leur mesure de sauvegarde constitue une violation de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article premier du GATT.⁵⁸ Je ne développerai pas ces questions dans la présente déclaration, mais la Nouvelle-Zélande présentera des détails supplémentaires dans sa communication écrite finale.

72. Cela étant, la Nouvelle-Zélande souhaite à présent faire valoir un point additionnel. Au cours des consultations qui se sont déroulées conformément à l'article 4 du Mémoire d'accord, il a été demandé aux États-Unis s'ils avaient procédé à une analyse supplémentaire à la suite du rapport de l'ITC qui formait la base de la détermination finale du Président. Lorsqu'ils ont répondu, les États-Unis ont indiqué ce qui suit: "Il n'existe rien qui ne soit en votre possession", et, ultérieurement: "Le rapport de l'ITC constitue la somme totale des renseignements dont nous disposons."⁵⁹ Compte tenu de cette réponse, la Nouvelle-Zélande a décidé de ne pas inclure dans sa première communication écrite d'argument concernant la violation de l'article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes par les États-Unis.

73. Néanmoins, dans leur première communication écrite, les États-Unis ont fait référence au modèle qu'ils avaient élaboré "pour tester diverses combinaisons de droits dans la limite du contingent de droits et hors contingent en vue de déterminer la combinaison de variables qui permettrait de remédier au dommage sans aller au-delà de ce qui était nécessaire".⁶⁰ Manifestement, si cette modélisation a été effectuée après la remise du rapport de l'ITC, alors la réponse donnée à la Nouvelle-Zélande lors des consultations était inexacte.

74. Dans ces conditions, la Nouvelle-Zélande ne peut que conclure que les États-Unis n'ont pas divulgué au Comité des sauvegardes "tous les renseignements pertinents", contrairement à ce qu'exige l'article 12:2 de l'Accord, et qu'ils manquent donc aux obligations qui découlent pour eux de cette disposition.

Conclusion

75. Voilà qui conclut, M. le Président, la présentation orale de la Nouvelle-Zélande. Nous fournirons des détails additionnels dans notre communication présentée à titre de réfutation et nous sommes prêts à répondre à toutes questions que pourrait avoir le Groupe spécial.

⁵⁷ Paragraphes 7.110 et 7.111.

⁵⁸ Paragraphes 7.112 à 7.114.

⁵⁹ Consultations au titre du Mémoire d'accord entre les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, tenues à Genève le 26 août 1999 (session de l'après-midi).

⁶⁰ Paragraphe 216.

ANNEXE 2-6

RÉPONSE ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE AUX OBSERVATIONS DES ÉTATS-UNIS AU SUJET DE LA PIÈCE N° 13 DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(26 mai 2000)

Monsieur le Président, Messieurs les membres du Groupe spécial, les États-Unis ont présenté des observations au sujet de l'annexe 13 de la Nouvelle-Zélande, qui était jointe à notre déclaration orale. Je voudrais faire un certain nombre de remarques pour répondre à ces observations.

1. La Nouvelle-Zélande tient à souligner que, conformément au paragraphe 14 des procédures de travail du Groupe spécial, un Membre peut présenter des pièces justificatives jusqu'à la fin de la première réunion de fond. En joignant cette annexe à sa déclaration, la Nouvelle-Zélande n'a fait qu'user de ce droit.
2. La Nouvelle-Zélande a préparé cette annexe pour répondre à l'affirmation contenue au paragraphe 130 de la première communication écrite des États-Unis selon laquelle l'ITC a "procédé à l'analyse qui s'imposait en déterminant que la viande d'agneau était importée en quantités tellement accrues qu'elle menaçait de causer un dommage grave". La Nouvelle-Zélande n'a pas réussi à déceler l'analyse à laquelle l'ITC avait procédé pour arriver à cette conclusion.
3. Conformément aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, l'ITC était tenue, en vertu de l'article 4:2 b), d'établir "le lien de causalité" entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave. Comme l'a fait valoir la Nouvelle-Zélande, le lien de causalité doit être démontré, et non fondé sur des supputations.
4. À propos de l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a estimé que les conclusions des autorités compétentes devaient se fonder sur une analyse motivée. Afin de déterminer si une analyse économique pouvait servir de base à une conclusion motivée concernant le lien entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave pour la branche de production nationale, la Nouvelle-Zélande a fait procéder à l'étude présentée dans l'annexe en question.
5. Si la Nouvelle-Zélande a joint cette étude à sa déclaration, ce n'est pas pour inciter le Groupe spécial à procéder à un examen *de novo*. C'est pour donner un exemple d'analyse motivée de la question dont l'ITC était saisie. L'étude montre que la question qui était soumise à l'ITC pouvait être réglée en procédant à une analyse motivée, et ne pouvait pas être laissée à l'intuition.
6. Les renseignements sur lesquels l'étude est fondée sont tirés de sources de données primaires citées dans le rapport de l'ITC. Il s'agit donc de renseignements qui étaient à la disposition des fonctionnaires de l'ITC. La totalité de ces renseignements sont enregistrés sur disquettes et peuvent être fournis au Groupe spécial et aux parties.
7. Les États-Unis invoquent les difficultés auxquelles ils se sont heurtés pour présenter à leur tour des documents pertinents. Nous leur rappelons une fois encore le paragraphe 14 des procédures de travail du Groupe spécial. Les États-Unis ont tout droit de joindre à leur communication finale toutes les pièces justificatives qu'ils pourraient souhaiter présenter à titre de réfutation.

ANNEXE 2-7

DÉCLARATION DE CLÔTURE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(26 mai 2000)

Monsieur le Président, Messieurs les membres du Groupe spécial,

1. Dans ma déclaration de clôture, je voudrais résumer en quelques mots ce qui paraît être l'essence de la présente affaire aux yeux de la Nouvelle-Zélande. Comme vous l'avez dit hier matin, Monsieur le Président, au cours de l'examen des demandes préliminaires, la question-clé dans cette affaire est de savoir si les États-Unis se sont conformés à leurs obligations au regard de l'OMC lorsqu'ils ont imposé la mesure de sauvegarde qui frappe les importations de viande d'agneau.

2. Dans leur déclaration d'hier, les États-Unis ont exposé assez en détail leur point de vue que l'Accord sur les sauvegardes contient un élément fondamental des règles commerciales multilatérales qui prévaut depuis plus de 50 ans. Ils ont souligné que les Membres doivent pouvoir prendre des mesures temporaires pour prévenir ou réparer un dommage grave ou une menace de dommage grave pour leur branche de production nationale dans des cas d'urgence.

3. La Nouvelle-Zélande approuve sans réserve cette position. Cependant, lorsqu'ils usent du droit d'imposer des mesures de sauvegarde, les Membres doivent aussi prendre en compte les droits des autres Membres. L'Accord sur les sauvegardes tente de définir des règles permettant d'assurer l'équilibre des droits entre les Membres qui imposent des mesures de sauvegarde et ceux auxquels elles sont imposées. Il établit des prescriptions claires que les Membres *doivent* suivre lorsqu'ils imposent une mesure de sauvegarde. La question-clé dans cette affaire consiste donc tout simplement à déterminer si les États-Unis ont respecté ces prescriptions lorsqu'ils ont imposé la mesure de sauvegarde en cause.

4. Hier, les États-Unis ont dit une fois de plus ce qu'ils prétendent que l'ITC a fait. Je tiens à formuler deux observations au sujet de ce qui a été dit. La première est que dans leur déclaration orale, comme dans leur première communication écrite, les États-Unis ont attribué à l'ITC des conclusions et une analyse qui ne se trouvent pas dans le rapport de l'ITC.

5. La seconde est que, bien que les États-Unis aient continué d'*affirmer*, dans leur déclaration orale, qu'ils avaient respecté toutes les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes, ils n'ont toujours pas cherché à montrer *en quoi* les mesures qu'ils ont adoptées sont conformes à ces prescriptions.

6. Comme je l'ai dit hier dans ma déclaration, et comme la Nouvelle-Zélande l'a déjà indiqué clairement dans sa première communication écrite, un examen attentif du rapport de l'ITC montre qu'en fait les États-Unis n'ont pas honoré les obligations qui leur incombent au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Ils n'ont pas réfuté les arguments avancés par la Nouvelle-Zélande au sujet des questions-clés que sont, entre autres, l'évolution imprévue des circonstances, la branche de production nationale, la menace de dommage grave, le lien de causalité et le caractère nécessaire de la mesure imposée, pas plus dans leur première communication que dans leur déclaration d'hier.

