

ANNEXE 2-9

DEUXIÈME COMMUNICATION DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(29 juin 2000)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	A-272
II. ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES	A-273
III. BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE.....	A-280
IV. MENACE DE DOMMAGE GRAVE	A-283
V. LIEN DE CAUSALITÉ.....	A-289
VI. NÉCESSITÉ.....	A-296
VII. TRAITEMENT NPF	A-299
VIII. CONCLUSION	A-300

ANNEXES DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

14. Déposition de M. Kirk Halpern, compte rendu de l'audition concernant le dommage, page 276.
15. Déposition de M. John Cassidy, compte rendu de l'audition concernant le dommage, pages 223 à 225; Déposition de M. Brian Comfort, compte-rendu de l'audition concernant le dommage, pages 215 et 236.
16. Déposition de M. Daniel Sumner, compte rendu de l'audition concernant la mesure corrective, pages 177 et 178
17. Déclaration du Commissaire Crawford, compte rendu de l'audition concernant la mesure corrective, page 200.
18. Déposition de M. Daniel Sumner, compte rendu de l'audition concernant la mesure corrective, page 114.
19. "USDA – Glickman announces \$4 million to promote US Lamb", dépêche de Reuters, 12 mai 2000; "USDA to buy \$15 million lamb", Dow Jones Commodities Service, 14 février 2000; Département de l'agriculture des États-Unis", Domestic Lamb Industry Adjustment Assistance", décembre 1999.
20. Mme Barshefsky, Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales, compte-rendu de la réunion de la Commission de l'agriculture de la Chambre des représentants, 23 juin 1999.

I. INTRODUCTION

1.1 Dans son argumentation écrite et orale, la Nouvelle-Zélande a démontré en quoi les actions des États-Unis associées à l'imposition d'une mesure de sauvegarde à l'encontre des importations de viande d'agneau ne sont pas conformes aux obligations qu'ils ont contractées au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994: ils n'ont pas démontré qu'une évolution imprévue de circonstances avait entraîné un accroissement des importations; ils n'ont pas identifié convenablement la branche de production nationale prétendument menacée d'un dommage grave; ils n'ont pas démontré qu'une menace de dommage grave était due à l'accroissement des importations; ils n'ont pas pu démontrer que la mesure imposée n'a été appliquée que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement; enfin, la mesure n'a pas été appliquée à tous les produits importés quelle qu'en soit la provenance.

1.2 Dans leur première communication écrite et dans leur déclaration orale devant le Groupe spécial, les États-Unis ont répondu en essayant de remanier le rapport de l'ITC pour démontrer qu'il est conforme à leurs obligations au regard de l'OMC. Néanmoins, si l'on compare attentivement ce que l'ITC a dit et ce que les États-Unis prétendent maintenant qu'elle a dit, on voit que la description du rapport de l'ITC faite par les États-Unis ne résiste pas à l'analyse. Les États-Unis attribuent à l'ITC des conclusions qu'elle n'a pas formulées et assemblent une série d'observations disparates faites par l'ITC pour dire qu'elles constituent ensemble une conclusion. Ils cherchent ainsi à réécrire le rapport de l'ITC, en suggérant qu'il contient des conclusions qui n'y figurent pas et qu'il omet des déclarations qui y figurent. Cette tentative de faire fi du rapport effectif de l'ITC en faveur d'un nouveau rapport préparé par les États-Unis pour réfuter les allégations formulées à leur encontre dans la présente affaire est inadmissible. L'Accord sur les sauvegardes exige que l'autorité chargée de l'enquête "évalue" et "démontre" et présente des conclusions et une analyse motivées. Les tentatives faites par les États-Unis pour démontrer après coup ce qui aurait dû l'être par l'ITC ne satisfont pas à ces prescriptions.

1.3 Les États-Unis voudraient aussi que le Groupe spécial leur laisse une grande latitude pour interpréter leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Dans leur déclaration orale à la première audition devant le Groupe spécial, ils ont affirmé qu'il ne fallait pas limiter indûment la capacité des Membres de prendre des mesures de sauvegarde.¹ Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, ils affirment en outre que le Groupe spécial ne devrait pas interpréter les obligations en matière de sauvegardes de façon "étroite" ou "stricte".² Les États-Unis pensent manifestement que leur capacité de prendre des mesures de sauvegarde ne devrait pas être soumise à un examen approfondi.

1.4 Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a fait observer que les mesures de sauvegarde sont des mesures exceptionnelles et que, comme l'a déclaré l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, "en interprétant les conditions préalables régissant l'adoption de telles mesures, il faut prendre en considération leur caractère exceptionnel".³ Cette approche ne suppose pas que les dispositions des accords de l'OMC en matière de sauvegardes sont définies comme des exceptions. Elle reconnaît que les Membres doivent s'acquitter rigoureusement de leurs obligations lorsqu'ils prennent des mesures impliquant la suspension temporaire d'obligations découlant d'un traité qui prive d'autres Membres d'avantages négociés. En somme, la latitude que les États-Unis réclament en l'espèce pour interpréter leurs obligations ne repose sur rien. L'Accord sur les sauvegardes devrait plutôt être interprété suivant le

¹ Déclaration orale des États-Unis à la première audition du Groupe spécial, paragraphe 3.

² Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 119 et 120.

³ WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 94. Voir les paragraphes 7.16 et 7.18 de la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande.

sens ordinaire donné à ses termes dans leur contexte, et cette interprétation ne devrait pas être élargie pour faire une place à l'interprétation qui en a été donnée par un Membre.

1.5 Dans cette deuxième communication écrite, la Nouvelle-Zélande reprend les arguments qu'elle a présentés dans ses communications antérieures, écrites et orales, pour montrer que les réfutations tentées par les États-Unis sont infondées. La Nouvelle-Zélande montre que l'IITC n'a pas démontré l'existence d'une évolution imprévue des circonstances et que la définition de la "branche de production nationale" prétendument menacée d'un dommage grave n'a aucun fondement au regard des règles de l'OMC. Elle démontre que l'IITC a déterminé que la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave sur la seule base de l'hypothèse que, si les importations augmentent, la branche de production nationale en pâtira, et non sur la base d'une analyse objective motivée. De plus, les États-Unis n'ont pas démontré qu'une menace de dommage grave pour la branche de production nationale était due aux importations et ils ont attribué le dommage causé par d'autres facteurs à l'accroissement des importations. Enfin, les États-Unis n'ont pas appliqué la mesure corrective seulement dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement, et ils ne l'ont pas appliquée à toutes les importations qui ont prétendument contribué à la menace de dommage grave pesant sur la branche de production nationale.

II. ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES

2.1 Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a fait observer que l'IITC n'avait pas identifié l'"évolution imprévue des circonstances", au sens de l'article XIX du GATT, à laquelle répondait la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis.⁴ De plus, comme l'a indiqué clairement la Nouvelle-Zélande, il n'y avait pas eu d'évolution imprévue des circonstances puisque la régression du secteur de la viande d'agneau aux États-Unis était connue, prévue et prévisible.⁵ Dans leur première communication écrite, les États-Unis ont voulu remédier à cette carence du rapport de l'IITC en évoquant le "changement important et inattendu" que constituait, selon eux, l'accroissement des importations, en particulier des importations de produits réfrigérés.⁶ Toutefois, comme l'a dit la Nouvelle-Zélande dans sa déclaration orale à la première audition devant le Groupe spécial, cet accroissement ne constituait pas une "évolution imprévue des circonstances", au sens de l'article XIX du GATT, que les États-Unis peuvent invoquer en l'espèce.⁷ De plus, il appartient à l'IITC, au moment de l'enquête, et non aux États-Unis *a posteriori*, de démontrer qu'il y a eu une évolution imprévue des circonstances.

2.2 L'article XIX:1 a) du GATT dispose ce qui suit dans la partie pertinente:

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

Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a dit que, bien que, en faisant référence à l'"évolution imprévue des circonstances", la clause introductive de l'article XIX:1 a) n'établisse pas des conditions indépendantes pour l'application d'une mesure de sauvegarde, cette clause décrivait

⁴ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.31.

⁵ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.33 à 7.35.

⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 49 et 59.

⁷ Déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphes 20 à 25.

"certaines *circonstances* dont l'existence doit effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994".⁸

2.3 En énonçant le critère de cette façon, l'Organe d'appel a indiqué clairement que, bien que l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" ne soit pas une "condition" au sens des dispositions de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes relatives à l'accroissement des importations, au lien de causalité et au dommage grave, c'était néanmoins un élément dont il fallait démontrer l'existence. L'Organe d'appel n'a pas dit qu'une "évolution imprévue des circonstances" devait simplement exister; il a dit qu'elle devait être "démontrée" et qu'il appartenait aux autorités compétentes de faire cette démonstration. Il a indiqué en outre que, comme il avait déterminé, pour d'autres raisons, que la mesure de sauvegarde imposée par l'Argentine n'était pas fondée en droit, "[il] n'estim[ait] pas qu'il soit nécessaire de compléter l'analyse ... en [se] prononçant sur la question de savoir si les autorités argentines ont, *dans leur enquête*, démontré que l'accroissement des importations en l'espèce s'était produit "par suite de l'évolution imprévue des circonstances" ... ".⁹ La question était de savoir si les autorités argentines chargées de l'enquête avaient démontré l'existence d'une évolution imprévue des circonstances; ce n'était pas de savoir si le gouvernement argentin agissant *a posteriori*, au cours d'une procédure à l'OMC, avait pu le démontrer.

2.4 Le fait que les autorités compétentes elles-mêmes doivent démontrer l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" découle aussi de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes. La démonstration de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" fait clairement partie de "tous les points de fait et de droit pertinents" sur lesquels l'autorité compétente doit présenter un rapport, conformément à l'article 3:1.

2.5 Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis soutiennent que les autorités compétentes n'ont pas à constater l'existence d'une évolution imprévue des circonstances au cours de leur enquête, en prétendant qu'aucune disposition des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes n'établit un critère sur lequel les autorités pourraient se fonder pour déterminer si les négociateurs avaient pu prévoir l'évolution ultérieure des circonstances.¹⁰ Ils soutiennent que les autorités compétentes devaient par conséquent effectuer des enquêtes supplémentaires pour déterminer s'il y avait eu une évolution imprévue des circonstances et si cette évolution avait été prévue.¹¹

2.6 Toutefois, cette suggestion est une répétition à peine déguisée de l'argument, rejeté dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, selon lequel l'Accord sur les sauvegardes n'impose pas aux Membres l'obligation de constater l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. Cette obligation est énoncée à l'article XIX du GATT, et non dans l'Accord sur les sauvegardes, et, de ce fait, il n'est pas étonnant que les critères régissant son application ne figurent pas aux articles 2, 3 ou 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Par ailleurs, les Membres sont tenus de respecter les termes des accords de l'OMC et ils ne doivent pas seulement s'acquitter de leurs obligations dans les cas où des critères d'application précis sont énoncés dans les accords.

2.7 De plus, la distinction entre une condition juridique et une circonstance factuelle, sur laquelle les États-Unis insistent tant, n'entraîne pas la conséquence qu'ils suggèrent. Il y a évidemment une différence entre une condition juridique qui doit être remplie et une circonstance factuelle dont l'existence doit être démontrée, mais l'une et l'autre constituent une prescription juridique qu'il faut respecter. Le non-respect d'une prescription juridique régissant l'application d'une mesure de sauvegarde signifie que la mesure ne peut pas être appliquée.

⁸ *Argentine – Chaussures*, paragraphe 92.

⁹ *Argentine – Chaussures*, paragraphe 98 (pas d'italique dans l'original).

¹⁰ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 14.

¹¹ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, note de bas de page 11.

2.8 Dans leur première communication écrite, les États-Unis semblent suggérer que le rapport de l'ITC fait implicitement la démonstration de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances".¹² Ils fondent leur argument sur des choses dites dans différents contextes, qu'ils essaient d'assembler pour dire qu'elles démontrent implicitement l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances". L'ITC a analysé l'évolution des conditions de concurrence en examinant le lien de causalité¹³; elle a analysé l'évolution des conditions du marché en examinant la mesure correctrice¹⁴ et elle a analysé l'accroissement des importations de produits réfrigérés en examinant si la viande d'agneau importée et la viande d'agneau d'origine nationale étaient des produits similaires.¹⁵ Ces références semblent destinées à prouver que l'ITC a démontré, par déduction, que l'"évolution imprévue des circonstances" aurait entraîné un accroissement des importations. Mais cette déduction est inventée de toutes pièces. Elle n'a rien à voir avec ce que l'ITC a effectivement dit dans son rapport.

2.9 Même si les États-Unis pouvaient, aussi tardivement, remédier à une lacune du rapport de l'ITC, ils ne l'ont pas fait dans leur première communication écrite ni dans leur déclaration orale devant le Groupe spécial. Leur argument consiste à dire en gros, qu'il y a eu un accroissement des importations. Or, la prescription relative à l'"accroissement des importations" est une condition de l'application d'une mesure de sauvegarde qui est énoncée à l'article 2:1 de l'Accord et qui est distincte de l'"évolution imprévue des circonstances". C'est précisément le sens de la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, qui établissait que l'évolution imprévue des circonstances était un élément dont il fallait démontrer l'existence.¹⁶ Il ne suffit pas de montrer que les conditions de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes sont remplies. Il faut aussi *démontrer* que l'accroissement des importations s'est produit *par suite de* l'évolution imprévue des circonstances. C'est précisément la question que l'Organe d'appel a estimé ne pas devoir examiner dans l'affaire *Argentine – Chaussures* parce qu'il était parvenu à une décision pour d'autres raisons. Si ces autres raisons n'avaient pas existé, l'Organe d'appel aurait dû examiner la question de savoir si les autorités argentines compétentes avaient démontré que les importations s'étaient accrues par suite de l'évolution imprévue des circonstances.

2.10 L'autre argument implicite des États-Unis ne résiste pas non plus à l'analyse. Dans leur première communication écrite, ils laissent entendre que ce n'était pas seulement l'accroissement des importations qui constituait une "évolution imprévue des circonstances", et que la modification de la part relative des produits congelés au profit des produits réfrigérés constituait aussi une évolution imprévue des conditions de concurrence ou des conditions du marché.¹⁷ Mais cet argument est entaché du même vice que le précédent. Il repose sur une interprétation erronée de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. Cette disposition indique clairement que l'accroissement des importations et la modification des conditions dans lesquelles elles sont effectuées doivent résulter de l'"évolution imprévue des circonstances". Il faut donc démontrer que l'accroissement des importations *et* les conditions d'importation sont le résultat d'un événement inattendu.

2.11 Admettre que l'accroissement des importations ou la modification des conditions d'importation constitue une "évolution imprévue des circonstances" reviendrait à admettre que l'accroissement des importations et les conditions dans lesquelles elles sont effectuées doivent résulter de l'accroissement des importations et des conditions dans lesquelles elles sont effectuées. Cela reviendrait à dire qu'elles doivent "résulter" d'elles-mêmes. Une telle approche viderait de son sens la

¹² Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 49 à 60.

¹³ Rapport de l'ITC, I-22.

¹⁴ Rapport de l'ITC, I-30.

¹⁵ Rapport de l'ITC, I-11.

¹⁶ *Argentine – Chaussures*, paragraphe 92.

¹⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 50 à 59.

prescription exigeant que l'existence d'une évolution imprévue des circonstances soit démontrée. Elle aurait pour effet d'exclure du droit ce que l'Organe d'appel a précisément considéré comme un élément du droit dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.

2.12 Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis ont essayé de dire que la Nouvelle-Zélande avançait un argument selon lequel la locution "par suite de", employée à l'article XIX du GATT de 1994, avait le même sens que le verbe "causer" employé plus loin dans cet article et à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.¹⁸ Ce n'est pas ce que dit la Nouvelle-Zélande. Elle dit au contraire que, pour respecter la prescription exigeant qu'une évolution imprévue des circonstances soit démontrée, les États-Unis doivent indiquer les circonstances dont l'évolution imprévue a entraîné l'importation des produits en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'elle cause ou menace de causer un dommage grave. Comme les États-Unis semblent eux-mêmes le reconnaître, le "résultat", c'est-à-dire l'accroissement des importations à des conditions telles qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave, doit "généralement découler" d'une évolution imprévue des circonstances.¹⁹ Mais il n'est pas nécessaire que cette évolution en soit la cause. En somme, les États-Unis déforment la position de la Nouvelle-Zélande en disant qu'elle impose un double critère de causalité.

2.13 Comme l'a affirmé l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'interprétation classique de l'expression "évolution imprévue des circonstances" reste celle qui a été donnée par le groupe de travail du GATT dans l'affaire *Chapeaux de feutre*:

"une évolution postérieure à la négociation et dont il ne serait pas raisonnable de prétendre que les négociateurs du pays qui a octroyé la concession auraient pu et auraient dû la prévoir à l'époque."²⁰

Dans cette affaire, c'était "la mesure dans laquelle le changement de mode a modifié la situation de la concurrence" qui était la circonstance dont l'évolution était imprévue.²¹

2.14 Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis ont cherché à minimiser l'importance du critère énoncé dans l'affaire *Chapeaux de feutre* au point de le réduire à néant.²² Leur argument consiste essentiellement à dire que, s'il y a un accroissement des importations, cela suffit en soi pour constituer une évolution imprévue des circonstances. Ils vont même jusqu'à affirmer que l'on présume que l'accroissement ultérieur des importations n'était pas prévu.²³ Ils disent ce qui suit: "Comme on ne peut pas présumer que les Membres mettent sciemment en péril leurs industries en accordant des concessions tarifaires, on doit présumer que les circonstances ultérieures qui mettent en danger leurs producteurs sont de celles qui étaient "imprévues" au moment où les concessions ont été négociées".²⁴ De plus, au vu des pièces jointes aux réponses des États-Unis, il semble que c'est une

¹⁸ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 5.

¹⁹ Dans leurs réponses au Groupe spécial, les États-Unis disent que: "l'expression "si, par suite de" donne à penser que les rédacteurs de l'article XIX cherchaient à décrire une situation dans laquelle un résultat particulier ("par suite de") faisait généralement suite à des événements antérieurs"; Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 3.

²⁰ Rapport du groupe de travail d'intersession chargé d'examiner la réclamation de la Tchécoslovaquie concernant un retrait de concession effectué par les États-Unis d'Amérique en application de l'article XIX ("Chapeaux de feutre"), GATT/CP/106, adopté le 22 octobre 1951, paragraphe 9. Voir *Argentine – Chaussures*, paragraphe 96.

²¹ *Chapeaux de feutre*, paragraphe 12.

²² Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 23 à 25.

²³ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 26.

²⁴ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 8.

position arrêtée de longue date.²⁵ Les États-Unis citent eux-mêmes les remarques faites par le président de la Commission douanière devant la Commission des finances du Sénat, en juin 1948, selon lesquelles, si des produits sont importés en quantités telles accrues et à des conditions telles qu'ils causent ou menacent de causer un dommage grave, la situation "doit, à la lumière de l'objectif du programme d'accords commerciaux et de la clause de sauvegarde elle-même, être considérée comme le résultat de l'évolution imprévue des circonstances".²⁶

2.15 Nonobstant la prétendue paternité de la clause de sauvegarde revendiquée par les États-Unis, les arguments qu'ils avancent démontrent, d'une part, que l'on ne peut pas se fier à l'historique d'une négociation fait par une partie et, d'autre part, que les États-Unis veulent résolument vider de sa substance la notion d'évolution imprévue des circonstances. Leurs arguments ne sont guère plus qu'une tentative pour exclure de leurs obligations en matière de sauvegardes toute prescription exigeant que soit démontrée l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances".

2.16 Conformément à l'article XIX du GATT, il faut qu'un événement inattendu ou imprévu ait provoqué un accroissement des importations dans des quantités et à des conditions telles qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave. Les États-Unis doivent démontrer qu'un événement inattendu ou imprévu s'est produit. Or, ils ne l'ont pas fait. D'ailleurs, comme l'a indiqué la Nouvelle-Zélande, l'évolution des circonstances qui a entraîné un accroissement des importations était la conséquence directe des actions du gouvernement des États-Unis et, partant, elle ne pouvait pas être imprévue. C'est pourquoi les États-Unis se sont repliés sur l'argument selon lequel l'évolution des circonstances qui était imprévue était l'accroissement des importations en soi. Toutefois, comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande, cette démarche vide aussi de sa substance la prescription relative à l'évolution imprévue des circonstances.

2.17 L'argument des États-Unis selon lequel l'évolution imprévue des circonstances consistait en l'accroissement des importations n'est guère plus plausible quand il est formulé en termes de modification des conditions de concurrence. Les États-Unis prétendent que les caractéristiques de la concurrence se sont "brusquement modifiées" après 1995²⁷, de façon "soudaine" et "inattendue"²⁸, et que cela constituait une "évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX du GATT de 1994.²⁹ Ils fondent leur argumentation sur le fait que l'ITC a prétendument estimé que le produit importé et le produit d'origine nationale étaient devenus plus similaires et, partant, plus directement concurrents depuis 1995, par suite de la modification de la part relative des produits liée au remplacement des produits congelés par les produits frais ou réfrigérés, et du fait de la dimension plus importante du produit importé.

2.18 Toutefois, les éléments de preuve figurant dans le rapport de l'ITC ne corroborent pas cette allégation. L'ITC a essayé d'examiner les conditions de concurrence entre le produit importé et le produit d'origine nationale en comparant les ventes de huit morceaux différents.³⁰ Sur les huit morceaux choisis, trois ne pouvaient pas être comparés parce que les ventes étaient insuffisantes tant pour le produit d'origine nationale que pour le produit importé et, dans deux cas (deux produits congelés), les ventes du produit national étaient trop faibles. Les ventes n'étaient suffisantes que pour trois produits, dont deux étaient considérés comme des produits d'origine nationale et un comme un

²⁵ Voir, en particulier, la pièce n° 25 des États-Unis jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

²⁶ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 21.

²⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 54.

²⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 56.

²⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 60.

³⁰ Rapport de l'ITC, II-74 à II-76.

produit importé. Sur la base des éléments de preuve dont elle disposait³¹, l'ITC a constaté qu'il n'y avait pas de chevauchement important entre les ventes des morceaux importés et des morceaux d'origine nationale, et partant qu'il y avait peu de concurrence directe entre eux. De plus, d'après les réponses aux questions posées aux importateurs sur les changements importants intervenus au cours des cinq années précédentes dans les types de morceaux, il y avait eu une augmentation de la part des produits importés qui n'étaient pas produits par la branche de production nationale.³² Cela concorde avec la constatation de l'ITC selon laquelle il y avait des "différences" entre les produits de sources différentes³³, plutôt qu'une concurrence directe.

2.19 De même, l'allégation des États-Unis selon laquelle il y avait une concurrence plus directe du fait de la dimension plus importante du produit importé ne résiste pas à un examen attentif. L'ITC a constaté que le poids carcasse moyen du produit américain était de 67 livres, contre 35 livres pour les agneaux de boucherie néo-zélandais.³⁴ Elle a constaté en outre que le carré d'agneau néo-zélandais pesait généralement entre 14 et 16 onces.³⁵ Le poids du carré d'agneau américain est de l'ordre de 24 à 28 onces.³⁶ Le seul véritable élément de preuve dont disposait l'ITC indiquant que la dimension du produit importé avait augmenté est le fait que le poids carcasse moyen du produit australien était passé de 40 livres en 1993 à 42 livres en 1996 et 1997.³⁷ Cela est loin d'être suffisant pour conclure que le produit importé est devenu plus comparable, par sa dimension, au produit d'origine nationale. D'ailleurs, les États-Unis semblent maintenant l'admettre dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, où il n'est pas fait mention de la dimension plus importante du produit importé.³⁸

2.20 Il n'y a pas non plus d'élément de preuve démontrant de façon convaincante que le remplacement des produits congelés par des produits frais et réfrigérés a fait que le produit importé concurrençait plus directement le produit d'origine nationale. L'ITC a constaté que la viande d'agneau d'origine nationale et importée était destinée aux mêmes usages, citant des éléments prouvant que la viande d'agneau fraîche, réfrigérée et congelée est utilisée de la même façon.³⁹ Si tel est le cas, la modification de la part relative des produits ne peut pas avoir eu d'effet sur la concurrence entre les produits sur le marché.

2.21 Même si cela n'était pas le cas, il est évident que l'augmentation de la part des produits frais et réfrigérés ne signifiait pas qu'ils concurrençaient le produit national. L'ITC a constaté qu'une grande partie des produits importés répondaient à une nouvelle demande.⁴⁰ Depuis 1994, la viande d'agneau fraîche et réfrigérée originaire de Nouvelle-Zélande sert à approvisionner une grande chaîne de restaurants américains et des magasins-entrepôts, qui préféraient l'agneau néo-zélandais en raison de la dimension réduite des morceaux, du goût, de la plus faible teneur en matière grasse et de la consistance. Ces établissements n'achetaient pas de viande d'agneau avant 1994. La croissance des importations de produits frais et réfrigérés a été due, pour l'essentiel, à l'augmentation naturelle du nombre de points de vente de ces acheteurs américains.⁴¹ Par conséquent, la viande d'agneau importée fraîche et réfrigérée répondant à cette nouvelle demande n'est pas en concurrence directe

³¹ Déposition de M. Kirk Halpern à l'audition concernant le dommage, jointe en tant qu'annexe 14 de la Nouvelle-Zélande.

³² Rapport de l'ITC, II-65.

³³ Rapport de l'ITC, I-23 (non souligné dans l'original).

³⁴ Rapport de l'ITC, II-8.

³⁵ Rapport de l'ITC, II-75.

³⁶ Rapport de l'ITC, II-74.

³⁷ Rapport de l'ITC, II-37.

³⁸ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 9 à 13.

³⁹ Rapport de l'ITC, I-11.

⁴⁰ Rapport de l'ITC, I-32.

⁴¹ Déposition de MM. John Cassidy et Brian Comfort à l'audition concernant le dommage, jointe en tant qu'annexe 15 de la Nouvelle-Zélande.

avec le produit d'origine nationale. Le produit importé ne peut donc pas "se substituer" au produit d'origine nationale, comme le prétendent les États-Unis.⁴²

2.22 De plus, l'augmentation des importations de produits frais et réfrigérés ne peut pas constituer une évolution "imprévue" au sens de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. De la viande d'agneau fraîche et réfrigérée est importée de Nouvelle-Zélande depuis 1986.⁴³ Les produits frais et réfrigérés représentaient 31 pour cent des importations de viande d'agneau en 1990.⁴⁴ En 1997, la viande congelée représentait encore la majeure partie des importations de viande d'agneau.⁴⁵ Cette année-là, la viande d'agneau fraîche et réfrigérée importée de Nouvelle-Zélande ne représentait que 30 pour cent des importations totales de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande.⁴⁶ Étant donné que les produits frais et réfrigérés étaient plus chers et, partant, devaient rapporter plus aux exportateurs, l'augmentation de la part de ces produits aurait dû être à la fois attendue et prévue en 1995. D'ailleurs, dans son rapport de 1995, l'ITC avait évoqué la levée le 1^{er} juillet 1995 des restrictions à l'importation, dans la Communauté européenne, de viande d'agneau réfrigérée en provenance de Nouvelle-Zélande, en examinant la part de la "viande de mouton réfrigérée de valeur" dans les importations totales en provenance de Nouvelle-Zélande.⁴⁷ Il est donc évident qu'une augmentation probable des importations de viande d'agneau réfrigérée de valeur aux États-Unis pouvait être attendue et prévue au début de 1995.

2.23 Les États-Unis n'ont donc pas démontré que le produit importé et le produit d'origine nationale étaient en concurrence plus directe depuis le 1^{er} janvier 1995, date à laquelle ils ont contracté des obligations au titre du GATT de 1994. Même s'ils l'avaient fait, ils n'ont pas démontré que cela aurait constitué une "évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.

2.24 Ainsi, même s'il était possible de le faire rétroactivement, les États-Unis ne se sont pas acquittés de l'obligation de démontrer l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances". Dans sa première communication écrite⁴⁸ et dans sa déclaration orale à la première audition devant le Groupe spécial⁴⁹, la Nouvelle-Zélande a montré qu'en l'espèce l'accroissement des importations résultait de la baisse de la production intérieure, qui était elle-même due, dans une large mesure, à la suppression de la subvention versée aux producteurs en vertu de la Loi sur la laine. Une telle conséquence était évidemment prévisible. Les États-Unis n'ont même pas cherché à le réfuter. Ils n'ont pas cherché à démontrer que la baisse de la production intérieure n'était pas prévue ou prévisible, ce qu'ils n'auraient pas pu faire, cette baisse étant la conséquence de leurs propres actions. La baisse de la production intérieure qui en a résulté a entraîné un accroissement des importations afin de répondre à la demande non satisfaite. Comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande, les États-Unis ont tenté, en l'espèce, de répercuter sur les importations, au moyen d'une mesure de sauvegarde, les charges résultant de leurs propres actions sur leur marché intérieur.

⁴² Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 12. Les États-Unis prétendent dans ce paragraphe, que la Nouvelle-Zélande a admis que les produits importés s'étaient substitués à la viande d'agneau d'origine nationale mais cela est faux. La Nouvelle-Zélande ne l'a jamais admis.

⁴³ Rapport de l'ITC, II-20.

⁴⁴ USITC, Lamb meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. n° 332-357, août 1995, publication de l'ITC n° 2915, tableau 2-14, joint à la première communication écrite des États-Unis en tant que pièce n° 10.

⁴⁵ Rapport de l'ITC, II-43.

⁴⁶ Rapport de l'ITC, II-43.

⁴⁷ USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. n° 332-357, août 1995, publication de l'ITC n° 2915, page 4-20.

⁴⁸ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.33 à 7.35.

⁴⁹ Déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphe 21.

III. BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE

3.1 Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a fait observer que l'ITC avait déterminé ce qui constituait la branche de production nationale prétendument menacée d'un dommage grave sur la base d'un critère qui ne trouve aucune justification dans l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁰ Au lieu de déterminer la branche de production nationale en considérant les producteurs de "produits similaires ou directement concurrents", l'ITC a voulu élargir la catégorie des producteurs en y incluant ceux qui ne produisaient pas des "produits similaires ou directement concurrents". Les États-Unis prétendent que cette approche est conforme à l'Accord sur les sauvegardes parce que l'expression "l'ensemble des producteurs", figurant à l'article 4:1 c), devait être interprétée comme englobant les "producteurs" qui font partie d'une "chaîne de production continue" allant du produit brut au produit transformé, dans le cadre de laquelle il y a une "concordance substantielle des intérêts économiques" des producteurs du produit brut et des producteurs du produit transformé.⁵¹ Mais cette approche ignore le contexte dans lequel l'expression "l'ensemble des producteurs" est employée à l'article 4:1 c) et elle n'a aucun fondement dans l'Accord sur les sauvegardes, ni dans le GATT de 1994.

3.2 Dans leur première communication écrite, les États-Unis ne prétendent pas que les agneaux vivants et la viande d'agneau sont "similaires ou directement concurrents". Ils disent simplement que la question est "inappropriée".⁵² Ils essaient de défendre la position adoptée par l'ITC en faisant valoir qu'il y a une intégration entre les producteurs d'agneaux vivants et les producteurs de viande d'agneau. Ils affirment qu'en l'espèce, l'intégration des entreprises aux différents stades de la chaîne de production continue est très poussée. D'après eux, cette "intégration verticale" justifie l'inclusion dans la branche de production nationale des entreprises qui ne produisent pas des produits similaires ou directement concurrents, aux fins de l'enquête menée par l'ITC. Pour étayer leur argument, ils invoquent une affaire qui n'est pas pertinente et ils essaient de présenter comme différentes, ou tout simplement d'ignorer, des affaires qui sont tout à fait pertinentes.⁵³

3.3 La décision du Groupe spécial du GATT dans l'affaire *Nouvelle-Zélande – Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande*⁵⁴, sur laquelle les États-Unis se fondent, n'est tout simplement pas pertinente en l'espèce. Dans cette affaire, le Groupe spécial avait rejeté l'idée que l'on pouvait faire une distinction entre différents producteurs du même produit. Ce n'est pas ce dont il est question ici. En effet, il s'agit de savoir si les producteurs de produits différents – qui ne sont pas similaires ou directement concurrents – peuvent être inclus dans la définition de la branche de production nationale. L'affaire précitée serait pertinente si l'argument était que les producteurs de certains types de viande d'agneau auraient dû être exclus de la définition de la branche de production nationale. Mais ce n'est pas ce qu'a dit la Nouvelle-Zélande.

3.4 De même, les États-Unis essaient de présenter comme différentes les affaires *Canada - Institution de droits compensateurs à l'importation de viande de bœuf destinée à la transformation en provenance de la CEE*⁵⁵ et *États-Unis - Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin*⁵⁶, mais cela n'est pas convaincant. Le fait que la décision du Groupe spécial dans l'affaire *Canada - Viande de bœuf destinée à la transformation* n'a jamais été adoptée n'est pas

⁵⁰ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.40 et 7.41.

⁵¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 62, 63 et 68. En répondant aux questions du Groupe spécial sur ce point, les États-Unis ont cité trois dictionnaires différents à l'appui de leur allégation concernant le "sens ordinaire" des mots "produit" et "production": Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 30. Cela montre que le "sens ordinaire" de ces mots est fabriqué par les États-Unis aux fins de l'interprétation de l'article 4:1 c).

⁵² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 61.

⁵³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 71 à 76.

⁵⁴ IBDD, S32/57, rapport adopté le 18 juillet 1985.

⁵⁵ SCM/85, 13 octobre 1987.

⁵⁶ Rapport adopté par le Comité SMC le 28 avril 1992, SCM/71, IBDD, S39/490.

pertinent. La Nouvelle-Zélande n'a pas dit que cette affaire faisait autorité. Elle l'a citée pour montrer qu'il existait une forme de raisonnement constante en vertu de laquelle les groupes spéciaux du GATT avaient toujours rejeté l'idée qu'un produit similaire ou directement concurrent devrait être défini sur la base d'une notion d'intégration verticale de la branche de production. Ce raisonnement est illustré aussi par la décision rendue dans l'affaire *Canada – Restrictions à l'importation de crème glacée et de yogourt*⁵⁷, que les États-Unis préférèrent ignorer.

3.5 Dans l'affaire *États-Unis – Vin et produits du raisin*, le Groupe spécial a reconnu que la transformation des produits agricoles primaires est souvent un processus économique distinct, quel que soit le mode de propriété, de sorte que c'est en fait une branche distincte de celle qui produit les produits primaires.⁵⁸ Il a dit aussi que l'interdépendance économique de ces branches distinctes n'est pas un facteur pertinent pour définir la branche de production.⁵⁹ Dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, le Groupe spécial a déclaré que le seul cas où la propriété commune influe sur la définition de la branche de production est celui où il en résulte une intégration si complète des processus de production qu'il est impossible de les analyser séparément.⁶⁰ Comme l'ITC l'a elle-même reconnu, ce type d'intégration n'existe en l'espèce qu'entre les éleveurs et les engraisseurs et entre les conditionneurs et les dépeceurs.⁶¹ Par conséquent, l'approche adoptée par les États-Unis pour déterminer la branche de production nationale n'a aucun fondement dans la jurisprudence de l'OMC ou du GATT.

3.6 En tout état de cause, même si elle était fondée en droit, la thèse de l'"intégration verticale" soutenue par les États-Unis ne résiste pas à l'examen des faits. Aux États-Unis, l'intégration verticale observée à l'intérieur des secteurs, c'est-à-dire entre les éleveurs et les engraisseurs, producteurs d'agneaux vivants, et entre les conditionneurs et les dépeceurs, producteurs de viande d'agneau, ne se produit pas de la même façon entre ces secteurs. Une seule entreprise, Transhumance, qui s'est fermement opposée à la demande adressée à l'ITC, opère à la fois dans le secteur de l'agneau vivant et dans celui de la viande d'agneau. Mais, même dans ce cas, on pourrait identifier des opérations commerciales distinctes qui pourraient être traitées comme des branches distinctes aux fins d'une enquête sur l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave. Par conséquent, la réalité de l'"intégration verticale" corrobore en fait l'affirmation de la Nouvelle-Zélande, et non celle des États-Unis, concernant la branche de production nationale appropriée.

3.7 De plus, la thèse de la "chaîne de production continue" avancée par les États-Unis présente les moutons vivants comme un simple intrant dans un processus de production, ce qui est totalement faux. Les agneaux vivants sont un produit distinct. Ils sont vendus pour la reproduction et ils fournissent de la laine.⁶² Ce ne sont pas seulement des intrants dans le processus de production de viande d'agneau. Que les États-Unis n'exportent pas d'agneaux vivants, comme l'ont affirmé leurs représentants à l'audition, ne change rien au fait que les agneaux vivants sont un produit distinct de la viande d'agneau.

⁵⁷ Rapport adopté le 5 décembre 1989, IBDD S36/71.

⁵⁸ États-Unis – Vin et produits du raisin, paragraphes 4.3 et 4.5.

⁵⁹ États-Unis – Vin et produits du raisin, paragraphe 4.5

⁶⁰ Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation, paragraphe 5.14.

⁶¹ Rapport de l'ITC, II-29 et II-33. En répondant à une question posée par le Groupe spécial, à l'audition du 26 mai 2000, sur le point de savoir si la branche de production américaine est si fortement intégrée qu'il est impossible d'en dissocier les segments, les États-Unis ont répondu simplement que, comme les agneaux sont généralement élevés pour la viande, tous les segments ont tendance à progresser ou à régresser en même temps. Cela ne signifie pas qu'il est impossible de faire une distinction entre les secteurs.

⁶² L'ITC a elle-même reconnu que la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine avait une incidence considérable sur les producteurs d'agneaux vivants, ce qui montre que ces derniers sont aussi beaucoup utilisés pour la production de laine: rapport de l'ITC, I-30.

3.8 Hormis son incompatibilité avec la situation réelle des branches de production d'agneaux vivants et de viande d'agneau, et avec le libellé effectif de l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, l'argument des États-Unis selon lequel les producteurs d'intrants devraient être considérés comme faisant partie de la branche de production nationale aux fins d'une détermination au titre de l'Accord a aussi des implications systémiques importantes. Il donne la possibilité de considérer que tous les producteurs d'intrants, quelle que soit leur importance, font partie de la branche de production nationale. Une telle approche viderait de leur sens les disciplines en matière de sauvegardes.

3.9 Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis ont essayé de minimiser les conséquences de leurs arguments en disant que l'ITC n'inclut les producteurs d'un produit brut dans la catégorie des producteurs du produit transformé final que dans le cas des produits agricoles.⁶³ Autrement dit, les États-Unis affirment que, dans leur pratique en matière de sauvegardes, il existe deux définitions des producteurs de produits similaires ou directement concurrents. L'une s'applique aux produits agricoles et l'autre aux produits manufacturés. Mais rien dans l'Accord sur les sauvegardes ou dans le GATT de 1994 ne justifie une telle distinction. La seule distinction entre les produits agricoles et les autres produits établie aux fins de l'imposition de mesures de sauvegarde dans le système de l'OMC, figure à l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture, qui énonce une clause de sauvegarde spéciale pour certains produits agricoles. Les négociateurs de l'Accord sur les sauvegardes savaient pertinemment qu'ils pouvaient faire une distinction entre les produits agricoles et les autres produits, s'ils le souhaitaient. Ils ne l'ont pas fait aux fins de la définition de la branche de production nationale au sens de l'article 4:1 c) de l'Accord. Par conséquent, cette nouvelle position des États-Unis ne fait que montrer combien leur pratique en matière de sauvegardes s'écarte de leurs obligations au titre des Accords de l'OMC.

3.10 La notion de "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents" énoncée à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes était censée avoir un effet limitatif. En fait, cet article comporte la première référence à la branche de production nationale qu'il définit clairement en précisant que c'est la branche qui produit "des produits similaires ou directement concurrents". La primauté de l'article 2:1 à cet égard est mise en évidence par l'article 4:1 c), qui explique, dans sa première clause, qu'une branche de production nationale s'entend "de l'ensemble des producteurs *des* produits similaires ou directement concurrents ...". L'article définit "des" ne peut renvoyer qu'aux produits similaires ou directement concurrents visés à l'article 2:1.

3.11 Le libellé de l'article 4:1 c) montre aussi clairement que l'expression "l'ensemble des producteurs" donne une indication quantitative de la catégorie de producteurs. Elle ne permet pas d'inclure dans cette catégorie les producteurs qui ne produisent pas de produits similaires ou directement concurrents, comme le prétendent les États-Unis. Cela est confirmé par la seconde clause de l'article 4:1 c) qui fait référence, en lieu et place de "l'ensemble des producteurs", à "ceux dont les productions additionnées de produits similaires ou directement concurrents constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits". Ce sont deux façons alternatives de s'assurer qu'une plainte concernant un dommage grave ou une menace de dommage grave émane d'une catégorie représentative de la branche de production nationale, et non de quelques producteurs isolés au sein de cette branche.⁶⁴ Aucune des deux formules n'élargit le sens du terme "producteur" pour inclure plus que les producteurs de produits similaires ou directement concurrents, comme les États-Unis cherchent à le faire.

3.12 En somme, l'approche adoptée par les États-Unis pour déterminer en l'espèce la branche de production nationale est défectueuse simplement parce qu'ils ne font pas ce qu'exige l'Accord sur les

⁶³ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 28.

⁶⁴ Les États-Unis partagent expressément cette opinion au paragraphe 41 de leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

sauvegardes, à savoir déterminer ce qui constitue un producteur en examinant ce qu'il produit. Les États-Unis prétendent qu'en l'espèce cela constituerait une "définition artificielle" de la branche de production nationale.⁶⁵ Mais ce sont les États-Unis, et non la Nouvelle-Zélande, qui avancent une définition artificielle, parce qu'ils soutiennent que les producteurs d'un produit qui *n'est pas* similaire à un produit importé ou directement concurrent de ce produit devraient quand même être inclus dans la branche de production composée de producteurs d'un produit qui *est* similaire ou directement concurrent. En prétendant cela, les États-Unis essaient de réécrire les dispositions explicites de l'Accord sur les sauvegardes.

3.13 Enfin, les États-Unis essaient d'annuler l'effet de la détermination erronée de la branche de production nationale établie par l'ITC en prétendant que, au vu des faits, elle n'a pas d'importance. Ils affirment que même si la branche de production nationale était limitée aux conditionneurs et aux dépeceurs – c'est-à-dire à ceux qui produisent effectivement, en l'espèce, un produit similaire ou directement concurrent – cette branche serait menacée d'un dommage grave causé par l'accroissement des importations.⁶⁶ Toutefois, comme la Nouvelle-Zélande le démontrera dans la section suivante, même si une telle allégation faite aussi tardivement était recevable, l'allégation selon laquelle une branche de production nationale composée de conditionneurs et de dépeceurs est menacée d'un dommage grave est totalement dénuée de fondement.

IV. MENACE DE DOMMAGE GRAVE

4.1 Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a souligné que l'ITC n'avait pas démontré qu'il existait une menace de dommage grave parce qu'elle n'avait pas démontré l'"imminence évidente" d'un dommage grave.⁶⁷ Tant dans leur première communication écrite que dans leur déclaration devant le Groupe spécial, les États-Unis ont cherché à obscurcir la question en prétendant que les facteurs causatifs tendent à démontrer l'existence d'une menace et que les facteurs relatifs à la menace prouvent le lien de causalité. Les États-Unis cherchent aussi à dissuader le Groupe spécial d'examiner de près le raisonnement de l'ITC en prétendant de façon spéieuse que cela constituerait un examen *de novo*.⁶⁸ Il n'en reste pas moins que l'ITC n'a pas déterminé qu'il existait une menace de dommage grave en se fondant sur des faits et non sur des "allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités".⁶⁹ Dans la présente affaire, ni l'ITC ni les États-Unis n'ont expliqué en quoi la poursuite d'un processus économique déjà ancien, qui ne cause pas de dommage grave au moment présent peut subitement causer une menace de dommage grave dans l'avenir.

4.2 Pour déterminer s'il existait une menace de dommage grave, il ne suffit pas d'examiner, comme l'ont fait les États-Unis, si une augmentation des importations est prévue et de supposer ensuite que cela aura un effet préjudiciable sur la situation de la branche de production nationale. Ce qu'il faut démontrer, c'est qu'il existe une menace de dommage grave, et non une menace d'accroissement des importations. Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, le Groupe spécial a expressément rejeté la possibilité de constater l'existence d'une menace de dommage grave sur la seule base d'une menace d'accroissement des importations.⁷⁰

4.3 Comme l'a affirmé la Nouvelle-Zélande dans sa première communication écrite, l'ITC n'a pas suivi une méthode qui lui aurait permis de déterminer si une dégradation générale notable était imminente de façon évidente.⁷¹ L'Organe d'appel a indiqué que, pour déterminer s'il y avait une

⁶⁵ Déclaration orale des États-Unis à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphe 15.

⁶⁶ Déclaration orale des États-Unis à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphe 16.

⁶⁷ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.56 et 7.69.

⁶⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 92.

⁶⁹ Voir l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes.

⁷⁰ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, WT/DS121/R, 25 juin 1999, paragraphe 8.284.

⁷¹ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.56 à 7.70.

dégradation générale notable, l'autorité compétente devait examiner la situation de la branche de production.⁷² Par conséquent, pour déterminer si une détérioration générale notable de la situation de la branche de production nationale était imminente de façon évidente, l'autorité compétente devrait examiner comment la situation globale de la branche de production est susceptible d'évoluer dans l'avenir, par rapport à sa situation passée.

4.4 Ainsi, la notion de dommage grave ou de menace de dommage grave est une notion relative. Elle désigne une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale par rapport à une situation passée. Dans le cas d'une menace de dommage grave, l'autorité chargée de l'enquête doit comparer la situation générale de la branche de production nationale dans le passé et sa situation probable dans l'avenir, sur la base des tendances antérieures. Pour établir une détermination qui ne soit pas fondée sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités, elle devrait donc examiner les éléments de preuve factuels relatifs à la situation passée de la branche de production nationale et déterminer, par extrapolation, son évolution probable dans l'avenir.

4.5 L'ITC n'a pas établi l'existence d'une "menace" sur la base d'une analyse sérieuse de la situation passée ou future. Elle a considéré qu'une dégradation antérieure se poursuivait, mais ne constituait pas un dommage grave, et a conclu, comme l'ont souligné les États-Unis dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, que la branche de production était "sur le point de connaître une dégradation générale notable" de sa situation.⁷³ Mais cette affirmation n'était fondée que sur des données relatives à la période allant de 1997 à septembre 1998, qui, vu la nature des marchés agricoles, ne pouvaient que mesurer une fluctuation, ce qui était le cas. Les prix ont augmenté à partir de la fin de 1998 et, comme l'indiquent maintenant les renseignements communiqués par les États-Unis, cette hausse s'est poursuivie jusqu'en 1999.⁷⁴ La situation de la branche de production n'était manifestement pas "sur le point" de se dégrader. La conclusion de l'ITC, selon laquelle la branche de production était confrontée à une dégradation générale notable, ou une telle dégradation était "imminente" de façon évidente, n'était donc pas motivée.

4.6 En soutenant qu'il y avait une menace de dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale, les États-Unis prétendent que les prix sont le principal indicateur de la situation financière de la branche de production et que, si la demande est stable, l'accroissement des importations entraîne une baisse des prix.⁷⁵ Toutefois, leur conclusion selon laquelle une menace de dommage grave pesait sur la branche de production nationale à cause de l'accroissement des importations, conclusion basée sur la période allant de 1997 à septembre 1998, ne reflétait pas la situation de l'ensemble de la branche de production pendant une période représentative. Elle n'était pas fondée sur une analyse des éléments de preuve factuels dont disposait l'ITC.

4.7 L'ITC s'est livrée à des conjectures, et non à une analyse éclairée et motivée. Cela va à l'encontre de la décision rendue par le Groupe spécial dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, selon laquelle "une détermination de l'existence d'une menace doit être étayée par des éléments de preuve spécifiques et une analyse adéquate".⁷⁶ Les États-Unis ont essayé de justifier l'utilisation d'une brève période de fluctuation des prix pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave en invoquant la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.⁷⁷ Or, dans cette affaire, il était question de la détermination d'un dommage grave effectif. Une telle détermination a un aspect factuel. Soit une branche de production est dans un état de dégradation générale notable soit elle ne l'est pas. Si elle est dans un tel état, un dommage grave s'est produit et il importe peu

⁷² *Argentine – Chaussures*, paragraphe 139.

⁷³ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 43.

⁷⁴ Pièce n° 42 des États-Unis, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

⁷⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 81 et 86.

⁷⁶ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, paragraphe 8.285.

⁷⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 93.

qu'elle ne soit dans cet état que depuis peu. Une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave est différente. C'est une analyse de ce qui pourrait arriver dans l'avenir basée sur les tendances antérieures. Une évaluation fiable de ce qui arrivera dans l'avenir ne peut pas être fondée sur l'analyse de conditions à court terme. En se basant sur la variation des prix pendant une seule campagne, les États-Unis ne pouvaient pas déduire raisonnablement que les prix allaient chuter dans l'avenir.

4.8 À cet égard, il faut examiner ce que l'ITC a fait pour déterminer qu'il existait une menace de dommage grave. Cet examen n'est pas un examen *de novo*, comme le prétendent les États-Unis. Les États-Unis ne peuvent pas empêcher le Groupe spécial d'examiner attentivement les actions de l'ITC, ni alléguer qu'il s'agit d'un examen *de novo* pour le dissuader d'examiner convenablement l'affaire. Conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord, le Groupe spécial a pour fonction de procéder à une évaluation objective des faits de la cause et de la conformité des actions des États-Unis avec leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Pour cela, il doit déterminer si les autorités compétentes des États-Unis ont établi les déterminations appropriées et ont étayé ces déterminations au moyen d'une analyse de tous les points de fait et de droit pertinents. De plus, contrairement à ce que prétendent les États-Unis dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, la Nouvelle-Zélande a bien dit, dans sa première communication, que l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes s'appliquait aux obligations des États-Unis concernant leur détermination de l'existence d'une menace de dommage grave.⁷⁸

4.9 Si, comme le disent les États-Unis, les prix étaient le principal indicateur de la santé de la branche de production nationale, l'ITC aurait dû examiner leur évolution possible dans l'avenir sur la base d'une analyse des tendances observées. Or, l'ITC n'a pas analysé les prix. D'après des données que lui avait communiquées le Département de l'agriculture, l'on s'attendait à ce que les prix intérieurs augmentent en 1999.⁷⁹ En fait, ils ont légèrement augmenté dans les trois derniers mois de la période intermédiaire de 1998⁸⁰, au moment où les importations progressaient. Ce fait corrobore l'idée que l'accroissement des importations avait et aurait probablement peu d'effet direct sur les prix intérieurs.

4.10 La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave établie par les États-Unis est fondée sur un certain nombre de suppositions. Elle part du principe que l'accroissement des importations a eu un effet négatif sur les prix intérieurs. Cette hypothèse semble reposer sur l'allégation selon laquelle le prix de la viande d'agneau importée était inférieur de 20 pour cent à celui de la viande d'agneau d'origine nationale pendant la période visée par l'enquête.⁸¹ Les faits montrent que cette affirmation est tout à fait fallacieuse. L'examen attentif des comparaisons entre produits sur lesquelles elle se révèle qu'en fait, il y a eu peu de comparaison directe entre les produits considérés. De plus, les données communiquées récemment par les États-Unis, dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial n'indiquent aucune tendance constante à une augmentation plus rapide de la part des produits importés par rapport à celle du produit national équivalent, ce qui devrait être le cas si la thèse de la "substitution" soutenue par les États-Unis avait une quelconque validité.⁸²

4.11 Les données communiquées par les États-Unis montrent que la différence de prix entre le produit importé et le produit d'origine nationale a varié tout au long de la période visée par l'enquête. Les écarts enregistrés dans la dernière année étaient souvent moins importants que dans les années

⁷⁸ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.9 et 7.54.

⁷⁹ Déposition de M. Daniel Sumner à l'audition concernant la mesure corrective, jointe en tant qu'annexe 16 de la Nouvelle-Zélande.

⁸⁰ Rapport de l'ITC, II-55, figure 3.

⁸¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 87.

⁸² Pièce n° 41 des États-Unis, tableaux 39 et 40, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

précédentes.⁸³ Dans un cas où une comparaison directe a été effectuée pour l'épaule carrée fraîche et réfrigérée (morceau de grande dimension, en particulier pour les producteurs américains de viande d'agneau), le produit importé était presque toujours plus cher que le produit d'origine nationale.⁸⁴ Globalement, l'écart dû au prix de vente prétendument inférieur a eu tendance à *diminuer* pendant la période visée par l'enquête et, en tout état de cause, il a existé *pendant toute* cette période. Par conséquent, les allégations des États-Unis faisant état d'un prix de vente plus bas ne peuvent pas expliquer la baisse du prix intérieur de la viande d'agneau. En fait, la persistance d'un prix plus bas dénoterait plus une différenciation des produits qu'une sous-cotation du prix. De plus, comme l'a dit la Nouvelle-Zélande dans sa première communication écrite, les prix des produits importés n'ont pas baissé autant que les prix des produits d'origine nationale en 1997 et 1998.⁸⁵ Ce n'est donc pas l'accroissement des importations qui a entraîné la baisse des prix intérieurs en 1997 et dans la période intermédiaire de 1998.

4.12 Les États-Unis supposent en outre que l'évolution des prix des viandes concurrentes n'a pas eu et n'aurait pas d'effet sur les prix. Or, la hausse ou la baisse du prix d'un produit dépend toujours, du moins en partie, du prix des produits directement concurrents. La baisse du prix de la viande d'agneau sur le marché intérieur a coïncidé avec la baisse du prix des viandes concurrentes, en particulier le porc.⁸⁶ Prétendre que les prix intérieurs de la viande d'agneau sont déterminés par les importations, c'est ignorer le facteur pertinent essentiel qu'est le prix des viandes concurrentes. À cet égard, l'affirmation des États-Unis, dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial⁸⁷, selon laquelle "en ce qui concerne la concurrence des autres produits carnés, l'ITC n'a relevé aucun élément prouvant qu'ils se substituaient à la viande d'agneau" est tout simplement fausse.

4.13 La question de la concurrence des autres viandes était manifestement au centre des délibérations des membres de l'ITC, dont l'un a dit que "à l'évidence, [la viande d'agneau importée] était concurrencée principalement par les autres sources de protéines, surtout les autres viandes".⁸⁸ L'affirmation des États-Unis ne concorde pas non plus avec les constatations effectives de l'ITC, selon lesquelles les consommateurs de viande d'agneau sont sensibles au prix.⁸⁹ L'ITC a aussi estimé qu'il était "plausible" que certains acheteurs de viande d'agneau se soient tournés vers d'autres viandes.⁹⁰ L'affirmation des États-Unis selon laquelle la concurrence des autres viandes n'avait pas d'influence est donc dénuée de fondement.

4.14 En outre, les États-Unis ne tiennent pas compte de la fluctuation des prix agricoles et de la situation dans le reste du secteur agricole américain en 1997 et 1998. L'enquête de l'ITC s'est déroulée dans un contexte marqué par l'effondrement des prix de tous les produits agricoles. Pendant l'audition devant l'ITC, quelqu'un a déclaré qu'il n'y avait plus aucune activité rentable aujourd'hui et que, quand les prix des porcs et des bœufs baissent, ceux des agneaux vivants baissent aussi.⁹¹ Toutefois, les États-Unis ignorent l'incidence du prix des viandes concurrentes sur le prix de la viande d'agneau.

⁸³ Pièce n° 41 des États-Unis, tableaux 39 à 42, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

⁸⁴ Pièce n° 41 des États-Unis, tableau 43, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

⁸⁵ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, page 61, figure 5. Au paragraphe 45 de leur première communication écrite, les États-Unis s'interrogent sur la source de la figure 5 (et de la figure 6). Le *Red Meat Yearbook*, qui est la source de ces figures, est cité comme source des données présentées dans le tableau 37 du rapport de l'ITC et dans les tableaux D1 et D2 de l'Appendice D du rapport.

⁸⁶ Rapport de l'ITC, II-70, figure 17.

⁸⁷ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 70.

⁸⁸ Déclaration du Commissaire Crawford à l'audition concernant la mesure corrective, pièce jointe en tant qu'annexe 17 de la Nouvelle-Zélande.

⁸⁹ Rapport de l'ITC, I-31.

⁹⁰ Rapport de l'ITC, II-80.

⁹¹ Déposition de M. Daniel Sumner à l'audition concernant la mesure corrective, citant un représentant des éleveurs américains, jointe en tant qu'annexe 18 de la Nouvelle-Zélande.

4.15 La troisième hypothèse erronée des États-Unis est que, comme la consommation s'est stabilisée à partir de 1996, l'accroissement des importations a fait baisser les prix. Il est déplacé de considérer la stabilisation de la consommation entre 1996 et 1998 comme un signe de la santé de la branche de production. Les États-Unis ne tiennent pas compte du fait que, pendant cette période, la consommation a diminué par rapport aux années précédentes et que la consommation totale de viande d'agneau était plus importante au début de la période visée par l'enquête.⁹² La stabilisation intervenue entre 1996 et 1998 était due au ralentissement de la baisse de la production de viande d'agneau dans le pays. La diminution des expéditions sur le marché intérieur en 1997 a été la plus faible enregistrée en quatre ans, depuis 1993, et, dans la période intermédiaire de 1998, les expéditions ont augmenté.⁹³ Bien que la consommation de viande d'agneau se soit stabilisée à partir de 1996 et ait même augmenté dans la période intermédiaire de 1998, elle était encore bien inférieure à son niveau de 1993.

4.16 Les États-Unis ne tiennent pas compte non plus de la nature de la demande et de l'offre sur le marché américain de la viande d'agneau. En 1996 et au début de 1997, le prix de la viande d'agneau était à un niveau jamais atteint dans les années précédentes. Cela tenait à ce que l'offre était inférieure à la demande. Face à la baisse de la production intérieure entre 1993 et 1996, due à la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine, les principaux acheteurs n'avaient guère d'autre solution que de se tourner vers les importations pour maintenir leurs ventes. Si les importations ont augmenté pendant cette période, leur augmentation a été moins importante que la baisse de la production intérieure.⁹⁴ Dans ces conditions, les produits importés ne peuvent pas se substituer aux produits d'origine nationale. En fait, l'accroissement des importations dans la période intermédiaire de 1998 a permis une augmentation de la consommation, répondant à la fois à la demande non satisfaite et à une nouvelle demande qui ne se portait pas auparavant sur la viande d'agneau.

4.17 La situation de la branche de production nationale en 1998 a été influencée par l'offre et la demande sur le marché de la viande d'agneau. L'abrogation de la Loi sur la laine a eu, comme prévu, un effet considérable sur la branche de production, qui persiste encore aujourd'hui. Confrontés à une diminution de 20 pour cent de leurs revenus, les éleveurs et les engraisseurs ont majoré les prix jusqu'au milieu de 1997. Mais, quand les consommateurs de viande d'agneau ont dû choisir entre cette viande chère et les viandes concurrentes dont le prix était en baisse sensible, il s'est produit une correction naturelle des prix. En examinant seulement ce qui s'était passé depuis 1997, les États-Unis n'ont pas tenu compte de la situation générale de la branche de production nationale. Ils ne se sont donc pas fondés sur une analyse motivée pour déterminer qu'une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale était imminente de façon évidente.

4.18 En outre, les États-Unis n'ont pas analysé l'évolution probable de la situation de la branche de production nationale par rapport à sa situation antérieure. Il n'y avait aucune base ou analyse factuelle permettant de déterminer comment les prix évolueraient dans l'avenir. S'ils avaient fait une analyse adéquate, les États-Unis n'auraient pas pu conclure que la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave qui était imminent de façon évidente.

4.19 Tant dans leur première communication écrite que dans leur déclaration orale à la première audition devant le Groupe spécial, les États-Unis n'ont pas expliqué en quoi le raisonnement de l'ITC est conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Ils avancent maintenant un nouvel argument selon lequel, même si la branche de production nationale était limitée aux conditionneurs et aux dépeceurs, l'existence d'une menace de dommage grave serait établie.⁹⁵ Néanmoins, même si cela était vrai, ce ne serait pas pertinent. L'ITC n'a fait aucune constatation de ce genre. Les États-Unis ne

⁹² Rapport de l'ITC, II-17, tableau 5.

⁹³ Rapport de l'ITC, II-17, tableau 5.

⁹⁴ Rapport de l'ITC, II-21, tableau 7.

⁹⁵ Déclaration orale des États-Unis à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphe 16.

peuvent pas en faire une à sa place maintenant. Si l'autorité compétente n'a pas fait les constatations requises par l'Accord sur les sauvegardes, la mesure adoptée par les États-Unis n'est pas acceptable. De plus, même si cette nouvelle allégation des États-Unis était recevable, les éléments de preuve factuels ne corroborent pas un tel argument.

4.20 L'ITC a constaté que la production des conditionneurs a fluctué pendant la période visée par l'enquête, alors que celle des dépeceurs a eu tendance à augmenter.⁹⁶ Plus précisément, en 1997, la production des conditionneurs avait augmenté de 11,5 pour cent par rapport à 1995.⁹⁷ La production de viande d'agneau a diminué de 2 pour cent dans la période intermédiaire de 1998.⁹⁸ Par conséquent, en année complète, la production en 1998 était encore nettement plus élevée qu'en 1995. De plus, les données communiquées maintenant par les États-Unis montrent que la valeur unitaire des expéditions totales des conditionneurs a augmenté entre 1993 et 1997 et n'a diminué que dans la période intermédiaire de 1998.⁹⁹

4.21 En ce qui concerne la capacité, l'ITC a constaté dans son rapport que les principales entreprises de conditionnement des États-Unis ont augmenté leur capacité entre 1995 et la période intermédiaire de 1998.¹⁰⁰ En particulier, la capacité a augmenté de 15 pour cent entre 1995 et 1997 puis de 14 pour cent dans la période intermédiaire de 1998, après avoir diminué entre 1993 et 1995. De même, dans le cas des dépeceurs, la production et la capacité ont l'une et l'autre augmenté depuis 1995, la seconde progressant plus vite que la première, et cette tendance s'est poursuivie en 1998.¹⁰¹ Cette expansion donne à penser que les entreprises en question sont rentables. Cela ne concorde pas avec l'affirmation selon laquelle la branche de production est menacée d'un dommage grave.

4.22 Étant donné qu'en 1998 la production était encore beaucoup plus élevée qu'en 1995, la diminution de l'utilisation de la capacité dans le secteur du conditionnement qui a été observée par l'ITC¹⁰² doit être due uniquement à l'accroissement de la capacité. Elle s'est probablement produite dans les plus grandes entreprises qui cherchaient à accroître leur part du marché de l'abattage des agneaux, qui était en recul.

4.23 En ce qui concerne la rentabilité, l'ITC a déclaré que le chiffre d'affaires net et les revenus d'exploitation des conditionneurs et des dépeceurs avaient sensiblement diminué.¹⁰³ Les données communiquées maintenant par les États-Unis indiquent que les coûts salariaux directs et les coûts de transformation des conditionneurs ont fortement augmenté dans la période intermédiaire de 1998, ce qui a manifestement contribué à la diminution des bénéfices pendant cette période.¹⁰⁴ Les éléments de preuve relatifs à la situation financière des conditionneurs/dépeceurs montrent que leurs bénéfices bruts ont augmenté de 53 pour cent pendant la même période.¹⁰⁵ Aucune donnée sur la situation financière du seul dépeceur qui a fourni des renseignements n'est divulguée par les États-Unis. Il semble clair que, d'après les renseignements communiqués, seuls les conditionneurs ont vu leur rentabilité diminuer quelque peu en 1998. Étant donné l'augmentation de la capacité des entreprises de conditionnement aux États-Unis, la baisse des revenus d'exploitation ne pouvait pas être causée par les importations, mais devait être due plutôt aux actions des entreprises elles-mêmes, qui ont augmenté leur capacité.

⁹⁶ Rapport de l'ITC, I-18, 78.

⁹⁷ Rapport de l'ITC, II-22, tableau 8.

⁹⁸ Rapport de l'ITC, II-21.

⁹⁹ Pièce n° 41 des États-Unis, tableau 9, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

¹⁰⁰ Rapport de l'ITC, II-22, tableau 8.

¹⁰¹ Pièce n° 41 des États-Unis, tableau 3, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

¹⁰² Rapport de l'ITC, I-20.

¹⁰³ Rapport de l'ITC, I-19.

¹⁰⁴ Pièce n° 41 des États-Unis, tableau 16, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

¹⁰⁵ Pièce n° 41 des États-Unis, tableau 18, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

4.24 Les stocks des conditionneurs ont diminué dans la période intermédiaire de 1998 par rapport à l'année précédente.¹⁰⁶ Cela semble indiquer que leur capacité de vendre s'est améliorée pendant cette période. S'agissant de l'emploi dans les entreprises de conditionnement, le rapport de l'ITC dit seulement que leurs coûts salariaux directs et leurs autres coûts sont restés relativement constants pendant la période visée par l'enquête.¹⁰⁷ Toutefois, les renseignements communiqués maintenant indiquent clairement que les coûts salariaux directs et les autres coûts de transformation ont fortement augmenté dans la période intermédiaire de 1998.¹⁰⁸ En ce qui concerne la productivité, l'ITC a déclaré que les données sur les coûts salariaux directs des conditionneurs et des dépeceurs indiquaient qu'elle était restée relativement constante pendant la période visée par l'enquête.¹⁰⁹ Aucun autre renseignement n'est communiqué. Les données sur les stocks, l'emploi et la productivité ne permettent donc pas de conclure que les conditionneurs et les dépeceurs étaient menacés d'un dommage grave.

4.25 Les renseignements spécifiques concernant les dépeceurs sont confidentiels et n'ont pas été divulgués. Toutefois, le fait que l'ITC avait obtenu des données financières d'un seul dépeceur spécialisé¹¹⁰ donne à penser qu'elle n'avait pas de base solide pour déterminer si les dépeceurs étaient confrontés à une menace de dommage grave. En fait, les renseignements communiqués sur la capacité et la valeur unitaire de la production des dépeceurs corroborent l'idée que ces derniers ne sont pas menacés d'une dégradation générale notable de leur situation.¹¹¹

4.26 Il s'ensuit que les renseignements donnés dans le rapport de l'ITC ne permettent pas de conclure à l'imminence évidente d'une dégradation générale notable de la situation des conditionneurs, des conditionneurs/dépeceurs et des dépeceurs. Les éléments de preuve figurant dans le rapport de l'ITC indiquent plutôt qu'il n'y avait pas de dégradation générale notable imminente de la situation des producteurs de viande d'agneau. En somme, si la branche de production nationale avait été limitée aux conditionneurs et aux dépeceurs, il aurait été impossible de déterminer qu'il existait une menace de dommage grave.

4.27 En résumé, l'ITC n'a pas tenu compte des faits relatifs à la situation générale de la branche de production nationale, notamment la régression prolongée de cette branche, l'effet de la suppression des subventions accordées en vertu de la Loi sur la laine et le prix des viandes concurrentes. Elle a essayé de déterminer qu'il existait une menace de dégradation générale notable de la situation simplement en faisant valoir que les prix, qui étaient au plus haut au début de 1997, n'ont pas pu être maintenus. Ce n'était pas une conclusion motivée fondée sur des éléments de preuve objectifs. C'était une détermination fondée sur une conjecture, ce qui est contraire aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.

V. LIEN DE CAUSALITÉ

5.1 Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a démontré que les États-Unis ne s'étaient pas acquittés de leur obligation au titre des articles 2:1 et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes de démontrer le lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave.¹¹² De surcroît, l'ITC avait appliqué un critère de la "cause substantielle" qui n'avait

¹⁰⁶ Rapport de l'ITC, II-22.

¹⁰⁷ Rapport de l'ITC, II-27.

¹⁰⁸ Pièce n° 41 des États-Unis, tableau 16, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

¹⁰⁹ Rapport de l'ITC, I-20.

¹¹⁰ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.9.

¹¹¹ Pièce n° 41 des États-Unis, tableaux 3 et 4, jointe à leurs réponses aux questions du Groupe spécial.

¹¹² Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.77 à 7.93.

aucun fondement dans l'Accord sur les sauvegardes ni dans le GATT de 1994¹¹³, et elle avait attribué à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs.¹¹⁴ Bien que les États-Unis affirment qu'à leur avis le critère de la cause substantielle est conforme aux règles de l'OMC, ils essaient de défendre la détermination de l'ITC relative au lien de causalité en disant que l'ITC avait en fait constaté que l'accroissement des importations était effectivement la seule cause de la menace de dommage grave.¹¹⁵ Pour cela, ils ont dû réécrire le rapport de l'ITC pour le rendre conforme à cette nouvelle interprétation.

5.2 L'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes stipule que l'accroissement des importations doit "causer ou menacer de causer" un dommage grave. Conformément à l'article 4:2 b), le lien de causalité entre les importations et le dommage grave ou la menace de dommage grave doit être démontré sur la base d'éléments de preuve objectifs. De plus, à la deuxième phrase de cet article, il est dit que le dommage causé par d'autres facteurs ne doit pas être imputé à l'accroissement des importations.

5.3 De l'avis de la Nouvelle-Zélande, ces dispositions signifient que le lien de causalité entre la menace de dommage grave et l'accroissement des importations doit être tel que la menace doit être *causée* par les importations. C'est ce "lien de causalité" qu'il faut démontrer conformément à l'article 4:2 b). De plus, quand un dommage grave ou une menace de dommage grave a des causes multiples, le dommage causé par d'autres facteurs ne peut pas être imputé à l'accroissement des importations. Le "dommage grave" ou la "menace de dommage grave" qui est constaté doit être dû ou imputé à l'accroissement des importations, et non à ces autres facteurs. Tel est le sens de la deuxième phrase de l'article 4:2 b).

5.4 C'est pour cette raison que, comme l'a fait valoir la Nouvelle-Zélande, le critère de la "cause substantielle" n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes. L'approche des États-Unis dans les cas où un dommage grave ou une menace de dommage grave a des causes multiples, consiste à examiner l'"importance relative" de ces causes en appliquant le critère de la "cause substantielle".¹¹⁶ Les États-Unis concluent en l'espèce que, comme aucun facteur autre que l'accroissement des importations n'a été jugé important par l'ITC, le dommage grave ou la menace de dommage grave n'aurait pas pu être imputé à des facteurs autres que l'accroissement des importations.¹¹⁷ Toutefois, cette approche n'est pas compatible avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier l'article 4:2 b).

5.5 L'article 4:2 b) prévoit la possibilité que des facteurs autres qu'un accroissement des importations nuisent à la situation d'une branche de production nationale. Quand c'est le cas, il exige que ce dommage ne soit pas imputé à un accroissement des importations. En appliquant le critère de la "cause substantielle", l'ITC a déterminé au contraire qu'aucun facteur "important" autre que l'accroissement des importations ne causait ou ne menaçait de causer un dommage grave. Les États-Unis prétendent, sur la base de cette détermination, qu'aucun dommage grave n'a été imputé à des facteurs autres que l'accroissement des importations. En adoptant cette approche, ils ne respectent pas les dispositions de l'article 4:2 b).

5.6 De surcroît, comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande dans sa déclaration orale à la première audition devant le Groupe spécial, le critère de la "cause substantielle" énoncé par l'ITC signifie que, si un dommage grave, ou une menace de dommage grave, est causé à égalité par trois facteurs, dont l'un est un accroissement des importations, cela suffirait en soi pour satisfaire au critère du lien de

¹¹³ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.73 à 7.76.

¹¹⁴ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.94 à 7.96.

¹¹⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 108.

¹¹⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 118.

¹¹⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 108.

causalité. Mais un tel résultat signifie que l'on impute à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs et que l'on considère comme la cause du "dommage grave" ou de la "menace de dommage grave" un facteur qui n'est peut-être en fait qu'une cause secondaire de ce dommage grave ou de cette menace de dommage grave. Cela est contraire à l'article 4:2 b), qui dispose que le dommage causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations ne doit pas être imputé aux importations. C'est seulement s'il subsiste un "dommage grave", ou une "menace de dommage grave" une fois que le dommage causé par les autres facteurs est exclu, que l'on peut dire que l'accroissement des importations a "causé" le dommage grave ou la menace de dommage grave.

5.7 Un dommage grave peut être dû à divers facteurs, parmi lesquels figure l'accroissement des importations. Si, une fois que le dommage causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations est exclu, il subsiste encore un dommage grave ou une menace de dommage grave, ce dommage ou cette menace peut être imputé à l'accroissement des importations. En ce sens, l'accroissement des importations doit être *la* cause ou la seule cause du "dommage grave" ou de la menace de dommage grave qui amène à demander l'application d'une mesure de sauvegarde. En revanche, si, une fois que le dommage imputable à d'autres facteurs est exclu, il ne subsiste pas de dommage grave ou de menace de dommage grave, aucun dommage grave ni aucune menace de dommage grave ne peuvent être imputés à l'accroissement des importations.

5.8 Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis essaient d'éviter les conséquences de cette analyse en recourant aux définitions du terme "cause" données dans les dictionnaires, pour montrer que ce terme *peut* signifier une cause parmi beaucoup d'autres, ce qui est le sens qu'ils voudraient lui assigner.¹¹⁸ Ils justifient le recours au terme générique "cause" en disant que les articles 2:1 et 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes emploient tous les deux "le verbe "causer" sous une forme ou sous une autre".¹¹⁹ L'objectif qu'ils visent en recourant à ces définitions est mis en lumière par une seule déclaration révélatrice. Ils affirment que "l'article 4:2 b) exige qu'une autorité compétente démontre simplement l'existence d'un lien entre l'accroissement des importations et le dommage constaté".¹²⁰ Ainsi, ils réduisent à un simple "lien" la notion de "cause" employée dans l'Accord sur les sauvegardes.

5.9 Hormis cette tentative d'exclure de leurs obligations en matière de sauvegardes les prescriptions concernant le lien de causalité et l'évolution imprévue des circonstances, le recours, par les États-Unis à la définition du terme "cause" n'est pas pertinent. L'article 2:1 emploie le terme "causer" qui donne à la notion générale de cause un sens et un contenu plus précis. Il est différent de causer quelque chose et d'en être une cause parmi beaucoup d'autres. De plus, dans la disposition essentielle de l'article 4:2 c), le terme "cause" est employé pour désigner "*le* lien de causalité", c'est-à-dire un lien de causalité unique, et non "*un* lien de causalité" existant parmi beaucoup d'autres. Ainsi, l'argument des États-Unis relatif au caractère indéfini de la notion de cause repose sur une prémisse erronée.

5.10 De plus, le recours, par les États-Unis, à l'historique des négociations ne prouve en rien ce qu'ils voudraient démontrer.¹²¹ Cela montre plutôt que l'historique des négociations n'est d'aucun secours en l'espèce. À l'évidence, au cours des négociations, des avis très divers ont été exprimés sur le sens du mot cause et il n'y avait pas de consensus. Cela confirme l'importance de la règle d'interprétation cardinale selon laquelle l'intention des parties doit être établie à partir du texte lui-même, et non à partir des opinions souvent contradictoires exprimées au cours du processus de rédaction, qui a abouti à un accord sur le texte final.

¹¹⁸ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 46.

¹¹⁹ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 46.

¹²⁰ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 48.

¹²¹ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 52 et 53.

5.11 Les États-Unis affirment aussi, dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, que la décision du Groupe spécial dans l'affaire *États-Unis – Impositions de droits antidumping sur les importations de saumons de l'Atlantique frais et réfrigérés en provenance de Norvège*¹²² corrobore en quelque sorte leur opinion selon laquelle d'autres facteurs peuvent contribuer à un dommage grave ou à une menace de dommage grave.¹²³ Or, dans l'affaire *États-Unis – Saumons de l'Atlantique*, le Groupe spécial a constaté que l'ITC avait conclu qu'un "dommage grave" avait été causé par l'accroissement des importations. Comme l'ITC était arrivée à cette conclusion, elle n'était pas tenue, de l'avis du Groupe spécial, d'évaluer les autres facteurs qui auraient pu contribuer au dommage subi par la branche de production nationale en question.¹²⁴ Comme l'a fait observer le Groupe spécial, l'ITC était tenue

"d'effectuer un examen suffisant pour s'assurer que, dans son analyse des éléments énoncés à l'article 3:2 et 3:3, elle ne constatait pas qu'un préjudice important était causé par les importations en provenance de Norvège lorsque le préjudice important subi par la branche de production nationale et prétendument causé par les importations en provenance de Norvège était en fait causé par des éléments autres que ces importations".¹²⁵

Dans la présente affaire, le problème est que l'ITC n'a pas procédé ainsi. La menace de dommage grave qu'elle a constatée avait plusieurs causes. L'ITC l'a quand même imputée entièrement à l'accroissement des importations.

5.12 Dans la présente affaire, l'ITC n'a pas exclu le dommage causé par d'autres facteurs de son analyse du lien de causalité. Elle n'a pas conclu qu'il existait une menace de "dommage grave" qui était imputable à l'accroissement des importations. Au lieu de cela, elle a conclu que l'accroissement des importations était une cause non moins importante que n'importe quelle autre cause de menace de dommage grave. Mais si elle avait éliminé le dommage causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations, elle aurait dû conclure que ce qui subsistait ne constituait pas une menace de "dommage grave". Il n'y avait en fait aucune menace de dommage grave à imputer à l'accroissement des importations.

5.13 De surcroît, dans leur première communication écrite et dans leur déclaration orale devant le Groupe spécial à la première audition, les États-Unis ont essayé de qualifier la détermination de l'ITC de détermination selon laquelle "l'accroissement des importations était la seule cause importante de la dégradation de la situation de la branche de production nationale en 1997 et dans la période intermédiaire de 1998 ...".¹²⁶ Mais cette affirmation ne repose sur rien de plus qu'une hypothèse, selon laquelle, comme une régression s'était produite, elle devait être causée par l'accroissement des importations. La thèse de la causalité soutenue par les États-Unis ignore les autres facteurs qui ont causé la régression de la branche de production nationale et les éléments de preuve montrant que l'accroissement des importations était une *conséquence* de la diminution de l'offre intérieure et non la *cause* de cette diminution.

5.14 L'ITC, tout comme les États-Unis dans la présente procédure, sous-estime l'effet sur la branche de production nationale de la suppression des subventions accordée au titre de la Loi sur la laine. Les États-Unis font valoir, sans fournir de preuve à l'appui de leurs dires, que la fin de ces

¹²² ADP/87, 30 novembre 1992.

¹²³ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 54 et 55.

¹²⁴ États-Unis – Saumons de l'Atlantique, paragraphes 547 et 548.

¹²⁵ États-Unis – Saumons de l'Atlantique, paragraphe 554.

¹²⁶ Déclaration finale des États-Unis à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphe 13.

Voir aussi la déclaration liminaire des États-Unis à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphe 17, et la première communication écrite des États-Unis, paragraphe 108.

versements a eu peu d'influence sur la situation après 1996 et que, de toute façon, la subvention n'était pas versée aux conditionneurs et aux dépeceurs.¹²⁷ Ce dernier argument est surprenant vu que les États-Unis prétendent que la branche de production est intégrée verticalement, ce qui signifie que le niveau des prix affecte de la même façon les éleveurs/engraisers et les conditionneurs/dépeceurs, et que leur situation financière varie de façon concomitante.¹²⁸ Il ne concorde pas non plus avec leur argument, selon lequel les opérations des conditionneurs et des dépeceurs seraient très influencées par l'offre et la qualité des agneaux vivants fournis par les éleveurs et les engraisers.¹²⁹ Dans ces conditions, on s'attendrait à ce qu'un dommage subi par une partie de la branche de production se répercute sur l'autre partie et à ce que la diminution de l'offre d'agneau vivant entraîne une diminution de la production de viande d'agneau.

5.15 En essayant de minimiser l'importance de la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine, les États-Unis ignorent le point essentiel de l'argumentation de la Nouvelle-Zélande, à savoir que l'accroissement des importations est la *conséquence*, et non la cause, du recul de la branche de production. La suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine a eu un effet négatif sur les éleveurs et les engraisers et sur la production d'agneaux vivants. Les subventions accordées aux producteurs d'agneaux vivants s'élevaient à 125 millions de dollars en 1993 et à 69 millions de dollars en 1994.¹³⁰ Le Département de l'agriculture a estimé que les producteurs de laine auraient reçu un montant supplémentaire de 60 millions de dollars si les subventions pour la laine n'avaient pas été supprimées.¹³¹ La part des recettes nettes totales des éleveurs provenant de la laine et des subventions pour la laine est passée de 25,4 pour cent en 1993 à 21,1 pour cent en 1995 et à 12,2 pour cent en 1996. Elle n'était plus que de 5,5 pour cent dans la période intérimaire de 1998.¹³² Du fait de cette diminution de 20 pour cent des recettes, le nombre de producteurs d'agneaux vivants a diminué, ce qui a entraîné un fléchissement de l'offre d'agneaux vivants et partant de viande d'agneau. La contraction de l'offre, qui s'est poursuivie au-delà de 1996, a empêché de répondre pleinement à la demande intérieure, de sorte que les importations ont augmenté pour répondre à la demande non satisfaite. Ni l'ITC ni les États-Unis n'ont répondu à cet argument ou contredit ce qui en découle manifestement: l'accroissement des importations était une conséquence, et non une cause de la régression de la branche de production nationale.

5.16 En essayant de donner un aperçu de la situation en 1997 et dans la période intermédiaire de 1998 sans tenir compte de la situation de la branche de production dans les années précédentes, les États-Unis ignorent les conclusions mêmes de l'ITC. Lorsqu'ils ont examiné la mesure corrective à appliquer, les membres de l'ITC ont considéré que la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine modifiait *considérablement* les conditions du marché dans lesquelles la branche de production nationale devait opérer.¹³³ Ils ont conclu que, par suite de ce changement, la branche produisant des agneaux vivants devrait continuer à s'adapter à un marché intérieur privé des subventions au titre de la Loi sur la laine.¹³⁴

5.17 Les États-Unis essaient aussi d'escamoter les conclusions de l'ITC fondées sur les éléments de preuve relatifs à la concurrence des autres viandes. Ils font observer que la consommation de viande d'agneau par habitant était relativement stable depuis 1995.¹³⁵ Or, la consommation par habitant de viande d'agneau était de l'ordre de onze livres entre 1995 et 1997, alors que celle de viande rouge était

¹²⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 90.

¹²⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 67.

¹²⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 65, citant le rapport de l'ITC, I-13.

¹³⁰ Rapport de l'ITC, II-78, tableau 45.

¹³¹ Rapport de l'ITC, II-78.

¹³² Rapport de l'ITC, II-26, tableau 12.

¹³³ Rapport de l'ITC, I-30.

¹³⁴ Rapport de l'ITC, I-32.

¹³⁵ Première communication des États-Unis, paragraphe 91.

de 120 livres en moyenne.¹³⁶ Dans la période intérimaire de 1998, la consommation effective de viande de porc était 60 fois plus élevée que celle de viande d'agneau et la consommation de viande de bœuf était 85 fois plus élevée.¹³⁷ Étant donné la disparité de taille entre le marché de la viande d'agneau et le marché des viandes concurrentes, il est évident que ce dernier influe sur le marché de la viande d'agneau.

5.18 En fait, l'ITC a constaté que la demande finale de viande d'agneau était déterminée, entre autres, par "les prix de la viande d'agneau et des produits de substitution".¹³⁸ En comparant le prix de détail de la viande d'agneau à celui des viandes concurrentes, on constate qu'il a toujours été plus élevé et que les prix des viandes concurrentes ont chuté à partir du milieu de 1997, en même temps que celui de la viande d'agneau.¹³⁹ Le rapport de l'ITC contient des éléments de preuve indiquant que la baisse des prix des produits de substitution potentiels a pu entraîner le remplacement partiel de la viande d'agneau par ces autres produits.¹⁴⁰ L'ITC a conclu que le consommateur final de viande d'agneau était assez sensible aux prix.¹⁴¹

5.19 Bien que l'ITC ait conclu que le prix des viandes concurrentes n'était pas une "cause plus importante" de la menace de dommage grave que l'accroissement des importations, les éléments de preuve présentés dans son rapport montrent que la concurrence des autres viandes avait une grande influence sur la situation de la branche de production nationale. Il existait un lien de causalité entre les difficultés de la branche de production nationale et les prix des viandes concurrentes.

5.20 Les autres causes de la menace de dommage grave ont été traitées de la même façon par l'ITC. Par exemple, l'ITC a examiné si la concentration dans le segment du conditionnement et l'incapacité de la branche d'élaborer et d'appliquer un programme de commercialisation efficace étaient des "causes plus importantes" que l'accroissement des importations. Bien qu'elle ait constaté que ce n'était pas des causes "plus importantes", elle a clairement identifié ces facteurs comme des causes.¹⁴² Il semble en fait que l'on peut déduire du rapport de l'ITC qu'elle considérait même ce dernier facteur comme une cause aussi importante que l'accroissement des importations. Bien qu'elle ait conclu que la concentration dans le segment du conditionnement était une cause moins importante de la menace de dommage grave, elle s'est abstenue de dire la même chose à propos de l'incapacité d'élaborer et d'appliquer un programme de commercialisation efficace. Tout en constatant que ce facteur n'était pas une cause "plus importante" que l'accroissement des importations, l'ITC a noté qu'il avait probablement "un effet important sur la branche de production".¹⁴³

5.21 En utilisant le critère de la "cause substantielle" dans l'examen du lien de causalité, l'ITC a ignoré les autres facteurs qui pouvaient causer un dommage grave en considérant que, pris individuellement, ils ne constituaient pas une cause de dommage grave plus importante que l'accroissement des importations. Ayant déterminé que les autres facteurs pris individuellement, notamment l'effet de la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine, la compétitivité des prix des autres viandes et l'incapacité d'élaborer et d'appliquer un programme de commercialisation efficace pour la viande d'agneau, n'étaient pas des causes plus importantes de la menace de dommage grave que l'accroissement des importations, l'ITC a supposé que le dommage grave ou la menace de

¹³⁶ Rapport de l'ITC, II-69, tableau 36.

¹³⁷ Rapport de l'ITC, II-71, tableau 37.

¹³⁸ Rapport de l'ITC, II-66.

¹³⁹ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, figure 4, extraite du rapport de l'ITC, II-70, figure 17.

¹⁴⁰ Rapport de l'ITC, II-69.

¹⁴¹ Rapport de l'ITC, I-31. La consommation apparente est restée stable, puis elle a augmenté à la fin de la période visée par l'enquête, au moment où les prix baissaient.

¹⁴² Rapport de l'ITC, I-25 et I-26.

¹⁴³ Rapport de l'ITC, I-26.

dommage grave était entièrement causé par l'accroissement des importations. Elle n'a pas cherché à ne pas imputer à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs, en application de l'article 4:2 b). L'ITC et les États-Unis ont donc supposé à tort que le "dommage grave" ou la menace de dommage grave était entièrement causé par l'accroissement des importations.

5.22 Dans leur déclaration orale devant le Groupe spécial, les États-Unis ont essayé une nouvelle tactique et ont commencé à réinterpréter le rapport de l'ITC pour démontrer que celle-ci avait en fait considéré l'accroissement des importations comme la seule cause d'une menace de dommage grave. Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis ont continué à réinterpréter le rapport. D'après leur nouvelle interprétation, l'ITC aurait examiné toutes les autres causes possibles d'une menace de dommage grave pour les rejeter et elle se serait ainsi conformée à l'article 4:2 b) en n'imputant pas à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs. D'après eux, le fait que l'ITC avait employé des termes conformes à ce que prévoyait la loi ne devrait pas faire oublier qu'elle avait fait en substance ce que prescrit l'Accord sur les sauvegardes.

5.23 Un tel argument ne serait plausible que si l'on ignorait complètement les termes effectivement employés par l'ITC; en fait, il faut considérer qu'ils signifient exactement le contraire de ce que l'ITC a dit. Comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande dans sa déclaration orale devant le Groupe spécial, l'ITC a constaté que la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine, la concurrence des autres viandes, l'absence de programme de commercialisation efficace et la concentration dans le segment du conditionnement étaient des causes.¹⁴⁴ Il est trop tard maintenant pour affirmer que l'ITC ne voulait pas dire ce qu'elle a dit.