ANNEXE 2-8

RÉPONSES DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE AUX QUESTIONS DU GROUPE SPÉCIAL

(22 juin 2000)

La disposition de l'article XIX:1 du GATT de 1994 concernant l'"évolution imprévue des circonstances" a-t-elle été observée?

1. Vous semblez faire valoir (en vous référant aux rapports de l'Organe d'appel dans les affaires Corée – Produits laitiers et Argentine – Chaussures) que comme l'évolution des circonstances après la négociation d'une concession commerciale pouvait être prévue il n'était pas justifié d'appliquer la mesure de sauvegarde à la viande d'agneau importée aux États-Unis. Comment un Membre qui a appliqué une mesure pourrait-il prouver qu'il ne pouvait pas prévoir ou qu'il n'avait pas prévu une certaine évolution des circonstances qui intervient après avoir négocié une concession?

Réponse 1

La Nouvelle-Zélande fait valoir que les États-Unis ne pouvaient prendre la mesure qui a été imposée sur les importations de viande d'agneau que si celle-ci était destinée à faire face à une évolution des circonstances postérieure aux engagements assumés en vertu du GATT de 1994 qui était inattendue ou imprévue.¹

Un Membre n'a pas à démontrer dans une affaire donnée qu'il ne pouvait pas prévoir ou qu'il n'avait pas prévu une certaine évolution des circonstances survenue après qu'il a assumé des engagements en vertu du GATT de 1994. Il n'est pas dit que l'évolution des circonstances doit être "imprédictible", ou qu'elle "ne peut pas être prévue ou envisagée".² Le Membre considéré doit plutôt démontrer, en fait, de manière objective, l'existence de circonstances ou d'événements qui étaient imprévus ou inattendus au moment où il a assumé des engagements en vertu du GATT de 1994, y compris des concessions tarifaires. C'est l'évolution des circonstances qui a conduit à l'accroissement des importations qui doit être imprévue ou inattendue, et elle doit être démontrée.

La démonstration de l'existence de l'"évolution imprévue des circonstances" signifie que les autorités compétentes doivent procéder à un examen objectif des faits, événements et circonstances qui ont conduit à ce qu'un produit soit importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux, et déterminent s'il s'agissait de faits, événements et circonstances inattendus que le Membre ne pouvait pas prévoir lorsqu'il a assumé l'engagement en matière de commerce considéré.

Selon les circonstances de la cause, un Membre pourrait démontrer l'existence de cette évolution imprévue ou inattendue des circonstances s'il y avait eu par exemple un détournement des courants d'échange résultant de l'effondrement d'un autre marché, ou une réévaluation monétaire massive qui aurait stimulé les importations dans un pays, ces importations étant relativement meilleur marché. L'important est de procéder à un examen objectif des circonstances qui ont conduit à

¹ L'Organe d'appel a indiqué qu'il devait être démontré, en fait, qu'un Membre importateur a assumé des engagements en vertu du GATT de 1994, y compris des concessions tarifaires (*Argentine – Chaussures*, paragraphe 91, *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84). L'évolution des circonstances imprévue doit être postérieure aux engagements assumés en vertu du GATT de 1994, et non à la négociation d'une concession.

² *Argentine – Chaussures*, paragraphe 91; *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84.

l'importation du produit en cause et de démontrer l'existence de cette évolution imprévue ou inattendue des circonstances.

2. Vous semblez faire valoir que l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX est une "condition préalable" (Nouvelle-Zélande) ou une "obligation juridique" (Australie). Dans les affaires Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers et Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures, l'Organe d'appel a déclaré explicitement que l'"évolution imprévue des circonstances" ne constitue pas une "condition indépendante" pour l'application d'une mesure de sauvegarde, mais plutôt une "circonstance" dont l'existence "doit effectivement être démontrée". En faisant valoir qu'il s'agit d'une "condition préalable" ou "obligation juridique", ne faites-vous pas valoir en réalité que l'"évolution imprévue des circonstances" constitue une "condition"? Comment définiriez-vous la différence, à supposer qu'il y en ait une, entre une "condition juridique" et une "circonstance factuelle"?

Réponse 2

Le raisonnement de l'Organe d'appel dans les affaires *Argentine – Chaussures* et *Corée – Produits laitiers* au sujet de l'"évolution imprévue des circonstances" est fondé sur le sens ordinaire de la disposition convenue à l'article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes selon laquelle "une mesure de sauvegarde *doit être conforme* aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 *ainsi qu'aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes*".³ En outre, l'Organe d'appel a estimé non seulement que l'article XIX continuait d'être pleinement en vigueur et de produire tous ses effets, mais qu'il "établit certaines conditions préalables à l'imposition de mesures de sauvegarde".⁴

L'Organe d'appel a ajouté qu'il ne pensait pas que la première clause de l'article XIX:1 a) établisse des "conditions indépendantes" pour l'application d'une mesure de sauvegarde, s'ajoutant aux conditions énoncées dans la deuxième clause de ce paragraphe, mais plutôt que cette clause décritait certaines "circonstances" dont l'existence doit "effectivement être démontrée" pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX.⁵ Les décisions de l'Organe d'appel montrent bien que ces circonstances *doivent* effectivement être démontrées. Si elles ne l'ont pas été, la mesure de sauvegarde n'a pas été appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX. La démonstration de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" est donc une condition préalable ou une obligation juridique nécessaire pour qu'une mesure puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX. C'est ce qu'a confirmé l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers*, lorsqu'il a expressément infirmé la conclusion du Groupe spécial selon laquelle l'article XIX du GATT ne contenait pas de "prescription".⁶

L'Organe d'appel a établi à juste titre une distinction entre une condition indépendante et une circonstance factuelle qui doit être démontrée. Une condition indépendante est une clause à laquelle il faut se conformer pour qu'une mesure déterminée soit conforme aux règles. S'agissant de circonstance factuelle, c'est la démonstration de cette circonstance factuelle que prescrit l'Accord sur les sauvegardes. Les conditions indépendantes et la démonstration des circonstances factuelles en cas d'évolution imprévue des circonstances sont des obligations juridiques. On peut se demander s'il est possible d'appliquer une mesure de sauvegarde lorsque l'"évolution imprévue des circonstances" n'a pas été démontrée. Il va de soi que la réponse à cette question est négative. L'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" doit donc être *démontrée* pour que la mesure de sauvegarde soit appliquée en conformité avec les dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord

³ Argentine – Chaussures, paragraphe 83; Corée – Produits laitiers, paragraphe 77.

⁴ Argentine – Chaussures, paragraphe 83.

⁵ Argentine – Chaussures, paragraphe 92; Corée – Produits laitiers, paragraphe 85.

⁶ Paragraphe 90.

sur les sauvegardes. Comme la Nouvelle-Zélande l'a fait observer dans sa première communication et dans sa déclaration orale, l'ITC n'a pas, en l'espèce, démontré l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances".⁷

3. Vous semblez également faire valoir qu'il doit y avoir une "constatation" explicite de l'"évolution imprévue des circonstances", expressément, dans un rapport d'enquête. Si telle est votre thèse, sur quel texte conventionnel fondez-vous cette affirmation, à la lumière en particulier des considérations de l'Organe d'appel cité? Si l'"existence" de l'"évolution imprévue des circonstances" peut être discernée d'après le rapport d'une autorité compétente, même si ces termes précis ne figurent pas dans le rapport en question, pourquoi ne serait-il pas satisfait à cet élément de l'article XIX?

Réponse 3

La Nouvelle-Zélande estime que, conformément aux décisions de l'Organe d'appel, l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" doit effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes. La décision rendue par l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Argentine - Chaussures*⁸ montre bien que les autorités doivent démontrer l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances". De plus, en vertu de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, les autorités compétentes doivent publier un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles sont arrivées sur "tous les points de fait et de droit pertinents". La prescription concernant l'évolution imprévue des circonstances est un "point de fait et de droit pertinent". Pour se conformer aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et suivre la décision de l'Organe d'appel, les autorités compétentes doivent donc montrer l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" et exposer les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles sont arrivées au sujet de l'"évolution imprévue des circonstances".