5.24 L'opinion des États-Unis ne cadre pas non plus avec le programme d'aide à l'ajustement recommandé par l'ITC et avec celui qui a été mis en œuvre par le Président. Ces deux programmes comprenaient des éléments visant à remédier aux autres causes des difficultés rencontrées par la branche de production nationale, notamment l'absence de promotion et de marketing et l'insuffisance de la demande de viande d'agneau par rapport aux autres viandes, dont les États-Unis prétendent maintenant que ce n'était pas des facteurs affectant la branche de production nationale.¹⁴⁵ Le fait que les États-Unis essaient maintenant de dire, dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, que c'est la "teneur du rapport de l'ITC dans son ensemble", et non les termes effectivement employés, qui devrait être déterminante¹⁴⁶, ne fait pas oublier que le programme d'aide à l'ajustement a été mis en œuvre pour essayer de résoudre un problème que l'ITC n'avait pas considéré comme une "cause plus importante" de la menace de dommage grave que l'accroissement des importations.¹⁴⁷

5.25 Si l'ITC avait effectivement considéré que tous ces facteurs n'étaient pas des causes d'une menace de dommage grave, comme le prétendent maintenant les États-Unis, sur quelle base subsistait-il une menace de dommage grave au sens de l'article 4:1 b)?

5.26 Tout au long de leur argumentation, les États-Unis essaient d'empêcher que l'on donne un contenu à l'obligation de s'assurer qu'une menace de dommage grave est causée par un accroissement des importations. Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, ils contestent l'idée de "précision dans l'évaluation des causes".¹⁴⁸ Pourtant, comme l'a indiqué la Nouvelle-Zélande dans sa

¹⁴⁴ Déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphes 53 et 54.

¹⁴⁵ Département de l'agriculture des États-Unis, "Domestic Adjustment Assistance Package", décembre 1999, et articles de presse traitant de cette question, joints en tant qu'annexe 19 de la Nouvelle-Zélande.

¹⁴⁶ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 86.

¹⁴⁷ Rapport de l'ITC, I-26.

¹⁴⁸ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 90.

déclaration orale devant le Groupe spécial et dans l'analyse économique jointe à cette déclaration¹⁴⁹, une évaluation et une analyse adéquates *sont* possibles. Pour cela, il faut procéder à une analyse économique simple pour établir une distinction entre le dommage causé par des facteurs internes et le dommage causé par l'accroissement des importations. L'ITC n'a pas effectué ce genre d'analyse et, de ce fait, elle n'a pas démontré le lien de causalité existant entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave alléguée.

5.27 En conséquence, les États-Unis n'ont pas déterminé, conformément à l'Accord sur les sauvegardes, qu'une menace de dommage grave était causée par l'accroissement des importations.

VI. NÉCESSITÉ

6.1 Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a souligné que la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis n'était pas appliquée dans la mesure "nécessaire" pour prévenir un dommage grave ou pour faciliter l'ajustement, contrairement aux obligations énoncées à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.¹⁵⁰ De plus, les États-Unis n'ont pas publié des constatations ou des conclusions motivées sur l'affaire, en violation de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.¹⁵¹

6.2 La Nouvelle-Zélande a fait valoir, dans sa première communication écrite, que l'obligation au titre de l'article 5:1 de n'appliquer une mesure "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement" signifie qu'il faut choisir la mesure la moins restrictive pour le commerce qui permettra d'atteindre ces objectifs.¹⁵² Les États-Unis ont objecté, dans leur première communication écrite, qu'un critère de la "mesure la moins restrictive pour le commerce" n'avait aucun fondement dans le contexte de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.¹⁵³ Ce n'est pas ce qu'a dit la Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales, Mme Charlene Barshefsky, devant une Commission du Congrès, en juin 1999, quand elle a déclaré que, pour déterminer la mesure de sauvegarde à appliquer aux importations de viande d'agneau, les États-Unis "examinaient la mesure corrective qui serait selon eux la plus appropriée et la moins restrictive pour le commerce".¹⁵⁴ Les États-Unis admettent cependant que, pour déterminer si une mesure est conforme à l'article 5:1, il faut examiner si "globalement, elle est plus restrictive qu'il n'est requis pour empêcher un dommage grave de se produire et pour aider la branche de production à opérer un ajustement à la concurrence des importations".¹⁵⁵

6.3 La Nouvelle-Zélande estime que, dans le contexte de l'article 5:1, il revient au même de dire qu'une mesure doit être "la moins restrictive pour le commerce" ou ne doit pas être "plus restrictive pour le commerce que nécessaire". La prescription de l'article 5:1 selon laquelle une mesure ne doit être appliquée que dans la mesure nécessaire pour atteindre les objectifs de cette disposition exige une certaine proportionnalité entre la fin et les moyens. La mesure doit être appliquée d'une manière qui permet d'atteindre les objectifs visés, c'est-à-dire prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement, mais la clause limitative exigeant qu'elle ne soit appliquée que "dans la mesure nécessaire" doit avoir un contenu concret. Dans le contexte d'un accord qui traite de restrictions au

¹⁴⁹ Jointe à la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial, en tant qu'annexe 13 de la Nouvelle-Zélande.

¹⁵⁰ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.97 à 7.109.

¹⁵¹ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.110 et 7.111.

¹⁵² Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.98 à 7.101.

¹⁵³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 191.

¹⁵⁴ Compte-rendu de la réunion de la Commission de l'agriculture de la Chambre des représentants, 23 juin 1999, joint en tant qu'annexe 20 de la Nouvelle-Zélande.

¹⁵⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 210.

commerce destinées à prévenir un dommage, ce contenu ne peut être trouvé que par référence au degré de restriction des échanges résultant de la mesure.

6.4 Autrement dit, l'article 5:1 exige une certaine proportionnalité entre la fin, qui est de prévenir un dommage grave et de faciliter l'ajustement, et les moyens restrictifs pour le commerce qui sont employés pour y parvenir. Il fixe une limite à l'effet restrictif sur le commerce de la mesure pouvant être adoptée. Une mesure qui est plus restrictive pour le commerce que cela est nécessaire pour atteindre l'objectif visé, qui est de prévenir un dommage grave et de faciliter l'ajustement, ne serait certainement pas appliquée que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave ou faciliter l'ajustement. En ce sens, il faut choisir la mesure la moins restrictive pour le commerce parmi les mesures permettant d'atteindre cet objectif.

6.5 Ainsi, que l'article 5:1 prescrive le choix de la mesure "la moins restrictive pour le commerce" ou d'une mesure "qui ne soit pas plus restrictive pour le commerce que nécessaire", ou qu'il prescrive plus généralement une certaine proportionnalité, le résultat est le même. En l'espèce, la mesure choisie par les États-Unis ne satisfaisait à aucune de ces conditions.

6.6 Dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis essaient d'échapper à l'obligation de démontrer que la mesure qu'ils ont choisie satisfait aux prescriptions de l'article 5:1, en affirmant qu'il incombe à la Nouvelle-Zélande d'établir *prima facie* que l'article 5:1 a été respecté.¹⁵⁶ Or, la Nouvelle-Zélande s'est acquittée de cette charge. Elle a démontré que la mesure corrective choisie par les États-Unis est plus restrictive pour le commerce que cela est nécessaire pour atteindre l'objectif visé qui est de prévenir un dommage grave car les États-Unis avaient à leur disposition l'autre solution moins restrictive pour le commerce proposée par la majorité des membres de l'ITC. Mais les États-Unis essaient d'éluder les conséquences de cet argument en affirmant que l'on ne peut pas présumer que la mesure corrective proposée par l'ITC "serait suffisante pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement".¹⁵⁷ D'après eux, "il ne fallait pas présumer que [la recommandation majoritaire] était adéquate".¹⁵⁸

6.7 Par cet argument habile, les États-Unis voudraient enfermer la Nouvelle-Zélande et le Groupe spécial dans un dilemme. D'une part, ils affirment que le Groupe spécial ne peut pas effectuer un examen *de novo* de l'enquête menée par l'ITC. Et de l'autre, ils disent que le Groupe spécial ne peut pas présumer que l'ITC s'est acquittée de son obligation de proposer une mesure corrective qui serait efficace pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement. Donc, la Nouvelle-Zélande ne s'est pas acquittée de l'obligation de prouver que les États-Unis avaient manqué à leurs obligations au titre de l'article 5:1, et elle ne peut pas s'acquitter de cette obligation car ce serait inviter le Groupe spécial à entreprendre un examen *de novo*.

6.8 De l'avis de la Nouvelle-Zélande, le Groupe spécial devrait rejeter ce sophisme. L'ITC a recommandé à la majorité une mesure corrective pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement. Conformément à la loi des États-Unis, la constatation de l'ITC relative à la mesure corrective doit être traitée comme telle par le Président.¹⁵⁹ Le gouvernement des États-Unis a adopté une mesure corrective différente. Le Groupe spécial est en droit de comparer ces deux mesures. Les États-Unis doivent donc convaincre le Groupe spécial que la mesure corrective choisie par l'ITC ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 5:1 pour éviter qu'il fasse une comparaison entre la mesure corrective adoptée par le gouvernement et celle qui était recommandée par l'ITC afin de déterminer si les dispositions de l'article 5:1 ont été respectées.

¹⁵⁶ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 162.

¹⁵⁷ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 111.

¹⁵⁸ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 111.

¹⁵⁹ Rapport de l'ITC, I-29.

6.9 Les États-Unis essaient en outre de dire qu'en fait la mesure adoptée par les États-Unis n'était pas plus restrictive pour le commerce que celle qui était proposée par l'ITC.¹⁶⁰ Mais une analyse attentive montre que cela est manifestement faux. Trois degrés de restriction doivent être évalués pour comparer la mesure recommandée par l'ITC et la mesure effectivement adoptée par les États-Unis¹⁶¹: le niveau du contingent, les droits applicables dans le cadre du contingent et les droits hors contingent. Les deux mesures fixent le contingent à un niveau et à peu près équivalent.¹⁶² La mesure recommandée par l'ITC ne prévoyait pas l'application, dans les limites du contingent, d'un droit supérieur au droit consolidé normal de 0,8 cent par kg.¹⁶³ En conséquence, dans le cadre de cette mesure, les coûts liés au contingent ne seraient pas plus élevés qu'en l'absence de mesure de sauvegarde et, les seuls coûts additionnels seraient, chaque année, les coûts hors contingent. En particulier, le seul coût pouvant être imputé à la quatrième année d'application de la mesure, pendant laquelle la mesure de sauvegarde effectivement imposée par les États-Unis pour trois ans ne serait plus en application¹⁶⁴, correspond au droit hors contingent. L'ITC a recommandé pour cette année-là un taux de droit de 10 pour cent, supérieur de 1 pour cent au taux applicable dans les limites du contingent pendant la première année d'application de la mesure effectivement imposée par les États-Unis.

6.10 Les États-Unis ont prétendu que, pendant les trois premières années d'application de chaque mesure, le taux de droit hors contingent de 20 pour cent recommandé par l'ITC a le même effet restrictif sur les échanges que le taux hors contingent de 40 pour cent imposé par les États-Unis parce que l'un et l'autre étaient destinés à empêcher les importations.¹⁶⁵ Cela est manifestement faux. Un taux de 20 pour cent est inférieur, par essence, à un taux de 40 pour cent. De plus, selon les principes économiques fondamentaux, les importations soumises au taux hors contingent restent rentables tant que la différence en pourcentage entre le prix de gros de l'agneau aux États-Unis et le prix mondial est supérieure au taux hors contingent. Il est évident que cela a plus de chance de se produire si le taux hors contingent est de 20 pour cent, que s'il est de 40 pour cent. Le taux hors contingent imposé par les États-Unis est donc plus restrictif pour le commerce que le taux hors contingent recommandé par l'ITC.

6.11 La comparaison des coûts résultant de chaque mesure dans les limites du contingent montre aussi que la mesure effectivement imposée par les États-Unis est beaucoup plus restrictive pour le commerce que celle qui était recommandée par l'ITC. Dans le cadre de la mesure recommandée par l'ITC, les coûts estimatifs pour la Nouvelle-Zélande, dans les limites du contingent, seraient de 116 000 dollars dans la première année, tandis que, dans le cadre de la mesure effectivement imposée, ils s'élèveraient à 7 125 000 dollars.¹⁶⁶ La différence entre ces montants est de 7 010 000 dollars. Dans la deuxième année, ces coûts seraient, respectivement, de 121 000 dollars et de 4 878 000 dollars, soit une différence de 4 757 000 dollars. Dans la troisième année, ils s'élèveraient, respectivement, à 106 000 dollars et à 2 503 000 dollars, soit une différence de 2 397 000 dollars. Au total, pendant les trois premières années d'application, la différence entre les coûts dans les limites du contingent résultant, pour la Nouvelle-Zélande de la mesure imposée par les États-Unis et de la mesure recommandée par l'ITC serait de 14 164 000 dollars.

¹⁶⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 193 à 198, 201 et 202.

¹⁶¹ Pour évaluer l'effet restrictif relatif des mesures, leur durée initiale n'est pas pertinente car tant l'Accord sur les sauvegardes que la législation des États-Unis autorisent la prorogation d'une mesure pour une durée maximale de huit ans.

¹⁶² Chaque mesure prévoit une légère augmentation du contingent après la première année.

¹⁶³ Ce droit doit être ramené à 0,7 cent par kg en 2001.

¹⁶⁴ À supposer qu'elle ne soit pas prorogée.

¹⁶⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 202.

¹⁶⁶ Ces coûts estimatifs correspondent au montant des droits à acquitter dans les limites du contingent calculé en prix c.a.f. constant de 1998.

6.12 Le niveau du contingent imposé par les États-Unis est analogue à celui qui était recommandé par l'ITC. Le fait que la mesure imposée par les États-Unis a une durée initiale plus courte n'est pas pertinent pour déterminer son effet restrictif sur le commerce car elle peut être prorogée et sa durée maximale peut être de huit ans. Les coûts hors contingent résultant pour la Nouvelle-Zélande de la mesure effectivement imposée sont beaucoup plus élevés que ceux résultant de la mesure recommandée par l'ITC. De plus, la différence entre les coûts en résultant dans les limites du contingent sera d'environ 14,2 millions de dollars. C'est sur cette base que la Nouvelle-Zélande affirme que la mesure imposée par les États-Unis est plus restrictive que la mesure recommandée par l'ITC.

6.13 Pour défendre la mesure corrective qu'ils ont choisie, les États-Unis insistent beaucoup sur la nécessité de faciliter l'ajustement. Ainsi, dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, ils prétendent que la mesure corrective proposée par certains membres de la Commission n'assurerait pas une protection suffisante pour faciliter l'ajustement.¹⁶⁷ Dans leur première communication écrite, ils ont répondu aux plaintes de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande concernant la mesure corrective en prétendant que les plaignants voulaient "maintenir la branche de production de viande d'agneau dans l'état de détérioration constaté par l'ITC".¹⁶⁸ Par comparaison, la mesure corrective vise à rétablir la rentabilité de la branche de production.¹⁶⁹

6.14 L'accent mis sur la nécessité de faciliter l'ajustement plutôt que celle de prévenir un dommage grave est révélateur. Il indique que les problèmes de la branche de production nationale sont des problèmes d'ajustement dus à des facteurs internes, et non la conséquence d'une menace due aux importations. Ainsi, le contrôle des importations est le moyen choisi pour essayer de régler des problèmes d'ajustement internes.

6.15 En somme, dans la présente affaire, les États-Unis ont manqué à leur obligation de choisir une mesure corrective proportionnelle à la menace alléguée qui a été constatée, c'est-à-dire une mesure qui "n'est appliquée que dans la mesure nécessaire pour *prévenir* un dommage grave et faciliter l'ajustement". Au lieu de cela, ils ont essayé de trouver une mesure qui rétablira la rentabilité de la branche de production, quelle que soit la nature de la menace. Ils cherchent à améliorer la situation d'une branche de production dont on a constaté qu'elle n'avait subi aucun dommage grave. C'est pour cette raison que la mesure corrective ne vise pas seulement à maintenir les importations au niveau de 1998, qui est le niveau allégué de la menace. Son objectif est plutôt de permettre à la branche de production de combler les pertes subies par suite de la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine, et ce aux dépens des importations de viande d'agneau. En fait, les États-Unis ont remplacé en l'espèce une subvention pour la laine par un droit de douane sur les importations de viande d'agneau.

VII. TRAITEMENT NPF

7.1 Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a fait valoir que la prise en compte, par les États-Unis, des importations en provenance de certains pays pour établir leur détermination concernant le dommage, et l'exclusion de ces mêmes importations du champ d'application de la mesure de sauvegarde étaient contraires à leur obligation d'appliquer une mesure de sauvegarde aux produits importés quelle qu'en soit la provenance, conformément à l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes.¹⁷⁰ En conséquence, les États-Unis ont manqué aussi à leurs obligations au regard du GATT de 1994.¹⁷¹ Les États-Unis ont répondu qu'il était parfaitement justifié de ne pas

¹⁶⁷ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 126.

¹⁶⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 176.

¹⁶⁹ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 134.

¹⁷⁰ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.113.

¹⁷¹ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.114.

appliquer la mesure aux membres d'une zone de libre-échange et qu'en fait ils n'avaient pas pris en compte les importations en provenance du Mexique, du Canada et d'Israël pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave.¹⁷²

7.2 La Nouvelle-Zélande ne conteste pas le fait qu'un membre d'une zone de libre-échange a le droit d'exclure ses partenaires du champ d'application d'une mesure de sauvegarde. C'est d'ailleurs ce qu'elle fait dans le cadre de son Accord de rapprochement économique avec l'Australie. Ce qu'elle conteste, c'est l'*inclusion* des produits provenant d'un partenaire pour établir la détermination concernant le dommage et leur *exclusion* du champ d'application de la mesure. Les États-Unis prétendent que l'ITC n'a pas agi ainsi. Mais, en disant cela, ils citent le fait que l'ITC a exclu les importations en provenance du Canada et d'Israël de l'analyse du lien de causalité, et ils oublient de dire que ces importations ont été prises en compte par l'ITC pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave.

7.3 En somme, en l'espèce, l'ITC a fait précisément ce que l'Organe d'appel a recommandé de ne pas faire dans l'affaire *Argentine – Chaussures*. Comme l'ont souligné les Communautés européennes dans leur déclaration orale devant le Groupe spécial, le "principe du parallélisme" énoncé dans cette affaire s'applique également en l'espèce. Les importations qui sont prises en compte dans une enquête en matière de sauvegardes pour déterminer l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave doivent aussi être soumises à la mesure de sauvegarde qui est finalement adoptée. En n'agissant pas ainsi, les États-Unis ont manqué à leurs obligations au titre de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article premier du GATT de 1994.

VIII. CONCLUSION

8.1 La Nouvelle-Zélande a démontré que les actions des États-Unis associées à l'imposition de la mesure de sauvegarde à l'encontre des importations de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande n'étaient pas conformes aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994. La tentative des États-Unis de démontrer que l'ITC avait bien fondé sa détermination sur l'existence d'une évolution imprévue des circonstances revient en fait à exclure la notion d'évolution imprévue des circonstances de leurs obligations en matière de sauvegardes. Leur définition de la "branche de production nationale" n'a aucun fondement dans le droit de l'OMC et leur tentative pour démontrer que l'ITC a établi une détermination motivée, selon laquelle la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave, n'est rien de plus qu'une supposition, consistant à dire que si les importations augmentent, la branche de production nationale en pâtira. Les États-Unis n'ont pas démontré qu'une quelconque menace pour la branche de production nationale était causée par les importations. De plus, ils ont imputé le dommage causé par d'autres facteurs à l'accroissement des importations, ignorant l'obligation de ne pas le faire imposée par l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Enfin, les États-Unis n'ont pas appliqué la mesure corrective que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement et ils ne l'ont pas appliquée à toutes les importations ayant prétendument contribué à la menace de dommage grave pesant sur la branche de production nationale.

8.2 La Nouvelle-Zélande voudrait évoquer un autre point. Outre les arguments qu'ils ont avancés pour tenter de défendre les actions de l'ITC, les États-Unis ont prétendu, dans leur déclaration orale devant le Groupe spécial, que, si les Membres n'avaient pas l'assurance de pouvoir prendre une mesure temporaire pour aider leurs industries quand une forte poussée des importations cause ou menace de causer à celles-ci un dommage grave, ils recourraient à des mesures dites de la "zone grise", comme les arrangements d'autolimitation.¹⁷³

¹⁷² Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 247 et 254 à 257.

¹⁷³ Déclaration orale des États-Unis à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphes 3 et 4.

8.3 Mais le véritable enjeu dans cette affaire comme dans les autres différends portés devant l'OMC, c'est que tous les Membres devraient avoir l'assurance que les droits et les obligations énoncés dans l'Accord sur l'OMC seront effectivement respectés, notamment au moyen des mécanismes mis en place pour obliger ceux qui ne les respectent pas à rendre compte de leur conduite. Il ne faut donc pas prêter attention à la menace brandie par les États-Unis qui prétendent que les Membres recourront à des mesures de la "zone grise" illicites si on les empêche d'appliquer des mesures de sauvegarde contraires à leurs obligations au regard de l'OMC. La tâche du Groupe spécial est claire. Il doit appliquer les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes conformément aux principes bien établis régissant l'interprétation des Accords de l'OMC. La flexibilité laissée aux Membres pour imposer des mesures de sauvegarde se limite à ce qui est permis par les Accords. Les Membres n'ont pas le droit d'en donner une interprétation qui ne tient aucun compte des termes effectivement employés, afin de valider une conception des sauvegardes admise de longue date dans leurs lois et leurs pratiques. L'intégrité fondamentale du système de sauvegardes établi dans le cadre de l'OMC dépend du respect par les Membres des obligations qu'ils ont assumées au titre de l'Accord sur les sauvegardes.

8.4 Compte tenu de ce qui précède, les États-Unis ont manqué de façon flagrante à leurs obligations au regard de l'OMC. C'est pourquoi la Nouvelle-Zélande demande de nouveau au Groupe spécial de recommander que les États-Unis mettent le traitement qu'ils appliquent aux importations de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande en conformité avec leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

ANNEXE 2-10

DÉCLARATION ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE À LA DEUXIÈME AUDITION DEVANT LE GROUPE SPÉCIAL

(26 juillet 2000)

1. Dans la présente déclaration, la Nouvelle-Zélande ne va pas répéter ce qu'elle a déjà dit dans ses précédentes communications écrites et orales présentées au Groupe spécial. Elle va plutôt récapituler les principales questions soumises au Groupe spécial et indiquer les points sur lesquels portent, à son avis, les divergences avec les États-Unis. Elle espère ainsi pouvoir centrer le débat sur les points litigieux afin d'aider le Groupe spécial dans ses délibérations.

2. Avant d'aborder les questions de fond, je voudrais faire plusieurs observations préliminaires. La première concerne la charge de la preuve. Dans la présente affaire, les États-Unis ont prétendu à plusieurs reprises que la Nouvelle-Zélande ne s'était pas acquittée de la charge de la preuve. Nous ne pensons pas qu'il y ait, en droit, un désaccord sur la question de la charge de la preuve. Le principe fondamental énoncé dans l'affaire *Chemises de laine*¹ s'applique en l'espèce. Il incombe aux plaignants d'établir *prima facie* le bien-fondé de leur plainte. Après cela, il appartient au défendeur de réfuter leurs arguments.

3. Nous ne pensons pas non plus qu'il y ait, dans la présente affaire, un désaccord de fond sur la question de l'exécution de la charge de la preuve. La Nouvelle-Zélande a établi *prima facie* que les États-Unis ont manqué à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994. Il incombe aux États-Unis de réfuter cette thèse. La Nouvelle-Zélande estime donc que le Groupe spécial n'a aucune question à résoudre concernant la charge de la preuve.

4. Ma deuxième observation préliminaire a trait à l'interprétation de l'Accord sur les sauvegardes. Dans la présente affaire, le Groupe spécial doit examiner une question fondamentale, qui est de savoir si l'Accord sur les sauvegardes doit être interprété conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités – c'est-à-dire suivant le sens ordinaire attribué à ses termes dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. Ou bien, ses dispositions devraient-elles être interprétées d'une façon qui ignore les termes de l'Accord mais qui concorde avec la pratique suivie par un Membre? Cette question est omniprésente dans cette affaire, concernant bon nombre des points de désaccord entre la Nouvelle-Zélande et les États-Unis.

5. Les États-Unis cherchent en l'espèce à restreindre l'interprétation de l'Accord sur les sauvegardes en invoquant la pratique ultérieure et l'historique de la négociation dans des cas où le sens ordinaire des mots est clair. Mais comme l'a dit la Cour internationale de justice, "Si les mots pertinents, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, ont un sens dans leur contexte, l'examen doit s'arrêter là".² Les États-Unis incitent aussi le Groupe spécial à ignorer les décisions de l'Organe d'appel et la jurisprudence antérieure du GATT. Comme l'expliquera la Nouvelle-Zélande dans la présente déclaration, rien de tout cela n'est justifié.

¹ *États-Unis - Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses de laine, tissés en provenance d'Inde* (WT/DS33/AB/R, 25 avril 1997), pages 14 à 16.

² Avis consultatif, en date du 3 mars 1950, sur la *compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies* [1950], C.I.J., Recueil, page 8. Cité dans le *rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-huitième session*, Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II, page 241, joint à la deuxième communication écrite des États-Unis en tant que pièce n° 43 des États-Unis.

6. En l'espèce, l'obligation incombant au Groupe spécial d'interpréter les termes de l'Accord sur les sauvegardes conformément aux règles fondamentales d'interprétation énoncées dans la Convention de Vienne n'est restreinte que par ce qu'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures*³, quand il a fait observer qu'une mesure de sauvegarde est une mesure "exceptionnelle". Puis il a ajouté: "Et, en interprétant les conditions préalables régissant l'adoption de telles mesures, il faut prendre en considération leur caractère exceptionnel."⁴ C'est cette décision de l'Organe d'appel qui doit guider l'interprétation de l'Accord sur les sauvegardes, et non les allégations des États-Unis, qui tendent à ignorer à la fois le sens ordinaire des mots et l'objet et le but de l'Accord.

7. Ma troisième observation préliminaire concerne le critère auquel un Membre doit satisfaire pour appliquer une mesure de sauvegarde et le critère régissant l'examen par un groupe spécial d'une mesure de sauvegarde prise par un Membre. Dans leur deuxième communication écrite, les États-Unis prétendent qu'ils ont démontré que les constatations et les conclusions économiques de l'ITC étaient "rigoureusement motivées et amplement explicitées".⁵ Le critère d'examen que doit appliquer le Groupe spécial est celui qu'a défini le Groupe spécial dans l'affaire *Corée - Produits laitiers*:

"une évaluation objective comporte un examen qui permette de savoir si [l'autorité compétente] avait examiné tous les faits en sa possession ... (y compris ceux qui pourraient aller à l'encontre d'une détermination positive conforme à la dernière phrase de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes), si une explication suffisante avait été fournie concernant la manière dont les faits dans leur ensemble étayaient la détermination qui avait été établie et, par voie de conséquence, si la détermination établie était compatible avec les obligations internationales [du Membre]".⁶

L'ITC n'a pas appliqué ce critère. Elle n'a pas examiné tous les faits en sa possession et elle n'a pas fourni une explication suffisante et motivée concernant la manière dont les faits dans leur ensemble étayaient la détermination établie. Les États-Unis ont tenté de formuler des conclusions motivées à la place de l'ITC et d'insinuer qu'une analyse avait été effectuée bien qu'elle ne l'ait pas été. Cela ne change rien au fait que, dans la présente affaire, l'ITC n'a pas fait ce qu'une autorité compétente doit faire, comme l'a dit le Groupe spécial dans l'affaire *Corée - Produits laitiers*.

8. Dans toute cette affaire, les États-Unis ont essayé d'empêcher l'examen adéquat des actions de l'ITC en alléguant qu'il s'agissait d'un examen *de novo*. Dans leur deuxième communication écrite, ils vont jusqu'à prétendre que "le fait qu'un autre enquêteur arrive à une conclusion différente ne signifie pas que l'autorité compétente d'un pays a violé l'Accord sur les sauvegardes".⁷ En faisant cette déclaration, qui exprime une notion analogue à celle qui est énoncée à l'article 17.6 de l'Accord antidumping, les États-Unis semblent vouloir introduire dans l'Accord sur les sauvegardes un critère d'examen qui est propre à l'Accord antidumping et qui n'a pas été repris dans l'Accord sur les sauvegardes. Comme l'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - Produits en acier*, le critère énoncé à l'article 17.6 ne s'applique qu'aux différends relevant de l'Accord antidumping et non aux différends relevant d'autres accords visés.⁸

³ *Argentine - Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures* (WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999), paragraphe 94.

⁴ Paragraphe 94.

⁵ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 1.

⁶ *Corée - Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers* (WT/DS98/R, 21 juin 1999), paragraphe 7.30.

⁷ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 31.

⁸ *États-Unis - Imposition de droits compensateurs sur certains produits en acier au carbone, plomb et bismuth laminés à chaud originaires du Royaume-Uni* (WT/DS138/AB/R, 10 mai 2000), paragraphe 50.

9. Dans tout différend portant sur des mesures prises au titre de l'Accord sur les sauvegardes, un groupe spécial doit s'assurer que l'autorité compétente a examiné tous les faits en sa possession, a effectué une analyse suffisante et a présenté des conclusions motivées concernant la manière dont les faits dans leur ensemble étayaient la détermination établie. Un groupe spécial doit pouvoir entreprendre une enquête qui lui permettra de déterminer si cela a été fait. Il ne peut pas être entravé par une allégation d'examen *de novo* ou par des allégations spécieuses concernant le critère d'examen applicable dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes.

10. Ma dernière observation préliminaire est que ce qui est en cause dans cette affaire, c'est essentiellement le fait que les États-Unis ont tenté de faire supporter à d'autres le déclin économique de leurs branches de production d'agneaux et de viande d'agneau. Comme l'a reconnu l'ITC, ces branches de production connaissaient une régression prolongée due à des facteurs internes.⁹ Elles ont été affectées en outre par la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine, qui constituaient une source de revenu importante pour les producteurs d'agneaux vivants. Cette perte a obligé de nombreux producteurs à cesser leur activité, ce qui s'est traduit par une baisse de la production, dont les effets se sont faits sentir en aval. Cette baisse a entraîné la réduction de l'approvisionnement des producteurs de viande d'agneau, ce qui s'est évidemment répercuté sur leurs revenus. De plus, pour répondre à la demande intérieure non satisfaite, il a fallu importer de la viande d'agneau, ce qui s'est traduit par un accroissement de ces importations.

11. La question fondamentale en l'espèce concerne l'utilisation appropriée des mesures de sauvegarde. Un Membre peut-il répercuter sur les importations des charges supportées par une branche de production nationale en raison de facteurs propres à son marché intérieur? En particulier, un Membre peut-il faire supporter aux importations les charges résultant, pour les producteurs d'agneaux vivants, de la suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine? Ou, comme nous l'avons dit dans notre deuxième communication écrite, les États-Unis peuvent-ils remplacer leurs subventions à la production de laine par une taxe à l'importation de viande d'agneau?¹⁰ En ce sens, comme nous l'avons dit, ce qui est en cause dans cette affaire, c'est l'intégrité du régime de sauvegardes établi dans le cadre des Accords de l'OMC.¹¹

Évolution imprévue des circonstances

12. On a beaucoup parlé, dans cette affaire, de la question de l'"évolution imprévue des circonstances", ce qui a pour effet de compliquer inutilement une question pourtant fort simple. L'article XIX du GATT introduit le droit d'un Membre de prendre des mesures de sauvegarde de la façon suivante: "Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements ... qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent accord ..." puis il ajoute, un produit est importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave, une mesure de sauvegarde peut être prise. Bien que l'Accord sur les sauvegardes ne fasse pas référence à l'"évolution imprévue des circonstances", l'Organe d'appel a déclaré, dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, que l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" était une "*circonstance* dont l'existence doit effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994".¹² L'Organe d'appel a ainsi indiqué clairement qu'il appartenait aux autorités compétentes du Membre de faire cette démonstration.¹³

⁹ Rapport de l'ITC, I-17.

¹⁰ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 6.15.

¹¹ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 8.3.

¹² Paragraphe 92 (italique dans l'original).

¹³ Paragraphe 98.

13. Comme l'atteste leur deuxième communication écrite, l'approche des États-Unis à cet égard consiste à nier qu'il soit nécessaire de "constater" l'existence de circonstances imprévues.¹⁴ Ce faisant, ils semblent présenter tout au plus l'argument plutôt futile selon lequel il y a une différence entre le fait de "constater" l'existence d'une évolution imprévue des circonstances et le fait de la "démontrer", comme l'Organe d'appel a recommandé de le faire. Le sens de cet argument nous échappe. Pour sa part, la Nouvelle-Zélande ne voit rien à redire à la proposition de l'Organe d'appel selon laquelle l'existence d'une évolution imprévue des circonstances doit être "démontrée". Les arguments des États-Unis concernant le terme "constater" n'ont simplement aucun fondement.

14. Pour démontrer l'existence d'une évolution imprévue des circonstances, il n'est pas nécessaire de montrer, selon les termes de l'Organe d'appel, que l'évolution des circonstances était "imprévisible" ou "ne pouvait pas être prévue ou envisagée".¹⁵ Un Membre n'a pas à prouver que, subjectivement, il n'avait pas pu prévoir une évolution intervenue après qu'il eut assumé des obligations au titre du GATT de 1994. Il doit plutôt démontrer, selon l'Organe d'appel, que l'accroissement des importations et les conditions dans lesquelles elles sont effectuées sont la conséquence d'une évolution imprévue des circonstances. Autrement dit, il faut démontrer *objectivement* que l'évolution des circonstances était imprévue ou inattendue. Contrairement à l'allégation des États-Unis selon laquelle il n'est pas nécessaire de faire une "constatation", cela signifie qu'il est nécessaire de démontrer qu'il existe une évolution imprévue des circonstances.

15. Les arguments des États-Unis dissimulent aussi une atteinte plus profonde à la prescription concernant "l'évolution imprévue des circonstances". Pour porter atteinte à cette prescription, les États-Unis jugent nécessaire de se référer à ce qu'ils appellent la "pratique ultérieure", pour aider à l'interpréter.¹⁶ Or, l'examen de la pratique ultérieure qu'ils invoquent révèle que c'est une pratique antérieure à la conclusion des Accords de l'OMC, et non une pratique ultérieure. Celle-ci n'est donc pas utilisée de la façon dont la pratique ultérieure est censée être utilisée, c'est-à-dire, comme l'a expliqué la Commission du droit international, comme une preuve *objective* de l'*accord* des parties sur le sens du traité.¹⁷ Bien que les États-Unis aient cité cette déclaration de la Commission du droit international dans leur deuxième communication écrite, ils ont oublié de mentionner l'analyse faite ensuite par la CDI, où il est question du recours à la pratique ultérieure pour résoudre des ambiguïtés ou confirmer le sens des termes.¹⁸ La CDI n'a jamais prescrit le recours à la pratique ultérieure pour contredire le sens ordinaire des mots.

16. En tout état de cause, même considérée en elle-même, la "pratique ultérieure" évoquée par les États-Unis ne démontre pas ce qu'ils allèguent. La pratique ultérieure alléguée montre seulement qu'en notifiant une mesure de sauvegarde, la Nouvelle-Zélande n'avait pas fait référence à l'évolution imprévue des circonstances.¹⁹ Et, en tout état de cause, dans la note du Secrétariat de 1973 citée par les États-Unis dans leur deuxième communication écrite, le Secrétariat du GATT conclut effectivement qu'une évolution imprévue des circonstances *doit* être démontrée.²⁰

¹⁴ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 3 et 4.

¹⁵ *Argentine – Chaussures*, paragraphe 91.

¹⁶ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 5 à 10.

¹⁷ *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-huitième session*, Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II, page 241, joint à la deuxième communication écrite des États-Unis en tant que pièce n° 43 des États-Unis.

¹⁸ *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-huitième session*, Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II, page 242, joint en tant qu'annexe 21 de la Nouvelle-Zélande.

¹⁹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 8 et 9.

²⁰ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 6.

17. En fait, les arguments des États-Unis relatifs à la "pratique ultérieure" ne sont rien de plus qu'une tentative pour contredire la décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures*. Les États-Unis continuent en somme à livrer un combat qu'ils ont perdu devant l'Organe d'appel.

18. Deux exemples illustrent bien cela. Premièrement, les États-Unis se réfèrent à une déclaration faite par un négociateur américain lors de la négociation de la Charte de l'OIT et du GATT de 1947, qui avait dit que "en conséquence, la référence à "l'évolution imprévue des circonstances" dans le GATT était dépourvue de sens s'agissant des obligations des États-Unis".²¹ Deuxièmement, les États-Unis résument leur analyse de la prescription relative à l'évolution imprévue des circonstances en disant qu'"il n'y a aucune raison de conclure que l'article XIX devrait être interprété aujourd'hui d'une manière qui obligerait à constater l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" comme condition préalable à l'imposition d'une mesure de sauvegarde".²²

19. De l'avis de la Nouvelle-Zélande, ces deux déclarations des États-Unis résument bien le problème qui se pose au Groupe spécial eu égard à la question de l'évolution imprévue des circonstances. Le Groupe spécial devrait-il faire ce que l'Organe d'appel a stipulé en exigeant qu'une évolution imprévue des circonstances soit démontrée en l'espèce, ou bien devrait-il faire ce que souhaitent les États-Unis en faisant en sorte que la prescription relative à l'évolution imprévue des circonstances soit "dénuée de sens en ce concerne les obligations des États-Unis"? De l'avis de la Nouvelle-Zélande, la réponse est évidente.

20. Comme position de repli, les États-Unis prétendent aussi qu'une "évolution imprévue des circonstances" peut être trouvée si l'on lit attentivement le rapport de l'ITC, et qu'il n'est pas important que l'ITC n'ait pas démontré son existence.²³ À leur avis, dans la mesure où il y a une évolution imprévue des circonstances, l'article XIX a été respecté. Mais ce n'est pas ce qu'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures*. Il n'a pas dit que, si un groupe spécial peut déceler des circonstances imprévues à partir des faits soumis à l'autorité compétente du Membre qui prend une mesure de sauvegarde, l'article XIX a été respecté, quelle que soit la conclusion ou la décision de l'autorité compétente. L'Organe d'appel a dit que l'existence de circonstances imprévues doit être *démontrée* et il a indiqué clairement qu'il appartenait à l'autorité compétente de le faire.²⁴

21. Les États-Unis vont même jusqu'à dire que l'ITC a fait des "constatations qui n'ont pas été incontestées" au sujet de l'existence d'une évolution imprévue des circonstances, rendant ainsi inutiles leurs arguments antérieurs selon lesquels il n'y avait aucune obligation juridique d'établir de telles constatations.²⁵ Mais, bien entendu, ces constatations alléguées ne sont rien de plus que des constatations concernant l'existence d'un accroissement des importations, dont les États-Unis prétendent en l'espèce qu'il s'agit de "constatations incontestées" au sujet de "l'évolution imprévue des circonstances". Comme l'a fait valoir la Nouvelle-Zélande dans ses précédentes communications, la constatation d'un accroissement des importations est une prescription distincte de l'obligation de démontrer une évolution imprévue des circonstances.²⁶

²¹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 10.

²² Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 13.

²³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 50 à 60 et deuxième communication écrite, paragraphes 14 à 19.

²⁴ *Argentine - Chaussures*, paragraphes 92 et 98.

²⁵ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 16.

²⁶ Déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphes 19 et 20, et deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.11.

22. Les États-Unis soutiennent en outre que leurs allégations au sujet de la prétendue évolution imprévue des circonstances ne sont pas contestées par la Nouvelle-Zélande.²⁷ Bien entendu, la Nouvelle-Zélande ne conteste pas qu'il y a eu un accroissement des importations pendant la période visée par l'enquête. Mais il est tout simplement absurde d'affirmer l'existence d'un facteur qui, en droit, ne peut pas constituer une évolution imprévue des circonstances et de dire ensuite que l'existence d'une évolution imprévue des circonstances n'est pas contestée parce que l'existence de ce facteur n'a pas été niée. Pour les raisons exposées dans sa déclaration orale à la première audition devant le Groupe spécial et dans sa deuxième communication écrite, la Nouvelle-Zélande conteste la thèse des États-Unis selon laquelle la prétendue évolution imprévue des circonstances peut constituer une évolution imprévue des circonstances au sens de l'article XIX du GATT.²⁸ Ainsi, en alléguant que des faits n'ont pas été contestés, les États-Unis ne prouvent rien du tout.

23. À cet égard, deux questions se posent au Groupe spécial. Les États-Unis peuvent-ils remédier, devant ce Groupe spécial, au fait que l'autorité compétente n'a pas démontré l'existence d'une évolution imprévue des circonstances en réécrivant le rapport de l'ITC? Et, dans l'affirmative, la constatation d'un accroissement des importations peut-elle se substituer à la constatation d'une évolution imprévue des circonstances? Comme l'a démontré la Nouvelle-Zélande, la réponse à ces deux questions est "non".

Branche de production nationale

24. Dans la présente affaire, la question qui se pose à propos de la "branche de production nationale" est très simple. Les États-Unis devraient-ils être tenus d'appliquer les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes pour définir la branche de production nationale, ou bien devraient-ils être autorisés à adopter une définition de leur cru, dont ils admettent eux-mêmes qu'ils ne l'utilisent que dans le cas des produits agricoles?²⁹ Les États-Unis voudraient que le Groupe spécial donne une lecture de l'Accord sur les sauvegardes qui y introduirait les expressions "chaîne de production continue" et "concordance d'intérêts économiques". Mais cela ne repose sur aucune base juridique. L'approche que les États-Unis voudraient appliquer pour déterminer la branche de production nationale a toujours été rejetée par les groupes spéciaux du GATT. De plus, si l'on se référait comme le font les États-Unis à l'historique de la négociation, on constaterait que l'idée d'inclure les producteurs en amont et en aval dans la définition de la "branche de production nationale" aux fins de l'Accord sur les sauvegardes a également été rejetée.³⁰

25. Une fois encore, les États-Unis essaient de défendre leur position au moyen d'affirmations illogiques et d'arguments dénués de pertinence. Ils disent que la Nouvelle-Zélande ne conteste pas la base factuelle de leurs arguments relatifs à la "chaîne de production continue" et à l'"intégration verticale".³¹ Mais qu'y a-t-il à contester quand il n'y a tout simplement aucune base juridique permettant d'affirmer que ces arguments sont pertinents? Comme la Nouvelle-Zélande l'a dit à plusieurs reprises, les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes définissent la branche de production nationale par référence aux producteurs de produits similaires ou directement concurrents.³² Les éleveurs et les engraisseurs produisent des agneaux vivants, les conditionneurs et les dépeceurs de la viande d'agneau. Les agneaux vivants et la viande d'agneau ne sont pas des produits similaires ou directement concurrents. Les États-Unis n'essaient même pas de nier ce fait.

²⁷ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 14 à 18.

²⁸ Déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphes 19 et 20, et deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.11.

²⁹ Réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 28.

³⁰ *Groupe de négociation sur les sauvegardes, Récapitulation des propositions, Note du Secrétariat*, MTN.GNG/NG9/W/21 (31 octobre 1988), partie C, paragraphe 19.

³¹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 22.

³² Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.41, et deuxième communication écrite, paragraphes 3.1 à 3.12.

Ils n'essaient pas non plus de démontrer que leur approche de la détermination de la branche de production nationale dans le cas des produits est conforme aux dispositions de l'Accord. En fait, leur principal argument est qu'une telle interprétation peut être "autorisée" par l'Accord.³³ Mais ils n'essaient pas d'aligner cette approche sur les dispositions effectives de l'Accord.

26. De surcroît, dans leur deuxième communication écrite, les États-Unis exagèrent les points que la Nouvelle-Zélande ne conteste pas. Ils disent, par exemple, que la Nouvelle-Zélande ne prétend qu'il n'y a pas d'"intégration verticale" entre les quatre segments de la branche de production.³⁴ Or, leur argument relatif à l'intégration verticale indique qu'il y a des relations entre les éleveurs et les engraisseurs et entre les conditionneurs et les dépeceurs. Mais, sauf dans quelques cas isolés, il n'indique aucune intégration entre les producteurs d'agneaux vivants, c'est-à-dire les éleveurs et les engraisseurs, et les producteurs de viande d'agneau, c'est-à-dire les conditionneurs et les dépeceurs - les deux secteurs entre lesquels l'ITC a établi à tort un lien.