4. Vous semblez focaliser votre argumentation concernant l'évolution des circonstances sur l'affirmation suivant laquelle les importations doivent s'être accrues, en tant que telles, par suite de l'"évolution imprévue des circonstances" et doivent à leur tour causer ou menacer de causer un dommage grave pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée. Le libellé pertinent de l'article XIX:1 du GATT de 1994 semble toutefois plus large, dans le sens qu'il fait référence aux importations "en quantités tellement accrues et à des conditions telles" par suite en partie de l'évolution imprévue des circonstances. Dans les affaires Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers et Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures, l'Organe d'appel a également fait référence aux importations à la fois "en quantités tellement accrues" et "à des conditions telles" lorsqu'il a examiné la question de l'évolution imprévue des circonstances. Le texte de l'article XIX:1 pourrait donc donner à entendre que, dans un cas particulier, la clause de l'"évolution imprévue des circonstances" pourrait se rapporter aux "conditions" dans lesquelles les produits importés en quantités accrues soutiennent la concurrence sur le marché du pays importateur, plutôt qu'à ces quantités exclusivement. Dans ce cas, le changement "imprévu" des conditions de concurrence (plutôt que quelque autre facteur imprévu entraînant un accroissement des importations en soi) pourrait être à l'origine du dommage grave que l'accroissement des importations cause ou menace de causer. Veuillez commenter.

⁷ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.29 et 7.31 et déclaration orale faite par la Nouvelle-Zélande à la première audition du Groupe spécial, paragraphe 17.

⁸ Paragraphe 98. L'Organe d'appel a indiqué qu'il n'était pas nécessaire en l'espèce qu'il se prononce sur "la question de savoir si les autorités argentines ont, dans leur enquête, démontré" l'existence d'une évolution imprévue des circonstances.

Réponse 4

L'article XIX:1 a) du GATT de 1994 stipule notamment:

"Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent accord, un produit est importé sur le territoire de ce membre en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, ..."

Dans les affaires *Argentine – Chaussures* et *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a estimé que la première clause de l'article XIX:1 a), à savoir la clause relative à l'"évolution imprévue des circonstances", était une clause subordonnée qui est grammaticalement liée au syntagme verbal "est importé" figurant dans la deuxième clause de ce paragraphe.⁹ L'Organe d'appel a expressément déclaré en outre qu'il fallait que l'évolution des circonstances qui a *conduit* à ce qu'un produit soit importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles ait été "inattendue".¹⁰ L'emploi de la conjonction "et" signifie que l'accroissement en quantité des importations *et* les conditions dans lesquelles elles se font doivent "faire suite" à quelque chose d'inattendu. Pour correspondre aux constatations de l'Organe d'appel et au sens ordinaire de la clause, l'évolution imprévue des circonstances doit donc se rapporter à l'importation du produit en termes de quantité *et* de conditions, et doit constituer les événements ou circonstances inattendus qui ont donné lieu à l'importation en question.

Il y a une succession logique d'événements entre l'évolution imprévue des circonstances et l'importation du produit en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale. Ni l'accroissement des importations ni les conditions auxquelles elles sont effectuées ne peuvent à eux seuls constituer l'évolution imprévue des circonstances au sens de l'article XIX, puisque l'accroissement des importations et les conditions auxquelles elles sont effectuées doivent *faire suite* à l'évolution imprévue des circonstances. Réduire de la sorte la succession d'événements entre l'évolution imprévue des circonstances et le dommage grave subi par la branche de production nationale serait ignorer les constatations de l'Organe d'appel qui a estimé qu'il existe un *lien logique* entre les circonstances décrites dans la première clause (l'évolution imprévue des circonstances) et les conditions énoncées dans la deuxième.¹¹ Cela équivaldrait aussi à rayer de l'article XIX du GATT de 1994 la clause relative à l'"évolution imprévue des circonstances". Ce serait en outre aller à l'encontre de la position de l'Organe d'appel qui a considéré que "celui qui interprète un traité doit lire toutes les dispositions applicables du traité de façon à donner un sens à *toutes*, harmonieusement".¹²

La définition de la "branche de production nationale" qui a été utilisée dans l'enquête de l'ITC est-elle compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et avec le GATT de 1994?

5. L'ITC a dit qu'il y avait une certaine intégration verticale et des participations croisées entre les entreprises des segments de l'élevage, de l'engraissement, du conditionnement et du dépeçage dans la branche de production. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne contestent pas ce fait lui-même, mais soutiennent qu'il y a peu d'exemples de cet ordre dans la branche de production aux États-Unis. Dans la pratique de l'OMC en matière de règlement des différends (par exemple, CE – Bananes III) les entreprises intégrées verticalement ont été considérées

⁹ Argentine – Chaussures, paragraphe 92; Corée – Produits laitiers, paragraphe 85.

¹⁰ Argentine – Chaussures, paragraphe 91; Corée – Produits laitiers, paragraphe 84.

¹¹ Argentine – Chaussures, paragraphe 92; Corée – Produits laitiers, paragraphe 85.

¹² Argentine – Chaussures, paragraphe 81.

comme des fournisseurs potentiels de services de distribution similaires. Selon le même raisonnement, tout éleveur ou engraisseur d'agneaux vivants pouvait en même temps exercer, potentiellement ou effectivement, les activités de conditionnement ou de dépeçage. Sur quelle base ces producteurs potentiels de viande d'agneau pouvaient-ils être exclus de la branche de production nationale qui produisait des produits similaires ou directement concurrents?

Réponse 5

La Nouvelle-Zélande conteste l'allégation des États-Unis selon laquelle "il existe une forte intégration entre les entreprises à différents stades de cette chaîne continue de production".¹³ La Nouvelle-Zélande estime que cette affirmation ne correspond ni aux éléments de preuve recueillis par l'ITC, ni au rapport de l'ITC.

Le rapport de l'ITC donne l'exemple de quelques entreprises présentées comme des engraisseurs, qui étaient aussi des éleveurs¹⁴, et de quelques entreprises, présentées comme des conditionneurs, qui procèdent à des activités de découpe.¹⁵ La plupart des cas d'intégration enregistrés effectivement par l'ITC concernent donc en majeure partie des éleveurs et des engraisseurs d'une part et des conditionneurs et des dépeceurs d'autre part: autrement dit, il y avait intégration entre les producteurs d'agneaux vivants d'une part et les producteurs de viande d'agneau d'autre part.

L'ITC relève également dans son rapport qu'"il existe un certain nombre d'éleveurs qui procèdent à l'engraissement et à l'abattage des agneaux".¹⁶ Cela n'est guère surprenant. Sur les 74 000 éleveurs d'agneaux des États-Unis, dont beaucoup sont, comme l'ITC l'a constaté, des agriculteurs à temps partiel ou des agriculteurs amateurs qui ne possèdent que quelques animaux¹⁷, il n'y aurait rien d'étonnant à ce que certains engraisent et abattent les animaux pour leur propre usage. Le rapport de l'ITC ne contient pas en revanche de preuve de l'existence d'entreprises qui élèvent des agneaux vivants et exercent en même temps des activités de conditionnement.

Le seul cas d'intégration verticale et de participation croisée entre entreprises cité par l'ITC est celui de Transhumance, société de conditionnement de viande d'agneau nationale, qui possède aussi des opérations de dépeçage et d'engraissement.¹⁸ Transhumance s'est opposée énergiquement à la requête déposée devant l'ITC. Lorsqu'on sait le nombre total de producteurs de la branche de production des États-Unis, cette forme d'intégration verticale est de toute évidence rare. Cette constatation ne concorde pas avec l'allégation des États-Unis relative à une "forte intégration" ni avec l'affirmation que "la branche de production est si fortement intégrée qu'il est impossible de ne tenir compte que d'un secteur du processus de production".¹⁹

Même à supposer que le Groupe spécial accepte l'allégation des États-Unis au sujet de l'intégration verticale, l'affaire *Bananes III* n'enlève rien à l'argument de la Nouvelle-Zélande selon lequel les conditionneurs et les dépeceurs peuvent être considérés comme les "producteurs du produit similaire ou directement concurrent" au sens de l'Accord sur les sauvegardes. Dans l'affaire en question, le Groupe spécial a considéré que, lorsque les distributeurs de services font partie de sociétés intégrées verticalement, et fournissent des services à ces sociétés, ils ont la *capacité* et la

¹³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 69.

¹⁴ Rapport de l'ITC, II-13.

¹⁵ Rapport de l'ITC, II-15.

¹⁶ Rapport de l'ITC, I-13 et I-14.

¹⁷ Rapport de l'ITC, II-12.

¹⁸ Rapport de l'ITC, I-14.

¹⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 73.

possibilité de s'implanter sur le marché pour distribuer des services similaires à d'autres sociétés.²⁰ Appliquée à des producteurs de produits, cette thèse signifie tout simplement que le producteur d'un produit brut qui fait partie d'une société intégrée verticalement qui produit aussi un produit fini, et auquel le producteur fournit le produit brut, a la capacité et la possibilité de pénétrer aussi sur le marché pour fournir le produit brut en question à d'autres sociétés.

La branche de production nationale à prendre en compte aux fins d'une enquête en matière de sauvegardes est celle qui regroupe les producteurs *réels* de produits similaires ou directement concurrents, non des producteurs potentiels futurs de ces produits. En conséquence, la Nouvelle-Zélande estime que les éleveurs et les engraisseurs devraient être exclus de la définition de la branche de production nationale qui produit des produits similaires ou directement concurrents, car ils ne sont pas des producteurs réels de viande d'agneau.

6. Supposons une situation du marché où virtuellement toute la valeur du produit final est ajoutée par des matières premières et des biens intermédiaires et où le segment de la branche de production qui produit le produit final est fortement concentré et a une puissance sur le marché qui lui permet de "répercuter" virtuellement tout le dommage causé par les importations de produits finals similaires ou directement concurrents sur les producteurs de ces matières premières ou de ces biens intermédiaires. Dans une telle situation, pourquoi tous ces producteurs ne seraient-ils pas inclus dans la branche de production nationale? Selon vous, en l'absence de dommage grave subi par la branche de production qui produit le produit final par cet effet de "répercussion", deviendrait-il pratiquement impossible d'imposer des mesures de sauvegarde à des produits finals similaires ou directement concurrents d'origine étrangère? Comment l'Australie ou la Nouvelle-Zélande traiteraient-elles cette situation dans le cadre de leurs propres procédures nationales en matière de sauvegardes? Veuillez répondre de façon détaillée.

Réponse 6

L'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes définit expressément la branche de production nationale aux fins d'une enquête en matière de sauvegardes comme étant "l'ensemble des producteurs des produits similaires ou directement concurrents". Pour définir ce qu'est la branche de production aux fins d'une enquête en matière de sauvegardes, il faut donc déterminer si la branche de production produit un "produit" qui est "similaire ou directement concurrent" par rapport au produit importé. Tout élargissement de la définition destiné à englober les producteurs de matières premières et de biens intermédiaires avec les producteurs du produit "similaire ou directement concurrent" exigerait une nouvelle rédaction des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, qui sont sans équivoque. Cela reviendrait en effet à substituer la conception de l'équité qu'aurait un Membre à ce que dit en réalité l'Accord sur les sauvegardes.²¹

Par conséquent, si les producteurs d'un produit fini sont les seuls producteurs du "produit similaire ou directement concurrent", il faut qu'un dommage grave soit causé à *ces* producteurs par suite d'un accroissement des importations, pour justifier une mesure de sauvegarde. S'il ne peut pas être démontré que les producteurs du produit final ont subi un dommage grave, aucune mesure de sauvegarde ne peut être imposée. Si le seul dommage grave qui peut être démontré a été subi par les producteurs d'autres produits entrant dans le processus de production, et non par les producteurs du produit final, il n'y a pas de dommage grave répondant aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.

²⁰ Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes, WT/DS27/R, 22 mai 1997, paragraphe 7.320.

²¹ Groupe spécial États-Unis – Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin, Rapport adopté le 28 avril 1992, SCM/71, IBDD, S39/490, paragraphe 3.19.

Selon les procédures nationales de la Nouvelle-Zélande en matière de sauvegardes, une mesure de sauvegarde ne peut être imposée que lorsqu'il est établi qu'il y a un dommage grave ou une menace de dommage grave pour la branche de production qui produit les produits similaires ou directement concurrents. En outre, pour déterminer quels sont les produits similaires et directement concurrents, les autorités néo-zélandaises analysent le problème sous l'angle de la concurrence et examinent si les produits se font directement concurrence sur un marché donné. Les procédures néo-zélandaises ne permettent pas de prendre en compte un éventuel effet de "répercussion" sur les producteurs d'autres produits qui entrent dans le processus de production. Au fil des années, un certain nombre de producteurs de produits de base néo-zélandais ont présenté des demandes de mesures correctives commerciales, alléguant qu'ils avaient subi un dommage par suite d'importations de produits transformés. Ces demandes ont été systématiquement rejetées au motif que les producteurs de produits de base ne sont pas des producteurs de produits similaires par rapport au produit transformé importé.²² Face à la demande récente d'ouverture d'une enquête sur les importations de viande de porc par exemple, les autorités néo-zélandaises ont estimé que les éleveurs de porcs ne faisaient pas partie de la branche de production nationale de la viande de porc, et les plaignants ont été invités à présenter une nouvelle demande d'ouverture d'une enquête en se fondant sur une définition plus étroite de la branche de production.

L'ITC a-t-elle démontré qu'il y avait une "menace de dommage grave" due à un "accroissement des importations"?

7. Pourriez-vous préciser comment une analyse prospective des facteurs de dommage devrait être menée afin d'évaluer si une "menace de dommage grave" existe? Dans quelles conditions considèreriez-vous des projections de l'évolution des facteurs de dommage dans un avenir proche comme une base suffisante pour analyser la menace? Quels sont selon vous les défauts de la méthode suivie par les États-Unis pour établir ces projections en l'espèce? Considèreriez-vous que certains facteurs de dommage sont plus importants que d'autres pour l'analyse de la "menace" de dommage? Dans l'affirmative, lesquels? Comment cette analyse "prospective" de l'évolution future des divers facteurs de dommage pourrait-elle être autre chose que "des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités"?

Réponse 7

Selon l'Accord sur les sauvegardes, l'expression "menace de dommage grave" s'entend de l'"imminence évidente" d'une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale et la détermination de l'existence de cette menace doit "se fonder sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités". Toute détermination de l'existence d'une menace doit être étayée par "des éléments de preuve spécifiques et une analyse adéquate".²³ Pour établir l'"imminence évidente" d'un événement ou la possibilité qu'il se produise à bref délai, il y a lieu de disposer d'une évaluation objective de ce qui a des chances de se produire dans l'avenir. Cette évaluation doit être fondée sur des faits et analyser l'évolution probable des facteurs pertinents qui influent sur la situation de la branche de production. Diverses méthodes peuvent être utilisées pour procéder à cette analyse prospective ou à une analyse de l'évolution future des circonstances. La Nouvelle-Zélande ne dit pas qu'il faut adopter une méthode particulière. Mais l'analyse doit être fondée sur les éléments de preuve factuels pertinents et étudier la situation future probable de la branche de production nationale en fonction des facteurs de dommage pertinents. Il ne suffit pas, lorsqu'on étudie la situation future probable de la branche de production, de se concentrer

²² C'est le cas par exemple des producteurs de tomates, d'abricots et de raisins, qui ont déposé des plaintes en matière de dumping à propos de l'importation de tomates en boîtes, d'abricots en boîtes et de vins en gros.

²³ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, WT/DS121/R, 25 juin 1999, paragraphe 8.285.

sur un accroissement des importations. C'est l'existence d'une menace de *dommage grave* qui doit être démontrée, non l'existence de la menace d'un *accroissement des importations*. Pour évaluer l'évolution possible des facteurs de dommage dans l'avenir, les autorités compétentes néo-zélandaises examineraient les tendances de l'offre et de la demande d'un produit sur le marché national. Elles examineraient les éléments de preuve factuels de la situation de la branche de production nationale sur une période antérieure pour extrapoler la manière probable dont elle évoluerait dans l'avenir. Elles tiendraient particulièrement compte des tendances des prix intérieurs et des prix à l'importation du produit et, à partir des tendances enregistrées antérieurement et de tout élément de preuve concernant les prix des contrats à terme, tenteraient de déterminer la manière probable dont les prix évolueraient dans l'avenir. L'analyse de cette évolution serait fondée sur des données recouvrant au moins les trois années précédentes. Les autorités compétentes néo-zélandaises considèrent que cet élément est particulièrement important pour les produits saisonniers ou agricoles, en raison des fluctuations saisonnières auxquelles ces marchés sont sujets. Dans de tels cas, une analyse des tendances des prix fondée sur des données concernant une seule campagne ne pourrait pas servir de base à une détermination objective "fondée sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités".

Pour déterminer s'il y a eu menace de dommage grave, il ne suffit pas, comme l'ont fait les États-Unis, d'examiner si une augmentation est prévue dans des importations à l'avenir, pour supposer ensuite que cela aura un effet préjudiciable sur la situation de la branche de production nationale. Cette formule revient au même qu'une constatation relative à l'existence d'un dommage grave qui serait fondée sur une menace d'accroissement des importations, approche que le Groupe spécial chargé de l'affaire *Argentine – Chaussures*²⁴ a rejetée.