27. En somme, il n'y a rien dans l'Accord sur les sauvegardes qui permette de défendre l'approche de la détermination de la branche de production nationale adoptée en l'espèce par les États-Unis.

Menace de dommage grave

28. Il est important de se rappeler ce qui est en cause dans cette affaire, c'est une menace de dommage grave et non un dommage grave effectif. L'erreur de l'ITC est qu'elle a examiné la question de l'existence d'un dommage grave et, comme elle n'a constaté aucun dommage grave effectif, elle a supposé qu'il devait exister une menace de dommage grave. Elle a ainsi ignoré l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, qui dispose que la détermination d'une menace de dommage doit reposer sur l'*imminence évidente* d'un dommage grave et doit être fondée sur des faits et non sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités.

29. L'argument des États-Unis relatif à la menace de dommage grave consiste essentiellement à dire qu'une augmentation des importations à un moment où la branche de production nationale était en régression signifiait qu'il existait une menace de dommage grave. En somme, tant la détermination de la menace de dommage que la détermination du lien de causalité établies par l'ITC étaient fondées sur une hypothèse au sujet du lien de causalité.

30. Cela est illustré de plusieurs façons. En cherchant à défendre les conclusions de l'ITC concernant la menace, les États-Unis centrent leur analyse sur 1997 et sur la période intermédiaire de 1998, ce que l'ITC n'a pas fait. Pourtant, durant cette période, il n'y a pas eu de fait marquant concernant la branche de production nationale. Ce qui retient avant tout leur attention pendant cette période, c'est l'accroissement des importations (bien qu'il n'ait pas été aussi important qu'ils le prétendent, comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande)³⁵ et la baisse des prix. Cette augmentation des importations sert de base à l'argument des États-Unis selon lequel il existait une menace de dommage grave. Mais cela revient évidemment à supposer ce qu'il fallait démontrer, tant pour la détermination du dommage grave que pour la détermination du lien de causalité – à savoir qu'il y avait un rapport entre les importations et la baisse des prix intérieurs, qu'un accroissement des importations causerait un dommage grave et que ce dommage était imminent de façon évidente.

31. L'amalgame de la menace et de la causalité fait par les États-Unis est flagrant aussi dans leur analyse de l'annexe 13 jointe à la première déclaration orale de la Nouvelle-Zélande. Dans cette annexe, il est démontré que, contrairement aux allégations des États-Unis, une analyse économique

³³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 70.

³⁴ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 23.

³⁵ Déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphe 38.

pouvait être utilisée pour faire une distinction entre le dommage causé par des facteurs internes et le dommage causé par l'accroissement des importations. Les États-Unis prétendent que cette annexe "ne permet pas de contester la détermination de l'ITC concernant l'existence d'une menace de dommage".³⁶ Mais évidemment, elle n'a pas été présentée pour contester cette détermination. Les États-Unis pensent qu'elle l'a été parce qu'ils ne font pas de distinction entre le lien de causalité et la menace. De plus, établissant un lien entre l'analyse faite dans l'annexe 13 et leurs arguments concernant la menace de dommage grave, ils admettent implicitement que, si l'hypothèse de l'ITC sur le lien de causalité ne tient pas, sa conclusion concernant la menace s'effondre également. Autrement dit, la détermination de l'ITC concernant la menace ne repose sur rien de plus qu'une hypothèse au sujet du lien de causalité.

32. J'aimerais faire à ce stade une observation supplémentaire. Les États-Unis contestent la façon dont la Nouvelle-Zélande a décrit les faits dans l'annexe 13 et ailleurs, disant que ce n'était rien de plus qu'une fluctuation normale dans le commerce des produits agricoles, et ils allèguent que la Nouvelle-Zélande cherche à priver de la possibilité de recourir à des mesures de sauvegarde dans le cas des produits agricoles.³⁷ Cela est évidemment faux. Mais il faut examiner les implications de cette allégation. Si une période de un an est suffisante pour déterminer une tendance sur laquelle fonder la détermination d'une menace de dommage, une branche de production où une vigoureuse hausse des prix a été enregistrée pendant cinq ans pourrait obtenir l'imposition d'une mesure de sauvegarde simplement parce que les prix ont momentanément baissé durant la sixième année. Cela ne peut pas être le but des disciplines en matière de sauvegardes dans le cadre de l'OMC.

33. En examinant les arguments particuliers avancés au sujet de la menace de dommage, le Groupe spécial se trouve face à deux versions très différentes de ce qui s'est passé en l'espèce. D'une part, il y a celles des États-Unis, qui font état d'une "poussée" des importations en 1997 et dans la période intermédiaire de 1998 parallèlement à la baisse des prix intérieurs de la viande d'agneau. D'après eux, la consommation de viande d'agneau était stable en 1997 et dans la période intermédiaire de 1998 et, du fait de l'augmentation de la part des produits frais et réfrigérés et de leurs dimensions plus importantes, la viande d'agneau importée a concurrencé de plus en plus la production nationale. Selon cette thèse, la poursuite des importations à des prix plus bas que les prix intérieurs entraînerait une nouvelle baisse des prix. Sur cette base, les États-Unis affirment qu'ils peuvent justifier la détermination de l'ITC concernant la menace de dommage.

34. D'autre part, la Nouvelle-Zélande a démontré que ce qui s'était passé en fait était très différent. La suppression des subventions au titre de la Loi sur la laine a entraîné la contraction de l'offre de viande d'agneau et la hausse des prix intérieurs; la diminution de l'offre a encouragé les importations qui ont servi en grande partie à répondre à une nouvelle demande ou à une demande latente. Il y avait peu de concurrence directe entre le produit d'origine nationale et le produit importé. Les prix intérieurs ont baissé en 1997 et dans la période intermédiaire de 1998 par suite de la baisse des prix des viandes concurrentes; ils ont remonté dans les trois derniers mois de la période visée par l'enquête, à un moment où les importations ont augmenté; la consommation s'est accrue simultanément, absorbant les importations supplémentaires.

35. Comment deux versions des faits, fondées l'une et l'autre sur la même enquête d'autorité compétente, peuvent-elles être aussi différentes? Comme nous l'avons suggéré précédemment, la réponse se trouve dans le rapport même de l'ITC. Elle se trouve aussi dans une comparaison entre ce que l'ITC a effectivement constaté et ce que les États-Unis prétendent maintenant qu'elle a constaté en essayant de réinterpréter le rapport. La Nouvelle-Zélande a déjà fait état des contradictions entre la

³⁶ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 45.

³⁷ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 58.

description du rapport de l'ITC faite par les États-Unis et ce qui est effectivement dit dans ce rapport.³⁸ De plus, le rapport de l'ITC comporte lui-même des incohérences internes.

36. Par exemple, l'ITC a trouvé des éléments indiquant que la dimension du produit importé était plus importante.³⁹ Mais elle a aussi trouvé des éléments indiquant qu'il y avait des différences entre le produit importé et le produit d'origine nationale⁴⁰, notamment des différences importantes dans les dimensions.⁴¹ Qu'est-ce qui est exact? Les faits exposés dans le rapport de l'ITC montrent que c'est le second point. De même, l'ITC a déclaré qu'en 1997 les produits importés se sont substitués au produit d'origine nationale.⁴² Elle a dit par ailleurs que les importations répondaient en grande partie à une nouvelle demande.⁴³ Les éléments de preuve dont disposait l'ITC indiquent clairement que c'est la seconde affirmation qui est exacte. Prenons un autre exemple. L'ITC a affirmé que la consommation de viande d'agneau était stable après 1996.⁴⁴ Mais elle a affirmé aussi que le marché était assez sensible au prix.⁴⁵ La baisse du prix des viandes concurrentes au moment où le prix de l'agneau a baissé corrobore la seconde affirmation. L'ITC a dit en outre que les prix sont restés "bas" jusqu'à la fin de la période visée par l'enquête.⁴⁶ Pourtant, les données qu'elle a recueillies montrent que, durant la période intermédiaire de 1998, les prix étaient plus élevés qu'au début de la période visée par l'enquête.⁴⁷ Enfin, l'ITC a déclaré que les prix à l'importation de plusieurs des produits visés par l'enquête étaient inférieurs de 20 pour cent ou plus au niveau atteint pendant les trimestres comparables de 1996 et au début de 1997⁴⁸, ce qui a été utilisé par les États-Unis pour justifier leur allégation selon laquelle le prix de vente du produit importé était inférieur de 20 pour cent à celui du produit d'origine nationale.⁴⁹ Toutefois, les éléments de preuve effectifs indiquent qu'une comparaison valable n'est possible que pour trois des huit produits visés et que, dans un cas, le prix du produit américain était en fait supérieur à celui du produit importé.⁵⁰

37. Face à de telles divergences, tant dans le rapport de l'ITC qu'entre ce que l'ITC a effectivement constaté et ce que les États-Unis prétendent qu'elle a constaté, il appartient au Groupe spécial de déterminer si l'autorité compétente est arrivée à des conclusions motivées, fondées sur les éléments de preuve dont elle disposait. Comme les États-Unis l'admettent eux-mêmes dans leur deuxième communication écrite, le Groupe spécial doit examiner si la détermination de l'ITC telle qu'elle a été établie à l'époque *était adéquate*.⁵¹ Le Groupe spécial devrait examiner l'analyse

³⁸ Déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphes 6 à 9.

³⁹ Rapport de l'ITC, I-22.

⁴⁰ Rapport de l'ITC, I-23.

⁴¹ Rapport de l'ITC, II-8. Voir aussi II-37, où il est démontré que l'augmentation de la dimension du produit importé d'Australie relevée par l'ITC n'est qu'une augmentation de 2 livres du poids carcasse moyen sur une période de trois ans.

⁴² Rapport de l'ITC, I-24.

⁴³ Rapport de l'ITC, I-32. En outre, le tableau 5, II-17, montre que, dans la période intermédiaire de 1998, l'accroissement des importations s'est accompagné d'une légère augmentation des expéditions intérieures, ce qui donne à penser que les produits importés ne se sont pas substitués au produit d'origine nationale.

⁴⁴ Rapport de l'ITC, I-22.

⁴⁵ Rapport de l'ITC, I-22.

⁴⁶ Rapport de l'ITC, I-20.

⁴⁷ Rapport de l'ITC, II-55. L'ITC a noté en outre que, pendant la période intermédiaire de 1998, les prix étaient supérieurs à leur niveau moyen pendant toute la période visée par l'enquête.

⁴⁸ Rapport de l'ITC, I-20. La note de bas de page relative à cette déclaration fait référence à des produits congelés et aux carcasses, pour lesquels les ventes intérieures sont très limitées.

⁴⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 87.

⁵⁰ Pièce n° 41 des États-Unis, tableaux 38 à 43, jointe aux réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial.

⁵¹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 48.

effectuée par l'autorité compétente sur la base des déterminations qu'elle a établies et des éléments de preuve qu'elle a recueillis ou qu'elle aurait dû recueillir.

38. Un tel examen montrera que, si une courte période d'à peine plus de un an a été utilisée pour déterminer qu'une menace de dommage grave était imminente de façon évidente, l'existence d'une menace n'a pas pu être convenablement analysée. La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave repose sur une prévision des tendances futures fondée sur une analyse des tendances passées. Il faut *analyser* les tendances passées, et pas simplement une "image instantanée" de ce qui s'est produit à un moment donné. Les États-Unis essaient de justifier leur approche en se basant sur le fait que, dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a mis l'accent sur le choix de la période la plus récente.⁵² Mais ce qui était en cause dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, c'était un dommage grave effectif, et il est justifié de se référer à la période la plus récente quand l'enquête vise à déterminer si la branche de production en question subit un dommage effectif. Mais comment pourrait-on prévoir ce qui se passera dans l'avenir sur la seule base d'une courte période antérieure? L'analyse des tendances pendant une période représentative *constitue* une base pour déterminer ce qui se passera dans l'avenir. Ce n'est pas le cas de l'examen d'un fait de courte durée.

39. De plus, même pendant cette courte période non représentative sur laquelle les États-Unis concentrent maintenant leur attention, il ne s'est rien produit de plus que pendant la période plus longue visée par l'enquête. Pendant cette période plus longue, les prix ont monté et baissé, tout comme ils ont monté au début de 1997 et ont baissé ensuite dans le courant de l'année. Pendant la période visée par l'enquête, les importations ont augmenté, et elles ont augmenté aussi en 1997 et 1998. Les États-Unis supposent que l'accroissement des importations était lié à la baisse des prix. Leur détermination concernant la menace de dommage est donc fondée sur une hypothèse concernant le lien de causalité, c'est-à-dire sur l'hypothèse que si les importations continuaient d'augmenter, il y aurait un dommage grave. Comme l'a dit la Nouvelle-Zélande, une détermination en matière de sauvegardes doit être fondée sur une menace de dommage grave, et non sur une menace d'accroissement des importations.⁵³

40. L'approche des États-Unis montre précisément pourquoi il est erroné de fonder des prévisions sur des faits de courte durée plutôt que sur des tendances longues. Supposer qu'il existe un rapport entre la baisse des prix en 1997 et l'accroissement des importations, c'est ignorer qu'avant 1997 la production intérieure avait diminué parce que les éleveurs cessaient leur activité qui n'était plus rentable par suite de la suppression de la subvention pour la laine. Les importations ont augmenté pour répondre à la demande intérieure non satisfaite qui en a résulté. Dans le même temps, les éleveurs qui restaient en activité avaient besoin que les prix augmentent pour compenser les pertes subies par suite de la suppression de la subvention au titre de la Loi sur la laine. Mais, au milieu de 1997, les prix des viandes concurrentes ont baissé; une correction était donc nécessaire et, en conséquence, le prix de l'agneau a baissé.

41. Ainsi, en se concentrant exclusivement sur la période allant du milieu de 1997 à la période intermédiaire de 1998, les États-Unis peuvent faire des hypothèses injustifiées et peuvent tirer des conclusions sur le lien de causalité et la menace qui ne sont ni motivées ni fondées sur une analyse. L'approche préconisée par les États-Unis, consistant à déterminer l'existence d'une menace sur la base d'une "image instantanée" de la situation, est en totale contradiction avec la prescription de l'Accord sur les sauvegardes selon laquelle cette détermination ne doit pas être fondée sur des conjectures ou de lointaines possibilités.

⁵² Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 32.

⁵³ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.2

42. Le nouvel argument des États-Unis selon lequel la détermination d'une menace peut être établie sur la seule base des conditionneurs et des dépeceurs ne peut pas être retenu non plus.⁵⁴ Les États-Unis ne peuvent pas justifier une décision de leur autorité compétente sur une base qui n'a même pas été prise en considération par ladite autorité. Ils ne peuvent pas non plus défendre une décision de l'autorité compétente sur la base d'allégations qui contredisent les faits qu'elle a constatés. Comme l'a démontré la Nouvelle-Zélande dans sa deuxième communication écrite, les faits en possession de l'ITC montraient que, loin d'être confrontés à l'imminence évidente d'une menace de dommage grave, les conditionneurs et les dépeceurs ont vu la situation économique s'améliorer pendant la période visée par l'enquête.⁵⁵ Cette tentative plutôt désespérée faite par les États-Unis pour défendre la décision de l'ITC concernant la menace de dommage grave est tout simplement dénuée de fondement.

43. Par conséquent, en ce qui concerne la menace de dommage grave, le Groupe spécial doit déterminer si l'autorité compétente d'un Membre est tenue de fonder une détermination concluant à l'existence d'une menace de dommage grave sur des faits et une constatation motivée de l'imminence évidente d'une dégradation générale notable de la situation, comme l'exige l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, ou bien si elle a le droit de fonder cette détermination sur une "image instantanée" des faits et de conclure, sur la base d'une hypothèse concernant le lien de causalité, qu'un dommage grave menace d'être causé. Là encore, la Nouvelle-Zélande estime que la réponse est évidente.

Lien de causalité

44. Comme la question de "l'évolution imprévue des circonstances", celle du lien de causalité est de plus en plus obscure. Les termes de l'Accord sur les sauvegardes concernant la causalité sont pourtant clairs. Ils s'articulent autour de deux propositions. Premièrement, une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée que si la menace alléguée de dommage grave a été causée par les importations.⁵⁶ Deuxièmement, si des facteurs autres qu'un accroissement des importations causent un dommage à la branche de production en question, ce dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations.⁵⁷ Le corollaire de ces deux propositions est simple. Si, une fois que la menace de dommage due à ces autres facteurs est exclue, il n'y a pas de menace de dommage grave, aucune menace de dommage grave ne peut être imputée aux importations. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de prendre une mesure de sauvegarde.

45. Les États-Unis cherchent à éluder les conséquences de ces propositions de plusieurs façons. Par exemple, ils se lancent dans une digression sur la notion de "cause unique".⁵⁸ Mais leur argument sur ce point n'est tout simplement pas pertinent. Un dommage ou une menace de dommage peut évidemment avoir des causes multiples. L'article 4:2 b) le reconnaît lui-même. Mais cela ne justifie pas que l'on impute à l'accroissement des importations le dommage ou la menace de dommage causé par d'autres facteurs. L'article 4:2 b) le proscribit expressément. Une autorité compétente ne peut pas imputer un dommage grave à un accroissement des importations si l'accroissement des importations cause seulement un dommage, mais, conjugué à d'autres facteurs, cause un dommage grave.

46. De même, la thèse des États-Unis selon laquelle il est interdit d'"isoler les effets des importations", dans la mesure où elle a un sens, semble suggérer qu'il est admissible d'imputer à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs.⁵⁹ Mais cela est manifestement faux.

⁵⁴ Déclaration orale des États-Unis à la première audition devant le Groupe spécial, paragraphe 16.

⁵⁵ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 4.20 à 4.26.

⁵⁶ Accord sur les sauvegardes, article 2:1.

⁵⁷ Accord sur les sauvegardes, article 4:2 b).

⁵⁸ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 63 à 86.

⁵⁹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 87 à 89.

47. Dans leur deuxième communication écrite, les États-Unis ont essayé de défendre leur position en faisant abondamment référence à l'historique de la négociation de l'Accord sur les sauvegardes.⁶⁰ Mais c'est une étrange façon d'utiliser l'historique de la négociation. L'article 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités permet de recourir à l'historique de la négociation comme moyen complémentaire d'interprétation en vue de confirmer le sens résultant de l'application de la règle d'interprétation fondamentale énoncée à l'article 31, ou lorsque le sens est ambigu. Comme l'a dit la Cour internationale de justice: "il n'y a pas lieu de recourir aux travaux préparatoires si le texte d'une convention est en lui-même suffisamment clair".⁶¹ Les États-Unis n'ont pas prétendu qu'il y avait une ambiguïté; partant, s'ils recourent à l'historique de la négociation, ce doit être pour confirmer un sens établi. Mais ce n'est pas du tout ce qu'ils font. Ils essaient plutôt d'utiliser l'historique de la négociation pour contredire le sens ordinaire des termes de l'Accord sur les sauvegardes. C'est précisément ce que l'article 32 de la Convention de Vienne ne permet pas de faire.

48. En tout état de cause, en évoquant l'historique de la négociation de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis ont tout au plus réussi à montrer que les négociateurs avaient des avis divergents sur le sens des mots qu'ils employaient. Cela n'a rien d'étonnant et c'est précisément pour cette raison que l'interprète d'un traité est tenu, conformément à la Convention de Vienne, de rechercher l'intention des parties dans les mots finalement employés dans le traité, et non dans l'expression de motifs et d'intentions différents au cours des négociations. Les arguments invoqués par les États-Unis en l'espèce prouvent la sagesse de cette règle. De plus, leur référence à l'historique de la négociation à propos du critère de causalité est assez paradoxale, car la seule chose qui ressort clairement de cet historique et du texte final convenu est que, après avoir été discuté et examiné, le critère de la "cause substantielle" préconisé par les États-Unis en l'espèce a été rejeté par le Groupe de négociation sur les sauvegardes.⁶²

49. Tout au long de leur argumentation sur la "cause unique" et sur l'"isolement des importations", et en recourant à l'historique de la négociation, les États-Unis laissent un point complètement obscur. Quel est le sens de la deuxième phrase de l'article 4:2 b)? Dans leur première communication écrite, ils ont presque admis que cette phrase veut dire précisément ce qu'elle dit - c'est-à-dire suivant son sens ordinaire. D'après eux, elle "dispose que les Membres ne doivent pas attribuer à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs".⁶³ Dans leur deuxième communication écrite, les États-Unis penchent encore pour cette approche, déclarant que cette disposition "oblige les Membres à faire en sorte d'établir une distinction entre les différentes causes du dommage au lieu de supposer simplement que l'accroissement des importations est responsable de la totalité du dommage subi par la branche de production".⁶⁴ Nous partageons cette opinion.

50. Mais, comme s'ils s'étaient rendu compte des implications de cette déclaration, les États-Unis reformulent ensuite leur position d'une manière qui n'a aucun rapport avec ce qu'ils venaient d'affirmer et qui semble même le contredire. Ils ajoutent: "Autrement dit, la deuxième phrase demande aux Membres de ne pas passer hâtivement de l'établissement du "lien de causalité" entre l'accroissement des importations et le dommage grave à la conclusion que ces importations sont la seule cause du dommage subi par la branche de production".⁶⁵ Or, si l'accroissement des importations

⁶⁰ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 64 à 80.

⁶¹ Avis consultatif du 28 mai 1948 sur les *Conditions de l'admission d'un État comme membre des Nations Unies* [1948], C.I.J., Recueil, page 63. Cité dans le *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-huitième session*, Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II, page 242, joint en tant qu'annexe 21 de la Nouvelle-Zélande.

⁶² Comme cela est indiqué dans le document du *Groupe de négociation sur les sauvegardes, Projet de texte*, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3, 31 octobre 1990.

⁶³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 119.

⁶⁴ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 79.

⁶⁵ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 79.

a causé en soi un dommage grave, il n'est pas important de savoir s'il y a encore d'autres causes. Cela étant, l'avertissement que les États-Unis introduisent dans la deuxième phrase de l'article 4:2 b), selon lequel il ne faut pas passer hâtivement d'une conclusion établissant la cause à une conclusion établissant que c'est la cause unique, est tout simplement dénué de sens. Et, si la deuxième phrase ne veut pas dire autre chose, les États-Unis l'ont effectivement exclue de l'Accord sur les sauvegardes.

51. Au bout du compte, les États-Unis ne peuvent pas éluder le sens simple, ordinaire et littéral de la deuxième phrase de l'article 4:2 b). En déterminant si la menace de dommage grave qu'ils ont constatée était imputable à l'accroissement des importations, ils ne pouvaient pas imputer à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs. Or c'est précisément ce qu'a fait l'ITC. Elle a déterminé que la branche de production nationale était menacée d'un dommage causé par plusieurs facteurs qui, pris ensemble, constituaient, à son avis, une menace de dommage grave. Et, comme aucun des facteurs causant la menace de dommage n'était plus important que l'accroissement des importations, l'ITC a imputé la totalité du dommage grave à l'accroissement des importations. Ainsi, la détermination du lien de causalité a été faite en imputant à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs – ce qui est précisément ce qu'interdit la deuxième phrase de l'article 4:2 b).

52. Je vais maintenant parler très brièvement de l'annexe 13 de la Nouvelle-Zélande.⁶⁶ Les États-Unis ont formulé plusieurs objections à sa recevabilité. Ils prétendent qu'elle incite à effectuer un examen *de novo*.⁶⁷ Ils prétendent aussi qu'elle ne serait recevable que si elle avait été soumise au départ à l'ITC.⁶⁸ Mais ces arguments passent à côté de la question. L'annexe 13 n'a pas été présentée pour démontrer comment l'ITC aurait dû trancher l'affaire. Elle n'a pas été présentée non plus pour inciter le Groupe spécial à engager un examen *de novo*. Elle a été présentée en réponse à l'allégation des États-Unis selon laquelle le lien de causalité ne pouvait pas être démontré avec précision - autrement dit que cela ne pourrait être qu'une réponse cursive aux circonstances de la part des commissaires expérimentés de l'ITC.

53. L'annexe 13 de la Nouvelle-Zélande montre qu'il *est* possible de déterminer si un dommage ou une menace de dommage est causé par un accroissement des importations ou par des facteurs internes sur la base d'une analyse objective – c'est-à-dire qu'il est possible de démontrer le lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave sur la base d'éléments de preuve objectifs, comme le prescrit l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Cette annexe montre également qu'il est possible de déterminer si des facteurs autres que l'accroissement des importations causent la menace de dommage grave en question. Dans les objections qu'ils ont soulevées contre l'annexe 13, les États-Unis ne contestent pas ce point.

54. De plus, aucun des arguments invoqués par les États-Unis contre l'annexe 13 de la Nouvelle-Zélande ne remet en cause le point essentiel, qui est que, pour prétendre qu'un dommage grave menaçant les producteurs de viande d'agneau était causé par les importations, il aurait fallu démontrer que les prix intérieurs sur le marché américain étaient en baisse et que cette baisse était provoquée par le prix plus bas des produits importés. Cela n'a pas été, et n'aurait pas pu être, démontré par l'ITC.

55. De plus, la conclusion fondamentale de l'annexe 13 n'aurait pas été différente s'il y avait eu une ventilation entre la viande d'agneau congelée et la viande d'agneau réfrigérée, comme le prétendent les États-Unis.⁶⁹ Le prix de la viande d'agneau congelée a sensiblement augmenté pendant

⁶⁶ Jointe à la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande à la première audition devant le Groupe spécial.

⁶⁷ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 79.

⁶⁸ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 46, 51 et 52.

⁶⁹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 53 à 56.

la période 1993-1998.⁷⁰ Par conséquent, l'augmentation du prix global des produits importés n'était pas due seulement à l'augmentation de la proportion de viande d'agneau réfrigérée, comme les États-Unis voudraient le faire croire au Groupe spécial.⁷¹

56. Donc, en ce qui concerne le lien de causalité, le Groupe spécial doit déterminer s'il faut donner un contenu à la deuxième phrase de l'article 4:2 b), qui exige que le dommage causé par d'autres facteurs ne soit pas imputé à l'accroissement des importations. La Nouvelle-Zélande a démontré non seulement que le sens ordinaire de cette phrase constitue ce contenu, mais aussi que les distinctions exigées en application de cette disposition peuvent être établies. Par contre, les États-Unis voudraient avoir la liberté d'imputer à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs et de refuser ainsi de donner un contenu à l'article 4:2 b). Une telle approche ne peut être justifiée au regard de l'Accord sur les sauvegardes.

Nécessité

57. En ce qui concerne l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, la question essentielle est la suivante: quelle est la nature de l'obligation incombant à un Membre lorsqu'il applique une mesure de sauvegarde? L'article 5:1 dispose que la mesure ne doit être appliquée "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". La Nouvelle-Zélande a fait valoir que cela signifie que, en choisissant une mesure corrective, un Membre doit choisir une mesure proportionnée à l'objectif visé; cette mesure doit être celle des mesures les moins restrictives pour le commerce qui permet d'atteindre les objectifs consistant à prévenir un dommage grave et à faciliter l'ajustement. Et, comme la pluralité des commissaires de l'ITC ont proposé une mesure corrective qui est moins restrictive pour le commerce que celle qui a été appliquée par l'Administration des États-Unis, il incombe aux États-Unis d'expliquer en quoi ils n'ont pas violé l'article 5:1.

58. Les États-Unis continuent de contester l'emploi de l'expression "la moins restrictive pour le commerce".⁷² Apparemment, leurs représentants dans cette affaire n'ont pas eu l'occasion de s'entretenir avec la Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales qui, comme nous l'avons indiqué dans notre deuxième communication écrite, admet que l'objectif est de choisir la mesure de sauvegarde qui est la moins restrictive pour le commerce.⁷³

59. Les arguments des États-Unis fondés sur les dispositions interprétatives de la Convention de Vienne ne leur sont d'aucun secours. Ils prétendent que ces termes sont repris d'autres textes⁷⁴, et ignorent que la fonction de l'interprétation est de donner un sens aux termes du traité. C'est précisément sur ce point que l'argumentation des États-Unis est défailante. Ils contestent l'interprétation de l'article 5:1 donnée par la Nouvelle-Zélande mais n'offrent aucune autre interprétation de cette disposition. Quelle obligation, d'après eux, l'article 5:1 impose-t-il à un Membre qui prend une mesure de sauvegarde?

60. Les États-Unis donnent presque leur avis sur l'article 5:1 quand ils disent que cette disposition "exige que l'on examine si la mesure qu'un Membre a décidé d'appliquer est adaptée au regard des constatations particulières concernant le dommage et le lien de causalité faites par les autorités compétentes".⁷⁵ Mais cela ne répond pas à la question centrale. Comment détermine-t-on si une

⁷⁰ Communication présentée avant l'audition concernant le dommage par la Société australienne de la viande et du bétail, pièces n° 8 et 12, jointes à la première communication écrite de l'Australie en tant que pièce n° 28 de l'Australie.

⁷¹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 55.

⁷² Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 98 à 101.

⁷³ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 6.2.

⁷⁴ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 100.

⁷⁵ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 110.

mesure est "adaptée"? Au lieu d'éclairer ce point, les États-Unis ne font que revenir à la discussion sur le sens de l'expression "que dans la mesure nécessaire".

61. La façon dont les États-Unis critiquent le point de vue de la Nouvelle-Zélande dans leur deuxième communication écrite donne une idée de leur véritable approche.⁷⁶ En décrivant l'approche de la Nouvelle-Zélande, ils disent que "ce degré de perfection scientifique est tout simplement inatteignable" et que "l'identification d'une mesure de sauvegarde appropriée est, par essence, une entreprise incertaine".⁷⁷ Dans ces deux énoncés, les États-Unis révèlent une approche que l'on retrouve dans leur argumentation sur d'autres aspects de l'affaire: aucune discipline ne peut être imposée aux Membres qui prennent des mesures de sauvegarde – cette question doit être entièrement laissée à l'appréciation subjective de chaque Membre. En fait, il ne faut donner aucun contenu à l'article 5:1.

62. À cet égard, les arguments des États-Unis relatifs à la charge de la preuve ne sont qu'un écran de fumée destiné à dissimuler le fait qu'ils veulent éviter de formuler un critère au titre de l'article 5:1 pour ne pas avoir à démontrer comment ils satisfont à ce critère. Ils postulent une charge dont il serait impossible de s'acquitter. Et ils le font évidemment pour empêcher toute comparaison entre la recommandation faite par la pluralité des membres de l'ITC et la mesure adoptée par l'Administration parce qu'ils ne peuvent pas démontrer que la mesure qu'ils ont choisie n'est appliquée que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement. Comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande à bien des égards, cette mesure va bien au-delà de ce qui est nécessaire pour prévenir une menace ou pour faciliter un ajustement.

63. À cette fin, les États-Unis font valoir, par exemple, qu'une mesure d'une durée de trois ans est par là même moins restrictive pour le commerce qu'une mesure d'une durée de quatre ans, *quel que soit son contenu*.⁷⁸ Cette affirmation est tout simplement absurde et n'a d'égal que celle selon laquelle un droit hors contingent de 40 pour cent équivaut à un droit hors contingent de 20 pour cent!⁷⁹ Ce sont là des arguments désespérés. De plus, l'analyse de la pratique antérieure des États-Unis en matière de sauvegardes révèle que 80 pour cent de leurs mesures de sauvegarde avaient une durée de quatre ans ou plus.⁸⁰ Cela enlève toute valeur à leur argument selon lequel la probabilité d'une prorogation de la présente mesure de sauvegarde "relève au mieux de la conjecture".⁸¹

64. La Nouvelle-Zélande a clairement démontré que la mesure adoptée par les États-Unis ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 5:1. Premièrement, aucun dommage grave n'a été constaté pour les niveaux d'importation existants et pourtant, les taux de droits applicables dans les limites du contingent et hors contingent ont été fixés de manière à *ramener* les importations à un niveau inférieur à celui de 1998. La mesure appliquée a donc une portée plus vaste que ce qui était nécessaire pour prévenir une menace de dommage grave. Comme les États-Unis l'ont eux-mêmes affirmé, elle était destinée à *améliorer* la situation de la branche de production nationale.⁸² Elle n'était pas destinée à *prévenir* un dommage grave pour cette branche de production. Deuxièmement, dans ses constatations concernant le lien de causalité, l'ITC a relevé d'autres facteurs causant un dommage et la mesure imposée répond à ces éléments de ses constatations. D'ailleurs, des mesures particulières ont été prises pour essayer de remédier à ces autres causes. Il est donc évident que la mesure de sauvegarde adoptée par les États-Unis va au-delà de ce qui est nécessaire pour prévenir le dommage grave ou

⁷⁶ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 102 à 110.

⁷⁷ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 105.

⁷⁸ Deuxième communication écrite des États-Unis, note de bas de page 90.

⁷⁹ Deuxième communication écrite des États-Unis, note de bas de page 90.

⁸⁰ *Guide des règles et pratiques du GATT* (1995), vol. I, pages 583 à 605 (Index analytique). L'examen de l'Index analytique révèle que la durée moyenne des mesures de sauvegarde prises par les États-Unis est de six ans.

⁸¹ Deuxième communication écrite des États-Unis, note de bas de page 90.

⁸² Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 175, 198 et 204.

faciliter l'ajustement résultant de la menace de dommage grave imputable à l'accroissement des importations.

Traitement NPF

65. La question relative à la violation par les États-Unis de l'article premier du GATT de 1994 et de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes est fort simple. L'ITC a pris en compte, pour déterminer la menace de dommage, les importations en provenance de certains pays comme le Canada, le Mexique et Israël, mais elle a exclu ces importations du champ d'application de la mesure de sauvegarde.

66. Dans leur première communication écrite, les États-Unis ont essayé de faire valoir que cela n'était pas le cas.⁸³ Dans leur deuxième communication écrite, ils semblent admettre que cela a été le cas et ils prétendent que l'ITC avait le droit et était même obligée d'agir ainsi.⁸⁴ Aucun de ces arguments ne peut être retenu. En fait, les États-Unis voudraient en l'espèce que le Groupe spécial interprète l'Accord sur les sauvegardes en y incluant une règle de causalité spéciale pour les zones de libre-échange. Mais le principe du "parallélisme" énoncé dans l'affaire *Argentine – Chaussures* s'oppose aux arguments qu'ils invoquent en l'espèce.⁸⁵ La Nouvelle-Zélande estime que ce principe s'applique manifestement.

Conclusion

67. Pour conclure, je voudrais faire les quelques remarques suivantes. Dans la présente affaire, le Groupe spécial est confronté à un choix difficile. Doit-il appliquer les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 conformément à leurs termes, ou bien doit-il réécrire les dispositions pertinentes de ces accords dans le sens indiqué par les États-Unis? La Nouvelle-Zélande estime qu'il aurait tort de suivre l'approche des États-Unis tant sur le plan des principes que sur celui de l'interprétation du droit.

68. Sur le plan des principes, les États-Unis proposent pour l'essentiel que la baisse du prix d'un produit agricole pendant à peine plus de un an soit un facteur suffisant pour imposer une mesure de sauvegarde. S'il en était ainsi, une grande partie du commerce agricole mondial pourrait être entravée à maintes reprises par des mesures de sauvegarde. Certes, le recours à des mesures de sauvegarde doit être possible pour les produits agricoles. Mais la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave qui déclenche l'imposition d'une mesure de sauvegarde ne peut pas être fondée sur une modification des conditions du marché qui n'est rien de plus qu'une variation des prix à laquelle il faut s'attendre dans le commerce des produits agricoles. L'Accord sur les sauvegardes ne peut pas être appliqué d'une manière qui effacerait toute distinction entre les mesures prises au titre de cet accord et les mesures prises au titre de la clause de sauvegarde spéciale de l'Accord sur l'agriculture.

69. Également sur le plan des principes, la prescription de l'Accord sur les sauvegardes relative au lien de causalité ne peut pas être appliquée de manière à ignorer toute distinction entre le dommage ou la menace de dommage causé par un accroissement des importations et le dommage ou la menace causé par des facteurs internes. Les Membres ne peuvent pas être autorisés à répercuter sur les importations le poids d'un déclin économique dû à des facteurs internes.

70. Sur le plan de l'interprétation des droits, les arguments des États-Unis ne peuvent pas être retenus comme nous l'avons démontré. Ils vident de sa substance la notion d'"évolution imprévue des circonstances"; ils réécrivent la définition de la branche de production nationale pour en exclure le

⁸³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 254 à 257.

⁸⁴ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 118 à 123.

⁸⁵ *Argentine – Chaussures*, paragraphe 113.

facteur déterminant que sont les "produits similaires ou directement concurrents" et le remplacer par les notions de "chaîne de production continue" et de "concordance d'intérêts économiques"; ils éliminent la prescription exigeant que la détermination d'une menace de dommage grave soit fondée sur des faits et non sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités; ils permettent d'imputer à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs et ils vident de sa substance quant à la procédure ou au fond la prescription selon laquelle une mesure ne doit être appliquée que dans la mesure nécessaire pour prévenir un dommage et faciliter l'ajustement. Enfin, les États-Unis demandent au Groupe spécial d'établir une nouvelle règle pour l'application des mesures de sauvegarde aux zones de libre-échange.

71. La Nouvelle-Zélande considère que tous ces arguments doivent être rejetés.

72. Je voudrais enfin réaffirmer tous les arguments présentés par la Nouvelle-Zélande dans ses précédentes communications écrites et orales et demander respectueusement au Groupe spécial de constater que les États-Unis ont manqué à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 et de recommander qu'ils mettent leur traitement des importations de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande en conformité avec leurs obligations au titre de ces accords.

ANNEXE 3-1

LETTRE DES ÉTATS-UNIS DEMANDANT DES DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES

(5 mai 2000)

Conformément au paragraphe 13 des procédures de travail du Groupe spécial et après examen des communications présentées par l'Australie dans le cadre du présent différend, les États-Unis demandent par la présente des décisions préliminaires sur les questions ci-après.

A. Insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial

1. Les demandes d'établissement d'un groupe spécial de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande étaient insuffisantes en droit pour satisfaire à la prescription contenue à l'article 6.2 du *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* ("Mémoire d'accord"), en vertu de laquelle la demande d'établissement d'un groupe spécial "indiquera les mesures spécifiques en cause et contiendra un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème". Les plaignants n'ont donné aucune indication du fondement juridique de leurs allégations. La demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Australie et le corrigendum y relatif, publiés sous la cote WT/DS178/4 et WT/DS178/4/Corr.1, contient à peine un paragraphe décrivant la mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau prise par les États-Unis, indique que des consultations ont eu lieu et précise que:

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

articles 2, 3, 4, 5, 8, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes et articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994.

La demande d'établissement d'un groupe spécial émanant de la Nouvelle-Zélande, publiée sous la cote WT/DS177/4, contient elle aussi un paragraphe décrivant la mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau, dans lequel il précise que:

la Nouvelle-Zélande considère que cette mesure est incompatible avec les obligations découlant pour les États-Unis d'Amérique des dispositions ci-après:

articles 2, 3, 4, 5, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes et articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994,

et indique ensuite que des consultations ont eu lieu. Ces demandes d'établissement d'un groupe spécial ne contiennent pas d'autres renseignements permettant de se faire une idée plus précise des obligations exactes contenues dans les articles cités dont il est allégué qu'elles ont été violées.

2. À propos de l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, l'Organe d'appel a examiné une demande d'établissement de groupe spécial présentée par les CE qui était très semblable aux demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées dans le cadre du présent différend. Il a renvoyé à sa décision antérieure à propos de l'affaire *Communautés européennes – Bananes*, selon laquelle "il suffisait qu'une partie plaignante indique les dispositions dont il était allégué qu'elles avaient été violées sans présenter des arguments détaillés concernant la question de savoir quels aspects spécifiques des mesures en cause se

rapportaient à quelles dispositions spécifiques de ces accords" (*Bananes*, note de bas de page 13, paragraphe 141). Il a néanmoins précisé ensuite que, dans l'affaire *Communautés européennes – Bananes*, il avait, premièrement, redonné les raisons pour lesquelles la précision est nécessaire dans une demande d'établissement d'un groupe spécial, deuxièmement souligné que ce qu'il faut indiquer avec suffisamment de clarté ce sont les allégations, et non des arguments détaillés; et troisièmement, considéré que l'énumération des articles, dans cette affaire, satisfaisait aux prescriptions *minimales* du Mémoire d'accord, et que les CE n'avaient pas été induites en erreur quant aux allégations qui étaient en fait formulées à leur encontre (*Corée – Produits laitiers*, paragraphe 123).

3. L'Organe d'appel a indiqué ensuite que "[l]'identification des dispositions d'un traité dont il est allégué qu'elles ont été violées par le défendeur est toujours nécessaire aussi bien pour définir le mandat d'un groupe spécial que pour informer le défendeur et les tierces parties des allégations formulées par le plaignant; cette identification est une condition minimale pour que le fondement juridique de la plainte soit énoncé". L'Organe d'appel a ajouté qu'il pouvait y avoir des situations dans lesquelles les circonstances sont telles que "la simple énumération des articles de l'accord ou des accords en cause" suffit pour satisfaire au critère de *clarté* dans l'énoncé du fondement juridique de la plainte, et qu'il pouvait y avoir des situations dans lesquelles la simple énumération des articles du traité *ne* satisfait pas au critère énoncé à l'article 6:2, "par exemple, lorsque les articles énumérés n'établissent pas une seule obligation distincte, mais des obligations multiples. Dans une telle situation, l'énumération des articles d'un accord peut, en soi, ne pas satisfaire aux critères de l'article 6.2" (*id.* paragraphe 124). L'Organe d'appel a considéré ensuite que la question devait être examinée au cas par cas, et qu'il fallait se demander "si le fait que la demande d'établissement du groupe spécial ne faisait qu'énumérer les dispositions prétendument violées a porté atteinte à la capacité du défendeur de se défendre, compte tenu du déroulement de la procédure du groupe spécial" (*id.*, paragraphe 127).

4. L'Organe d'appel a examiné ensuite la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les CE dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*. Il a relevé que l'article XIX du GATT et les articles 2, 4, 5 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes ("l'Accord") – qui sont tous invoqués dans le présent différend – sont composés de nombreux paragraphes, dont la plupart énoncent au moins une obligation distincte (*id.*, paragraphe 129). Il a considéré que le Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, en procédant à un examen "superficiel" du problème posé par l'article 6:2 du Mémoire d'accord soulevé par les CE n'avait pas traité la question de manière satisfaisante (*id.*, paragraphe 130). Il a estimé que la demande d'établissement d'un groupe spécial des CE – qui contenait exactement les mêmes éléments que les présentes demandes d'établissement d'un groupe spécial – aurait dû être plus détaillée. L'Organe d'appel a débouté la Corée de son appel uniquement parce qu'elle n'avait pas démontré que la simple énumération des articles avait affecté sa capacité de se défendre au cours de la procédure du Groupe spécial. La Corée avait affirmé qu'elle avait subi un préjudice, mais elle n'avait donné aucune précision à l'appui de ses dires (*id.*, paragraphe 131). L'Organe d'appel a relevé qu'il y avait intérêt à régler ces questions par voie de décision préliminaire. C'est une telle décision préliminaire que demandent les États-Unis.

5. Chaque disposition légale citée dans la demande d'établissement d'un groupe spécial de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande comporte des obligations multiples, mais les obligations précises en cause ne sont indiquées dans aucune de ces demandes. Ni l'énumération des articles ni aucun autre élément contenu dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial ne précisent celle des obligations multiples qui pourrait être en jeu. Ces demandes sont donc insuffisantes au sens de l'article 6:2 du Mémoire d'accord.

6. Les États-Unis n'affirment pas avoir subi un préjudice important eu égard aux allégations avancées par les plaignants au titre des articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994 et des articles 5, 11 et 12 de l'Accord, puisqu'ils pouvaient prévoir quels étaient les alinéas qui allaient être en jeu dans cette procédure. En revanche, la simple énumération des articles 2, 3 et 4 de l'Accord, non accompagnée

d'une indication des allégations réelles, ne satisfait pas aux critères de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord et a causé un préjudice important aux États-Unis en compromettant leur capacité de répondre aux allégations des plaignants.

7. L'Australie et la Nouvelle-Zélande avancent dans leurs communications des allégations multiples au titre de chacun des articles de l'Accord cités, en particulier l'article 4, allégations dont les États-Unis n'avaient pas connaissance et ne pouvaient pas avoir connaissance en se fondant sur les demandes d'établissement d'un groupe spécial et le corrigendum. À propos par exemple des obligations énoncées à l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, on ne pouvait pas dire si l'Australie et/ou la Nouvelle-Zélande avançaient une allégation concernant la constatation des États-Unis au sujet de 1) la menace de dommage grave définie à l'article 4:1 b); 2) la branche de production nationale définie à l'article 4:1 c); 3) l'un des facteurs économiques à évaluer énoncés à l'article 4:2 a) ou l'ensemble de ces facteurs, sachant que chacun d'entre eux constitue une obligation indépendante; 4) le lien de causalité (article 4:2 b)); ou 5) l'analyse publiée de l'affaire prévue à l'article 4:2 c). Même les communications des plaignants ne permettent pas dans bien des cas de dire quelles sont les dispositions dont il est allégué qu'elles ont été violées, et pourquoi; c'est le cas par exemple pour la détermination relative à l'existence d'un dommage visée à l'article 3. Les États-Unis ne peuvent qu'en déduire que les allégations dans cette affaire continueront d'évoluer et qu'on ne pourra pas maîtriser cette évolution en s'appuyant sur le mandat en raison de l'imprécision des demandes d'établissement d'un groupe spécial.

8. Du fait de l'insuffisance des demandes d'établissement d'un groupe spécial, ce n'est que lorsque l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont présenté leur première communication écrite que les États-Unis ont pu se faire une idée de leurs allégations juridiques réelles. Or, si les deux plaignants ont eu plusieurs mois pour préparer leur argumentation juridique, les États-Unis n'ont eu que trois semaines pour y répondre. De plus, en dépit de tout le temps que l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont eu pour préparer leurs premières communications écrites, l'une et l'autre ont demandé et ont obtenu, pendant la période d'organisation de la présente procédure de groupe spécial, un *délai plus long* – de six jours – que celui qui avait été proposé dans le projet de calendrier, pour préparer leurs communications. Les États-Unis quant à eux n'ont eu qu'un jour supplémentaire pour donner leur réponse.

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

10. Le non-respect par les plaignants des dispositions de l'article 6:2 a aussi compromis la capacité des autres Membres de se faire une idée des questions en jeu dans cette affaire et de décider s'ils intervenaient en tant que tierces parties intéressées pour ce qui touche à leur intérêt dans ces questions. Ce n'est que lorsque le rapport du Groupe spécial aura été distribué que les autres Membres pourront se faire une idée de la véritable ampleur de l'affaire, et il sera alors trop tard pour qu'ils réservent leurs droits en tant que tierces parties. Le non-respect de l'obligation relative à la transparence et au respect de la légalité énoncé à l'article 6:2 réduit donc à néant des éléments capitaux du système de règlement des différends de l'OMC. La modification du calendrier de la présente procédure ne suffit pas pour réparer cette atteinte aux droits des tierces parties.

11. En conséquence, les États-Unis demandent au Groupe spécial de décider que les demandes d'établissement d'un groupe spécial ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 6:2. Sachant qu'une demande d'établissement de groupe spécial valable est un préalable juridique pour engager une procédure de groupe spécial au titre du Mémoire d'accord dans la mesure où les demandes d'établissement du Groupe spécial ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 6:2, la présente procédure de groupe spécial n'est pas fondée en droit et ne saurait suivre son cours.

12. Comme l'Organe d'appel l'a indiqué (*Bananes*, note de bas de page 13, page 144; *Corée - Produits laitiers*, note de bas de page 81, paragraphe 130), les décisions préalables des groupes spéciaux sont un moyen de traiter les problèmes relatifs à l'article 6:2 sans qu'il y ait préjudice ou inéquité pour une partie ou une tierce partie. Les États-Unis demandent une décision préalable en l'espèce afin de prévenir un préjudice ou une inéquité de cette nature. Si le Groupe spécial décide que les demandes d'établissement d'un groupe spécial considérées ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 6:2, l'Australie et la Nouvelle-Zélande peuvent remédier à ce problème en demandant à nouveau l'établissement d'un groupe spécial sur la base de nouvelles demandes d'établissement d'un groupe spécial. Ainsi seraient garantis la notification, la transparence et le respect de la légalité prescrits par le Mémoire d'accord et tous les Membres sauraient s'ils doivent réserver leurs droits en tant que tierces parties dans cette affaire. Cette mesure rapide de la part du Groupe spécial favoriserait par ailleurs le règlement du différend tout en allongeant la procédure au minimum. Dans l'affaire *Guatemala - Ciment*, le Mexique n'ayant pas respecté des modalités de procédure, l'Organe d'appel a considéré que le Groupe spécial n'aurait jamais dû, dans cette affaire, prendre en compte la plainte du Mexique. Après avoir été débouté par l'Organe d'appel, le Mexique a contesté la même mesure en présentant une demande d'établissement d'un groupe spécial modifiée, mais au prix d'un gaspillage de temps et de ressources important pour les parties et pour le système de règlement des différends de l'OMC. Il aurait mieux valu pour tous les intéressés que le Groupe spécial règle la question en l'espèce par voie de décision préliminaire.

13. Les États-Unis estiment que la meilleure solution serait de classer l'affaire mais à supposer que le Groupe spécial n'adopte pas cette solution, les États-Unis lui demandent de décider que les demandes d'établissement d'un groupe spécial ne sont pas conformes à l'article 6:2 en ce qui concerne les allégations avancées au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Si le Groupe spécial rend une décision en ce sens, comme ces allégations n'ont aucun fondement juridique au titre de l'article 6:2, elles ne pourront pas être prises en compte dans le cadre d'une procédure fondée sur les demandes d'établissement d'un groupe spécial en question. Il appartiendra alors à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande de décider si elles poursuivent la procédure de groupe spécial actuelle ou si elles relancent rapidement l'affaire en présentant une demande d'établissement de groupe spécial convenable sur le plan juridique.

14. Si le Groupe spécial décide de poursuivre et d'examiner les allégations présentées au titre des articles 2, 3 et/ou 4 de l'Accord sur les sauvegardes en dépit de l'insuffisance des demandes d'établissement d'un groupe spécial, les États-Unis demandent au Groupe spécial de proroger le délai qui leur est imparti pour répondre aux allégations et aux arguments correspondants énoncés dans la première communication écrite de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. La prorogation du délai ne corrigera pas les défauts de la demande d'établissement d'un groupe spécial, mais atténuera en partie le préjudice causé aux États-Unis par suite de l'insuffisance de la demande. Les États-Unis demandent au Groupe spécial de leur accorder au moins deux semaines de plus pour présenter leur première communication.

15. Les États-Unis demandent en outre que le Groupe spécial rende une décision préliminaire immédiate prolongeant le délai imparti aux États-Unis en attendant de rendre sa décision au sujet des demandes ci-dessus.

B. Exclusion de la loi des États-Unis du champ du mandat du Groupe spécial

16. Ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande n'allèguent dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial que la loi des États-Unis sur les sauvegardes est, à première vue, incompatible avec les obligations des États-Unis au regard de l'*Accord sur les sauvegardes*. En revanche la Nouvelle-Zélande, mais pas l'Australie, avance cette allégation dans sa première communication écrite (*Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande*, paragraphes 7.73–7.76).

17. Les États-Unis considèrent que la conformité de la loi des États-Unis ne relève pas du mandat du Groupe spécial, qui l'autorise simplement à:

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

Dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial la mesure imposée par les États-Unis est définie comme suit:

18. L'Australie, dans les documents WT/DS178/5 et Corr. 1, parle de "la mesure de sauvegarde définitive imposée par les États-Unis à l'importation de viande d'agneau", renvoyant aux documents G/SG/N/10/USA/3-G/SG/N/11/USA/3 et G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1-G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1 et aux positions tarifaires pertinentes, et déclare:

En vertu de la Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau et du Mémoire du 7 juillet 1999 – Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet de la viande d'agneau émanant du Président des États-Unis, publiés au Federal Register, Volume 64, n° 131, pages 37389 à 37392, le 9 juillet 1999, et au Federal Register, Volume 64, n° 132, pages 37393 et 37394, le 12 juillet 1999, respectivement, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde définitive sous la forme d'un contingent tarifaire à l'importation de viande d'agneau, avec effet au 22 juillet 1999.³

³Modifiée ultérieurement par la Proclamation n° 7214 du 30 juillet 1999 visant à assurer l'administration efficiente et équitable des mesures prises au sujet des importations de viande d'agneau et à répondre à d'autres objectifs, émanant du Président des États-Unis et publiée au Federal Register, Volume 64, n° 149, pages 42265 à 42267, le 4 août 1999.

Il n'est pas fait mention de la loi des États-Unis.

19. Dans le document WT/DS177/4, la Nouvelle-Zélande déclare:

En vertu de la Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau et du Mémoire du 7 juillet 1999 – Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet de la viande d'agneau émanant du Président des États-Unis, publiés au Federal Register, Volume 64 n° 131, pages 37389 à 37392, le 9 juillet 1999, et au

Federal Register, Volume 64, n° 132, pages 37393 à 37394, le 12 juillet 1999, respectivement, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde définitive sous la forme d'un contingent tarifaire à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée¹, avec effet au 22 juillet 1999.²

¹Relevant des sous-positions 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 et 0204.43.20 du Tarif harmonisé des États-Unis.

²Une partie de ces renseignements figure également dans la notification présentée par les États-Unis au Comité des sauvegardes au titre de l'article 12:1 c) (G/SG/N/10/USA/3, G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1, G/SG/N/11/USA/3 et G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1).

Il n'est pas non plus fait mention de la loi des États-Unis.

20. En conséquence, les États-Unis demandent que le Groupe spécial décide que la compatibilité de la loi des États-Unis eu égard aux obligations qui leur incombent au titre de l'Accord sur les sauvegardes ne relève pas du mandat du Groupe spécial et déborde donc le cadre du présent différend.

C. Renseignements commerciaux confidentiels

21. Les plaignants ont demandé aux États-Unis de communiquer des renseignements que la Commission du commerce international des États-Unis (ITC) a désignés comme des renseignements commerciaux confidentiels. Ces renseignements ont été fournis à la Commission par des producteurs étrangers et des producteurs nationaux auxquels il a été donné la ferme assurance qu'ils ne seraient pas divulgués. Il est interdit à la Commission de dévoiler ces renseignements sans l'assentiment des sociétés qui les ont fournis conformément à l'article 3:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Cet article, ainsi que l'article 202 a) 8) de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur des États-Unis (19 U.S.C. 2252 a) 8)) qui est le texte de la législation des États-Unis qui met en œuvre l'article 3:2 de l'Accord, interdisent à la Commission de divulguer les renseignements commerciaux confidentiels qui lui sont communiqués dans le cadre d'une enquête en matière de sauvegarde, sans l'autorisation des parties qui les ont fournis.

22. Nous pouvons imaginer que les plaignants demanderont au Groupe spécial de tenter d'obtenir ces renseignements des États-Unis. Dans ce cas, l'Australie et la Nouvelle-Zélande devraient être invitées à indiquer les renseignements commerciaux confidentiels qu'elles souhaitent obtenir et à préciser en quoi ces renseignements sont en rapport avec les allégations qu'elles ont dûment formulées dans le cadre du mandat du Groupe spécial. Munis de ces informations, les États-Unis pourront aider le Groupe spécial à élaborer des procédures afin de tenter de convaincre les entreprises qui ont fourni les renseignements commerciaux confidentiels à la Commission d'accepter d'en autoriser la divulgation. Les États-Unis, se fondant sur leur expérience, pensent qu'il est peu probable que les producteurs nationaux donnent leur assentiment tant qu'ils ne sauront pas quels sont les renseignements précis demandés, les personnes qui y auront accès et les procédures qui seront mises en place pour les protéger. Le Groupe spécial devrait savoir que la mesure de sauvegarde ne profite pas nécessairement aux acheteurs, qui risquent de penser qu'il n'est pas dans leur intérêt de répondre sans attendre ou de donner leur assentiment.

23. Enfin, en ce qui concerne les renseignements commerciaux confidentiels fournis à la Commission par les producteurs néo-zélandais et australiens, les États-Unis pensent que ce sont les plaignants qui sont le mieux placés pour obtenir d'eux l'assentiment requis. Nous supposons donc que si le Groupe spécial demande ces renseignements, l'Australie et la Nouvelle-Zélande aideront les États-Unis à obtenir l'assentiment des producteurs en question.

ANNEXE 3-2

PREMIÈRE COMMUNICATION ÉCRITE DES ÉTATS-UNIS

(15 mai 2000)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION.....	A-328
II. HISTORIQUE DE LA PROCÉDURE	A-329
III. EXPOSÉ DES FAITS.....	A-330
IV. NOTIFICATIONS ET CONSULTATIONS.....	A-333
V. ARGUMENT JURIDIQUE.....	A-334
A. CHARGE DE LA PREUVE DANS LES DIFFÉRENDS RELEVANT DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES.....	A-334
B. CRITÈRE D'EXAMEN À APPLIQUER AU PRÉSENT DIFFÉREND	A-335
C. LE RAPPORT DE L'ITC DÉMONTRE BIEN L'EXISTENCE D'UNE "ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES"	A-337
D. ALLÉGATIONS DE L'AUSTRALIE ET DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE AU TITRE DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES.....	A-340
1. L'ITC a constaté à juste titre que la branche de production nationale était constituée d'entre prises ayant des intérêts économiques mutuels dans une chaîne de production continue	A-340
a) Les arguments des plaignants dénaturent la base sur laquelle l'ITC se fonde pour définir la branche de production nationale	A-340
b) Une définition du terme "producteur" qui englobe toutes les entreprises ayant des intérêts économiques concordants dans une chaîne de production continue est conforme aux dispositions relatives aux mesures de sauvegarde	A-343
2. La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave établie par l'ITC est pleinement compatible avec les prescriptions de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes	A-346
a) Vu qu'ils ne prennent pas en considération les constatations établies par l'ITC, les plaignants n'établissent pas <i>prima facie</i> que la détermination de l'ITC était contraire à des prescriptions de l'OMC.....	A-346
b) Le fait que les plaignants peuvent mettre en évidence d'autres facteurs qui ont eu à long terme une incidence défavorable sur la branche nationale est sans rapport avec la question de savoir si la branche de production est menacée d'un dommage grave dû à un accroissement des importations.....	A-350
i) <i>L'analyse à long terme, par la Nouvelle-Zélande, des effets des importations ne tient pas compte de l'évolution notable des tendances après 1996</i>	<i>A-351</i>

- ii) *Dans les efforts qu'ils déploient pour attribuer les perturbations enregistrées dans la branche de production à l'arrêt des versements de soutien accordés au titre de la Loi sur la laine, les plaignants ne font aucun cas des constatations de l'ITC selon lesquelles la branche de production s'était largement remise de cet arrêt en 1997.....*A-352
- 3. Les termes employés par l'ITC pour exprimer ses conclusions sont pleinement conformes à l'Accord sur les sauvegardesA-354**
 - a) La critique théorique formulée par la Nouvelle-Zélande à l'égard de la loi américaine ne fournit aucun élément sur lequel se fonder pour contester la détermination en cause dans la présente procédureA-354
 - b) L'ITC a satisfait aux prescriptions relatives au lien de causalité énoncées dans l'Accord sur les sauvegardesA-356
- 4. Les autres méthodes proposées par les plaignants pour l'évaluation des données ne sont pas requises au titre de l'Accord sur les sauvegardes.....A-358**
 - a) La détermination établie par l'ITC visait l'ensemble de la branche de production et incluait chaque segmentA-358
 - b) L'ITC a correctement examiné chaque facteur requis par l'Accord et n'était pas tenue de procéder à une analyse économétriqueA-360
 - c) L'ITC a correctement tiré des conclusions concernant l'avenir immédiat à partir des récentes tendances des indicateurs de la branche de production.....A-361
 - d) Les arguments des plaignants selon lesquels l'ITC aurait dû accorder davantage d'importance à certains éléments de preuve n'enlèvent rien à la pertinence de la détermination établie par l'ITCA-362
 - i) *L'ITC a défini d'une manière exacte et objective les éléments de preuve relatifs à la rentabilitéA-362*
 - ii) *À juste titre, l'ITC n'a pas accordé de l'importance à la croissance de la capacité des conditionneurs et des dépeceurs de préférence à d'autres éléments de preuve relatifs à la situation de la brancheA-363*
 - iii) *À juste titre, l'ITC n'a pas tenu compte de la pertinence des données relatives aux stocks lorsque le produit en cause n'est généralement pas stocké pendant de longues périodes.....A-363*
 - e) Les autres critiques formulées par l'Australie à l'encontre de la méthode appliquée par l'ITC pour se prononcer au sujet des hypothèses erronées concernant la détermination de l'ITC et n'allèguent aucune violation de l'Accord.....A-364
- 5. L'ITC a fondé sa détermination sur des éléments de preuve objectifs conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes.....A-365**
 - a) Pour évaluer les renseignements concernant les éleveurs et les engraisseurs, l'ITC a procédé à une évaluation objective en recourant à la fois à des données officielles et à des données fournies en réponse au questionnaire.....A-365
 - b) L'ITC a obtenu des éléments de preuve objectifs concernant les activités des engraisseurs, des engraisseurs/éleveurs et des conditionneurs et dépeceurs nationauxA-368
 - c) S'agissant des facteurs au sujet desquels il n'était pas aisé d'obtenir des renseignements objectifs, l'ITC a évalué avec objectivité le dossier en n'accordant pas d'importance à ces facteurs.....A-370

6.	L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas établi que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis était incompatible avec la prescription de l'article 5:1.....	A-371
a)	Introduction	A-371
b)	L'article 5:1 ne définit pas le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce"	A-373
c)	L'Australie n'a pas établi <i>prima facie</i> que les États-Unis ne se sont pas conformés à l'article 5:1	A-377
d)	La mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis pour la viande d'agneau répond aux objectifs de l'article 5:1	A-379
i)	<i>Indicateurs de dommage et de menace de dommage identifiés par l'ITC</i>	A-379
ii)	<i>Description de la mesure appliquée par les États-Unis</i>	A-380
iii)	<i>La mesure remédie au dommage et à la menace de dommage identifiés par l'ITC</i>	A-380
7.	L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas établi que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis était incompatible avec les prescriptions de l'article 3:1	A-382
8.	Les États-Unis ont à juste titre exclu de la mesure de sauvegarde les importations en provenance des pays en développement, du Canada, du Mexique et d'Israël.....	A-385
a)	Importations au titre de la CBERA et de l'ATPA.....	A-385
b)	Canada, Mexique et Israël.....	A-386
9.	Les États-Unis ont satisfait à leurs obligations au titre des articles 8 et 12.....	A-388
a)	Les États-Unis ont satisfait à leurs obligations au titre de l'article 8.....	A-388
b)	Les États-Unis ont satisfait aux prescriptions en matière de notification énoncées à l'article 12	A-390
i)	<i>Les États-Unis ont notifié "tous les renseignements pertinents" au Comité des sauvegardes comme l'exige l'article 12:2</i>	A-390
ii)	<i>Les États-Unis ont mené des consultations conformément à l'article 12:3</i>	A-392
iii)	<i>Les États-Unis ont correctement notifié leurs "lois, réglementations et procédures administratives" au titre de l'article 12:6</i>	A-392
10.	La mesure appliquée par les États-Unis n'est pas incompatible avec l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes	A-393
11.	Les États-Unis ont satisfait à leurs obligations au titre de l'article II du GATT de 1994.....	A-394
VI.	CONCLUSION	A-394

I. INTRODUCTION

1. En octobre 1998, la branche de production de viande d'agneau des États-Unis a demandé à la Commission du commerce international des États-Unis ("ITC") d'examiner si une poussée des importations de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande avait entraîné une baisse des prix appliqués sur le marché national et une diminution des ventes et des bénéfices de la branche de production au point de compromettre gravement la santé financière de celle-ci. Les entreprises ont attiré l'attention sur un accroissement spectaculaire des importations de viande d'agneau, phénomène qui avait débuté en 1996 et avait continué à progresser en 1997 ainsi qu'au cours des neuf premiers mois de 1998. La branche de production alléguait que la poussée des importations avait causé un important dommage commercial aux producteurs américains de viande d'agneau et que ce dommage allait en s'aggravant.

2. L'ITC a dans les moindres délais ouvert une enquête pour déterminer si la branche de production nationale subissait un dommage grave ou était menacée d'un dommage grave comme elle le prétendait et, dans l'affirmative, pour déterminer si cette situation était imputable à l'accroissement des importations de viande d'agneau. Au cours de l'enquête, l'ITC a procédé à de nombreuses auditions et a demandé des avis écrits et des données commerciales aux producteurs de viande d'agneau américains, australiens et néo-zélandais, ainsi qu'aux importateurs et consommateurs américains.

3. En s'appuyant sur leur enquête, et ainsi qu'il est minutieusement décrit dans un long rapport qu'ils ont établi, les six commissaires de l'ITC ont conclu à l'unanimité que: 1) la branche de production de viande d'agneau des États-Unis était menacée d'un dommage grave imminent; et 2) la menace de dommage grave avait pour origine une poussée des importations fortement compétitives de viande d'agneau fraîche et réfrigérée en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Au cours de son enquête, l'ITC a examiné de près d'autres raisons susceptibles d'expliquer le brusque ralentissement des activités enregistré dans la branche de production, mais a conclu qu'aucune explication n'était plausible, à part l'important accroissement des expéditions de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande.

4. Conformément à la législation américaine, l'ITC a présenté des recommandations au Président des États-Unis afin de proposer une mesure corrective adéquate. Les six commissaires de l'ITC n'ont pas pu s'entendre sur la mesure à appliquer et ont finalement présenté trois recommandations différentes au Président. Toutefois, les recommandations avaient deux éléments en commun. Les commissaires proposaient tous que le Président impose, pour une durée de quatre ans, l'application d'une mesure de protection contre les importations, assortie d'une série de mesures financières et d'autres mesures d'aide à l'ajustement.

5. Au début de juillet 1999, après des délibérations approfondies, le Président a mis en œuvre une mesure de protection visant les indicateurs de dommage spécifiques signalés par l'ITC. Cette mesure – appliquée sous la forme d'un "contingent tarifaire" – avait pour objet de ramener la branche de production de viande d'agneau à un niveau minimal de rentabilité pendant une période temporaire et donc de lui permettre d'effectuer les investissements nécessaires et d'améliorer sa compétitivité.

6. La mesure de protection comportait une aide financière substantielle comme les commissaires de l'ITC l'avaient recommandé. Cela étant, la mesure de protection contre les importations imposée par le Président était limitée à une durée de trois ans et un jour au lieu des quatre ans proposés par l'ITC, ce qui traduisait la volonté de limiter dans la mesure du possible son incidence sur les échanges. À la demande de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, le Président: 1) a réparti le contingent tarifaire entre ces deux pays; 2) a retardé la mise en œuvre du contingent tarifaire pour qu'il ne vise pas les expéditions de viande d'agneau australienne ou néo-zélandaise en transit vers les États-Unis; et 3) a accepté de mettre en œuvre le contingent tarifaire dans le cadre d'un régime de licences d'exportation

qui permettait à ces Membres de quantifier et de contrôler leurs exportations à destination des États-Unis.

7. La mesure limitée de protection contre les importations appliquée pendant une courte période par les États-Unis à leur branche de production de viande d'agneau est tout simplement le type de mesure de "sauvegarde" prévue par l'article XIX du *GATT de 1994* ("*GATT de 1994*") et par l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes ("Accord sur les sauvegardes"). Ayant effectué une enquête approfondie, transparente et publique, ayant déterminé que l'accroissement des importations de viande d'agneau menaçait les producteurs américains d'un dommage grave et ayant largement justifié leurs constatations concernant tous les points de fait et de droit pertinents, les États-Unis étaient entièrement habilités à accorder à leur branche de production une brève période de protection contre la pression de la concurrence, suffisante pour l'aider à retrouver sa compétitivité.

8. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont soulevé de nombreuses objections pour contester l'enquête menée par l'ITC, la détermination par celle-ci de l'existence d'une menace de dommage grave et la nature de la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis, ainsi qu'une série de prétendus vices de procédure. Comme les États-Unis l'expliquent ci-après, chacune de ces nombreuses objections est dénuée de fondement.

II. HISTORIQUE DE LA PROCÉDURE

9. Le 16 et le 23 juillet 1999 respectivement, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont demandé l'ouverture de consultations avec les États-Unis en vertu de l'article 4 du *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* ("*Mémoire d'accord*"), de l'article XXII:1 du *GATT de 1994* et de l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes. La demande de consultations de la Nouvelle-Zélande alléguait que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis – figurant dans la Proclamation n° 7208 et accompagnée d'un mémorandum du Président – était contraire aux articles 2, 4, 5, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes, et aux articles I^{er} et XIX du *GATT de 1994*. L'Australie estimait que la mesure appliquée par les États-Unis était incompatible avec les articles 2, 3, 4, 5, 8, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes et avec les articles I^{er}, II et XIX du *GATT de 1994*.

10. Dans une lettre datée du 23 juillet 1999, l'Australie a affirmé avoir un intérêt commercial substantiel en ce qui concerne la viande d'agneau et a exprimé le désir d'être admise à participer aux consultations demandées par la Nouvelle-Zélande. De même, le 2 août 1999, la Nouvelle-Zélande a demandé à être admise à participer aux consultations menées avec l'Australie. Les États-Unis ont accédé aux deux demandes.

11. Des consultations se sont tenues à Genève le 26 août 1999 mais n'ont pas permis de régler le règlement.

12. Le 14 octobre 1999, la Nouvelle-Zélande a demandé l'établissement d'un groupe spécial, conformément à l'article 6 du *Mémoire d'accord* et à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes, chargé d'examiner la mesure appliquée par les États-Unis et doté du mandat type énoncé à l'article 7 dudit *Mémoire d'accord*. Pour recenser les allégations juridiques faisant l'objet du différend, la Nouvelle-Zélande s'est contentée d'énumérer les articles de l'Accord sur les sauvegardes et du *GATT de 1994* qu'elle avait indiqués dans sa demande de consultations sans donner aucune précision concernant les obligations juridiques spécifiques en cause.

13. Le 14 octobre 1999, l'Australie a également demandé l'établissement d'un groupe spécial conformément à l'article XXIII du *GATT de 1994*, aux articles 4 et 6 du *Mémoire d'accord* et à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes. La demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Australie, tout comme celle de la Nouvelle-Zélande, énumérait les articles pertinents

de l'Accord sur les sauvegardes et du *GATT de 1994* sans indiquer les dispositions particulières en cause.

14. Le 19 novembre 1999, l'Organe de règlement des différends a établi un seul groupe spécial chargé d'examiner les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. L'Australie (au regard de la plainte de la Nouvelle-Zélande) et la Nouvelle-Zélande (au regard de la plainte de l'Australie) ont réservé leurs droits de tierces parties, comme l'ont fait le Canada, les Communautés européennes, l'Islande et le Japon.

III. EXPOSÉ DES FAITS

15. Suite à une requête déposée le 7 octobre 1998 par les représentants de la branche de production nationale de viande d'agneau, l'ITC, après avoir mené une enquête approfondie, a constaté que la branche en question était menacée d'un dommage grave en raison d'un accroissement des importations. L'ITC a rassemblé de nombreux renseignements au moyen de diverses méthodes, notamment: envoi d'un questionnaire à des producteurs, acheteurs et importateurs étrangers et nationaux; statistiques officielles; autres sources publiques; mémoires présentés par les parties, y compris les producteurs étrangers et nationaux; et auditions portant sur le dommage et la mesure corrective. En vertu d'une "ordonnance conservatoire" (disposition juridiquement contraignante limitant la divulgation des informations), tous les renseignements commerciaux confidentiels recueillis par l'ITC auprès des entités susmentionnées ont été communiqués aux représentants des parties intéressées intervenant dans la procédure.

16. Le 5 avril 1999, l'ITC a transmis au Président un rapport indiquant les constatations et les conclusions auxquelles elle était arrivée et recommandant au Président d'appliquer une mesure de protection à la branche de production nationale.

17. Dans son rapport, l'ITC explique longuement les constatations et les conclusions auxquelles elle est parvenue et décrit l'enquête qu'elle a menée. Les constatations susmentionnées traitent de chaque facteur énuméré à l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes et analysent d'autres facteurs qui affectent la branche de production nationale. L'exposé ci-après résume certains aspects essentiels du rapport de l'ITC, en particulier ceux qui ont été généralement occultés dans les premières communications de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ("plaignants").

18. L'ITC a constaté que la branche de production nationale concernée était constituée d'entreprises qui faisaient partie de la chaîne de production continue de viande d'agneau.¹ Selon les constatations de l'ITC, les éleveurs et les engraisseurs contribuent pour 88 pour cent environ au prix de gros de la viande d'agneau. Les conditionneurs, qui abattent les agneaux, et les dépeceurs, qui découpent les carcasses entières en pièces plus petites, opèrent en tant que "finisseurs" des produits. Bon nombre d'opérations sont intégrées verticalement et les finisseurs sont fortement tributaires des éleveurs et des engraisseurs en ce qui concerne la quantité d'agneaux qu'ils achètent et l'état de ces animaux. Ainsi que l'ITC l'a déterminé, les entreprises des divers segments de la branche de production ont des intérêts économiques interdépendants, comme en témoignent les effets similaires produits par la baisse des prix sur tous les secteurs.²

19. L'ITC a constaté que la branche de production de viande d'agneau était menacée d'un dommage grave et a établi un lien de causalité avec l'accroissement des importations conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes. L'ITC a obtenu des renseignements sur l'évolution de la branche de production en examinant une période étendue allant de 1993 aux neuf premiers mois de 1998 ("période intermédiaire de 1998"). Sa constatation de l'existence d'une menace était largement

¹ Rapport de l'ITC, page I-13.

² Rapport de l'ITC, pages I-13-14.

fondée sur un changement notable et imprévu survenu dans la dernière partie de cette période. L'ITC a constaté qu'avant 1996, la branche de production américaine était affectée par deux facteurs défavorables majeurs – la cessation progressive, surtout en 1994 et 1995, des versements accordés aux éleveurs et aux engraisseurs au titre de la Loi sur la laine, et le recul de la demande. Tout en estimant que les effets de la suppression du programme d'aide au secteur de la laine s'étaient atténués mais n'avaient pas entièrement disparu en 1997, l'ITC a conclu que la branche avait connu une certaine reprise depuis l'arrêt du programme en 1996.³ De même, elle a conclu que la demande de viande d'agneau, qui avait baissé pendant une longue période, avait commencé à se stabiliser à peu près à la même époque.⁴

20. Toutefois, la reprise de la branche a atteint son niveau maximal en 1997, année où les importations à bas prix ont considérablement augmenté et où les indicateurs de la santé financière de la branche ont commencé à se détériorer.⁵ Avant 1996, le volume des importations avait été relativement constant, tombant de 41,0 millions de livres en 1993 à 38,7 millions en 1994, puis augmentant jusqu'à atteindre 43,3 millions en 1995. À partir de là cependant, les importations ont enregistré une hausse, passant à 50,7 millions de livres en 1996 et à 60,4 millions en 1997. Si l'on compare les neuf premiers mois de 1997 à la même période de 1998, on s'aperçoit que les importations sont montées en flèche, passant de 46,1 millions de livres à 55,1 millions.⁶

21. L'ITC a constaté que cette hausse correspondait à une modification de la nature des importations. Entre 1995 et 1997, les importations avaient substantiellement évolué. Par le passé, la quasi-totalité de la viande d'agneau américaine avait été vendue fraîche ou réfrigérée, alors que la majeure partie de la viande d'agneau importée était expédiée à l'état congelé.⁷ Le volume d'agneau importé à l'état réfrigéré avait augmenté de plus de 100 pour cent de 1995 à 1997, contre un accroissement de 11 pour cent seulement en ce qui concerne les importations de viande congelée. En outre, l'ITC a constaté que le produit importé était de plus en plus vendu en découpes de grande taille, ce qui le plaçait en concurrence plus directe avec le produit américain.⁸

22. L'ITC a constaté que, vu que cette modification de la nature des importations les plaçait de plus en plus en concurrence directe avec la viande d'agneau nationale, le produit importé a pris une part de marché substantielle aux entreprises américaines. Cette conclusion était étayée par le fait que l'augmentation de 9,7 millions de livres enregistrée pour les importations en 1997 correspondait à un recul de 8,4 millions de livres des expéditions américaines.⁹ Comme l'ITC l'a constaté, il y a eu un accroissement des importations à la fin de la période considérée et, pendant ce laps de temps, la valeur unitaire de la viande d'agneau américaine, australienne et néo-zélandaise a baissé, conséquence de l'incidence de l'accroissement de l'offre sur les prix nationaux.¹⁰

23. En 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, le bilan financier des entreprises s'est détérioré dans tous les segments de la branche. Au cours de cette période, le résultat d'exploitation de la majorité des conditionneurs et des transformateurs a atteint son niveau le plus bas. Après avoir été bénéficiaires en 1995 et en 1996, les engraisseurs ont travaillé à perte en 1997, situation qui s'est aggravée pendant la période intermédiaire de 1998. Certes, la valeur nette des ventes dont ont bénéficié les éleveurs a généralement progressé de 1993 à 1997, mais elle a diminué de 19 pour cent

³ Rapport de l'ITC, pages I-24-25.

⁴ Rapport de l'ITC, page I-22.

⁵ Rapport de l'ITC, page I-18.

⁶ Rapport de l'ITC, page I-15.

⁷ Rapport de l'ITC, page I-22.

⁸ Rapport de l'ITC, pages I-22-23.

⁹ Rapport de l'ITC, page I-22.

¹⁰ Rapport de l'ITC, page I-22.

pendant la période intermédiaire de 1998. L'ITC a constaté que les bénéfices des éleveurs avaient reculé en 1997.¹¹

24. L'ITC a déterminé que l'accroissement du volume des importations aurait probablement dans l'immédiat d'autres effets négatifs sur la branche de production nationale, au niveau des prix, du volume des expéditions et de la situation financière.¹² Elle a constaté que, selon les prévisions des producteurs australiens et néo-zélandais, les expéditions à destination des États-Unis seraient en 1999 supérieures de 21 pour cent au niveau de 1998, la majeure partie des produits étant exportés à l'état frais ou réfrigéré.¹³ Les éleveurs et les engraisseurs n'étant pas en mesure, à court terme, de diminuer leur production, l'accroissement des importations avait déjà entraîné une baisse des prix et toute autre augmentation exercerait une pression à la baisse additionnelle sur les prix du marché national.¹⁴ Étant donné qu'en 1997, les importations avaient déjà directement pris des parts de marché aux entreprises américaines, l'ITC a constaté qu'un accroissement additionnel des importations, à l'état où le produit américain était commercialisé, aurait probablement une incidence négative sur les expéditions de la branche.¹⁵ L'ITC a déterminé que ces effets négatifs auraient une incidence défavorable sur les résultats financiers déjà affaiblis de la branche.¹⁶ Après avoir examiné les causes du dommage avancées par les producteurs australiens et néo-zélandais et par les importateurs américains de viande d'agneau ("défendeurs"), l'ITC a réaffirmé qu'il était fortement probable qu'il y aurait une répercussion négative importante de l'accroissement des importations sur le volume des ventes des producteurs d'agneau des États-Unis et/ou sur les prix pratiqués par ces derniers.¹⁷

25. Conformément à la législation américaine, lorsque l'ITC établit une détermination positive, ses commissaires présentent des recommandations au Président concernant les mesures correctives appropriées à appliquer. En l'occurrence, les six commissaires de l'ITC ont présenté trois recommandations différentes, chacune recommandant l'application, pendant quatre ans, d'une mesure de protection contre les importations, accompagnée d'un ensemble de mesures d'aide à l'ajustement. Les recommandations divergeaient substantiellement sur d'autres points. Bien que la mesure de sauvegarde appliquée par le Président s'inspire de certains éléments des propositions présentées, le Président n'a adopté aucune des recommandations dans son intégralité.

26. Le 7 juillet 1999, pour remédier à la menace de dommage constatée par l'ITC, le Président a proclamé¹⁸ l'application d'un contingent tarifaire à la viande d'agneau importée pendant une période de trois ans et un jour, le seuil du contingent étant fixé à 31 851 151 kilogrammes pour la première année (niveau des importations de viande d'agneau atteint pendant l'année civile 1998) et une augmentation additionnelle de 857 342 kilogrammes étant prévue pour chacune des deux années suivantes. Les importations effectuées en sus du contingent étaient passibles de droits *ad valorem* de 40 pour cent, de 32 pour cent et de 24 pour cent, applicables respectivement aux années successives pendant lesquelles la mesure était appliquée. Les importations effectuées au-dessous du contingent étaient assujetties à un droit additionnel *ad valorem* de 9, 6 et 3 pour cent pendant la même période. Le Président a en outre accordé un montant de 100 millions de dollars EU destiné à financer diverses mesures d'aide à l'ajustement dont le but était, entre autres, d'apporter une aide aux producteurs dans le domaine de la promotion commerciale, de l'amélioration de la productivité et des produits, et de la recherche scientifique.

¹¹ Rapport de l'ITC, pages I-19-20

¹² Rapport de l'ITC, page I-23.

¹³ Rapport de l'ITC, page I-23.

¹⁴ Rapport de l'ITC, page I-24.

¹⁵ Rapport de l'ITC, pages I-24-25.

¹⁶ Rapport de l'ITC, page I-24.

¹⁷ Rapport de l'ITC, page I-26.

¹⁸ Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau ("Proclamation"), jointe en tant que pièce n° 2 des États-Unis.

27. Le Président a souscrit à la constatation de l'ITC selon laquelle les importations de viande d'agneau produite au Canada et au Mexique ne représentaient pas une part substantielle du total des importations américaines et ne contribuaient pas de façon importante à la menace de dommage grave. L'ITC avait constaté que les importations en provenance de ces pays pendant la période visée par l'enquête étaient insignifiantes. Comme la loi l'exigeait en pareilles circonstances, le Président a exclu du champ de la mesure de sauvegarde la viande d'agneau en provenance du Canada et du Mexique. Par ailleurs, le Président n'a pas appliqué de contingent tarifaire aux importations en provenance d'Israël, des pays bénéficiaires de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes ou de la Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins, et d'autres pays en développement qui ne contribuaient que pour une part mineure aux importations du produit.

IV. NOTIFICATIONS ET CONSULTATIONS

28. Les États-Unis ont respecté les règles de procédure énoncées à l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes en ce qui concerne l'enquête menée par l'ITC au sujet de la viande d'agneau et l'application d'une mesure de sauvegarde aux importations de ce produit. En vertu de l'article 12:1 a), les États-Unis ont notifié le 30 octobre 1998 au Comité des sauvegardes l'enquête que l'ITC avait ouverte pour examiner l'allégation de dommage grave présentée par la branche de production nationale.¹⁹

29. Le 9 février 1999, l'ITC a décidé à l'unanimité que la viande d'agneau était importée aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'elle constituait une cause substantielle de menace de dommage grave pour la branche de production nationale. Le 17 février 1999, les États-Unis ont présenté, au titre de l'article 12:1 b), une notification informant le Comité des sauvegardes et les Membres de l'OMC de la décision adoptée à l'unanimité dont il est question plus haut.²⁰ Le 5 avril 1999, l'ITC a publié son rapport et ses recommandations concernant la mesure corrective à appliquer et, le 13 avril 1999, les États-Unis ont communiqué un exemplaire du rapport au Comité, dans le cadre de la révision de la notification faite au titre de l'article 12:1 b).²¹

30. Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde à la viande d'agneau exportée depuis le 22 juillet 1999 compris et l'ont notifiée au Comité le 9 juillet 1999 et le 13 août 1999, en vertu de l'article 12:1 c) et de l'article 9 de l'Accord sur les sauvegardes.²²

31. Les États-Unis ont également satisfait à leurs obligations en matière de consultations au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Le 28 avril 1999 et le 4 mai 1999 respectivement, les États-Unis ont mené à Genève des consultations avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande au sujet du rapport de l'ITC relatif à la viande d'agneau. Le 14 juillet 1999, les États-Unis ont à nouveau mené des consultations avec les deux parties à Washington, D.C. au sujet de la mesure de sauvegarde projetée.²³

¹⁹ G/SG/N/6/USA/5 (distribué le 5 novembre 1998), joint en tant que pièce n° 3 des États-Unis.

²⁰ G/SG/N/8/USA/3 (distribué le 18 février 1999), G/SG/N/8/USA/3/Corr.1 (distribué le 22 février 1999) et G/SG/N/8/USA/3/Corr.2 (distribué le 25 février 1999), joints en tant que pièce n° 4 des États-Unis.

²¹ G/SG/N/8/USA/3/Rev.1 (distribué le 15 avril 1999), joint en tant que pièce n° 5 des États-Unis.

²² G/SG/N/10/USA/3 et G/SG/N/11/USA/3 (distribués le 12 juillet 1999), joints en tant que pièce n° 6 des États-Unis. Les États-Unis ont présenté une notification complémentaire informant le Comité des sauvegardes que la mesure prendrait effet en ce qui concerne la viande *exportée* depuis le 22 juillet 1999 compris. Voir G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1 et G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1, joints en tant que pièce n° 7 des États-Unis.

²³ Voir la notification présentée par les États-Unis au titre de l'article 12:5 sous couvert du document G/L/313,G/SG/19 (distribué le 23 juillet 1999), joint en tant que pièce n° 8 des États-Unis.

V. ARGUMENT JURIDIQUE

32. L'Australie et la Nouvelle-Zélande soulèvent des allégations juridiques tant au titre de l'Accord sur les sauvegardes qu'au titre du *GATT de 1994*. Les États-Unis font valoir respectueusement que les allégations des deux Membres sont dénuées de fondement et que, par conséquent, le Groupe spécial devrait les rejeter.

33. La communication des États-Unis commence par un examen de certaines questions juridiques générales découlant des communications des autres parties.²⁴ Premièrement, les États-Unis décrivent la charge de la preuve qui incombe aux plaignants. Deuxièmement, ils énoncent le critère d'examen applicable. Troisièmement, ils expliquent en quoi la mesure de sauvegarde qu'ils ont adoptée constituait une réponse valable à une "évolution imprévue des circonstances", question qui a été entièrement examinée et traitée dans le rapport de l'ITC et clairement démontrée comme étant un point de fait compatible avec l'article XIX du *GATT de 1994*.

34. Les États-Unis abordent ensuite les allégations juridiques spécifiques présentées par les plaignants au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Premièrement, les États-Unis démontrent que les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande au titre des articles 2 et 4 ne sont pas fondées vu que l'enquête et le rapport de l'ITC satisfont aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. Deuxièmement, les États-Unis répondent aux allégations erronées de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande selon lesquelles la mesure de sauvegarde qu'ils appliquent est incompatible avec l'article 5:1. Troisièmement, ils expliquent qu'il n'était pas nécessaire de justifier la mesure de sauvegarde au titre de l'article 3:1. Quatrièmement, ils expliquent pourquoi ils ont, à juste titre, exclu de la mesure corrective les importations provenant du Canada, du Mexique, d'Israël et des pays en développement. Cinquièmement, ils décrivent comment les mesures adoptées sont conformes aux prescriptions des articles 8 et 12.

35. Enfin, les États-Unis expliquent que la mesure de sauvegarde appliquée n'est pas incompatible avec leurs obligations au titre de l'article II du *GATT de 1994* ou de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

A. CHARGE DE LA PREUVE DANS LES DIFFÉRENDS RELEVANT DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

36. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'assument pas la charge qui leur incombe de fournir des éléments qui justifient *prima facie* leurs allégations. Au lieu de cela, elles se basent dans une large mesure sur des affirmations dénuées de fondement avancées sans élément de preuve à l'appui ni base juridique.

37. Dans l'affaire *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*, l'Organe d'appel a indiqué qu'"une partie alléguant qu'il y a eu violation d'une disposition de l'Accord sur l'OMC par un autre Membre [devait] soutenir et prouver son allégation".²⁵ Le Groupe spécial *Corée – Produits laitiers* a également eu l'occasion de traiter les questions relatives à la charge de la preuve et a constaté ce qui suit: "[e]n droit, c'est aux

²⁴ Dans sa communication du 5 mai 2000, les États-Unis ont fait part au Groupe spécial de leurs objections à l'égard des demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants, ainsi que de leur réponse aux demandes de renseignements confidentiels formulées par les plaignants.