8. Veuillez clarifier l'argumentation reflétée au paragraphe 13 de la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande et au paragraphe 37 de la déclaration orale de l'Australie (ainsi que les arguments similaires dans vos premières communications écrites). En particulier, vous semblez faire valoir à la fois que la branche de production aux États-Unis connaît une régression prolongée à cause du recul de la consommation, du fait que la demande de viande d'agneau s'est contractée en fonction de l'évolution des goûts des consommateurs (c'est-à-dire que l'offre aux États-Unis était notablement supérieure à la demande) et que les importations se sont accrues pour répondre à une demande qui n'était pas satisfaite par l'offre intérieure (c'est-à-dire que l'offre aux États-Unis était notablement inférieure à la demande). Cette interprétation de votre argumentation est-elle correcte? Veuillez donner des explications.

Réponse 8

La régression prolongée qu'ont connue le secteur des agneaux vivants et de la viande d'agneau aux États-Unis est due à une combinaison de facteurs de la demande et de l'offre intérieures. Sur une période donnée, ce sont les facteurs de l'offre ou les facteurs de la demande qui ont une influence dominante. Du milieu des années 70 à la fin de 1993 on a enregistré une contraction notable du prix réel de la viande d'agneau, ce qui signifie que pendant cette période l'offre était supérieure à la demande. Il est plus que probable que ce mouvement était dû à la baisse de compétitivité au niveau des prix de la viande d'agneau par rapport à d'autres viandes, alliée à l'évolution des goûts des consommateurs c'est-à-dire leur désaffection pour la viande rouge. La chute du prix réel de la viande d'agneau enregistrée pendant cette période n'a fait que renforcer l'importance des subventions accordées aux éleveurs d'agneaux au titre de la Loi sur la laine.

De 1993 à 1997, la baisse de consommation de viande d'agneau s'est poursuivie. Or, en même temps, le prix réel des agneaux vivants et de la viande d'agneau a notablement augmenté. Cela montre à l'évidence que la demande était supérieure à l'offre pendant cette période puisque les

²⁴ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, WT/DS121/R, 25 juin 1999, paragraphe 8.284.

acheteurs étaient prêts à payer plus cher un produit pour lequel il y avait pénurie. Dans ces conditions, le fléchissement de la production a créé une demande latente, c'est-à-dire une demande des consommateurs qui aurait normalement été satisfaite s'il n'y avait pas eu insuffisance de l'offre. Il est plus que probable que la chute notable de la production nationale enregistrée pendant cette période était due à la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine, puisque les prix de la viande d'agneau avaient augmenté. L'insuffisance de l'offre, qui s'est traduite par une hausse des prix, a suscité un accroissement des importations. En 1997, les importations avaient augmenté de 47,5 pour cent par rapport à 1993, même si les prix des agneaux vivants et de la viande d'agneau en termes réels étaient notablement plus élevés qu'en 1993.²⁵

Pendant la période intermédiaire de 1998, les importations ont encore augmenté de 19,5 pour cent. Cette augmentation était imputable en totalité à une reprise de la consommation de viande d'agneau.²⁶ En d'autres termes, il existait sur le marché des États-Unis une demande latente qui a absorbé l'augmentation des importations et des expéditions sur le marché intérieur pendant la période intermédiaire de 1998.²⁷ Les prix de la viande d'agneau ont baissé en 1998 par rapport à 1997, mais il est plus que probable que ce mouvement était dû à la baisse des prix des viandes concurrentes, la viande de porc en particulier, enregistrée pendant la même période.

9. Quels renseignements spécifiques dans le rapport de l'ITC montrent que l'effet de la suppression des subventions en vertu de la Loi sur la laine se ressentait encore après 1996?

Réponse 9

À la page I-24 du rapport de l'ITC il est dit: "Nous pensons également qu'il est utopique de considérer que les effets de la suppression des versements au titre de la Loi sur la laine ont complètement cessé de se faire sentir en 1997". Rien n'indique comment l'ITC est arrivée à cette conclusion.

Le montant total des subventions versées aux producteurs d'agneaux vivants au titre de la Loi sur la laine a atteint 125 millions de dollars et 69 millions de dollars en 1994.²⁸ Le Département de l'agriculture des États-Unis a estimé que les producteurs de laine auraient reçu un montant supplémentaire de 60 millions de dollars EU si les subventions n'avaient pas été progressivement supprimées.²⁹ La part de l'ensemble des recettes provenant des ventes nettes de laine et des subventions à la production de laine obtenues par les éleveurs, qui était de 25,4 pour cent en 1993, est tombée à 21,1 pour cent en 1995 et 12,2 pour cent en 1996. Elle a encore fléchi pour n'être plus que de 5,5 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998.³⁰ Étant donné que des subventions au titre de la Loi sur la laine ont été versées pendant 40 ans et que les versements n'ont pris fin qu'en 1996, il n'est pas réaliste de considérer qu'une branche de production puisse s'adapter rapidement à une contraction des recettes de 20 pour cent.

C'est ce que confirment le rapport de l'ITC et les débats des commissaires de l'ITC au sujet de la mesure corrective au cours desquels il a été dit que la cessation des subventions au titre de la Loi sur la laine modifiait considérablement les conditions du marché dans lesquelles la branche de production nationale devait opérer.³¹ Les commissaires ont conclu qu'à la suite de cette modification,

²⁵ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, figure 2, page 11 et figure 5, page 39.

²⁶ Rapport de l'ITC, II-17, tableau 5.

²⁷ Les expéditions sur le marché intérieur ont légèrement augmenté pendant la période intermédiaire de 1998: rapport de l'ITC, II-17, tableau 5.

²⁸ Rapport de l'ITC, II-78, tableau 45.

²⁹ Rapport de l'ITC, II-78.

³⁰ Rapport de l'ITC, II-26, tableau 12.

³¹ Rapport de l'ITC, I-30.

la branche produisant des agneaux vivants devrait continuer de s'adapter à l'avenir à un marché intérieur privé des subventions au titre de la Loi sur la laine.³²

10. Les États-Unis ont fait valoir que même si la définition de la branche de production nationale s'entendait seulement des conditionneurs, des conditionneurs/dépeceurs et des dépeceurs, l'enquête aurait conduit à une détermination de la nécessité d'une mesure de sauvegarde pour prévenir une "menace de dommage grave" et faciliter l'ajustement. Quels éléments spécifiques du rapport de l'ITC vous amènent à penser que cette déclaration est infondée?

Réponse 10

Outre les importations, l'article 4.2 a) de l'Accord sur les sauvegardes énumère les facteurs suivants comme étant les facteurs que les autorités chargées de l'enquête doivent prendre en compte pour déterminer si l'accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave à une branche de production nationale: variations du niveau des ventes, production, productivité, utilisation de la capacité, profits et pertes et emploi.

L'ITC a constaté que la production des conditionneurs a fluctué pendant la période visée par l'enquête, alors que celle des dépeceurs a eu tendance à augmenter.³³ Plus précisément, en 1997, la production des conditionneurs avait augmenté de 11,5 pour cent par rapport à 1995.³⁴ La production de viande d'agneau a diminué de 2 pour cent dans la période intermédiaire de 1998.³⁵ Par conséquent, en année complète, la production en 1998 était encore nettement plus élevée qu'en 1995.

En ce qui concerne la capacité, l'ITC a constaté dans son rapport que les principales entreprises de conditionnement des États-Unis ont augmenté leur capacité entre 1995 et la période intermédiaire de 1998.³⁶ En particulier, la capacité a augmenté de 15 pour cent entre 1995 et 1997 puis de 14 pour cent dans la période intermédiaire de 1998, après avoir diminué entre 1993 et 1995. Cette expansion donne à penser que les entreprises en question sont rentables. Cela ne concorde pas avec l'affirmation selon laquelle la branche de production est menacée d'un dommage grave.

Étant donné qu'en 1998 la production était encore beaucoup plus élevée qu'en 1995, la diminution de l'utilisation de la capacité dans le secteur du conditionnement qui a été observée par l'ITC³⁷ doit être due uniquement à l'accroissement de la capacité. Elle s'est probablement produite dans les plus grandes entreprises qui cherchaient à accroître leur part du marché de l'abattage des agneaux, qui était en recul.