²⁵ États-Unis - Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde, WT/DS33/AB/R, rapport de l'Organe d'appel adopté le 25 avril 1997, section IV ("États-Unis – Chemises et chemisiers de laine").

Communautés européennes, en tant que partie plaignante, que la charge de la preuve incombe, et cette charge ne se déplace pas pendant les travaux du groupe spécial".²⁶

38. Par ailleurs le Groupe spécial *Corée – Produits laitiers* a noté qu'il incombait aux Communautés européennes, en tant que partie plaignante, de fournir un commencement de preuve de violation de l'Accord sur les sauvegardes.²⁷ Selon l'interprétation du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, cela signifiait qu'il incombait à la Corée – en tant que partie défenderesse – de réfuter les éléments de preuve et les arguments des Communautés européennes, après que celles-ci avaient fourni un commencement de preuve, en présentant ses propres éléments de preuve et arguments à l'appui de ce qu'elle affirmait, à savoir que, au moment où elle avait établi sa détermination, elle avait bien respecté les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.²⁸ Le Groupe spécial *Corée – Produits laitiers* a ensuite conclu qu'"[à] la fin de ce processus, c'[était] au Groupe spécial qu'il [appartenait] de peser et d'apprécier les éléments de preuve et les arguments présentés par les deux parties afin d'arriver à des conclusions quant au bien-fondé des allégations des Communautés européennes".²⁹ L'Organe d'appel a confirmé l'application par le Groupe spécial de la charge de la preuve.³⁰

39. Ainsi qu'il sera exposé ci-après, l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas présenté d'éléments de preuve juridiquement suffisants pour établir des éléments *prima facie* à l'appui de leur argumentation. Dans la mesure où les plaignants présentent des allégations qui ne sont pas juridiquement pertinentes et qui ne sont pas accompagnées d'une argumentation adéquate, les États-Unis réfutent de telles allégations.

B. CRITÈRE D'EXAMEN À APPLIQUER AU PRÉSENT DIFFÉREND

40. Le critère d'examen à appliquer dans les affaires de sauvegardes est bien défini. Dans les deux affaires de sauvegardes pour lesquelles des décisions ont été précédemment rendues, *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers* ("*Corée – Produits laitiers*") et *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures* ("*Argentine – Chaussures*"), les groupes spéciaux ont spécifiquement rejeté l'idée selon laquelle ils pourraient procéder à un examen *de novo* de la détermination établie par l'autorité nationale chargée de l'enquête.³¹ Au lieu de cela, le Groupe spécial *Argentine – Chaussures* a indiqué ce qui suit:

notre examen se limitera à une évaluation objective, conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord, de la question de savoir si l'autorité nationale a examiné tous les faits pertinents, y compris chaque facteur énuméré à l'article 4:2 a), de la question de savoir si le rapport publié sur l'enquête donne une explication suffisante de la façon dont les faits étayaient la détermination rendue et, en conséquence, de la question

²⁶ *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, WT/DS98/R, 21 juin 1999, paragraphe 7.24 ("*Corée – Produits laitiers*").

²⁷ Rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.24. Comme l'Organe d'appel l'a noté, "un commencement de preuve, en l'absence de réfutation effective par la partie défenderesse, fait obligation au groupe spécial, en droit, de statuer en faveur de la partie plaignante fournissant le commencement de preuve." *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés*, WT/DS26 et 48/AB/R, rapport de l'Organe d'appel adopté le 13 février 1998, paragraphe 104.

²⁸ Rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.24.

²⁹ Rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.24.

³⁰ *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, WT/DS98/AB/R, rapport de l'Organe d'appel adopté le 14 décembre 1999, paragraphe 150 (rapport de l'Organe d'appel, *Corée – Produits laitiers*).

³¹ Rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.30 ("*Corée – Produits laitiers*"); *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, WT/DS121/R, 25 juin 1999, paragraphe 8.117 ("*Argentine – Chaussures*").

de savoir si la détermination rendue est compatible avec les obligations de l'Argentine au titre de l'Accord sur les sauvegardes.³²

41. Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a examiné la définition du critère d'examen donnée par le Groupe spécial et a conclu que celui-ci avait "correctement" défini ce critère. Comme l'Organe d'appel l'a expliqué,

l'article 11 du Mémoire d'accord et, en particulier, la prescription suivante: "... un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents", énonce le critère d'examen approprié pour déterminer la compatibilité d'une mesure de sauvegarde avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes.³³

42. Les États-Unis font valoir respectueusement que le critère susmentionné est le critère d'examen qu'il convient d'appliquer dans le présent différend au titre de l'article XIX et des dispositions pertinentes de l'Accord sur les sauvegardes. Quant aux déterminations que doit établir l'autorité compétente conformément aux articles 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes, la nature de l'examen effectué par le Groupe spécial est définie par les obligations découlant de ces articles. Concrètement, l'article 3 exige des "conclusions motivées ... sur tous les points de fait et de droit pertinents" et l'article 4 impose "une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés". En conséquence, les conclusions de l'autorité compétente satisfont aux dispositions de l'Accord s'il s'agit de conclusions motivées fondées sur les renseignements obtenus lors de l'enquête et si l'analyse faite par l'autorité compétente justifie le caractère pertinent des facteurs examinés. Le fait qu'un groupe spécial peut aboutir, dans son raisonnement, à des conclusions différentes s'il procède à un examen *de novo* des éléments de preuve n'établit pas qu'il y a une violation de l'Accord si les conclusions de l'autorité compétente sont motivées et fondées sur des facteurs dont le caractère pertinent a été justifié. Pour ce qui est des autres déterminations qui doivent être établies sur la base du rapport de l'autorité compétente, la question est de savoir si le rapport démontre raisonnablement les faits à examiner même lorsqu'une conclusion juridique particulière n'est pas nécessaire.

43. L'avertissement de l'Organe d'appel selon lequel les groupes spéciaux doivent éviter de mener un examen *de novo* des éléments de preuve s'applique également à l'examen par un groupe spécial de la question de savoir si un Membre n'a appliqué des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement conformément à l'article 5:1. Les États-Unis indiquent au paragraphe 210 ci-après le type d'enquête qu'ils jugent approprié au titre de l'article 5:1. Une telle enquête serait fondée sur l'examen de la relation entre, d'une part, le dommage grave ou la menace de dommage grave identifiés par l'autorité compétente du

³² Rapport du Groupe spécial *Argentine - Chaussures*, paragraphe 8.124. De même, le Groupe spécial *Corée – Produits laitiers* (paragraphe 7.30) a conclu ce qui suit:

la fonction du Groupe spécial est d'évaluer objectivement l'examen auquel a procédé l'autorité nationale chargée de l'enquête, ... une évaluation objective comporte un examen qui permette de savoir si [l'Autorité nationale coréenne] avait examiné tous les faits en sa possession ou qu'elle aurait dû obtenir conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes (y compris ceux qui pourraient aller à l'encontre d'une détermination positive conforme à la dernière phrase de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes), si une explication suffisante avait été fournie concernant la manière dont les faits dans leur ensemble étayaient la détermination qui avait été établie et, par voie de conséquence, si la détermination établie était compatible avec les obligations internationales de la Corée.

³³ *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, WT/DS121/AB/R, rapport de l'Organe d'appel adopté le 14 décembre 1999, paragraphe 120 (rapport de l'Organe d'appel, *Argentine - Chaussures*).

Membre et, d'autre part, la nature, la durée et la portée des mesures de sauvegarde appliquées par le Membre.

44. Les arguments de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande sont largement incompatibles avec le critère d'examen énoncé ci-dessus. Ainsi qu'il sera longuement exposé ci-après, une grande partie de leur argumentation cherche simplement à présenter une autre vue des faits et non à démontrer que les constatations établies par les autorités sont d'une manière quelconque contraires aux Accords. Une telle argumentation vise, à tort, à inciter le Groupe spécial à donner une interprétation *de novo* personnelle du dossier.

45. Par ailleurs, au moins à trois reprises, la Nouvelle-Zélande et l'Australie semblent aller plus loin et présentent au Groupe spécial, pour tenter de réfuter les constatations de l'ITC, des éléments de preuve qui n'ont pas été soumis à l'ITC. Aux paragraphes 7.85 et 7.86 de sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande présente la "Figure 5: Indices des prix à l'importation et des prix de gros intérieurs réels de la viande d'agneau" et la "Figure 6: Indices des prix réels (ajustés d'après l'indice des prix à la consommation) de la viande d'agneau sur le marché des États-Unis". Il est indiqué que les sources des deux types d'indices sont, entre autres, les publications *USDA/AMS Red Meat Yearbook* et *"Livestock, Dairy and Poultry" 1997-1999*. La Nouvelle-Zélande ne montre pas comment l'*USDA/AMS Red Meat Yearbook* faisait partie du dossier de l'ITC au moment où elle a établi sa détermination de l'existence d'une menace. De même, au paragraphe 48 de sa première communication écrite, l'Australie présente un graphique intitulé "Prix des agneaux aux États-Unis" et donne comme source le Département de l'agriculture des États-Unis. L'Australie n'indique pas où trouver ces renseignements dans le dossier de l'ITC ni même n'affirme qu'ils faisaient partie du dossier de l'ITC au moment où cette dernière a établi sa détermination de l'existence d'une menace. Dans la mesure où les documents en question ne figuraient pas dans le dossier de l'ITC, l'Australie et la Nouvelle-Zélande essaient de persuader le Groupe spécial d'entreprendre un examen *de novo* des faits sous-jacents et de substituer sa décision à celle de l'autorité nationale chargée de l'enquête. En préconisant cette manière de procéder, l'Australie et la Nouvelle-Zélande rejettent effectivement le critère d'examen qu'elles prétendent approuver.

46. Le Groupe spécial *Corée - Produits laitiers* a souligné que "le Groupe spécial devrait examiner l'analyse effectuée par les autorités nationales *au moment de l'enquête* sur la base des diverses déterminations des autorités nationales et des éléments de preuve qu'il avait rassemblés".³⁴ Le Groupe spécial devrait rejeter tout nouvel élément de preuve que l'Australie et la Nouvelle-Zélande tentent de leur présenter, ainsi que les arguments fondés sur cet élément de preuve.

C. LE RAPPORT DE L'ITC DÉMONTRE BIEN L'EXISTENCE D'UNE "ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES"

47. Tant l'Australie que la Nouvelle-Zélande allèguent que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis n'est pas conforme à l'article XIX du *GATT de 1994* car elle ne constituerait pas une réponse à une "évolution imprévue des circonstances." Les arguments de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande sont sans fondement et devraient être rejetés pour les raisons ci-après.

48. Comme l'Organe d'appel l'a reconnu dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, l'article XIX du *GATT de 1994* n'établit pas des "conditions indépendantes" pour l'application d'une mesure de sauvegarde, mais "décrit certaines circonstances dont l'existence doit effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée".³⁵ Dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, l'Organe d'appel a jugé que la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances" énoncée

³⁴ Rapport du Groupe spécial *Corée - Produits laitiers*, paragraphe 7.55.

³⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine - Chaussures*, paragraphe 92.

à l'article XIX restait en vigueur bien qu'elle ne figure pas dans l'Accord sur les sauvegardes. Le rapport de l'ITC a largement démontré l'existence d'une évolution des circonstances.

49. La partie introductive de l'article XIX a pour objet de faire en sorte que tout accroissement des importations susceptible de causer un dommage grave ou une menace de dommage grave à une branche de production nationale ne soit pas simplement le résultat 1) de réductions tarifaires négociées ou 2) de facteurs dont le Membre de l'OMC participant aux négociations n'avait pas connaissance au moment de la négociation de la concession tarifaire. Ainsi l'évolution imprévue des circonstances inclurait des modifications inattendues du marché par rapport à la situation existant au moment de la négociation de la concession tarifaire. L'évolution des circonstances résumée ci-après, qui a découlé d'une poussée des importations de viande d'agneau à bas prix après 1995, n'avait pas été prévue par les États-Unis lorsqu'ils avaient négocié, dans le cadre du Cycle d'Uruguay, la concession tarifaire relative au produit susmentionné.³⁶

50. Le rapport de l'ITC sur la viande d'agneau a conclu qu'"au cours des dernières années, les conditions de la concurrence tant sur le marché intérieur que sur le marché mondial de la viande d'agneau ont changé sur plusieurs plans importants. De ce fait, ... les transformateurs devront s'adapter à un marché se caractérisant par une concurrence accrue de la viande d'agneau fraîche importée".³⁷ Il n'avait pas été possible, à partir des conditions antérieures du marché, d'anticiper de telles modifications. Le rapport donne une description complète des conditions du marché existant précédemment. Il décrit comment, dans une enquête en matière de droits compensateurs menée en 1981 et portant sur la *viande d'agneau en provenance de la Nouvelle-Zélande*, l'ITC avait constaté l'existence du même produit similaire, mais avait reconnu que "la majeure partie de l'agneau importé à cette époque était expédiée congelée, alors que la quasi-totalité de la viande d'agneau nationale était fraîche ou réfrigérée"³⁸, ce qui n'est pas le cas actuellement.

51. De même, dans une étude réalisée en 1995 sur les conditions de concurrence qui affectaient le secteur de l'agneau, aux États-Unis et à l'étranger, l'ITC avait constaté que les importations avaient peu d'effet pour ce qui était d'évincer la production nationale d'agneau ou de faire baisser les prix, et que les importations constituaient des succédanés imparfaits.³⁹

52. L'étude indiquait des statistiques du Département du commerce des États-Unis qui montraient que de 1990 à 1994, la proportion de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée importée n'avait jamais dépassé 31 pour cent des importations et qu'elle était tombée à 20 pour cent seulement en 1994.⁴⁰ Ainsi, le profil d'évolution antérieur des importations et les tendances enregistrées jusqu'en 1994 n'ont donné aux États-Unis aucune raison de prévoir un accroissement relatif des importations du produit frais ou réfrigéré.

53. Lorsque l'ITC a établi sa détermination en 1999, elle a constaté que, bien que la majeure partie de la viande d'agneau d'origine américaine soit traditionnellement vendue fraîche ou réfrigérée et que la viande importée soit généralement vendue congelée, le produit était de plus en plus importé aux États-Unis à l'état frais ou réfrigéré.⁴¹ En 1998, les exportateurs étrangers dans leur ensemble ont

³⁶ Les États-Unis ont présenté leur première offre de réduction tarifaire concernant la viande d'agneau le 5 mars 1992. Les négociations tarifaires de fond se sont achevées le 15 décembre 1993. La lettre d'accompagnement de l'offre des États-Unis est jointe en tant que pièce n° 9 des États-Unis.

³⁷ Rapport de l'ITC, page I-32.

³⁸ Rapport de l'ITC, page I-10.

³⁹ Rapport de l'ITC, page II-72, citant au n. 173 "*ITC, Lamb Meat: Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*", USITC Inv. No. 332-357, Pub. 2915, août 1995, paragraphes 5-42-43, joint en tant que pièce n° 10 des États-Unis.

⁴⁰ *Id.*, tableau 2-14, page 2-51.

⁴¹ Rapport de l'ITC, page I-11.

prévu que l'accroissement de leurs exportations en 1999 serait en majeure partie dû à une augmentation du volume de viande d'agneau fraîche et réfrigérée exportée.⁴²

54. En résumé, les caractéristiques de la concurrence se sont brusquement modifiées après 1995.

55. Il ressort du dossier de l'ITC que les produits importés et les produits nationaux sont en fait devenus plus similaires au cours de la période visée par l'enquête.⁴³ Non seulement les importations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée en provenance de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie ont pris de l'importance par rapport à celles du produit frais, mais les découpes importées ont augmenté de taille et sont devenues plus comparables aux découpes d'origine nationale.⁴⁴

56. L'ITC recalcule en détail comment le marché américain de la viande d'agneau a soudainement et de manière inattendue changé après 1995. Entre 1993 et 1994, les importations de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande ont diminué.⁴⁵ Par contre, elles ont spectaculairement progressé au cours de la dernière moitié de la période visée par l'enquête.⁴⁶ Comme l'ITC l'a constaté, entre 1995 et 1997 tout particulièrement, les importations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée se sont accrues de 101 pour cent, alors que celles du produit congelé n'ont augmenté que de 11 pour cent au cours de la même période.⁴⁷ L'ITC a en outre constaté qu'un accroissement global des importations de viande d'agneau depuis 1997 a renforcé la part de marché détenue par les importateurs.⁴⁸ Par ailleurs, les exportateurs étrangers ont prévu que l'accroissement de leurs exportations en 1999 serait en majeure partie dû à une augmentation du volume de viande d'agneau fraîche et réfrigérée exportée.⁴⁹

57. Cette modification spectaculaire du profil d'évolution des importations ressort des données de l'ITC concernant les importations provenant d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Plus précisément, l'ITC a constaté que "jusqu'en 1995, la majeure partie de la viande d'agneau importée en provenance d'Australie était congelée. Toutefois depuis 1996, la moitié environ des importations en provenance de ce pays était constituée de viande d'agneau fraîche".⁵⁰ L'ITC a constaté que les importations de découpes non désossées fraîches ou réfrigérées d'origine australienne sont passées de 4,6 millions de livres en 1993 à 8,6 millions en 1997 et que celles de découpes désossées fraîches ou réfrigérées ont considérablement augmenté, passant de 674 000 livres en 1993 à 6,2 millions en 1997.⁵¹ Les exportations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée australienne à destination des États-Unis ont progressé entre 1993 et 1997, avec une hausse prévue de 27 pour cent en 1998 et de 16 pour cent en 1999.⁵²

⁴² Rapport de l'ITC, page I-22.

⁴³ Rapport de l'ITC, page I-22.

⁴⁴ Rapport de l'ITC, page I-23, n. 114.

⁴⁵ Rapport de l'ITC, page II-19, tableau 6.

⁴⁶ La période visée par l'enquête allait du 1^{er} janvier 1993 au 30 septembre 1998. Rapport de l'ITC, pages I-7 et II-18-19. De 1993 à 1997, le volume de viande d'agneau importée a progressé de 47 pour cent, avec une augmentation de 131 pour cent en valeur. Le volume et la valeur des importations de la période intermédiaire de 1997 à la période intermédiaire de 1998 ont augmenté de 19 et de 8 pour cent respectivement. Rapport de l'ITC, page II-18.

⁴⁷ Rapport de l'ITC, page I-31.

⁴⁸ Rapport de l'ITC, page I-31.

⁴⁹ Rapport de l'ITC, page I-22, n. 113, citant les tableaux 24-25 et 29-30, pages II-40 et II-47-48.

⁵⁰ Rapport de l'ITC, pages I-31 et I-32.

⁵¹ Rapport de l'ITC, page II-20.

⁵² Rapport de l'ITC, page II-40, n. 124, citant l'édition d'octobre 1998 d'*Australian Meat & Livestock Review*, qui indiquait ce qui suit: "Les trois derniers mois ont été spectaculaires pour les importations d'agneau aux États-Unis. En septembre, 1 683 tonnes d'agneau ont été exportées, chiffre mensuel le plus élevé jamais enregistré à l'exportation." ... Selon l'édition de novembre 1998, les exportations australiennes d'agneau à

58. De même, les exportations néo-zélandaises de viande d'agneau à destination des États-Unis sont passées de 17 millions de livres en 1993 à 26 millions en 1997⁵³ et l'ITC a conclu qu'"une part croissante des importations américaines de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande était constituée de produits frais".⁵⁴ Les découpes non désossées fraîches ou réfrigérées représentaient 19 pour cent du volume importé en 1997, contre 10 pour cent en 1993.⁵⁵ La part des découpes désossées fraîches ou réfrigérées dans les importations totales est passée de 5 pour cent en 1993 à 11 pour cent en 1997.⁵⁶ Inversement, les importations de découpes non désossées congelées sont tombées de 64 à 58 pour cent au cours de la période considérée et celles de découpes désossées congelées ont chuté de 19 pour cent à 10 pour cent.⁵⁷

59. En résumé, les études de l'ITC portant sur la période allant jusqu'à 1995 ont montré que la viande d'agneau importée jusqu'à cette date ne faisait qu'une concurrence limitée aux produits nationaux. Le rapport sur les mesures de sauvegarde établi par l'ITC en 1999 reconnaît que les conditions se sont modifiées de manière notable et inattendue après 1995. La nature changeante des importations de viande d'agneau indique que ces importations font de plus en plus concurrence au produit national et rognent la part de marché détenue par la branche de production nationale. Cette situation ne fera qu'empirer dans l'immédiat.⁵⁸

60. Les constatations de l'ITC démontrent en fait l'existence de circonstances qui constituent une évolution imprévue et les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande selon lesquelles la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis n'est pas conforme à la disposition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" énoncée à l'article XIX:1 a) sont par conséquent sans fondement.

D. ALLÉGATIONS DE L'AUSTRALIE ET DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE AU TITRE DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

1. L'ITC a constaté à juste titre que la branche de production nationale était constituée d'entreprises ayant des intérêts économiques mutuels dans une chaîne de production continue

a) Les arguments des plaignants dénaturent la base sur laquelle l'ITC se fonde pour définir la branche de production nationale

61. L'Australie et la Nouvelle-Zélande font valoir à tort que l'ITC a indûment constaté que la branche de production nationale comprenait les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants, ainsi que les conditionneurs et les transformateurs ("dépeceurs") de viande d'agneau.⁵⁹ Premièrement, la majorité des commissaires de l'ITC ont défini le produit "similaire" comme étant la viande d'agneau. Certes, deux commissaires ont constaté que les produits similaires ou directement concurrents comprenaient les agneaux vivants, mais la définition de la branche donnée par la majorité – qui fait l'objet des objections des plaignants – n'est pas fondée sur une telle constatation. Ainsi, les arguments

destination de l'Amérique du Nord étaient supérieures au niveau d'octobre de 1997 d'une marge stupéfiante de 41,4 pour cent."

⁵³ Rapport de l'ITC, page II-43, n. 138, citant les statistiques officielles du Département du commerce des États-Unis.

⁵⁴ Rapport de l'ITC, page II-43.

⁵⁵ Rapport de l'ITC, page II-43.

⁵⁶ Rapport de l'ITC, page II-43.

⁵⁷ Rapport de l'ITC, page II-43, citant les statistiques du Département du commerce des États-Unis.

⁵⁸ Rapport de l'ITC, page I-22.

⁵⁹ Rapport de l'ITC, page I-13.

très étoffés de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande selon lesquels les agneaux vivants n'étaient pas des produits "similaires ou directement concurrents" par rapport à la viande d'agneau⁶⁰ sont simplement inappropriés.

62. La majorité des commissaires de l'ITC ont examiné la question de savoir s'il fallait inclure les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants dans la branche conformément à l'approche traditionnellement adoptée par l'ITC pour définir les branches de production de produits transformés comme la viande d'agneau. Cette approche consiste à examiner 1) s'il existe une chaîne continue de production allant du produit brut au produit transformé et 2) s'il existe entre les éleveurs et les transformateurs une concordance substantielle d'intérêts économiques.⁶¹ En l'espèce, la majorité a constaté que la branche de production nationale de viande d'agneau comprenait les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants ainsi que les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau.⁶²

63. Ainsi, la question pertinente n'est pas de savoir si les agneaux vivants sont des produits "similaires ou directement concurrents" par rapport à la viande d'agneau, mais de savoir si la majorité des commissaires de l'ITC a constaté à juste titre que les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs constituaient la branche nationale produisant la viande d'agneau. Avant d'aborder la question juridique de savoir si l'ITC a correctement défini les divers segments de la branche de production de viande d'agneau ("ensemble des producteurs" comme énoncé à l'article 4:1 c)), il convient d'examiner l'analyse factuelle effectuée par les commissaires, qui est occultée dans les arguments des plaignants.

64. Les éléments de preuve ont clairement établi l'existence d'une chaîne continue de production allant du produit brut, les agneaux vivants, au produit transformé, la viande d'agneau.⁶³ Particulièrement aux États-Unis, "la plupart" des moutons et des agneaux sont des animaux de boucherie élevés principalement pour la production d'agneaux destinés à l'abattage.⁶⁴ L'expression "la plupart", ainsi qu'il sera exposé ci-après, sous-estime largement la situation. L'ITC a constaté qu'à l'exception des agneaux maintenus sur l'exploitation à des fins de reproduction, la quasi-totalité des agneaux de boucherie étaient expédiés en automne aux engraisseurs, qui les engraisaient pendant une période comprise entre 30 et 120 jours et les expédiaient ensuite aux conditionneurs pour l'abattage.⁶⁵ Les conditionneurs transformaient ensuite l'agneau en découpes de gros, en découpes de demi-gros ou en découpes pour la vente au détail, ou expédiaient les carcasses aux dépeceurs qui assurent une fonction de transformation similaire.⁶⁶ Les découpes étaient ensuite vendues à des grossistes qui n'étaient pas des dépeceurs ou à des magasins de vente au détail.⁶⁷ La Commission a explicitement indiqué que cette chaîne de production ne donnait qu'un produit fini, la viande d'agneau.⁶⁸

65. Pour déterminer la branche de production nationale, l'ITC a également constaté l'existence d'éléments de preuve démontrant une concordance d'intérêts économiques entre les éleveurs et les transformateurs. La valeur ajoutée produite par les éleveurs et les engraisseurs (c'est-à-dire la valeur des agneaux vivants prêts pour l'abattage) représentait près de 88 pour cent du prix de gros final de la viande d'agneau.⁶⁹ En conséquence, les conditionneurs et les dépeceurs pourraient largement être considérés comme des finisseurs de produits dont la plus grande partie de la valeur avait déjà été créée

⁶⁰ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.41 à 7.52; première communication écrite de l'Australie, paragraphes 108 à 118.

⁶¹ Rapport de l'ITC, page I-12.

⁶² Rapport de l'ITC, page I-13.

⁶³ Rapport de l'ITC, page I-13.

⁶⁴ Rapport de l'ITC, page II-4.

⁶⁵ Rapport de l'ITC, page I-13.

⁶⁶ Rapport de l'ITC, pages I-13 et II-14.

⁶⁷ Rapport de l'ITC, pages I-13 et II-15.

⁶⁸ Rapport de l'ITC, pages I-13, n. 44 et II-15.

⁶⁹ Rapport de l'ITC, pages I-8, I-9 et II-12.

par les éleveurs et les engraisseurs. Les activités de conditionnement et de dépeçage seraient donc considérablement affectées par l'offre d'agneaux vivants produits par les éleveurs et les engraisseurs et par la qualité de ces animaux.⁷⁰

66. L'ITC a constaté que l'intégration verticale de la branche étayait également la constatation de l'existence d'une concordance d'intérêts économiques entre les différents segments.⁷¹ Il existe par exemple des éleveurs qui transforment la viande d'agneau. Ces éleveurs exercent à la fois des activités d'engraissement et d'abattage.⁷² Un important conditionneur possède également une entreprise d'engraissement.⁷³ En outre, certains producteurs d'agneaux demeurent propriétaires de leurs animaux en les faisant engraisser à titre onéreux dans un parc d'engraissement ou en établissant un type quelconque de partenariat avec le propriétaire du parc d'engraissement.⁷⁴ Ainsi, les producteurs d'agneaux ont un intérêt direct dans les activités d'abattage étant donné que, selon les estimations, 70 ou 80 pour cent des agneaux abattus se trouvent dans des parcs d'engraissement.⁷⁵ Aucun représentant de l'un des quatre segments n'a témoigné devant l'ITC que les intérêts économiques des conditionneurs et des dépeceurs étaient différents de ceux des éleveurs et des engraisseurs.⁷⁶ Par ailleurs, le prix de la viande d'agneau affecte de manière similaire les quatre segments.⁷⁷

67. Comme l'ITC l'a constaté, il ressort de ce qui précède que lorsque les transformateurs obtenaient des bons résultats, les éleveurs et les engraisseurs en bénéficiaient également, mais que lorsque les transformateurs étaient confrontés à une baisse des prix, ils la répercutaient sur les engraisseurs puis sur les éleveurs, et tout le monde pâtissait dans une certaine mesure de la situation.⁷⁸ Les fluctuations des prix de détail sont répercutées en amont de la chaîne de production⁷⁹ et le prix de la viande d'agneau affecte de la même façon les quatre segments de la branche.⁸⁰ Dans la présente affaire, à la fin de la période considérée, les quatre segments ont tous subi des effets financiers défavorables et enregistré un recul notable de la valeur unitaire de leurs ventes.⁸¹ Ainsi, un éleveur a témoigné devant la Commission que la baisse des prix à l'importation contraignait les transformateurs à réduire les prix des carcasses qu'ils achetaient aux conditionneurs, lesquels devaient à leur tour abaisser les prix qu'ils payaient aux parcs d'engraissement pour les agneaux vivants.⁸² Selon l'éleveur susmentionné, les exploitants de parcs d'engraissement, qui avaient vendu leurs agneaux au printemps 1998 à un prix inférieur à celui qu'ils avaient payé en automne 1997, avaient dû réduire le prix qu'ils pouvaient payer en automne 1998. Ainsi, la baisse des prix à l'importation "contraignait l'ensemble des producteurs nationaux de viande d'agneau à réduire substantiellement par vagues successives les prix qu'ils pouvaient payer pour les agneaux".⁸³

⁷⁰ Rapport de l'ITC, page I-13.

⁷¹ Rapport de l'ITC, page I-13.

⁷² Rapport de l'ITC, page II-12.

⁷³ Rapport de l'ITC, page I-14.

⁷⁴ Rapport de l'ITC, page II-12.

⁷⁵ Rapport de l'ITC, page II-24.

⁷⁶ Rapport de l'ITC, page I-14.

⁷⁷ Rapport de l'ITC, page I-14.

⁷⁸ Rapport de l'ITC, page I-14.

⁷⁹ Rapport de l'ITC, page II-66.

⁸⁰ Rapport de l'ITC, page I-13.

⁸¹ Rapport de l'ITC, page I-14.

⁸² Rapport de l'ITC, page I-14, n. 50.

⁸³ Rapport de l'ITC, page I-14, n. 50.

- b) Une définition du terme "producteur" qui englobe toutes les entreprises ayant des intérêts économiques concordants dans une chaîne de production continue est conforme aux dispositions relatives aux mesures de sauvegarde

68. Les États-Unis soutiennent que lorsque le produit en cause est un produit transformé, le terme non défini "producteur", tel qu'il est employé à l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, peut être correctement interprété comme visant également les éleveurs/engraisers lorsqu'il existe une telle chaîne de production continue et une telle concordance d'intérêts. À l'article 4:1 c), l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

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

69. Lorsque cette relation intégrale existe entre les éleveurs d'un produit brut et les finisseurs de ce produit, le fait de considérer ces éleveurs et ces finisseurs comme des producteurs du produit fini est compatible avec le contexte de cette disposition aussi bien qu'avec l'objet et le but de l'Accord sur les sauvegardes.⁸⁴ La définition du "producteur" donnée à l'article 4 offre une base pour l'analyse du dommage prévue à cet article. Le terme "producteur" doit donc être interprété dans le contexte dans lequel l'analyse requise du dommage pourra être effectuée. L'Accord présuppose que l'autorité compétente sera en mesure d'examiner "tous les facteurs pertinents" qui influent sur la situation d'une branche de production.⁸⁵ Restreindre la définition du terme "producteur" à ceux qui ne produisent qu'une valeur ajoutée limitée aux derniers stades d'un processus qui fonctionne comme une chaîne continue de production donnerait une définition artificielle de la "branche de production nationale" et ferait forcément obstacle à une telle analyse. Il en est particulièrement ainsi lorsque, comme c'est le cas ici, il existe une forte intégration entre les entreprises à différents stades de la chaîne continue de production.

70. Par ailleurs, le fait de ne pas inclure ceux qui ont des intérêts concordants dans une chaîne continue de production compromettrait l'objet explicite de l'Accord qui est de faciliter l'ajustement et de faire en sorte que les mesures de sauvegarde n'échappent pas au contrôle du régime multilatéral. Lorsqu'il existe une telle intégration et une telle concordance d'intérêts, l'incidence totale des importations sera ressentie à tous les niveaux de la chaîne de production et les mesures dont bénéficient les finisseurs du produit profiteront également à ceux qui se trouvent aux premiers stades de la production. Permettre que les entreprises qui interviennent aux premiers stades de la production bénéficient de tels avantages sans inclure leurs activités dans l'analyse du dommage reviendrait à autoriser les Membres à recourir à des mesures de sauvegarde pour faciliter l'ajustement hors du cadre de l'Accord sur les sauvegardes et délimiterait artificiellement les effets réels de l'accroissement des importations. À l'inverse, les mesures correctives ne visant que les effets des importations sur un élément d'une chaîne continue de production ne conviendraient pas pour "prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement" au sens de l'article 5:1, vu que les ajustements effectués par un seul segment de la chaîne de production ne l'isoleraient pas des effets de l'accroissement des importations sur d'autres segments. Les États-Unis n'allèguent certes pas que l'Accord impose

⁸⁴ Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, paragraphe 93 (interprétation de l'expression "accroissement des importations" compte tenu de l'emploi du terme "urgence" dans le titre de l'article XIX).

⁸⁵ Accord sur les sauvegardes, article 4:2 a).

nécessairement une analyse, mais ils estiment qu'une telle analyse est certainement autorisée par l'emploi dans l'Accord du terme non défini "producteur."

71. La définition de la branche de production nationale donnée par l'ITC est également compatible avec la jurisprudence du GATT. La définition de la branche de production nationale au titre de l'article VI de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* a été traitée dans le rapport du Groupe spécial du GATT *Nouvelle-Zélande – Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande*.⁸⁶ Dans ce rapport, le Groupe spécial a rejeté l'argument de la Nouvelle-Zélande selon lequel la branche de production nationale était structurée de telle manière qu'il existait quatre catégories distinctes de transformateurs, qui, aux fins de la détermination du préjudice, devraient être examinées séparément.⁸⁷ Le Groupe spécial a conclu, au contraire, que l'argument n'était pas valable et que "c'était ... d'après l'état de santé général de la production néo-zélandaise de transformateurs que l'on devait juger si les importations faisant l'objet d'un dumping causaient un préjudice".⁸⁸ La définition de la branche de production donnée dans l'Accord sur les sauvegardes pourrait de même être interprétée comme étant applicable au type de relation verticale existant entre les quatre secteurs de la branche qui produisent ensemble la viande d'agneau américaine. Le Groupe spécial *Nouvelle-Zélande – Transformateurs électriques* a jugé particulièrement convaincant le fait que "chaque segment de production contribuait à la viabilité et à la rentabilité globales d'un fabricant de transformateurs".⁸⁹ La même analyse s'applique dans la présente affaire vu que l'ITC a explicitement constaté l'existence d'une chaîne continue de production dans la branche allant du produit brut au produit transformé, chaque segment de la branche contribuant au produit fini principal, la viande d'agneau.⁹⁰ Le Groupe spécial a constaté que fonder ce jugement sur d'autres bases:

donnerait la possibilité d'accorder, par le biais de droits antidumping, une aide à certaines lignes de production d'une branche ou d'une entreprise particulière, notion qui serait en contradiction flagrante avec le concept de production nationale de l'article VI dans une affaire comme celle à l'examen où aussi bien l'exportateur finlandais que la branche de production néo-zélandaise fabriquent des transformateurs de distribution et des transformateurs d'alimentation.⁹¹

72. Le rapport non adopté du Groupe spécial du GATT *Canada – Institution de droits compensateurs à l'importation de viande de bœuf destinée à la transformation en provenance de la CEE* sur lequel la Nouvelle-Zélande s'appuie est inapproprié car il n'a jamais été adopté par les Parties contractantes et ne peut donc pas être considéré comme faisant partie de la jurisprudence dont il serait tenu compte, comme le prévoyaient les Membres de l'OMC, dans les procédures engagées au titre du Mémoire d'accord.⁹² En outre, les facteurs pris en compte par le Groupe spécial *Canada - Viande de bœuf destinée à la transformation* offrent un contraste frappant avec ceux qui caractérisent la présente affaire. Le Groupe spécial a constaté ce qui suit:

⁸⁶ Nouvelle-Zélande – Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande, L/5814, IBDD, S32/57 (adopté le 18 juillet 1985) ("Nouvelle-Zélande - Transformateurs électriques").

⁸⁷ Rapport du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande - Transformateurs électriques*, paragraphe 4.6.

⁸⁸ Rapport du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande - Transformateurs électriques*, paragraphe 4.6.

⁸⁹ Rapport du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande - Transformateurs électriques*, paragraphe 4.6.

⁹⁰ Rapport de l'ITC, page I-13, n. 44 et page II-15.

⁹¹ Rapport du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande - Transformateurs électriques*, paragraphe 4.6.

⁹² *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, WT/DS8/DS10/DS11/R, 11 juillet 1996, paragraphe 6.18. Le Groupe spécial a indiqué qu'il n'était pas nécessaire de tenir compte d'un rapport de groupe spécial non adopté car il ne constituait pas une "pratique ultérieure".

Au Canada, l'intégration verticale entre les fournisseurs de bétail et les entreprises qui se chargent de l'abattage et du désossage est minime. Ces opérations sont parfois exécutées par des entreprises intégrées, et parfois par des entreprises distinctes. Les entreprises canadiennes de ce secteur n'étaient pas partie à la procédure et n'ont pas pris position sur la question du préjudice important.⁹³

73. Par contre, les entreprises représentant l'ensemble des quatre segments de la branche de production nationale se sont jointes à la pétition et ont appuyé la demande d'application d'une mesure de protection dans le cadre de l'enquête en matière de sauvegardes. Par ailleurs, la branche de production nationale de viande d'agneau est verticalement intégrée de sorte qu'il est pour ainsi dire impossible d'en analyser chaque segment en se concentrant sur un seul secteur. Les éleveurs, par exemple, exercent plusieurs activités de production d'ovins telles que l'engraissement et l'abattage d'agneaux.⁹⁴ Un important conditionneur américain possède aussi en même temps une entreprise de dépeçage et une entreprise qui engraisse des agneaux (Superior Farms).⁹⁵ Certains producteurs d'agneaux demeurent propriétaires de leurs animaux en les faisant engraisser à titre onéreux dans un parc d'engraissement ou en établissant un type quelconque de partenariat avec le propriétaire du parc d'engraissement.⁹⁶ En conséquence, les activités d'élevage/d'engraissement ne pourraient être classées séparément dans l'une ou l'autre des catégories.⁹⁷ Ces faits montrent que la branche de production est si fortement intégrée qu'il est impossible de ne tenir compte que d'un secteur du processus de production. Vu l'impossibilité de dissocier les différents secteurs qui produisent le produit similaire, à savoir la viande d'agneau, il est nécessaire que la définition de la branche de production nationale englobe les quatre segments qui contribuent à la production du produit similaire.

74. De même, la référence de la Nouvelle-Zélande à l'affaire *États-Unis - Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin*⁹⁸, dans laquelle a été examinée la définition de la branche de production nationale au titre de l'article 6:5 de l'Accord sur les subventions, est hors de propos. Dans cette affaire, le Groupe spécial a constaté que le vin et le raisin n'étaient pas des produits "similaires" et que les producteurs de raisin ne faisaient pas partie de la même branche de production nationale que les producteurs de vin. Il a estimé que même s'il y avait une relation étroite entre la production de raisin et celle de vin, il existait en réalité aux États-Unis deux branches de production distinctes.⁹⁹ Il s'est appuyé sur le fait que, lors d'une enquête relative à l'opportunité d'imposer des droits compensateurs sur des importations de vin, l'ITC avait constaté qu'il n'y avait pas lieu d'inclure les producteurs de raisin dans la branche de production nationale.¹⁰⁰ L'ITC avait refusé d'inclure les producteurs de raisin vu que 42 à 55 pour cent seulement du raisin étaient utilisés dans la production de vin et qu'il existait d'autres marchés importants pour le raisin (par exemple raisin de table et raisins secs).¹⁰¹ Par contre, la quasi-totalité des agneaux de boucherie sont destinés à la production de viande d'agneau¹⁰², qui demeure substantiellement le même produit pendant la transformation et n'est jamais transformée en un article différent.

⁹³ Rapport du Groupe spécial *Canada - Viande de bœuf destinée à la transformation*, paragraphe 2.6.

⁹⁴ Rapport de l'ITC, page I-14, n. 46 et page II-12.

⁹⁵ Rapport de l'ITC, page I-14, n. 47.

⁹⁶ Rapport de l'ITC, page II-12.

⁹⁷ Rapport de l'ITC, page II-29, n. 89.

⁹⁸ États-Unis - Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin, IBDD, S39/490 (adopté le 28 avril 1992) ("Vin - Raisin").

⁹⁹ Rapport du Groupe spécial *Vin - Raisin*, paragraphe 4.3.

¹⁰⁰ Rapport du Groupe spécial *Vin - Raisin*, paragraphe 4.4.

¹⁰¹ *Certain Table Wine From France and Italy*, Inv. Nos. 701-TA-210 et 211 (Preliminary) USITC Pub. No. 1502 (mars 1984), page 9, document joint en tant que pièce n° 11 des États-Unis.

¹⁰² Rapport de l'ITC, page II-4.

75. Comme l'ITC l'a constaté, bien que certaines races soient élevées pour un double usage (laine et viande), les agneaux sont dans leur très grande majorité élevés pour la viande et non pour la laine.¹⁰³ En 1997, le ratio des ventes nettes/recettes provenant des agneaux destinés à l'abattage ou à l'engraissement, par rapport aux ventes nettes/recettes obtenues par les éleveurs américains de tout autre article y compris la laine, s'élevait à 84,6 pour cent en 1997, à 86,8 pour cent pendant la période intermédiaire de 1997 et à 88,9 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998.¹⁰⁴ De tels ratios montrent que, contrairement à la situation existant dans l'affaire *Vin - Raisin*, le secteur de l'agneau est pour ainsi dire complètement consacré à la production d'agneaux de boucherie.

76. En bref, les faits dont il est constaté qu'ils ne figurent pas dans les affaires *Canada - Viande de bœuf destinée à la transformation* et *Vin - Raisin* sont précisément ceux qui sont présents en l'occurrence. La définition de la branche de production donnée par l'ITC est fondée sur des facteurs pertinents. Elle est réaliste et conforme à l'objet explicite de l'Accord sur les sauvegardes et aux affaires précédentes.

2. La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave établie par l'ITC est pleinement compatible avec les prescriptions de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes

a) Vu qu'ils ne prennent pas en considération les constatations établies par l'ITC, les plaignants n'établissent pas *prima facie* que la détermination de l'ITC était contraire à des prescriptions de l'OMC

77. Conformément à l'article 4:2 a) de l'Accord, l'ITC a évalué "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche". Cette détermination montre clairement pourquoi l'ITC a constaté, conformément à l'article 4:2 b), "sur la base d'éléments de preuve objectifs, l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave ou la menace de dommage grave". Cependant, dans leurs arguments concernant cette conclusion, la Nouvelle-Zélande et l'Australie n'établissent pas *prima facie* que la détermination de l'ITC était contraire à ces dispositions. Ces pays ne tiennent pas compte des constatations effectivement établies par l'ITC et des décisions de l'Organe d'appel concernant les éléments nécessaires d'une analyse du dommage effectuée au titre de l'Accord sur les sauvegardes.

78. Contrairement aux mémoires présentés par les Membres plaignants, les constatations établies dans cette affaire par l'autorité compétente sont conformes à l'affirmation récente de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, selon laquelle les données récentes sont les plus probantes en ce qui concerne la question de savoir si un produit "est importé" en quantités tellement accrues ... qu'il cause ou menace de causer un dommage grave.¹⁰⁵ L'essentiel de la détermination de l'existence d'une menace établie par l'ITC repose sur des éléments de preuve du dossier de l'ITC qui étayaient quatre constatations principales:

79. Premièrement, il y a eu une poussée des importations de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande à la fin de la période visée par l'enquête et ce phénomène devait, selon les prévisions, se poursuivre au-delà de ladite période jusqu'en 1999.

80. Deuxièmement, la composition des importations de viande d'agneau s'est modifiée au cours de l'enquête, passant de la viande congelée à la viande fraîche/réfrigérée et des découpes de petite taille aux découpes de grande taille, l'état du produit importé et la taille des découpes étant très similaires à ceux de la viande produite et commercialisée par les producteurs nationaux. Il était prévu

¹⁰³ Rapport de l'ITC, page II-4.