En ce qui concerne la rentabilité, l'ITC a déclaré que le chiffre d'affaires net et les revenus d'exploitation des conditionneurs et des dépeceurs avaient sensiblement diminué.³⁸ Aucune donnée sur la situation financière des conditionneurs, des conditionneurs/dépeceurs et de l'unique dépeceur n'est divulguée par les États-Unis. Il semble clair cependant qu'étant donné l'augmentation de la capacité des entreprises de conditionnement aux États-Unis, la baisse des revenus d'exploitation ne pouvait pas être causée par les importations, mais devait être due plutôt aux actions des entreprises elles-mêmes, qui ont augmenté leur capacité.

³² Rapport de l'ITC, I-32.

³³ Rapport de l'ITC, I-18, note de bas de page 78.

³⁴ Rapport de l'ITC, II-22, tableau 8.

³⁵ Rapport de l'ITC, II-21.

³⁶ Rapport de l'ITC, II-22, tableau 8.

³⁷ Rapport de l'ITC, I-20.

³⁸ Rapport de l'ITC, I-19.

Les stocks des conditionneurs ont diminué dans la période intermédiaire de 1998 par rapport à l'année précédente.³⁹ Cela semble indiquer que leur capacité de vendre s'est améliorée pendant cette période. S'agissant de l'emploi dans les entreprises de conditionnement, le rapport de l'ITC dit seulement que leurs coûts salariaux directs et leurs autres coûts sont restés relativement constants pendant la période visée par l'enquête.⁴⁰ En ce qui concerne la productivité, l'ITC a déclaré que les données sur les coûts salariaux directs des conditionneurs et des dépeceurs indiquaient qu'elle était restée relativement constante pendant la période visée par l'enquête.⁴¹ Aucun autre renseignement n'est communiqué. Les données sur les stocks, l'emploi et la productivité ne permettent donc pas de conclure que les conditionneurs et les dépeceurs étaient menacés d'un dommage grave.

Les renseignements spécifiques concernant les dépeceurs sont confidentiels et n'ont pas été divulgués. Toutefois, le fait que l'ITC avait obtenu des données financières d'un seul dépeceur spécialisé⁴² donne à penser qu'elle n'avait pas de base solide pour déterminer si les dépeceurs étaient confrontés à une menace de dommage grave.

Il s'ensuit que les renseignements contenus dans le rapport de l'ITC ne permettent pas de conclure à l'imminence évidente d'une dégradation générale notable de la situation des conditionneurs, des conditionneurs/dépeceurs et des dépeceurs. Les éléments de preuve figurant dans le rapport de l'ITC indiquent plutôt qu'il n'y avait pas de dégradation générale notable imminente de la situation des producteurs de viande d'agneau.

11. Sur quelle(s) déclaration(s) du rapport de l'ITC vous fondez-vous pour affirmer que l'ITC a fait une "constatation" suivant laquelle il n'y avait pas de dommage grave?

Réponse 11

À la page I-16 de son rapport, l'ITC indique les critères réglementaires qui servent à déterminer "si la branche de production nationale *soit* subit un dommage grave *soit* est menacée de subir un dommage grave" (pas d'italique dans l'original). Elle constate ensuite que "la branche de production nationale est menacée de subir un dommage grave dont l'imminence est évidente".⁴³ Plus loin, dans leurs conclusions au sujet de la mesure correctrice à imposer, les Commissaires déclarent qu'ils "ont tenu compte du fait que la branche de production de la viande d'agneau aux États-Unis ne subit pas actuellement de dommage grave mais est plutôt menacée d'un dommage grave".⁴⁴ Ils disent aussi ailleurs qu'ils ont "constaté l'existence d'une menace de dommage grave ... et non d'un dommage grave actuel".⁴⁵ La Nouvelle-Zélande conclut de ces affirmations que l'ITC a fait une constatation suivant laquelle il n'y avait pas de dommage grave.

12. Sur quels éléments de preuve précis et détaillés, versés au dossier, présentés dans le rapport de l'ITC, la Nouvelle-Zélande se fonde-t-elle pour dire (déclaration orale, paragraphe 38) que l'accroissement des importations enregistré en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 n'a été ni assez "soudain" ni assez "brutal" pour répondre au critère défini par l'Organe d'appel à propos de l'affaire Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures?

³⁹ Rapport de l'ITC, II-22.

⁴⁰ Rapport de l'ITC, II-27.

⁴¹ Rapport de l'ITC, I-20.

⁴² Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.9.

⁴³ Rapport de l'ITC, I-16.

⁴⁴ Rapport de l'ITC, II-29.

⁴⁵ Rapport de l'ITC, I-33, note de bas de page 166.

Réponse 12

Pour évaluer le caractère soudain et brusque de l'accroissement des importations, il est intéressant d'examiner le taux d'accroissement des importations au cours d'une année donnée par rapport à l'année précédente. Il ressort du tableau 5 du rapport de l'ITC⁴⁶ que l'accroissement des importations a commencé en 1995, avec une hausse de 11,9 pour cent. Il a été en augmentation de 17,1 pour cent en 1996, de 19,2 pour cent en 1997 et de 19,5 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998. L'accroissement des importations était donc bien engagé en 1997 et le taux d'accroissement de 1997 et de la période intermédiaire de 1998 a été analogue à celui de 1996. En outre, l'accroissement des importations enregistré pendant la période intermédiaire de 1998 était entièrement imputable à l'augmentation de la consommation enregistrée cette année-là.⁴⁷ Cela montre que les importations progressent face à une augmentation de la demande.

La part de marché des importations est un autre indicateur intéressant de l'importance relative des importations sur un marché. Il ressort du tableau contenu dans le rapport de l'ITC⁴⁸ que la part de marché des importations en volume est passée de 11,2 pour cent en 1993 à 23,3 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998. Quarante-cinq pour cent de cette augmentation a été enregistrée entre 1993 et 1996 et 55 pour cent entre 1997 et la période intermédiaire de 1998.

Les éléments de preuve dont disposait l'ITC font donc apparaître clairement que l'accroissement des importations entre 1997 et la période intermédiaire de 1998, considéré dans l'absolu ou par rapport à l'ensemble du marché, n'a été ni "soudain" ni "brusque" et ne correspond donc pas au critère défini par l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Argentine – Chaussures*.

La constatation de l'ITC suivant laquelle l'accroissement des importations était une "cause substantielle" de menace de dommage grave est-elle conforme à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994?

13. Nous prenons note des arguments suivants de la Nouvelle-Zélande: i) s'il y avait trois causes égales de menace de dommage grave parmi lesquelles figuraient les importations, celles-ci seraient une cause "minoritaire" de la menace de dommage grave (paragraphe 51 de la déclaration orale de Nouvelle-Zélande) et ii) une détermination selon laquelle une menace de dommage a été causée par l'accroissement des importations alors qu'en réalité tout ce dommage n'a pas été causé par l'accroissement des importations équivaut à imputer à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs (paragraphe 57 de la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande). Ces arguments semblent signifier que, de l'avis de la Nouvelle-Zélande, ce n'est que si les importations sont la seule cause de dommage grave qu'une mesure de sauvegarde serait justifiée. Si telle est votre position, comment la concilier avec ce qui est dit à l'article 4:2 b), à savoir que des facteurs autres que l'accroissement des importations causent un dommage "en même temps"? Si cette interprétation est erronée, veuillez donner des explications.

Réponse 13

La position de la Nouvelle-Zélande est que, selon l'article 2:1, une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée que dans les cas où *l'accroissement des importations* cause ou menace de causer un "dommage grave". Lorsqu'on détermine si l'accroissement des importations a causé ou menacé de causer un dommage grave, l'article 4:2 b) stipule que "lorsque des facteurs autres que l'accroissement des importations causent un dommage à la branche de production nationale en même temps, ce

⁴⁶ Rapport de l'ITC, II-17.

⁴⁷ Rapport de l'ITC, II-17, tableau 5.

⁴⁸ Rapport de l'ITC, II-50.

dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations". Selon la jurisprudence constante de l'OMC, il faut donner à ces dispositions leur sens ordinaire compte tenu de leur contexte.⁴⁹ Lorsqu'il s'agit d'évaluer si un "dommage grave" a été causé ou menaçait d'être causé par l'accroissement des importations, on ne peut pas, si le dommage a été causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations, l'imputer à l'accroissement des importations. En d'autres termes, une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée que lorsque l'accroissement des importations en lui-même cause ou menace de causer un degré de dommage "grave", indépendamment du dommage qui pourrait être causé par d'autres facteurs ou imputé à d'autres facteurs.

Le dommage grave ou la menace de dommage grave peut être imputable à divers facteurs, dont l'accroissement des importations. Si, lorsqu'on fait abstraction du dommage causé par les facteurs autres que l'accroissement des importations, le "dommage grave" ou la menace de dommage grave, demeure, ce dommage grave ou cette menace de dommage grave peut être imputé aux importations. En ce sens, l'accroissement des importations doit être *la* cause ou l'unique cause du "dommage grave" ou de la menace de dommage grave. Si, par contre, lorsqu'on fait abstraction du dommage imputable à d'autres facteurs, il ne subsiste pas de "dommage grave" ou de menace de dommage grave, il n'y a pas de "dommage grave" ou de menace de dommage grave à imputer à l'accroissement des importations.

14. Dans l'hypothèse où l'accroissement des importations a été l'une des trois causes égales de dommage grave, selon vous cela signifierait-il par définition qu'une mesure de sauvegarde ne pourrait pas être appliquée? Qu'en serait-il s'il pouvait être montré que la part du dommage imputable à l'accroissement des importations en soi pouvait être qualifiée de "dommage grave" (c'est-à-dire que le dommage total subi par la branche de production dépassait de loin le seuil du "dommage grave", de sorte que le tiers de ce niveau de dommage était encore "grave")?

Réponse 14

De l'avis de la Nouvelle-Zélande, une mesure de sauvegarde pourrait être appliquée dans l'hypothèse où l'accroissement des importations serait l'une des trois causes égales de dommage grave si la situation de la branche de production nationale subissait ou était menacée de subir une dégradation générale notable due à l'accroissement des importations en soi, et que le dommage causé par d'autres facteurs ne soit pas imputé à l'accroissement des importations.

La mesure imposée par le Président des États-Unis, qui est différente de la recommandation de l'ITC, est-elle compatible avec les obligations des États-Unis par rapport à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994?

15. Vous semblez considérer que l'article 5:1 impose, lorsqu'une mesure doit être appliquée, que seule celle-ci soit la mesure la moins restrictive pour le commerce nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. Est-ce là une interprétation correcte de votre thèse? Sinon, veuillez donner des explications. Comment selon vous la charge de la preuve devrait-elle être répartie dans le cadre de l'article 5:1?

Réponse 15

Appliquer une mesure plus restrictive pour le commerce que nécessaire pour atteindre les objectifs requis, à savoir prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement, ce n'est pas n'appliquer une mesure "que dans la mesure nécessaire" pour atteindre ces objectifs. En ce sens, il faut donc une mesure qui soit, *parmi les mesures qui permettront d'atteindre ces objectifs*, la moins restrictive pour le commerce. La recommandation adoptée par les autorités compétentes d'un Membre, après

⁴⁹ Japon – Taxes sur les boissons alcooliques, WT/DS8/AB/R, 4 octobre 1996, page 14.

instruction complète des faits peut être considérée comme une mesure qui permettrait d'atteindre les objectifs visés qui sont de prévenir un dommage grave et de faciliter l'ajustement. Dans ces conditions, imposer une mesure plus restrictive que celle que prévoit une telle recommandation, ce ne serait pas n'appliquer la mesure "que dans la mesure nécessaire" au sens de l'article 5:1.

L'Organe d'appel a considéré que c'était aux Membres qui invoquent une incompatibilité avec les obligations découlant des Accords de l'OMC de fournir des éléments de preuve et des arguments suffisants pour que l'on puisse établir une présomption d'incompatibilité.⁵⁰ Une fois cette présomption établie, il appartient au Membre incriminé de fournir des éléments de preuve et des arguments pour la réfuter. Dans la présente affaire, la Nouvelle-Zélande a établi la présomption que la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis n'était pas, parmi les mesures qui auraient permis d'atteindre les objectifs visés qui sont de prévenir le dommage grave et de faciliter l'ajustement, la mesure la moins restrictive, et que la mesure dans laquelle elle a été appliquée était plus importante que nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement. En conséquence, c'est aux États-Unis qu'il appartient maintenant de réfuter la présomption qu'ils n'ont pas appliqué la mesure "que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement", comme le veut l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

16. Compte tenu du nombre infini de mesures de sauvegarde potentielles qui pourraient être appliquées, comment un Membre pourrait-il déterminer de manière définitive que la mesure qu'il a choisi d'appliquer était effectivement la mesure la moins restrictive pour le commerce nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement?

Réponse 16

La position de la Nouvelle-Zélande est que, *parmi les mesures qui permettront d'atteindre l'objectif visé, qui est de prévenir un dommage grave et de faciliter l'ajustement, c'est la moins restrictive pour le commerce qu'un Membre doit imposer. Il peut y avoir plusieurs mesures de ce genre et il se peut, dans certains cas que plus d'une d'entre elles soit, autant que les autres, la moins restrictive pour le commerce. De toute manière, la recommandation émise par les autorités compétentes d'un Membre, informées de tous les faits de la cause, doit être considérée comme une mesure qui permettra d'atteindre les objectifs visés, à savoir empêcher le dommage grave et faciliter l'ajustement. En conséquence, lorsqu'une telle recommandation a été émise, le Membre ne doit pas imposer une mesure plus restrictive pour le commerce que celle qui contient ladite recommandation, sans quoi il est évident que l'étendue de la mesure appliquée irait au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs d'une mesure de sauvegarde. Il ne serait pas nécessaire pour autant que le Membre détermine de manière définitive que la mesure qu'il a choisi d'appliquer était, parmi un nombre infini de mesures potentielles qui auraient pu être appliquées, la mesure la moins restrictive pour le commerce. Il lui faudrait simplement démontrer que la mesure n'était pas plus restrictive pour le commerce que d'autres mesures possibles qui permettraient d'atteindre les objectifs souhaités.*

17. Sur quelle base, précisément, faites-vous valoir que la mesure appliquée par les États-Unis est plus restrictive que la mesure recommandée par l'ITC, compte tenu du fait que la mesure recommandée était d'une durée de quatre ans alors que la mesure appliquée est d'une durée de trois ans seulement?

⁵⁰ États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde, WT/DS33/AB/R, 25 avril 1997, page 14.

Réponse 17

La Nouvelle-Zélande estime que la durée initiale de la mesure est sans objet pour évaluer le caractère restrictif pour le commerce des mesures recommandées par l'ITC et imposées par les États-Unis. En vertu de l'Accord sur les sauvegardes et de la législation des États-Unis, une mesure de sauvegarde peut être appliquée pour une durée maximale de huit ans. Par conséquent, le fait qu'une mesure est imposée initialement pour trois ou quatre ans ne peut pas permettre de se faire une idée exacte de son caractère restrictif pour le commerce. Trois degrés de restriction doivent être évalués pour comparer la mesure recommandée par l'ITC et la mesure effectivement adoptée par les États-Unis: le niveau du contingent, les droits applicables dans le cadre du contingent et les droits hors contingent. Les deux mesures fixent le contingent à un niveau à peu près équivalent.⁵¹ La mesure recommandée par l'ITC ne prévoyait pas l'application, dans les limites du contingent, d'un droit supérieur au droit consolidé normal de 0,8 cent par kg.⁵² En conséquence, dans le cadre de cette mesure, les coûts liés au contingent ne seraient pas plus élevés qu'en l'absence de mesure de sauvegarde et, les seuls coûts additionnels seraient, chaque année, les coûts hors contingent. En particulier, le seul coût pouvant être imputé à la quatrième année d'application de la mesure, pendant laquelle la mesure de sauvegarde effectivement imposée par les États-Unis pour trois ans ne serait plus en application⁵³, correspond au droit hors contingent. L'ITC a recommandé pour cette année-là un taux de droit de 10 pour cent, supérieur de 1 pour cent au taux applicable dans les limites du contingent pendant la première année d'application de la mesure effectivement imposée par les États-Unis.

Les États-Unis ont prétendu que, pendant les trois premières années d'application de chaque mesure, le taux de droit hors contingent de 20 pour cent recommandé par l'ITC a le même effet restrictif sur les échanges que le taux hors contingent de 40 pour cent imposé par les États-Unis parce que l'un et l'autre étaient destinés à empêcher les importations.⁵⁴ Cela est manifestement faux. Un taux de 20 pour cent est inférieur, par essence, à un taux de 40 pour cent. De plus, selon les principes économiques fondamentaux, les importations soumises au taux hors contingent restent rentables tant que la différence en pourcentage entre le prix de gros de l'agneau aux États-Unis et le prix mondial est supérieure au taux hors contingent. Il est évident que cela a plus de chance de se produire si le taux hors contingent est de 20 pour cent, que s'il est de 40 pour cent. Le taux hors contingent imposé par les États-Unis est donc plus restrictif pour le commerce que le taux hors contingent recommandé par l'ITC.