¹⁰⁴ Rapport de l'ITC, page II-26.

¹⁰⁵ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine - Chaussures*, paragraphes 130 et 131.

que cette tendance, qui plaçait de plus en plus les importations en concurrence directe avec la production nationale, se poursuivrait jusqu'en 1999.

81. Troisièmement, cette poussée des importations, ainsi que la modification de la gamme de produits importés, a entraîné une baisse des prix intérieurs de la viande d'agneau. Le fait que la demande nationale d'agneau s'était stabilisée depuis 1996 et que les éleveurs et producteurs nationaux étaient dans l'incapacité à court terme de réduire la production signifiait qu'un accroissement de l'offre ferait baisser les prix à court terme. Les prix de la viande d'agneau ont fortement diminué en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 et, comme l'ITC l'a constaté, ces tendances se maintiendraient.

82. Quatrièmement, les indicateurs économiques relatifs à la santé de la branche de production nationale se sont stabilisés en 1996 après l'abrogation de la Loi sur la laine, mais ils se sont considérablement détériorés en 1997 et en 1998 avec la poussée des importations et cette détérioration devait, selon les prévisions, se poursuivre jusqu'en 1999. En particulier, la rentabilité de la branche a fortement baissé en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998.

83. Les premières communications de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande n'ont pas contesté ces éléments essentiels. Les constatations ci-dessus ont amené l'ITC à conclure que la branche de production nationale de viande d'agneau était menacée d'un dommage grave en raison d'un accroissement des importations et que le dommage grave était imminent. Comme le montre ce résumé, bien que l'examen de l'ITC porte sur les importations et la situation de la branche de production nationale entre 1993 et 1997 et pendant la période intermédiaire comprise entre janvier et septembre 1998, sa détermination s'est essentiellement fondée sur les données les plus récentes, à savoir celles qui se rapportent à 1997 et à la période intermédiaire de 1998. Par contre, les arguments des Membres plaignants sont centrés sur ce qu'ils considèrent comme étant la principale raison des perturbations enregistrées dans la branche pendant la période entière, c'est-à-dire de 1993 jusqu'à la période intermédiaire de 1998, et ne font aucune mention de la modification des effets des importations sur laquelle l'ITC s'est fondée. Une telle analyse, si elle était adoptée par une administration, pourrait bien être exclue au titre de l'Accord, compte tenu de l'avertissement donné par l'Organe d'appel dans la décision concernant l'affaire *Argentine - Chaussures*, à savoir qu'une analyse du dommage doit examiner l'évolution soudaine et récente des circonstances. En tout état de cause, les autres analyses proposées par la Nouvelle-Zélande et l'Australie ne sont guère nécessaires.

84. Comme l'ITC l'a constaté, les données du dossier ont démontré l'existence d'une poussée des importations en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, par rapport aux années antérieures de la période visée par l'enquête. L'ITC a constaté que les importations s'étaient accrues de 19 pour cent en 1997 par rapport à la même période de l'année précédente et de 19 pour cent au cours des neuf premiers mois de 1998 par rapport à la même période de l'année précédente.¹⁰⁶ L'accroissement constaté en 1997 et en 1998 contrastait fortement avec les niveaux des importations des années 1993 à 1995, période pendant laquelle ces niveaux étaient relativement stables. En réalité, les importations ont reculé entre 1993 et 1994.¹⁰⁷ L'ITC a constaté que la part du marché intérieur détenue par les importations a plus que doublé au cours de la période visée par l'enquête, l'accroissement étant survenu surtout en 1997 et en 1998.¹⁰⁸ La part de marché détenue par les importations (mesurées en volume) était comprise entre 11,2 et 16,6 pour cent de 1993 à 1996, puis a considérablement augmenté, passant à 19,7 pour cent en 1997 et à 23,3 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998.¹⁰⁹ Ainsi, les importations de viande d'agneau et la part du marché national détenue par les importations ont enregistré une forte hausse en 1997 (19 pour cent) et à nouveau pendant la période

¹⁰⁶ Rapport de l'ITC, pages I-15 et I-23.

¹⁰⁷ Rapport de l'ITC, page I-15.

¹⁰⁸ Rapport de l'ITC, page I-24.

¹⁰⁹ Rapport de l'ITC, page I-18.

intermédiaire de 1998 (19 pour cent également) (par rapport à la période intermédiaire de 1997). Les entreprises australiennes et néo-zélandaises ont prévu que leurs exportations à destination des États-Unis continueraient à progresser fortement en 1999 et que leurs exportations de viande d'agneau à destination des États-Unis dépasseraient le niveau de 1998 de 21 pour cent¹¹⁰, niveau qui est presque le double du niveau de 1995. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne contestent aucune de ces constatations.

85. Bien qu'elles essaient de décrire le marché comme étant un marché sur lequel leurs producteurs servent une clientèle différente de celle des producteurs nationaux, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne contestent pas les constatations qui ont amené l'ITC à établir qu'il existe une convergence croissante des produits nationaux et des produits importés sur le marché américain. Comme l'ITC l'a constaté, traditionnellement, la quasi-totalité de la viande d'agneau nationale est vendue à l'état frais ou réfrigéré, la majeure partie du produit importé étant à l'état congelé.¹¹¹ L'ITC a cependant constaté que la composition des importations de viande d'agneau s'était modifiée au cours de la période visée par l'enquête, passant de la viande congelée à la viande fraîche/réfrigérée et des découpes de petite taille à des découpes de grande taille, la conséquence étant que le produit importé est devenu de plus en plus similaire au produit national.¹¹² L'ITC a constaté que l'accroissement des importations observé entre 1995 et 1997 était en grande partie dû aux importations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée, qui ont augmenté de 101 pour cent au cours de cette période, contre 11 pour cent pour les importations de viande congelée.¹¹³ Le rapport de l'ITC a montré que depuis 1996, la majeure partie de la viande d'agneau importée en provenance d'Australie était fraîche ou réfrigérée¹¹⁴; il a également montré qu'une part croissante des importations en provenance de Nouvelle-Zélande était constituée de viande fraîche ou réfrigérée.¹¹⁵ Par ailleurs, les exportateurs étrangers ont indiqué à l'ITC que l'accroissement des exportations enregistré en 1999 était en majeure partie dû aux exportations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée.¹¹⁶ Par ailleurs, l'ITC a constaté que, alors que les carcasses d'agneaux d'origine nationale et les découpes obtenues à partir de ces carcasses étaient généralement de plus grande taille que les découpes importées¹¹⁷, les découpes importées ont augmenté de taille et sont devenues de plus en plus comparables aux découpes d'origine nationale au cours de la période visée par l'enquête.¹¹⁸

86. De même, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne font presque pas mention des constatations de l'ITC concernant les effets récents des importations, effets ayant probablement entraîné une baisse des prix. Bien que soutenant que la branche américaine connaît une régression de longue durée en raison de l'affaiblissement de la demande de viande d'agneau, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne contestent pas la constatation de l'ITC selon laquelle la demande s'est stabilisée depuis 1996. Elles ne contestent pas non plus le fait qu'à court terme, les éleveurs et les engraisseurs américains ne peuvent pas réduire la production. Cette situation de concurrence découle des caractéristiques propres à la branche de production de viande d'agneau – notamment au fait que le cycle de croissance relativement long des agneaux limite l'aptitude des éleveurs et des engraisseurs à réduire la production à court terme, que les agneaux de boucherie sont destinés à une utilisation principale, à savoir la production de viande, et ne peuvent pas servir à d'autres fins et qu'un agneau doit être abattu peu de temps après avoir atteint la maturité quel que soit le prix du marché.¹¹⁹ L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne

¹¹⁰ Rapport de l'ITC, page I-23.

¹¹¹ Rapport de l'ITC, page I-22.

¹¹² Rapport de l'ITC, page I-22.

¹¹³ Rapport de l'ITC, page I-22.

¹¹⁴ Rapport de l'ITC, page II-16.

¹¹⁵ Rapport de l'ITC, page II-43.

¹¹⁶ Rapport de l'ITC, page I-22.

¹¹⁷ Rapport de l'ITC, page II-8

¹¹⁸ Rapport de l'ITC, pages I-22-23.

¹¹⁹ Rapport de l'ITC, page I-22.

contestent pas l'idée selon laquelle, dans ces conditions, un accroissement de l'offre exercera une pression à la baisse sur les prix nationaux.

87. L'Australie et la Nouvelle-Zélande confirment¹²⁰, plutôt qu'elles ne contestent, le fait que les prix ont baissé pendant la période où une poussée des importations a été observée. L'ITC a constaté que les prix des divers produits à base de viande d'agneau ont fortement diminué à partir du milieu de 1997. Au cours du deuxième semestre de 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, les prix de plusieurs produits étaient inférieurs de 20 pour cent ou plus aux prix observés pendant les mêmes trimestres de 1996 et au début de 1997.¹²¹ La détermination établie par l'ITC a en outre fait ressortir la corrélation entre cette baisse des prix et la pression exercée sur les prix par l'accroissement des importations. Comme l'ITC l'a constaté, même si les découpes de viande d'agneau importée ont augmenté de taille et que les expéditions de découpes fraîches ou réfrigérées n'ont cessé de progresser, les valeurs unitaires et les prix des importations en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie ont diminué de la période intermédiaire de 1997 à la période intermédiaire de 1998. Les valeurs unitaires et les prix des produits nationaux ont également baissé.¹²² Les données de prix rassemblées par l'ITC pour les différentes découpes ont montré que les importations se vendaient à un prix largement inférieur à celui des produits nationaux au cours de la plupart des trimestres, souvent avec une différence de plus de 20 pour cent.¹²³

88. L'ITC a par ailleurs constaté que les résultats financiers dans tous les segments de la branche s'étaient considérablement détériorés en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, et a attribué cet affaiblissement en grande partie à la baisse des prix provoquée par l'accroissement des importations.¹²⁴ Elle a constaté que le revenu d'exploitation de la plupart des conditionneurs et des dépeceurs était tombé, en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, au point le plus bas de la période visée par l'enquête.¹²⁵ Elle a constaté que les engraisseurs, après avoir été bénéficiaires en 1995 et en 1996, avaient été déficitaires en 1997, leurs pertes ayant été substantielles pendant les neuf premiers mois de 1998.¹²⁶ Elle a constaté que les éleveurs dans leur ensemble avaient connu un niveau de rentabilité plus faible en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, et qu'un nombre notable d'éleveurs avaient travaillé à perte au cours de cette période.¹²⁷

89. L'ITC a noté qu'un certain nombre d'entreprises de la branche avaient signalé qu'elles avaient du mal à produire des capitaux suffisants pour financer la modernisation de leurs installations et de leurs équipements, ce qui cadrait avec la dégradation de la situation de la branche nationale. Des entreprises du segment des conditionneurs et de celui des dépeceurs ont fait état de difficultés à récupérer ce qui avait été récemment investi dans les installations industrielles et les équipements et à rembourser les emprunts.¹²⁸ Les éleveurs et engraisseurs ont fait état d'annulations ou de rejets de leurs projets d'expansion, de réductions du montant de leurs dépenses d'équipement, de rejets de demandes de prêts bancaires, d'une dégradation de leur cote de crédit et des difficultés à rembourser les prêts.¹²⁹ L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne semblent pas contester l'existence de telles conditions, mais affirment que les décisions de poursuivre les investissements affaiblissent l'argument

¹²⁰ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.87 ("En 1998, les prix de gros intérieurs et les prix à l'importation de viande d'agneau importée ont baissé".) Les prix à l'importation ont diminué de 12 pour cent entre 1997 et 1998. Voir aussi la première communication écrite de l'Australie, paragraphe 48 et graphique 2.

¹²¹ Rapport de l'ITC, page I-20.

¹²² Rapport de l'ITC, page I-24.

¹²³ Rapport de l'ITC, pages II-74-76.

¹²⁴ Rapport de l'ITC, page I-20.

¹²⁵ Rapport de l'ITC, page I-19.

¹²⁶ Rapport de l'ITC, page I-19.

¹²⁷ Rapport de l'ITC, page I-20.

¹²⁸ Rapport de l'ITC, page I-21.

¹²⁹ Rapport de l'ITC, page I-21.

selon lequel la branche de production était menacée d'un dommage grave, étant donné que les investissements ont dû être effectués en prévision d'un rendement financier. À certains égards, les critiques formulées par les plaignants témoignent de la perplexité de ceux-ci devant le fait que l'ITC n'a pas constaté que la branche de production subissait déjà un dommage.

90. Certes, l'Australie et la Nouvelle-Zélande auraient souhaité que le Groupe spécial accorde une grande importance aux effets de la cessation des versements de soutien accordés au titre de la Loi sur la laine aux éleveurs et aux engraisseurs d'agneaux, mais elles ne contestent pas les raisons pour lesquelles l'ITC n'a pas constaté que la cessation de ces versements a eu une forte incidence sur les événements après 1996. L'ITC a constaté que les versements de soutien ont été progressivement supprimés principalement en 1994 et en 1995 et ont pris fin en 1996¹³⁰ avant la poussée des importations et la forte dégradation de la situation de la branche de production nationale en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998. Par ailleurs, l'ITC a constaté que les versements n'avaient été accordés qu'à une partie de la branche, les éleveurs et les engraisseurs; *les conditionneurs et les dépeceurs n'avaient jamais bénéficié de subventions au titre de la Loi sur la laine.*¹³¹ En outre, l'ITC a constaté que pendant la période comprise entre la cessation progressive des versements et la poussée des importations, les éleveurs et les engraisseurs avaient connu une certaine reprise et que tout effet résiduel de l'arrêt des versements après 1996 s'était estompé de mois en mois.¹³² En bref, l'ITC a constaté que la suppression des versements au titre de la Loi sur la laine ne pouvait pas expliquer la rapide dégradation de la situation de la branche en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 ainsi que la menace de dommage grave au moment de la détermination par l'ITC de l'existence d'un dommage. Ainsi, les arguments très étoffés des plaignants concernant les effets de la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine pendant toute la période comprise entre 1993 et la période intermédiaire de 1998, d'une part, ne présentent pas d'intérêt en l'espèce, puisqu'ils ne tiennent pas compte de la période où une poussée des importations a été enregistrée ni de la constatation par l'ITC de l'existence d'un dommage grave dans l'immédiat et, d'autre part, sont fallacieux puisqu'ils ne prennent pas en considération le fait que les conditionneurs et les dépeceurs n'ont pas bénéficié des subventions.

91. L'ITC n'a trouvé aucun élément de preuve montrant que tout autre facteur allégué, y compris la concurrence d'autres viandes telles que la viande de bœuf, de porc ou de volailles, aurait pu affecter de façon notable la situation de la branche de production nationale en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998. S'agissant par exemple de la concurrence d'autres viandes, l'ITC a spécifiquement fait observer que la consommation nationale de viande d'agneau par habitant était restée relativement stable depuis 1995.¹³³ Même si les plaignants font valoir que l'ITC aurait dû examiner plus en profondeur l'effet de la concurrence exercée par d'autres viandes sur le marché de la viande d'agneau, ils ne contestent pas la constatation au vu des éléments de preuve fournis ni n'expliquent pas pourquoi la constatation n'est pas suffisante au regard de l'Accord.

- b) Le fait que les plaignants peuvent mettre en évidence d'autres facteurs qui ont eu à long terme une incidence défavorable sur la branche nationale est sans rapport avec la question de savoir si la branche de production est menacée d'un dommage grave dû à un accroissement des importations

92. Les mémoires présentés par les plaignants visent en grande partie à dresser de ce qui est arrivé à la branche nationale un tableau différent des vues adoptées par l'ITC. Ainsi qu'il sera exposé ci-après, la plupart des arguments avancés ne sont pas étayés par les éléments de preuve figurant dans le dossier ou ne présentent pas d'intérêt pour l'analyse exigée par l'Accord sur les sauvegardes.

¹³⁰ Rapport de l'ITC, page I-24.

¹³¹ Rapport de l'ITC, page I-25.

¹³² Rapport de l'ITC, pages I-24-25.

¹³³ Rapport de l'ITC, page I-25.

Toutefois, même si les vues différentes présentées par les plaignants constituaient des interprétations admissibles du dossier, la possibilité qu'il en soit ainsi n'établirait pas qu'il y a eu une violation de l'Accord sur les sauvegardes. Ainsi qu'il a été exposé plus haut, le critère d'examen n'exige pas que le Groupe spécial détermine s'il serait arrivé à la même conclusion que l'ITC.

i) *L'analyse à long terme, par la Nouvelle-Zélande, des effets des importations ne tient pas compte de l'évolution notable des tendances après 1996*

93. Les plaignants n'ayant tout simplement pas saisi l'essentiel de la détermination établie par l'autorité compétente, aucun des arguments factuels qu'ils présentent ne peut établir *prima facie* que la détermination en question est contraire à l'Accord sur les sauvegardes. Par exemple, l'allégation de la Nouvelle-Zélande¹³⁴ selon laquelle l'accroissement des importations n'avait pas pu menacer de causer un dommage grave vu que, pendant la période visée par l'enquête de l'ITC, cet accroissement avait été moins important que la baisse de la production nationale, ne tient pas compte du fait que l'ITC a axé son examen sur la période récente où une poussée des importations a été observée. En outre, une telle allégation incite à mener le type d'analyse à long terme que l'Organe d'appel a cherché à déconseiller dans l'affaire *Argentine - Chaussures*. Ainsi qu'il a été exposé précédemment, l'ITC a fondé sa constatation sur ce qui s'est passé en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, lorsque les importations de viande d'agneau avaient fortement augmenté, et sur ce qui se produirait probablement dans l'immédiat, et non sur ce qui s'est passé pendant les quatre années antérieures à la poussée des importations. L'ITC a constaté que l'augmentation de 9,7 millions de livres enregistrée en 1997 correspondait à un recul de 8,4 millions de livres des expéditions américaines de viande d'agneau.¹³⁵

94. La Nouvelle-Zélande a raison de dire qu'il ressort du rapport de l'ITC que la production nationale a également baissé au cours des années antérieures. Cependant, elle ne mentionne pas que ce rapport montre également que la consommation intérieure de viande d'agneau a diminué d'à peu près la même quantité pendant ces années, mais qu'elle n'a pas fléchi en 1997 et en 1998.¹³⁶ Par ailleurs, contrairement à ce qui s'est produit en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, l'accroissement des importations ne constituait pas un facteur à prendre en compte au cours des années antérieures. Les importations étaient relativement stables, enregistrant un fléchissement en 1994 puis une légère hausse en 1995 et 1996.¹³⁷ En bref, l'attention accordée par la Nouvelle-Zélande aux tendances à long terme embrouille plus qu'elle ne clarifie la question de savoir ce qui se produira dans l'immédiat.

95. La Nouvelle-Zélande omet en particulier le fait très significatif que les tendances de la production nationale et de la consommation nationale *ont, pour la première fois au cours de la période visée par l'enquête, divergé en 1997*, année où la poussée des importations à bas prix a commencé.¹³⁸ La consommation a progressé pour la première fois en 1997 et pourtant les expéditions intérieures ont continué à reculer en 1997 et sont restées au niveau inférieur de 1997 (sur une base annuelle) pendant la période intermédiaire de 1998.¹³⁹ Par ailleurs, les importations ont augmenté de 19 pour cent (en volume) en 1997 et encore de 19 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998.¹⁴⁰

¹³⁴ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.79.

¹³⁵ Rapport de l'ITC, page I-24.

¹³⁶ Rapport de l'ITC, page II-17.

¹³⁷ Rapport de l'ITC, page II-17.

¹³⁸ Rapport de l'ITC, page II-17.

¹³⁹ Rapport de l'ITC, page II-17.

¹⁴⁰ Rapport de l'ITC, page II-17.

96. La Nouvelle-Zélande ne mentionne pas non plus et ne conteste pas le fait que la composition des importations s'est modifiée au cours de la période visée par l'enquête, notamment en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, passant de la viande d'agneau congelée à la viande d'agneau fraîche ou réfrigérée et à des découpes de plus grande taille. Ainsi, pendant la période visée par l'enquête, la gamme des produits importés est devenue plus similaire à celle des produits nationaux et donc plus susceptible d'évincer la viande d'agneau nationale sur le marché intérieur.

97. Les communications présentées par les plaignants au Groupe spécial et celles qu'elles ont présentées à l'ITC ne laissent en réalité planer aucun doute sur le fait que les produits importés ont évincé la viande d'agneau nationale. L'Australie a admis¹⁴¹ qu'un tiers environ des produits importés en plus pendant toute la période visée par l'enquête avaient évincé le produit national. Comme indiqué dans le rapport de l'ITC, vu que ce phénomène s'est généralement accentué à la fin de la période considérée, les estimations de l'Australie renforcent la conclusion selon laquelle en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, il y a eu une éviction notable des produits nationaux. Au cours de l'enquête menée par l'ITC, les défenseurs australiens et néo-zélandais ont admis quelque chose de similaire. Dans la mise à jour d'une analyse type effectuée par l'ITC en 1995 qu'ils ont fournie à celle-ci pendant l'enquête, la Société australienne de la viande et du bétail et la Société néo-zélandaise de la viande ont admis que "les importations évinçaient une certaine quantité de viande d'agneau d'origine nationale" sur le marché intérieur. Il est probable que cette déclaration a substantiellement sous-estimé les conditions existant en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 car cette mise à jour était fondée sur les importations effectuées au cours de la période 1961-1997, lorsque la plus grande partie de la viande d'agneau était importée à l'état congelé.

ii) *Dans les efforts qu'ils déploient pour attribuer les perturbations enregistrées dans la branche de production à l'arrêt des versements de soutien accordés au titre de la Loi sur la laine, les plaignants ne font aucun cas des constatations de l'ITC selon lesquelles la branche de production s'était largement remise de cet arrêt en 1997*

98. Comme les arguments présentés par la Nouvelle-Zélande à propos de la question de savoir si les produits importés ont évincé les produits nationaux, l'argument de l'Australie concernant les effets de la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine est centré sur ce qui s'est produit longtemps avant la poussée des importations observée en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998. Par exemple, au paragraphe 47 de sa première communication écrite, l'Australie fait mention d'une diminution durable du nombre d'ovins américains depuis 1961. Une grande partie de cette analyse ne présente aucun intérêt et n'a pas de valeur probante pour la question examinée. Ce qui s'est passé avant le milieu des années 90 a peu de rapport, si tant est qu'il y en ait un, avec ce qui s'est passé en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, lorsque la poussée des importations s'est produite. La Loi sur la laine et le redimensionnement qui était survenu au cours de la longue période qui avait précédé la poussée des importations en 1997 faisaient tous partie du passé. Ainsi qu'il a été exposé, l'autorité compétente a constaté que même les producteurs nationaux qui recevaient des paiements de soutien avaient connu une certaine reprise en 1997, constatation non prise en compte par l'Australie. Ce dernier pays ne conteste pas la constatation selon laquelle, dans l'immédiat, tout effet résiduel de l'arrêt des versements au titre de la Loi sur la laine continuera à s'estomper, ce qui ne pourrait donc expliquer la dégradation imminente de la situation de la branche de production prévue par les autorités.

99. De même, le fait que le pourcentage des éleveurs interrogés ayant indiqué qu'ils étaient bénéficiaires était plus élevé en 1998 qu'en 1993 ou que les prix à l'abattage des agneaux vivants étaient plus élevés en 1997 et 1998 qu'en 1993 ne signifie pas, comme la Nouvelle-Zélande le prétend¹⁴², que la branche de production nationale ne pouvait pas être menacée d'un dommage grave

¹⁴¹ Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 146.

¹⁴² Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.59 et 7.62.

en 1998. Ce que l'ITC a constaté au moment de sa décision était le fait que, en raison de la poussée des importations observée en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 et en raison de la dégradation simultanée de la situation de la branche de production nationale, la viande d'agneau "[était] importé[e] en quantités tellement accrues ... qu'[elle] ... [menaçait] de causer un dommage grave à la branche de production nationale". Cette constatation est pleinement conforme à la décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, à savoir que l'autorité compétente doit se concentrer sur la période la plus récente. L'ITC a constaté qu'en 1996, la branche de production nationale s'était largement adaptée aux conditions, telles que l'abrogation de la Loi sur la laine, qui avaient pu précédemment affecter sa rentabilité.

100. Ces arguments semblent être fondés sur le fait qu'une branche de production qui est, comme l'Australie le dit, "depuis longtemps en régression" (paragraphe 62) ne peut être menacée d'un dommage grave du fait des importations. Les plaignants ne présentent toutefois pas d'argument juridique pour étayer cette proposition implicite, mis à part le fait qu'ils ne prêtent pas attention aux constatations de l'ITC selon lesquelles, abstraction faite des effets produits par les importations, la régression précédente avait largement pris fin en 1997. Tout à fait à juste titre, ils ne citent aucun élément de l'Accord sur les sauvegardes pour étayer cette idée car un tel élément n'existe pas.

101. Rien dans l'Accord sur les sauvegardes n'indique que l'autorité compétente ne peut pas constater qu'un accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave uniquement parce que la branche de production a pu, à un moment antérieur donné, subir un dommage causé par un autre facteur. Tout ce que l'Accord exige, comme l'Organe d'appel l'a clairement établi dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, c'est que l'autorité compétente constate, au moment de sa décision, qu'un produit "est importé" en quantités tellement accrues qu'il menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale.

102. La définition du "dommage grave" donnée à l'article 4:1 a) n'exclut pas la possibilité pour une branche de production d'être également affectée par des causes autres que les importations. Selon cette définition, il faut seulement qu'il y ait une "dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale" c'est-à-dire que la situation de la branche, indépendamment de ce qu'elle peut être par ailleurs, se soit dégradée.

103. Les plaignants semblent être d'avis que l'état de santé d'un homme qui a le cancer ne peut pas subir une dégradation générale notable si cet homme est renversé par une voiture. Aucune disposition de l'Accord n'exige une telle conclusion. En réalité, l'article 4:2 b) suppose explicitement le contraire. Il dispose que "[l]orsque des facteurs autres qu'un accroissement des importations causent un dommage à la branche de production nationale *en même temps*, ce dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations".¹⁴³ Cette disposition tient donc compte du fait que la branche de production peut être exposée à d'autres causes de dommage en même temps. Elle exige simplement que l'autorité compétente n'attribue pas à l'accroissement des importations ce qui est causé par d'autres facteurs.¹⁴⁴ Elle n'exige pas que la mesure de protection soit rejetée si d'autres facteurs ont causé un dommage avant l'accroissement des importations.

104. En outre, s'agissant des faits, la description de la fixation des prix sur le marché donnée par l'Australie et par la Nouvelle-Zélande semble être contraire au tableau que ces pays dressent de la branche de production américaine étant donné que dans le cas d'une baisse inexorable prolongée, cela rendrait nuls les effets à court terme. Par exemple, l'Australie affirme que "[l]a chute cyclique des prix qui a suivi et qui a ramené les prix au niveau en vigueur avant la suppression des subventions

¹⁴³ (Pas d'italique dans l'original).

¹⁴⁴ Voir l'affaire *États-Unis – Imposition de droits antidumping sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège*, ADP87, 30 novembre 1992 (interprétation d'une disposition parallèle du Code antidumping du Tokyo Round).

correspondait à un cycle normal".¹⁴⁵ De même, la seule raison donnée par la Nouvelle-Zélande pour expliquer la baisse des prix intervenue en 1998 est le fait que les prix avaient augmenté au cours des années précédentes et que les "prix des produits agricoles fluctuent".¹⁴⁶ Ces deux déclarations concordent avec la vue selon laquelle les prix sur le marché peuvent fluctuer suite à une modification de l'offre et de la demande. Aucun Membre ne conteste la constatation selon laquelle la demande - contrairement à la tendance prolongée précédemment observée - était stable après 1996. Ainsi, leur description du marché est conforme à la conclusion de l'ITC selon laquelle un accroissement de 19 pour cent des importations en 1997 et un autre accroissement de 19 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998 par rapport au niveau de la période intermédiaire de 1997 entraîneraient une baisse des prix. Le dossier examiné par l'ITC établissait que le prix des produits importés avait baissé et que, dans la plupart des cas, ces produits se vendaient à un prix substantiellement inférieur à celui des produits américains.

3. Les termes employés par l'ITC pour exprimer ses conclusions sont pleinement conformes à l'Accord sur les sauvegardes

- a) La critique théorique formulée par la Nouvelle-Zélande à l'égard de la loi américaine ne fournit aucun élément sur lequel se fonder pour contester la détermination en cause dans la présente procédure

105. Ainsi qu'il a été exposé, l'ITC a constaté que les autres causes de dommage avancées auraient dans l'immédiat une incidence minimale ou décroissante sur la branche nationale. La cessation des versements au titre de la Loi sur la laine a déjà été examinée. L'ITC a constaté que d'autres viandes telles que le bœuf, le porc et la volaille semblaient faire une certaine concurrence à l'agneau, mais elle a également constaté que la consommation intérieure de viande d'agneau par habitant était relativement constante depuis 1995. En conséquence, elle a constaté qu'il n'y avait aucune raison de croire qu'il y aurait une modification de la demande dans l'immédiat.¹⁴⁷

106. De même, l'ITC a constaté qu'il n'y avait eu aucune augmentation significative du coût des intrants qui pourrait expliquer la baisse brutale des bénéfices enregistrée dans la branche. Elle a constaté que les dépenses encourues par les éleveurs avaient modérément augmenté, puis avaient diminué pendant la période intermédiaire de 1998, que celles des engraisseurs avaient progressé plus rapidement mais pas de manière spectaculaire et que celles des conditionneurs et des dépeceurs s'étaient modérément accrues parallèlement à la production. Aucune augmentation n'était prévue dans l'immédiat.¹⁴⁸ Selon la constatation de l'ITC, il ressort des données du Département de l'agriculture des États-Unis que la teneur en gras des agneaux américains était plus faible en 1997 que les années précédentes et que les agneaux "gavés" auraient pu représenter, au maximum, un petit pourcentage de la production nationale.

107. En ce qui concerne la concentration des conditionneurs, l'ITC a noté des renseignements indiquant qu'en réalité, ce phénomène s'était atténué plus qu'il ne s'était intensifié. L'ITC a également constaté que les bénéfices des conditionneurs avaient diminué, comme dans les autres segments de la branche, et qu'une concentration excessive aurait signifié que les conditionneurs avaient été davantage en mesure de faire supporter les conséquences des prix plus bas aux engraisseurs et aux éleveurs.¹⁴⁹ De même, bien qu'ayant constaté qu'un plan de commercialisation efficace aurait pu avoir une

¹⁴⁵ Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 62.

¹⁴⁶ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.87.

¹⁴⁷ Rapport de l'ITC, page I-22.

¹⁴⁸ Rapport de l'ITC, page I-25.

¹⁴⁹ Rapport de l'ITC, page I-25.

incidence notable sur la branche de production, l'ITC n'a pas constaté que le défaut de mise en œuvre d'un tel plan constituait une cause plus importante de la menace de dommage grave.¹⁵⁰

108. Il ressort clairement des constatations de l'ITC qu'aucune de ces autres causes éventuelles n'a eu un effet notable sur la dégradation de la situation de la branche nationale survenue en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 ou n'a constitué une menace de dommage grave dans l'immédiat. Ainsi, l'ITC a constaté qu'il existait une seule cause possible de menace de dommage grave – l'accroissement des importations. Cette constatation est de toute évidence compatible avec la prescription de l'article 4:2 b) selon laquelle le dommage causé par d'autres facteurs ne doit pas être imputé à un accroissement des importations. L'ITC n'a pas imputé la menace de dommage grave à des facteurs autres qu'un accroissement des importations. De fait, elle n'aurait pas pu le faire vu qu'elle n'a pas constaté qu'il existait, à part un accroissement des importations, des facteurs importants qui menaçaient de causer un dommage grave.

109. Cependant, la Nouvelle-Zélande (à laquelle l'Australie ne s'est notamment pas jointe) soutient que l'ITC a agi de manière contraire à l'Accord sur les sauvegardes car elle a exprimé ses conclusions concernant la menace causée par l'accroissement des importations selon les termes exigés par la loi américaine. L'ITC a conclu que l'accroissement des importations de viande d'agneau constituait une "cause substantielle" de menace de dommage grave pour la branche de production nationale. Selon la loi américaine sur les mesures de sauvegarde, l'expression "cause substantielle" s'entend d'"une cause qui est importante et qui ne l'est pas moins que toute autre cause".¹⁵¹

110. La Nouvelle-Zélande fait valoir que l'analyse par l'ITC de la "cause substantielle" était inappropriée puisque, selon elle, cette analyse pouvait indûment amener la Commission à "peser" les facteurs relatifs au lien de causalité et à attribuer à l'accroissement des importations une menace de dommage grave en réalité imputable à d'autres facteurs. Par contre, la loi américaine dispose que l'ITC doit particulièrement s'appliquer à ne pas imputer le dommage causé par d'autres facteurs à l'accroissement des importations. Elle exige explicitement que l'ITC examine des facteurs autres que les importations qui sont susceptibles de causer ou de menacer de causer un dommage grave à la branche de production nationale.¹⁵² Comme cela a été démontré, l'ITC a constaté que des facteurs autres que l'accroissement des importations n'ont pas joué un rôle notable en tant que cause de la menace de dommage constatée par la Commission. L'ITC n'a pas constaté qu'un accroissement des importations était l'une des différentes causes à l'origine de la baisse des prix et de la diminution des volumes de ventes dans la branche de production nationale.¹⁵³ Ainsi, la question de savoir s'il est permis de peser les facteurs relatifs au lien de causalité est en l'occurrence sans intérêt, puisque l'accroissement des importations n'était pas l'un des multiples facteurs en question et que l'ITC n'a pas pesé ces différents facteurs.

111. Ainsi, même si les objections soulevées par la Nouvelle-Zélande concernant le recours à une analyse de la "cause substantielle" sont justes, ce que les États-Unis contestent, elles ne présentent pas d'intérêt en l'espèce. Elles ne peuvent pas fournir une base permettant de conclure que la détermination par l'ITC de l'existence d'une menace de dommage grave est inappropriée. Il est donc inutile, aux fins de l'adoption d'une décision, que le Groupe spécial examine la plainte formulée par la Nouvelle-Zélande à ce sujet.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Rapport de l'ITC, page I-26.

¹⁵¹ Article 202 b) 1) B) de la Loi de 1974 sur le commerce, telle que modifiée (joint en tant que pièce n° 12 des États-Unis).

¹⁵² Article 202 c) 2) B) de la Loi de 1974 sur le commerce, telle que modifiée (joint en tant que pièce n° 13 des États-Unis).

¹⁵³ Voir le rapport de l'ITC, page I-26.

¹⁵⁴ Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis - Chemises, chemisiers et blouses en provenance d'Inde*, WT/DS33/AB/R, adopté le 25 avril 1997, section VI ("Étant donné le but explicite du

- b) L'ITC a satisfait aux prescriptions relatives au lien de causalité énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes

112. En tout état de cause, l'objection soulevée par la Nouvelle-Zélande concernant l'analyse de la "cause substantielle" est dénuée de fondement. Le critère de la "cause substantielle" figure dans la législation américaine sur les mesures de sauvegarde depuis plus de 25 ans. Des dispositions analogues ont été incluses dans des lois américaines sur les mesures de sauvegarde remontant à 1955.¹⁵⁵

113. La Nouvelle-Zélande semble considérer qu'il n'est possible de se conformer à l'article 2:1 que lorsque l'accroissement des importations est la cause exclusive du dommage ou de la menace de dommage subie par la branche de production puisqu'"[i]l ne peut y avoir de dommage grave imputable aux importations si ce dommage grave est en fait imputable à d'autres causes".¹⁵⁶ Toutefois, rien dans l'article 2:1 ne laisse entendre que c'est le cas.

L'article 2:1 dispose ce qui suit:

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

114. Bien que l'article 2:1 établisse clairement une prescription relative au lien de causalité, rien dans cette disposition ne précise le *degré* que doit atteindre la cause pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être imposée.¹⁵⁷ Ni l'article XIX:1 du GATT ni l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes n'indique que l'accroissement des importations doit être la cause exclusive du dommage ou de la menace de dommage subie par la branche de production nationale. La Nouvelle-Zélande fait

règlement des différends qui transparaît dans tout le Mémoire d'accord, nous ne considérons pas que l'article 3:2 du Mémoire d'accord est censé encourager ni les groupes spéciaux ni l'Organe d'appel à "légiférer" en clarifiant les dispositions existantes de l'Accord sur l'OMC hors du contexte du règlement d'un différend particulier. Un groupe spécial ne doit traiter que les allégations qui doivent l'être pour résoudre la question en cause dans le différend.") En outre, l'affirmation de la Nouvelle-Zélande équivaut à une critique de la loi américaine même, qui, comme les États-Unis l'ont fait observer dans leur lettre du 5 mai 2000, n'entre pas dans le cadre du mandat du Groupe spécial.

¹⁵⁵ Par exemple, l'article 6 a) de la Loi de 1955 portant extension des accords commerciaux dispose ce qui suit: "Un accroissement des importations, qu'il soit réel ou relatif, doit être considéré comme étant la cause d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave pour la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents lorsque la Commission constate qu'un tel accroissement a contribué substantiellement à causer ou à menacer de causer un dommage grave à la branche en question." (pas de soulignement dans l'original) [Ch. 169, Pub. L. 86], document joint en tant que pièce n° 14 des États-Unis.

¹⁵⁶ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.75.

¹⁵⁷ Voir John Jackson, "The General Agreement on Tariffs and Trade", dans *A Lawyer's Guide to International Business Transactions*, Pt. I, Surrey et Wallace, eds., 2^{me} édition 1977, page 66; document joint en tant que pièce n° 15 des États-Unis. "À la différence de la législation américaine qui a été généralement plus précise quant au degré ou à l'importance en termes de quantité que doit atteindre la cause pour établir un lien entre l'accroissement des importations et le dommage grave et, ainsi, pouvoir invoquer une mesure de protection au titre de la clause de sauvegarde, la clause de sauvegarde du GATT est très générale. Il n'est pas interdit de penser que tout degré de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave causé aux producteurs nationaux sera suffisant." (note de bas de page omise)

valoir le contraire mais cite l'article 4:2 pour proposer que l'on donne de l'article 2:1 une lecture qui inclut une telle limitation.

115. Il convient de noter que l'article 2:1 ordonne aux Membres d'établir leur détermination du dommage et du lien de causalité "conformément aux dispositions énoncées ci-après". Ces dispositions comprennent l'article 4:2, qui traite en détail du lien de causalité. Pour examiner le sens des termes relatifs au lien de causalité utilisés dans l'article 2:1, il convient donc de se pencher sur le libellé plus spécifique de l'article 4:2 b).

116. La deuxième phrase de l'article 4:2 b) laisse entendre qu'un accroissement des importations peut être interprété comme "causant" un dommage grave ou comme menaçant de causer un dommage grave, même quand le dommage subi par la branche de production est également causé par d'autres facteurs. À la deuxième phrase, l'article 4:2 b) dispose ce qui suit:

Lorsque des facteurs autres qu'un accroissement des importations causent un dommage à la branche de production nationale en même temps, ce dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations.

117. Cette phrase traite des situations dans lesquelles le dommage causé à une branche de production nationale est imputable à la fois à un accroissement des importations et à d'autres causes. Telle qu'elle est libellée, la phrase susmentionnée reconnaît qu'il se peut que d'autres facteurs "causent" un dommage en même temps que l'accroissement des importations.

118. S'il est possible que l'accroissement des importations et d'autres facteurs "causent" un dommage en même temps aux fins de l'article 4:2 b) (deuxième phrase), la Nouvelle-Zélande ne peut avoir raison lorsqu'elle affirme que l'article 2:1 – qui emploie des expressions presque identiques, "cause" et "causer" – devrait être interprété comme exigeant que l'accroissement des importations soit l'unique cause de dommage grave ou de menace de dommage. En outre, s'il est possible qu'un accroissement des importations et d'autres facteurs "causent" un dommage ou menace de causer un dommage en même temps, l'autorité compétente peut à bon droit examiner l'importance relative de ces causes en appliquant le critère de la "cause substantielle" ou un critère de causalité similaire.

119. Contrairement à ce que pense la Nouvelle-Zélande, la deuxième phrase de l'article 4:2 b) n'interdit pas aux Membres d'imputer un dommage grave ou une menace de dommage grave à un accroissement des importations lorsque d'autres facteurs ont également contribué aux conditions à l'origine du dommage ou de la menace de dommage. Cet article prescrit plutôt que les Membres ne doivent pas blâmer l'accroissement des importations pour un dommage causé par d'autres facteurs. L'ITC a pleinement observé cette prescription, comme cela a été démontré.

120. La Nouvelle-Zélande a également tort d'alléguer, aux paragraphes 7.73 à 7.76 de sa première communication écrite, que le critère de causalité appliqué dans la législation américaine est "moins strict" que celui qui est requis par l'Accord. La loi des États-Unis consacre en fait un critère *plus strict*. Rien au titre de l'Accord n'impose à l'autorité compétente l'obligation de comparer l'importance du dommage causé par différents facteurs affectant une branche de production. Ainsi, le texte législatif américain demande à son autorité compétente de procéder à une analyse plus détaillée que ne l'exige l'Accord.

121. De même, la Nouvelle-Zélande allègue à tort que le critère appliqué par les États-Unis peut être rempli même lorsque l'accroissement des importations est "l'une des nombreuses causes" du dommage grave ou de la menace de dommage grave. L'article 202 b) 1) B) de la Loi des États-Unis de 1974 sur le commerce définit l'expression "cause substantielle" comme s'entendant d'"une cause qui est importante et qui ne l'est pas moins que toute autre cause". Ainsi, l'accroissement des

importations doit être une cause "importante" du dommage grave ou de la menace de dommage grave et "qui ne l'est pas moins que toute autre cause". Les travaux préparatoires de la disposition américaine montrent clairement qu'une cause de dommage n'est pas "importante" et donc pas "substantielle" si elle est une cause parmi de nombreuses causes de ce type, même si elle est égale ou supérieure à n'importe quelle autre cause. La Commission du Sénat des États-Unis qui a rédigé cette disposition particulière a déclaré que "les commissaires [de l'ITC] devraient s'assurer que les importations représentent une cause substantielle de dommage ou de menace de dommage et non juste une cause parmi de nombreuses causes de dommage ou de menace de dommage identiques".¹⁵⁸

122. En résumé, le critère de la "cause substantielle" représente une méthode appréciée et établie depuis longtemps qui permet une mise en œuvre complète des prescriptions de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes. En l'occurrence, il a permis de procéder à une analyse détaillée dont la Nouvelle-Zélande n'a aucune raison de se plaindre.

4. Les autres méthodes proposées par les plaignants pour l'évaluation des données ne sont pas requises au titre de l'Accord sur les sauvegardes

a) La détermination établie par l'ITC visait l'ensemble de la branche de production et incluait chaque segment

123. Pour établir sa détermination, l'ITC a examiné tous les éléments de preuve relatifs à chacun des facteurs et a conclu que la branche de production nationale, définie de manière à inclure les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs, était menacée d'un dommage grave. Bien qu'elle ait rassemblé des données concernant les divers facteurs économiques, pour chacun des quatre segments de la branche de production, l'ITC n'a pas établi des déterminations distinctes de l'existence d'une menace de dommage pour chacun des segments et n'était pas tenue de le faire. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, l'ITC a constaté pour tous les segments de la branche une détérioration de nombreux facteurs, y compris les résultats financiers.

124. L'ITC a obtenu pour chacun des segments des données suffisantes pour lui permettre de déterminer que l'ensemble de la branche de production était menacé d'un dommage grave causé par un accroissement des importations. Dans la mesure du possible, l'ITC a obtenu pour les quatre segments de la branche des données concernant chacun des facteurs économiques. Elle a estimé que c'était la manière la plus appropriée d'examiner les données pour éviter un double comptage ou pour ne pas exprimer une combinaison de données de différentes façons (par exemple expéditions par rapport à la production).¹⁵⁹ Cela a également permis à l'ITC de vérifier la fiabilité des données car elle a pu comparer l'évolution des données pour les différents facteurs dans chacun des secteurs de manière à déterminer si cette évolution était similaire pour tous les facteurs et, dans la négative, elle a pu rechercher les raisons des éventuelles différences. En particulier, l'ITC a été plus apte à examiner la validité des données rassemblées à partir du questionnaire envoyé aux éleveurs, données qui représentaient un échantillon beaucoup plus petit de producteurs que les données relatives aux autres segments. Le fait que les données concernant les éleveurs révèlent des tendances en grande partie similaires à celles qui ont été déterminées au vu des données recueillies pour les autres segments et le fait que les différences avaient une explication donnent à penser que ces données étaient objectives et valables malgré la modeste taille de l'échantillon.