La comparaison des coûts résultant de chaque mesure dans les limites du contingent montre aussi que la mesure effectivement imposée par les États-Unis est beaucoup plus restrictive pour le commerce que celle qui était recommandée par l'ITC. Dans le cadre de la mesure recommandée par l'ITC, les coûts estimatifs pour la Nouvelle-Zélande, dans les limites du contingent, seraient de 116 000 dollars EU dans la première année, tandis que, dans le cadre de la mesure effectivement imposée, ils s'élèveraient à 7 125 000 dollars EU.⁵⁵ La différence entre ces montants est de 7 010 000 dollars EU. Dans la deuxième année, ces coûts seraient, respectivement, de 121 000 dollars EU et de 4 878 000 dollars EU, soit une différence de 4 757 000 dollars EU. Dans la troisième année, ils s'élèveraient, respectivement, à 106 000 dollars EU et à 2 503 000 dollars EU, soit une différence de 2 397 000 dollars EU. Au total, pendant les trois premières années d'application, la différence entre les coûts dans les limites du contingent résultant pour la Nouvelle-Zélande de la mesure imposée par les États-Unis et de la mesure recommandée par l'ITC serait de 14 164 000 dollars EU.

⁵¹ Chaque mesure prévoit une légère augmentation du contingent après la première année.

⁵² Ce droit doit être ramené à 0,7 cent par kg en 2001.

⁵³ À supposer qu'elle ne soit pas prorogée.

⁵⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 202.

⁵⁵ Ces prix ont été calculés sur la base d'un prix c.a.f. constant de 1998.

Le niveau du contingent imposé par les États-Unis est analogue à celui qui était recommandé par l'ITC. Le fait que la mesure imposée par les États-Unis a une durée initiale plus courte n'est pas pertinent pour déterminer son effet restrictif sur le commerce car elle peut être prorogée et sa durée maximale peut être de huit ans. Les coûts hors contingent résultant pour la Nouvelle-Zélande de la mesure effectivement imposée sont beaucoup plus élevés que ceux résultant de la mesure recommandée par l'ITC. De plus, la différence entre les coûts en résultant dans les limites du contingent sera d'environ 14,2 millions de dollars EU. C'est sur cette base que la Nouvelle-Zélande affirme que la mesure imposée par les États-Unis est plus restrictive que la mesure recommandée par l'ITC.

18. L'article 5:1 dispose qu'"un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ... un dommage grave et faciliter l'ajustement". Pour satisfaire à cette condition, un Membre qui impose une mesure de sauvegarde doit-il appliquer, par exemple i) une mesure "efficace", ii) la mesure la moins restrictive pour le commerce, iii) une mesure "proportionnée" ou autre chose?

Réponse 18

Les mots "que dans la mesure nécessaire" figurant à l'article 5:1 indiquent à l'évidence que la mesure qui peut être imposée a des limites. S'agissant d'un accord qui traite de restrictions au commerce dans le but légitime de prévenir un dommage grave, ces limites doivent porter sur le degré de restriction de la mesure à l'égard du commerce. Une mesure plus restrictive pour le commerce que nécessaire pour atteindre l'objectif visé est une mesure qui ne serait pas appliquée "que dans la mesure nécessaire", comme le veut l'article 5:1. En outre, il est clair que l'expression "nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement" signifie que la mesure doit atteindre les buts recherchés, à savoir prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement. Le membre de phrase "que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement" signifie donc qu'il doit y avoir une certaine proportionnalité entre la fin recherchée et les moyens employés. En ce sens, que le critère énoncé à l'article 5:1 soit défini par les mots "la moins restrictive pour le commerce" ou "pas plus restrictive qu'il n'est requis"⁵⁶ ou en termes plus généraux comme une prescription relative à la proportionnalité, le résultat est le même.

En tout état de cause, la Nouvelle-Zélande ne pense pas qu'une mesure "efficace" par elle-même, réponde au critère énoncé à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. La mesure doit permettre d'atteindre le double objectif de prévenir un dommage ou de le réparer et de faciliter l'ajustement. En ce sens, elle doit être "efficace". Mais une mesure efficace ne se réduirait pas nécessairement à une mesure qui ne serait appliquée "que dans la mesure nécessaire" pour atteindre ces objectifs. En d'autres termes, une mesure pourrait être "efficace" et aller également au-delà des limites prévues à l'article 5:1.

L'exclusion du Canada, du Mexique et d'Israël de la mesure de sauvegarde est-elle compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994?

19. À la lumière de la note interprétative relative à l'Annexe 1A instituant l'OMC, quel est le rapport entre l'article 2:2 et la dernière phrase de la note de bas de page 1 relative à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, d'une part, et l'article XXIV:8 b) du GATT de 1994, d'autre part?

⁵⁶ Selon la formule utilisée par les États-Unis dans leur première communication écrite - paragraphe 210.

Réponse 19

L'article XXIV:8 n'englobe pas les mesures de sauvegarde parmi les exceptions expresses, énumérées à l'article XXIV, à la règle qui veut que toutes les réglementations commerciales restrictives soient éliminées des zones de libre-échange. L'article 2:2 prévoit que des mesures de sauvegarde doivent être appliquées à un produit importé quelle qu'en soit la provenance. La note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce donne la primauté, en cas de conflit entre les dispositions du GATT de 1994 et un accord de l'OMC comme l'Accord sur les sauvegardes, aux dispositions du second. En revanche, la dernière phrase de la note de bas de page 1 de l'Accord sur les sauvegardes précise que cet accord ne préjuge pas l'interprétation du rapport entre l'article XIX et le paragraphe 8 de l'article XXIV du GATT de 1994.

La Nouvelle-Zélande estime que, conformément aux constatations de l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Argentine – Chaussures*, il doit y avoir un parallèle entre la détermination de l'existence d'un dommage dans une enquête en matière de sauvegardes et l'application de la mesure corrective pertinente.⁵⁷ De l'avis de la Nouvelle-Zélande, rien dans l'Accord sur les sauvegardes ni dans le GATT de 1994 n'était l'allégation des États-Unis selon laquelle il y a lieu de faire une distinction entre l'affaire *Argentine – Chaussures* et la présente affaire pour la simple raison que la quantité des importations en jeu est différente. Les conclusions de l'Organe d'appel sont fondées sur le principe juridique et non sur la quantité des importations en jeu.

En outre, l'objectif, tant de l'Accord sur les sauvegardes que de l'article XIX du GATT de 1994, est de prévoir une mesure corrective temporaire pour faire face aux importations en tant que "mesure d'urgence" dans certaines circonstances rigoureusement définies. Suivant cette définition, la Nouvelle-Zélande estime que l'imposition de mesures de sauvegarde ne devrait être autorisée que pour introduire une mesure corrective temporaire face aux importations *dont il est constaté qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave*. En conséquence, les importations en provenance des pays qui appartiennent à une zone de libre-échange qui ne sont pas visées par une mesure corrective en matière de sauvegardes ne devaient pas non plus être visées par l'enquête en matière de sauvegardes destinée à établir l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité.

C'est exactement ce que font l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre de l'Accord de rapprochement économique australo-néo-zélandais: elles excluent de toute la procédure en matière de sauvegardes, y compris les déterminations relatives à l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité, les importations de leurs cosignataires. Il n'y a pas de règle prévoyant l'établissement d'une détermination séparée concernant l'existence d'un lien de causalité ou d'une "contribution importante". Toutes les importations de cette catégorie sont exclues tout naturellement de l'ensemble de la procédure en matière de sauvegardes. En revanche, dans le cadre de l'ALENA, les États-Unis englobent les importations en provenance des États membres de l'Accord de libre-échange dans la détermination relative à l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité. Ces importations sont ensuite exclues de la mesure de sauvegarde éventuelle imposée à moins qu'un critère de causalité distinct ne permette d'établir qu'elles ont représenté, à titre individuel, une "part substantielle" des importations totales qui ont "contribué dans des proportions importantes" au dommage dont il a été constaté qu'il avait été causé par l'ensemble des importations.

Rien dans l'article XXIV du GATT ne justifie l'approche des États-Unis. Cette approche n'est pas non plus étayée par des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes ou de l'article XIX du GATT. La Nouvelle-Zélande estime que ces dispositions, prises globalement, établissent un régime de sauvegarde définitif dans le cadre de l'OMC. L'approche relative à une "contribution importante" n'est étayée par aucune de ces dispositions et n'est donc pas compatible avec ce régime.

⁵⁷ Paragraphe 113.