¹⁵⁸ Loi de 1974 tendant à réformer le commerce extérieur, rapport de la Commission des finances ... H.R. 10710, S. Rept. n° 93-1298, 93^{ème} Congrès, 2^{ème} session, 120-21 (1974), documents joints en tant que pièce n° 16 des États-Unis.

¹⁵⁹ Rapport de l'ITC, page I-16, note 61. Dans les deux cas où il n'était pas aisé de recueillir des données (par exemple concernant la capacité des éleveurs et des engraisseurs et l'utilisation de cette capacité), l'ITC en a expliqué les raisons (absence de moyens pratiques pour mesurer la capacité, durée variable de l'engraissement des agneaux). Rapport de l'ITC, page I-20 n. 96.

125. L'Australie fait valoir ¹⁶⁰ que, par suite de sa définition de la branche de production nationale, l'ITC était tenue de prouver qu'il y aurait une dégradation générale notable de la situation des producteurs dans chaque segment de la branche. À l'appui de son allégation, l'Australie cite l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes d'une manière générale sans en mentionner cependant un paragraphe ou une clause spécifique.

126. L'Australie ne trouve à l'article 4 aucun élément spécifique pour étayer son allégation car un tel élément n'existe pas. En outre, ce que l'Australie soutient est contraire aux concepts fondamentaux de l'article 4. Selon l'article 4:1 a), l'expression "dommage grave" s'entend d'"une dégradation notable de la situation d'une *branche de production nationale*" (pas d'italique dans l'original). Selon l'article 4:1 c), l'expression "branche de production nationale" s'entend de "*l'ensemble* des producteurs des produits similaires ou directement concurrents ..." (pas d'italique dans l'original). Ainsi, l'article 4 dispose que l'autorité compétente doit examiner la situation de l'ensemble des producteurs, par opposition à des groupes différents de producteurs. Certes, cela ne signifie pas que l'autorité compétente ne puisse pas examiner séparément les données relatives aux producteurs de divers segments, mais la constatation doit être établie relativement à la situation de l'ensemble de la branche de production nationale.

127. L'ITC a constaté que les résultats financiers s'étaient détériorés dans les quatre segments en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, lorsqu'il y a eu une poussée des importations. L'Australie cherche à réduire l'importance de ce recul en faisant valoir que certaines entreprises étaient encore rentables, que par rapport à 1997, il n'y avait eu en 1998 que quelques entreprises de plus dans un segment particulier à travailler à perte, ou que les pertes encourues par les engraisseurs pendant la période intermédiaire de 1998 étaient imputables à une baisse de 21,26 dollars du prix unitaire des agneaux destinés à l'abattage, par rapport à une baisse de 6,70 dollars seulement du prix unitaire des agneaux destinés à l'engraissement.¹⁶¹

128. Comme indiqué plus haut, rien dans l'Accord sur les sauvegardes n'exige qu'il doive être constaté que toutes les entreprises de la branche travaillent à perte ou que l'ensemble de la branche travaille à perte. En fait, la liste des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord comprend "les *profits* et les pertes", ce qui indique qu'une branche de production peut subir un dommage grave ou être menacée d'un dommage grave même si l'ensemble de la branche de production ou certaines entreprises sont rentables. Ce qui est essentiel dans le cas d'une menace, c'est qu'il est probable que la situation économique de la branche de production nationale se détériorera gravement par suite de l'accroissement des importations. L'ITC a clairement constaté que c'était le cas pour l'ensemble de la branche de production comme pour chacun de ses secteurs.

129. Par ailleurs, la baisse des prix des agneaux destinés à l'abattage et à l'engraissement mentionnée de manière précise par l'Australie illustre ce qui se passait sur le marché intérieur et corrobore la constatation de l'ITC. La viande d'agneau importée fait directement concurrence au produit d'origine nationale. Lorsqu'il y a un accroissement d'importations à bas prix qui entraîne une baisse du prix du produit national au niveau de gros, cette baisse est répercutée sur les engraisseurs et en fin de compte sur les éleveurs. La poussée des importations devrait d'abord avoir un effet défavorable sur le prix des agneaux destinés à l'abattage puis sur celui des agneaux destinés à l'engraissement. L'Australie indique qu'il s'agit d'"un phénomène de courte durée, qui serait probablement corrigé dans les périodes à venir".¹⁶² La "correction" dont l'Australie fait état consiste à répercuter la baisse des prix provoquée par les importations sur les éleveurs, processus qui était à l'évidence en cours au début de 1999, lorsque l'ITC a constaté que la branche de production nationale

¹⁶⁰ Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 157.

¹⁶¹ Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 153 à 164.

¹⁶² Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 160.

était menacée d'un dommage grave. Comme l'ITC l'a fait observer, l'élevage des agneaux est un processus relativement long, les éleveurs et les engraisseurs étant incapables de réduire la production à court terme. Lorsqu'un agneau arrive à maturité, il doit être commercialisé, quel que soit le prix pratiqué sur le marché. Comme l'Australie l'admet implicitement, ce processus signifie que les éleveurs d'agneaux ne peuvent pas à court terme se protéger des effets des importations sur les ventes. En bref, bien que les éléments de preuve aient montré que les secteurs ne seraient pas tous affectés de la même manière, la situation de l'ensemble des secteurs se dégraderait gravement en raison de l'accroissement des importations.

b) L'ITC a correctement examiné chaque facteur requis par l'Accord et n'était pas tenue de procéder à une analyse économétrique

130. L'ITC a procédé à l'analyse qui s'imposait en déterminant que la viande d'agneau était importée en quantités tellement accrues qu'elle menaçait de causer un dommage grave. Elle a examiné les éléments de preuve relatifs à chacun des facteurs requis par l'Accord et a établi sa détermination au vu de ces éléments de preuve.

131. La Nouvelle-Zélande allègue¹⁶³, sans citer aucune disposition de l'Accord, que l'ITC aurait dû procéder à une analyse économétrique des facteurs menaçant de causer un dommage grave, vu qu'en 1995 l'ITC avait effectué pour le marché de la viande d'agneau une analyse fondée sur le modèle d'autorégression vectoriel. Cette allégation est sans fondement pour deux principales raisons. Premièrement, l'Accord n'exige pas que l'autorité compétente effectue une telle analyse. De fait, l'Accord n'impose *aucune méthode spécifique* à l'autorité compétente pour ce qui est de démontrer le lien entre un accroissement des importations et le dommage grave ou la menace de dommage grave. Deuxièmement, vu qu'elles s'appuient en principe sur des séries de données relativement longues, les analyses de ce genre ne sont généralement d'aucune utilité pour expliquer ce qui s'est produit au cours de la période la plus récente ou pour prévoir ce qui va arriver dans l'immédiat. De tels modèles étant plus utiles pour faire ressortir les tendances à long terme, le recours à ce type d'analyse pourrait bien être contraire à ce que l'Organe d'appel a déclaré dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, à savoir que ce sont les données récentes qui sont les plus probantes pour ce qui est de savoir si un produit "est importé" en quantités tellement accrues qu'il cause ou menace de causer un dommage grave.

132. Le modèle utilisé en 1995 par l'ITC¹⁶⁴ n'a pas été élaboré pour être appliqué dans une enquête en matière de sauvegardes, mais pour être appliqué dans une enquête menée par un organisme réglementaire différent pour établir des faits. Le modèle était axé sur les conditions de concurrence qui caractérisaient le *marché des ovins* des États-Unis *au niveau des exploitations agricoles*, et non sur les effets des importations de viande d'agneau sur la branche de production. Deuxièmement, il partait du principe que la gamme des produits importés et des produits nationaux resterait stable. Troisièmement, il visait la période 1961-1994, période pendant laquelle la Loi sur la laine était en vigueur. La mise à jour de ce modèle fournie par les défenseurs australiens et néo-zélandais pendant l'enquête de l'ITC présentait un grand nombre des problèmes qui s'étaient posés avec le modèle de 1995. Certes, le nouveau modèle visait trois années de données additionnelles (1995 à 1997), mais il concernait aussi la période qui remontait à 1961 et n'englobait pas la période la plus récente (période

¹⁶³ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.83.

¹⁶⁴ Le modèle a été inclus dans un rapport de 1995 de l'ITC visant à établir les faits concernant les conditions qui affectaient le secteur de l'agneau aux États-Unis et à l'étranger. Le rapport comprenait surtout des renseignements concernant le secteur américain et les secteurs étrangers ainsi que les échanges de produits. Le modèle ne constituait pas l'élément essentiel du rapport. Celui-ci a été établi par l'ITC à la demande du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales. Voir USITC, *Lamb Meat: Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries, Investigation No. 332-357*, USITC Publication 2915, août 1995, paragraphes 5-36 et suivants. Document joint en tant que pièce n° 10 des États-Unis.

intermédiaire de 1998). Ainsi, les deux modèles portaient sur le *marché des ovins au niveau des exploitations agricoles* et non sur le marché de l'agneau. Deuxièmement, aucun des modèles n'examinait les données les plus récentes sur lesquelles l'ITC s'est en partie appuyée – données visant la période intermédiaire de 1998. Le modèle mis à jour présentait même l'évolution dynamique moyenne de la période 1961-1997 avec laquelle il y avait eu une interaction des variables. Troisièmement, les hypothèses établies dans les deux modèles pour la composition des importations de viande d'agneau étaient en conflit direct avec la constatation de l'ITC dans l'affaire de 1999 relative aux mesures de sauvegarde – à savoir que la composition des importations de viande s'était modifiée en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 et que, au vu des prévisions fournies par les producteurs australiens et néo-zélandais, cette tendance se poursuivrait pendant toute l'année 1999. Ainsi, les hypothèses et les résultats du modèle de 1995 et du modèle mis à jour n'étaient pas valables aux fins de l'enquête en matière de sauvegardes. Dans son enquête, l'ITC ne s'était donc fondée sur aucun des modèles pour établir sa détermination.

133. Contrairement à ce que dit la Nouvelle-Zélande, l'ITC ne procède pas à une analyse économétrique du type préconisé par la Nouvelle-Zélande au cours d'une enquête en matière de sauvegardes. Conformément à l'article 4:2, l'ITC évalue plutôt les éléments de preuve objectifs et factuels relatifs à chacun des facteurs pertinents et établit ses constatations et conclusions à partir de cette évaluation. Le fait que la Nouvelle-Zélande insiste sur la valeur d'une telle analyse traduit une position erronée, contraire à ce qui a été dit dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, selon laquelle une enquête en matière de sauvegardes devrait porter sur l'évolution à long terme et non analyser en détail les faits très récents susceptibles de créer des conditions d'urgence.

c) L'ITC a correctement tiré des conclusions concernant l'avenir immédiat à partir des récentes tendances des indicateurs de la branche de production

134. Conformément à la décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, l'ITC a établi sa détermination en tenant compte des données disponibles les plus récentes, c'est-à-dire les données portant sur toute l'année 1997 et sur la période intermédiaire de 1998. L'ITC a en outre examiné le niveau des importations et la modification de leur composition pendant cette période, ainsi que les prévisions fournies par les producteurs australiens et néo-zélandais pour l'ensemble des années 1998 et 1999. Elle a aussi examiné les caractéristiques de la branche de production, y compris l'incapacité des éleveurs et des engraisseurs à ajuster leur production à court terme. Au vu de ces données et des tendances qui en ressortent, l'ITC a tiré des conclusions établissant qu'un dommage grave était imminent. Conformément à la définition de la "menace de dommage grave" donnée à l'article 4:1 b), la constatation de l'ITC était "[fondée] sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités".

135. En conséquence, l'ITC a estimé que les éléments de preuve relatifs aux récentes tendances des résultats de la branche offraient la base la plus fiable pour tirer des conclusions concernant l'avenir immédiat. Le dossier ne contenait aucun élément permettant de conclure que de telles tendances n'avaient pas de valeur probante pour l'avenir immédiat et l'Australie n'a fourni aucun élément pour faire croire à cette absence de valeur probante. Cependant, l'Australie¹⁶⁵ soutient que ces éléments de preuve ne suffisaient pas et fait valoir que l'ITC aurait dû effectuer une "analyse prospective" concernant la branche de production. Aux fins de cette analyse, l'Australie soutient que l'ITC aurait dû obtenir des "données prospectives" auprès des éleveurs.¹⁶⁶ L'Australie n'indique pas quel type de données additionnelles l'ITC aurait dû obtenir ni ne définit en quoi consisterait une telle analyse, ni n'explique pourquoi l'analyse appliquée par l'ITC est contraire à l'Accord sur les sauvegardes.

¹⁶⁵ Voir, par exemple, la première communication écrite de l'Australie, paragraphe 139.

¹⁶⁶ Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 133.

136. L'ITC s'est fondée sur les prévisions communiquées par les producteurs australiens et néo-zélandais de viande d'agneau concernant les niveaux d'exportation prévus et la composition des exportations à destination des États-Unis pour toute l'année 1998 et pour 1999. Trois des commissaires de l'ITC ont en outre dit qu'ils ne pensaient pas que les exportateurs avaient surestimé leurs prochaines exportations à destination des États-Unis car cela aurait été contraire à leur intérêt.¹⁶⁷ L'ITC a aussi conclu qu'à court terme, les éleveurs et les engraisseurs nationaux seraient dans l'incapacité de réduire la production, que la demande ne se modifierait probablement pas et que les coûts ne devraient pas notablement changer.¹⁶⁸ Les constatations de l'ITC offraient donc une raison solide et objective de conclure que l'évolution récente des effets des importations sur la branche de production nationale donnerait des indications fiables permettant de prédire les événements dans l'immédiat. Par suite de cette analyse, l'ITC a conclu à la "forte" probabilité "d'une répercussion négative importante de cet accroissement [des importations] sur le volume des ventes des producteurs d'agneau des États-Unis et/ou sur les prix pratiqués par ces derniers".¹⁶⁹ Là encore, l'Australie n'a pas énoncé d'éléments permettant de constater une violation de l'Accord.

d) Les arguments des plaignants selon lesquels l'ITC aurait dû accorder davantage d'importance à certains éléments de preuve n'enlèvent rien à la pertinence de la détermination établie par l'ITC

i) *L'ITC a défini d'une manière exacte et objective les éléments de preuve relatifs à la rentabilité*

137. Les arguments de la Nouvelle-Zélande concernant les éléments de preuve relatifs à la rentabilité demandent simplement au Groupe spécial de définir à nouveau ces éléments de preuve. La Nouvelle-Zélande allègue¹⁷⁰ que la déclaration de l'ITC selon laquelle une portion notable des éleveurs ont indiqué que leurs opérations avaient été déficitaires est "de nature à induire en erreur". La Nouvelle-Zélande fait valoir par contre que l'ITC aurait dû dire que les opérations d'une portion notable des éleveurs avaient été bénéficiaires. Cette allégation n'est pas rationnelle. Premièrement, la déclaration de l'ITC était absolument conforme à la vérité et dans la reformulation de la déclaration qu'elle a proposée, la Nouvelle-Zélande a clairement admis qu'il en était ainsi. Deuxièmement et fait plus important, il n'est nulle part exigé dans l'Accord sur les sauvegardes que l'autorité compétente constate que l'ensemble de la branche de production nationale ou que chaque producteur de la branche doit travailler à perte pour que l'on puisse dire qu'il y a un dommage grave ou une menace de dommage grave. Ce que l'Accord exige, c'est que l'autorité compétente constate que l'accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale. C'est ce que l'ITC a constaté en réalité et le fait qu'une portion notable des éleveurs ont indiqué que leurs opérations avaient été déficitaires au cours de la période la plus récente, c'est-à-dire au moment de la poussée des importations, était l'un des éléments qui étayaient cette constatation.

138. La Nouvelle-Zélande se plaint à nouveau¹⁷¹ que l'ITC s'est montrée sélective dans la façon dont elle a utilisé les données relatives à la rentabilité des engraisseurs en ce sens qu'elle a tiré des conclusions fondées sur les données indiquées par des nombres différents d'engraisisseurs – neuf engraisisseurs pour l'ensemble de la période 1993-1997, sept engraisisseurs pour la période intermédiaire de 1997 et six engraisisseurs pour la période intermédiaire de 1998. Il n'y a rien eu de sélectif dans ce que l'ITC a fait. L'ITC disposait d'une série entièrement uniforme de données pour les cinq années complètes allant de 1993 à 1997 et pour les neuf entreprises susmentionnées. Les données portant sur les périodes intermédiaires sont des plus utiles pour comparer la période intermédiaire la plus récente à la période intermédiaire précédente, par opposition aux périodes complètes précédentes. Comme

¹⁶⁷ Rapport de l'ITC, page I-23, n. 23.

¹⁶⁸ Rapport de l'ITC, pages I-22-24.

¹⁶⁹ Rapport de l'ITC, page I-26.

¹⁷⁰ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.59.

¹⁷¹ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.60.

l'ITC l'a expliqué à la page II-29 de son rapport, une des entreprises d'engraissement qui avaient communiqué des données pour la période intermédiaire de 1997 a cessé ses activités pendant la période intermédiaire de 1998. Le rapport de l'ITC a indiqué que cela contribuait à la réduction du volume et de la valeur des ventes nettes ainsi que des dépenses totales par rapport à la période intermédiaire de 1997.¹⁷² Les constatations de l'ITC définissent d'une manière exacte et objective les éléments de preuve relatifs à la rentabilité.

ii) *À juste titre, l'ITC n'a pas accordé de l'importance à la croissance de la capacité des conditionneurs et des dépeceurs de préférence à d'autres éléments de preuve relatifs à la situation de la branche*

139. Bien que ne niant pas que les facteurs sur lesquels l'ITC s'est fondée étaient pertinents au titre de l'article 4:2 de l'Accord, l'Australie et la Nouvelle-Zélande insistent sur le fait que l'autorité compétente aurait dû accorder davantage d'importance à d'autres facteurs. Ces arguments n'établissent pas qu'il y a eu violation de l'Accord et incitent le Groupe spécial à ne pas respecter le critère d'examen en évaluant à nouveau les éléments de preuve. L'article 4:2 a) dispose que les autorités compétentes "évalueront" tous les facteurs pertinents. Il ne leur fait pas obligation d'accorder de l'importance à chaque facteur dans chaque enquête ni n'exige qu'elles constatent que chaque facteur fournit l'élément de preuve qui étaye la conclusion auxquelles elles sont parvenues.

140. Ainsi, l'affirmation de l'Australie¹⁷³ selon laquelle l'accroissement de la capacité des conditionneurs et des dépeceurs observé au cours de l'enquête ne corrobore pas la constatation de l'existence d'une menace de dommage grave n'énonce pas une proposition contraire à la conclusion à laquelle l'ITC est arrivée. L'ITC ne s'est pas appuyée sur les renseignements relatifs à la capacité pour établir la constatation positive de l'existence d'une menace de dommage grave. Au lieu de cela, elle a constaté que des facteurs tels que la détérioration des résultats financiers, la diminution des ventes, la baisse des prix et la réduction de la part de marché découlant de l'accroissement des importations indiquaient mieux si la situation de la branche de production se dégraderait.¹⁷⁴

141. Par ailleurs, les raisons pour lesquelles l'autorité compétente a constaté que de telles tendances avaient une plus grande valeur probante sont évidentes au vu de la détermination qu'elle a établie. Comme l'autorité compétente l'a constaté, des entreprises du segment des conditionneurs et de celui des dépeceurs ont fait état de difficultés à récupérer ce qui a été récemment investi dans les installations industrielles et les équipements et à rembourser les emprunts.¹⁷⁵ Ainsi, les investissements effectués dans le passé ne fournissaient pas nécessairement, comme l'Australie le soutient, des éléments de preuve montrant que des bénéfices étaient prévus dans le futur, alors que les entreprises avaient des difficultés à récupérer leurs investissements. À vrai dire, le fait que ces entreprises n'ont pas pu récupérer leurs investissements était compatible avec l'incidence produite par la diminution des ventes et la réduction de la part de marché découlant de l'accroissement des importations.

iii) *À juste titre, l'ITC n'a pas tenu compte de la pertinence des données relatives aux stocks lorsque le produit en cause n'est généralement pas stocké pendant de longues périodes*

142. Même si elle a constaté que les stocks indiqués par les conditionneurs ont légèrement augmenté au cours de la période, l'ITC n'a pas considéré que cet élément de preuve était un indicateur important d'une menace de dommage. Elle a expliqué que les données relatives aux stocks n'étaient "pas particulièrement pertinentes" car la viande d'agneau fraîche est périssable et ne peut être stockée

¹⁷² Rapport de l'ITC, page II-29.

¹⁷³ Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 151 et 152.

¹⁷⁴ Rapport de l'ITC, page I-24.

¹⁷⁵ Rapport de l'ITC, page I-21.

que pour une durée limitée.¹⁷⁶ Cette conclusion montre que l'autorité compétente n'a tout simplement pas reconnu que chaque tendance négative pouvait laisser prévoir une détermination positive, mais qu'elle a soigneusement examiné la valeur de chaque élément de preuve.

143. La Nouvelle-Zélande n'explique pas en quoi l'ITC, après avoir constaté le caractère non pertinent des stocks, a violé l'Accord lorsqu'elle n'a pas établi une constatation spécifique concernant la diminution des stocks pendant la période intermédiaire de 1998.¹⁷⁷ Au titre de l'article 4:2 c) de l'Accord, l'autorité compétente était tenue de procéder à une analyse détaillée de l'affaire ainsi qu'à une justification du caractère pertinent des facteurs examinés. En expliquant avec précision le caractère non pertinent des stocks, l'ITC a indiqué pourquoi elle a constaté que d'autres facteurs étaient plus importants et pourquoi il n'était pas nécessaire, pour procéder à une analyse détaillée de l'affaire, d'établir d'autres constatations au sujet des stocks.

144. À vrai dire, l'ITC donne ailleurs dans sa décision une autre raison pour laquelle elle n'a pas constaté que la diminution des stocks pendant la période intermédiaire de 1998 n'avait pas un caractère particulièrement pertinent. Comme l'autorité compétente l'a constaté, la production a baissé pendant la période intermédiaire de 1998.¹⁷⁸ Vu les circonstances, une diminution des stocks ne dénote pas forcément une tendance positive.

e) Les autres critiques formulées par l'Australie à l'encontre de la méthode appliquée par l'ITC pour se prononcer avancent des hypothèses erronées concernant la détermination de l'ITC et n'allèguent aucune violation de l'Accord

145. Contrairement à ce qu'allègue l'Australie, l'ITC n'a pas constaté que la branche de production nationale subissait un dommage grave.¹⁷⁹ En l'espèce, elle a constaté que la viande d'agneau était importée en quantités tellement accrues qu'elle menaçait de causer un dommage grave à la branche de production nationale. Elle n'a pas établi une constatation négative de l'existence d'un dommage grave actuel. Au titre de l'article 2:1 de l'Accord, un Membre peut appliquer une mesure de sauvegarde s'il constate que les conditions requises causent ou menacent de causer un dommage grave. L'Accord n'indique nulle part que lorsqu'elle établit une telle détermination, l'autorité compétente doit constater qu'il n'existe pas une autre raison pour l'adoption d'une mesure. L'Australie ne soutient pas que l'ITC aurait dû d'abord établir une détermination quant à la question de savoir si l'accroissement des importations cause un dommage grave actuel, et le Groupe spécial n'est pas saisi d'une telle question.

146. L'Australie semble également critiquer l'ITC parce qu'elle a constaté que la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave avant d'examiner les questions liées au lien de causalité¹⁸⁰, mais n'explique pas pourquoi une telle analyse est contraire à l'Accord sur les sauvegardes. Dans leurs vues écrites, les commissaires de l'ITC ont expliqué, dans des sections successives, pourquoi ils avaient conclu que la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave et pourquoi ils avaient conclu que l'accroissement des importations de viande d'agneau menaçait de causer un dommage grave. Ils auraient pu, comme ils l'ont fait dans des déterminations précédentes, constater que la branche de production était menacée d'un dommage grave, mais que cette menace n'était pas causée par l'accroissement des importations. Ainsi, le fait que les commissaires ont établi une constatation concernant la question de savoir si la branche de production était menacée n'a aucunement faussé leur examen du lien de causalité.

¹⁷⁶ Rapport de l'ITC, page I-20.

¹⁷⁷ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.61.

¹⁷⁸ Rapport de l'ITC, page I-18.

¹⁷⁹ Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 187.

¹⁸⁰ Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 188.

147. De fait, sans toutefois alléguer que l'Accord impose une séparation des constatations, les États-Unis notent que l'article 4:2 b) exige que soit démontrée "l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave ou la menace de dommage grave". Cette disposition donne certainement à penser que la démonstration de l'existence d'un lien de causalité peut constituer une conclusion distincte de l'établissement de l'existence d'une menace de dommage grave.

5. L'ITC a fondé sa détermination sur des éléments de preuve objectifs conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes

148. La contestation par les plaignants de l'objectivité des éléments de preuve sur lesquels l'ITC s'est fondée ne trouve pas de fondement dans l'Accord ou s'appuie sur une description erronée et préjudiciable de ce que l'autorité compétente a fait en réalité. Ainsi qu'il est démontré ici, les États-Unis ont examiné tous les faits en leur possession ou qu'ils auraient dû obtenir conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes, y compris les faits qui auraient pu empêcher une détermination positive.

149. De même, les plaintes des Membres plaignants concernant les données utilisées par l'ITC sont sans objet. L'ITC a mené une enquête approfondie, qui a fourni une base objective permettant de procéder à l'analyse prescrite par l'Accord sur les sauvegardes. Les allégations des plaignants¹⁸¹ selon lesquelles l'ITC a fait une utilisation sélective des données pour parvenir à un résultat particulier sont tout simplement dénuées de fondement.

a) Pour évaluer les renseignements concernant les éleveurs et les engraisseurs, l'ITC a procédé à une évaluation objective en recourant à la fois à des données officielles et à des données fournies en réponse au questionnaire

150. Pour évaluer la situation de la branche de production nationale, l'ITC a eu recours aux données fournies en réponse à son questionnaire et aux données obtenues auprès du Département de l'agriculture des États-Unis. Comme l'ITC l'a fait observer, chaque année le Département de l'agriculture recueille et publie des données sur les entreprises nationales d'abattage d'agneaux et sur le nombre d'élevages d'agneaux, ces données étant plus complètes que ce que l'ITC pourrait rassembler au cours de l'enquête. L'ITC a noté que la taille même de la branche de production nationale – plus de 70 000 éleveurs en 1997 – empêchait l'ITC d'interroger un pourcentage élevé d'entreprises ou même d'établir le type d'échantillon statistiquement valable utilisé pour les branches plus petites et moins dispersées. En conséquence, pour évaluer les divers facteurs, l'ITC a utilisé, lorsque cela s'avérait possible, les données plus complètes du Département de l'agriculture. Pour évaluer les facteurs, notamment les conditions financières, pour lesquels le Département de l'agriculture ne disposait pas de données, l'ITC a utilisé les réponses fournies à son questionnaire.¹⁸² Les plaignants n'ont avancé aucune raison expliquant pourquoi cette méthode était inférieure en quoi que ce soit à une évaluation objective des éléments de preuve.

151. Pour obtenir des données financières et autres sur les activités d'élevage, l'ITC a envoyé un questionnaire à 110 entreprises et personnes physiques passant pour être de gros éleveurs d'agneaux. Elle a reçu des données de 57 entreprises ou personnes physiques représentant, selon les estimations, 6 pour cent de la production nationale d'agneaux. Les réponses en question ne visant qu'une partie relativement petite de la branche, l'ITC n'a pas accordé une importance décisive aux données fournies par les éleveurs interrogés. Toutefois, pour évaluer la situation de la branche, l'ITC a jugé approprié de prendre en compte ces données ainsi que d'autres données obtenues lors de l'enquête. L'ITC a tiré

¹⁸¹ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.58; première communication écrite de l'Australie, paragraphe 122.

¹⁸² Rapport de l'ITC, pages I-16-17.

trois conclusions de son évaluation des réponses fournies par les éleveurs. Premièrement, une comparaison des données fournies en réponse au questionnaire et des données du Département de l'agriculture semblait indiquer que les éleveurs qui avaient répondu au questionnaire obtenaient pour autant qu'on puisse juger de meilleurs résultats que l'ensemble de la branche. Deuxièmement, les tendances générales révélées par les données fournies par les éleveurs interrogés ne différaient pas notablement des tendances qui ressortaient des données obtenues auprès des engraisseurs, des conditionneurs et des dépeceurs, qui étaient couverts bien plus largement par le questionnaire. Troisièmement, aucun des défenseurs n'a fait valoir que les données étaient faussées ou qu'elles donnaient une idée inexacte de la situation des éleveurs.¹⁸³

152. L'ITC a identifié les sources des données dont elle s'est servie et a minutieusement expliqué pourquoi elle les a utilisées. Elle s'est fondée sur les données qu'elle a jugées les plus objectives et les plus complètes. Enfin, elle a fait preuve d'une franchise totale en indiquant toute limitation d'une série particulière de données ainsi que l'importance qu'elle accordait à de telles données.

153. S'agissant des facteurs pour lesquels l'ITC a pu obtenir des données grâce aux réponses au questionnaire et grâce au Département de l'agriculture, l'ITC a soigneusement comparé les séries de données respectives pour rechercher les différences et s'est efforcée de déterminer les raisons des éventuelles divergences. L'ITC a par exemple noté que les données fournies en réponse à son questionnaire et concernant la production et les expéditions de tous les segments de la branche faisaient en général apparaître des tendances bien plus positives que les données du Département de l'agriculture. L'ITC a également fait observer que les données du Département de l'agriculture témoignaient de la disparition de 20 000 élevages d'agneaux pendant la période visée par l'enquête, tandis que les données fournies en réponse au questionnaire révélaient une légère amélioration des expéditions, de l'emploi et des ventes nettes au cours de la période. À partir de cette évaluation des données, l'ITC a conclu que les données fournies en réponse au questionnaire concernaient vraisemblablement un ensemble d'entités qui obtenaient de meilleurs résultats que la branche de production de viande d'agneau dans son ensemble. L'ITC a constaté que cela tenait principalement à ce que les données fournies en réponse au questionnaire présentaient une distorsion du fait que seules les entreprises survivantes y avaient répondu ("distorsion liée aux entreprises survivantes"), étant donné qu'elle n'avait pas obtenu de réponses des entreprises qui avaient disparu du marché.¹⁸⁴ Ainsi, l'ITC a conclu à juste titre que les données du Département de l'agriculture étaient plus représentatives de l'ensemble de la branche.

154. Malgré les intenses efforts susmentionnés et le soin mis par l'ITC pour ne pas surestimer la valeur probante des éléments de preuve dont elle disposait, l'Australie et la Nouvelle-Zélande soutiennent en fait qu'il n'était possible de tirer *aucune* conclusion des éléments de preuve rassemblés. L'Australie soulève l'objection selon laquelle l'existence dans les données fournies en réponse au questionnaire d'une distorsion liée aux entreprises survivantes¹⁸⁵ n'aurait pas dû conduire l'ITC à se fonder sur les données du Département de l'agriculture en ce qui concerne la question de l'existence d'une menace.¹⁸⁶ La position de l'Australie à cet égard est quelque peu déconcertante vu qu'elle semble également avoir fait valoir que les données fournies en réponse au questionnaire de l'ITC étaient tellement erronées que celle-ci n'aurait pas dû les utiliser du tout. L'argument de l'Australie semble se résumer à l'affirmation selon laquelle l'ITC ne pouvait ni utiliser les données officielles car elles englobaient les producteurs qui avaient cessé leurs activités ni les données fournies en réponse au questionnaire car l'ITC n'avait pas pu, au cours de son enquête et dans le cadre de son questionnaire, procéder à des échantillonnages complémentaires.

¹⁸³ Rapport de l'ITC, page I-17.

¹⁸⁴ Rapport de l'ITC, page I-17.

¹⁸⁵ Dans cet argument, l'Australie semble adopter la constatation, par l'ITC, de l'existence d'une distorsion liée aux entreprises survivantes, bien qu'elle le conteste ailleurs.

¹⁸⁶ Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 122.

155. Les arguments ci-dessus n'avancent pas de raisons valables pour expliquer pourquoi l'ITC n'a pas correctement utilisé les données du Département de l'agriculture. Ces données étaient, et personne ne le conteste, plus complètes que les données que l'ITC avait été en mesure de recueillir au cours de son enquête et, à la différence des données fournies en réponse au questionnaire, elles n'étaient altérées par aucune distorsion liée aux entreprises survivantes. Le fait que le Département de l'agriculture avait inclus des données provenant d'entreprises qui avaient cessé leurs activités ne rendait pas ces données moins représentatives de la branche de production dans l'immédiat. La branche comprenait aussi bien les entreprises susceptibles de survivre que celles qui étaient susceptibles de disparaître. Analyser les données qui étaient représentatives d'une telle dynamique dans un passé récent était le meilleur moyen d'essayer de prévoir cette dynamique dans l'avenir. Le Membre plaignant n'a pas non plus expliqué au titre de l'Accord pourquoi l'ITC ne pouvait pas à bon droit utiliser des données officielles plus complètes lorsqu'elles étaient disponibles.

156. La Nouvelle-Zélande et l'Australie soutiennent au contraire que l'ITC n'aurait pas dû utiliser du tout les données fournies en réponse au questionnaire car elles ne tiennent pas compte de la constatation par l'ITC de l'existence d'une distorsion liée aux entreprises survivantes. Leur supposition¹⁸⁷ selon laquelle seules les entreprises lésées ont répondu au questionnaire était, comme l'ITC l'a constaté, le contraire de ce qui ressortait du dossier. Les données disponibles semblaient indiquer que les entités qui avaient répondu au questionnaire obtenaient de meilleurs résultats que la branche de production dans son ensemble.¹⁸⁸ Ce résultat donnait à penser que les réponses provenaient plus probablement des entreprises les moins lésées, qui, dans une branche constituée d'une multitude de petits producteurs, étaient plus susceptibles de disposer du personnel nécessaire pour remplir le questionnaire très détaillé de l'ITC. Par ailleurs, les entreprises les plus solides interrogées peuvent à court terme tirer profit de la dégradation de la situation de la branche de production en ce sens qu'elles peuvent reprendre les activités des entreprises qui ont réduit leurs effectifs ou ont disparu de la branche. Les entreprises se trouvant dans la situation la plus désespérée et qui ont réduit leur effectif au strict minimum dans leur lutte pour la survie ont moins de chances de disposer des ressources nécessaires pour remplir le questionnaire. Ainsi, dans la mesure limitée où l'ITC a utilisé les données fournies en réponse au questionnaire, ni la Nouvelle-Zélande ni l'Australie ne sont fondées à se plaindre des résultats. Dans la mesure où les données fournies en réponse au questionnaire étaient loin de représenter entièrement la branche, elles incitaient, de manière erronée, à constater qu'il n'existait pas de menace de dommage grave.

157. L'Australie est complètement dans l'erreur lorsqu'elle affirme que l'ITC "n'a pas cherché à se faire une idée valable" de la situation du segment des engraisseurs.¹⁸⁹ Elle fonde sa plainte sur le fait que l'ITC a envoyé *seulement* 110 questionnaires aux éleveurs d'agneaux, mais n'allègue pas qu'il existe une distorsion ou un déséquilibre dans le questionnaire de l'ITC ou dans le choix des entreprises appelées à recevoir le questionnaire. L'Australie n'indique pas non plus ce que l'ITC aurait dû faire de plus ou ce qui constituerait une idée valable ni n'allègue que les États-Unis ont enfreint à cet égard un article particulier de l'Accord sur les sauvegardes.

158. Au contraire, l'ITC s'est énergiquement employée à obtenir des données concernant les activités des éleveurs et a pu ainsi disposer, au moment où elle a établi sa détermination, de renseignements suffisants lui permettant de se faire une idée valable de ce qui se produisait dans ce secteur. L'ITC a envoyé un grand nombre de questionnaires – 110 – à des entreprises et à des personnes physiques passant pour être de gros éleveurs d'agneaux, ce qui est plus que ce qu'elle

¹⁸⁷ Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 131 et 154.

¹⁸⁸ Par exemple, les 49 éleveurs qui ont communiqué des renseignements financiers étaient en activité pendant toute la période de cinq ans visée par l'enquête, alors que le nombre d'éleveurs s'était fortement contracté pendant cette période.

¹⁸⁹ Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 127.

envoi au cours d'une enquête en matière de sauvegardes normale. L'ITC a reçu des données utilisables de plus de la moitié des destinataires et a, en particulier, reçu des données financières utilisables de 49 éleveurs. L'ITC a pu disposer d'une base plus que suffisante pour tirer des conclusions concernant la situation de la branche de production nationale. Par ailleurs, l'ITC a obtenu des données plus complètes sur les activités des éleveurs auprès du Département de l'agriculture, dans la mesure où de tels renseignements étaient disponibles. Elle a également reçu, concernant les activités des éleveurs, des informations additionnelles substantielles des parties concernées par l'enquête et des personnes qui ont témoigné à l'audition publique. Enfin, l'ITC a obtenu un ensemble substantiel de données complètes sur d'autres segments de la branche, qui lui a permis de recouper les données se rapportant aux éleveurs afin de confirmer les similitudes ou les divergences des tendances.

159. Au cours de l'enquête de l'ITC, aucun des défendeurs australiens et néo-zélandais, qui avaient accès, en vertu de l'ordonnance conservatoire administrative, aux réponses confidentielles fournies par les différents éleveurs, n'a fait valoir auprès de l'ITC que les données étaient faussées ou donnaient une description inexacte de la situation des éleveurs. Au contraire, les défendeurs néo-zélandais ont fait valoir que les données financières rassemblées par l'ITC à partir du questionnaire adressé aux éleveurs *corroboraient* leur position, car elles montraient que les éleveurs nationaux "avaient obtenu des résultats remarquables pendant toute la période visée par l'enquête."¹⁹⁰

160. L'idée de l'Australie selon laquelle l'ITC aurait dû obliger les entreprises à répondre au questionnaire ou obtenir un taux ou un niveau particulier de réponses n'est pas fondée au titre de l'Accord sur les sauvegardes.¹⁹¹ L'Accord n'énonce aucun critère particulier concernant le degré de complétude d'une enquête. Il n'exige pas non plus, contrairement aux suppositions de l'Australie, que les données fournies en réponse au questionnaire aient une valeur scientifique sur le plan statistique. Il dispose plutôt qu'une détermination doit être établie "sur la base d'éléments de preuve objectifs."¹⁹² Un tel critère ne fait pas obligation à l'autorité compétente, comme l'Australie le laisse entendre, d'envoyer à plusieurs reprises des questionnaires à d'autres entreprises si un large échantillonnage ne donne pas de réponses universelles. Une telle obligation prolongerait indûment une procédure qui, pendant qu'elle est en cours, peut avoir des effets de distorsion sur les échanges et dont l'objet est de remédier aux situations d'urgence.

161. Dans la présente affaire, l'ITC a menée une enquête approfondie. Ses efforts ont été raisonnablement calculés en vue d'obtenir des données qui soient impartiales et aussi complètes que possible vu les circonstances. L'ITC s'est assurée de l'objectivité des éléments de preuve sur lesquels elle s'est fondée en comparant les résultats de différentes sources, lorsqu'ils étaient disponibles, et en évaluant les éléments de preuve pour chercher toute trace de distorsion. Elle a soigneusement tiré des conclusions, et uniquement celles que des éléments de preuve objectivement évalués permettraient de tirer, et elle a systématiquement utilisé les données les plus complètes existantes. L'Accord n'exige pas plus.

b) L'ITC a obtenu des éléments de preuve objectifs concernant les activités des engraisseurs, des engraisseurs/éleveurs et des conditionneurs et dépeceurs nationaux

162. L'ITC a obtenu des données détaillées et suffisantes sur les activités des engraisseurs et ces données corroborent la constatation de l'ITC selon laquelle la branche de production nationale est menacée d'un dommage grave. Il est facile de répondre à la plainte de l'Australie¹⁹³ selon laquelle le rapport de l'ITC n'explique pas pourquoi les données concernant les engraisseurs proviennent de neuf engraisseurs: ces entreprises étaient celles qui avaient communiqué des données à l'ITC. Ainsi qu'il

¹⁹⁰ Rapport de l'ITC, page I-17.

¹⁹¹ Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 140.

¹⁹² Accord sur les sauvegardes, article 4:2 b).

¹⁹³ Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 137 et 138.

est expliqué dans le rapport de l'ITC, celle-ci a reçu des réponses de 18 engraisseurs, dont un certain nombre était aussi des éleveurs.¹⁹⁴

163. L'allégation de l'Australie selon laquelle la série de données de l'ITC concernant les activités des engraisseurs est insuffisante car le nombre d'entreprises ayant fourni des données pour l'année complète diffère du nombre d'entreprises ayant fourni des données pour la période intermédiaire est sans fondement. Les données portant sur la période intermédiaire ne sont pas directement comparables aux données concernant l'année complète et sont des plus utiles en ce sens que l'on peut comparer les données portant sur la période intermédiaire la plus récente (concernant une partie de l'année) aux données portant sur la même période de l'année précédente. Ainsi, le fait que le nombre d'entreprises ayant fourni des données pour l'année complète diffère du nombre d'entreprises ayant fourni des données pour la période intermédiaire n'enlève rien à l'utilité des données portant sur la période intermédiaire. En outre, l'ITC n'a pas indiqué dans son rapport qu'une des entreprises qui avaient communiqué des données concernant la période intermédiaire de 1997 a cessé ses activités en 1998 et que cela a contribué à la diminution des ventes nettes, en termes de volume et de valeur, et à la réduction des dépenses totales pour la période intermédiaire de 1997.¹⁹⁵

164. L'Australie se plaint que l'ITC n'a obtenu des données qu'auprès de trois éleveurs/engraisateurs et que, pour la période intermédiaire de 1998, elle n'a pas reçu de données des entreprises qui auraient été concernées par la constatation de l'existence d'une menace.¹⁹⁶ On ne voit pas très bien ce que l'Australie essaie de démontrer ici. Pour constater que la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave, l'ITC a fondé sa décision en partie sur la dégradation de la situation de la branche pendant la période intermédiaire de 1998. Dans la mesure où l'ITC ne disposait pas, pour la période intermédiaire de 1998, de données concernant les éleveurs/engraisateurs, elle ne pouvait pas utiliser de telles données. Par ailleurs, la plainte de l'Australie n'estime pas à sa juste valeur les efforts fournis par l'ITC pour rassembler des données concernant les éleveurs/engraisateurs. Comme l'ITC l'a indiqué dans son rapport, elle a reçu dix réponses provenant d'entreprises qui ont déclaré être éleveurs et engraisateurs. Toutefois, l'ITC a reclassé sept d'entre elles dans la catégorie des éleveurs car elles avaient indiqué qu'elles n'engraissaient que leurs propres agneaux.¹⁹⁷ En outre, la plainte de l'Australie ne sert qu'à renforcer le fait que l'ITC a fait tout ce qu'il lui était raisonnablement possible de faire pour obtenir des données auprès de chaque type de producteur afin de se faire une idée complète de ce qui se passait dans la branche et le fait qu'elle a très minutieusement évalué les éléments de preuve obtenus.

165. L'ITC a obtenu des données détaillées et suffisantes concernant les conditionneurs, les conditionneurs/dépeceurs et les dépeceurs, et ces données corroborent la constatation de l'ITC selon laquelle la branche de production nationale est menacée d'un dommage grave. L'ITC a reçu des données concernant les activités en rapport avec la viande d'agneau de conditionneurs, de conditionneurs/dépeceurs et d'un dépeceur contribuant pour 76 pour cent environ à la production nationale de viande d'agneau.¹⁹⁸ Cela représentait une part très substantielle des activités globales de conditionnement et de transformation de la viande d'agneau et fournissait une base plus que suffisante pour permettre à l'ITC de tirer des conclusions au sujet de ces activités. L'allégation de l'Australie¹⁹⁹ selon laquelle l'ITC aurait dû obtenir des données d'autres conditionneurs et transformateurs part du principe que de telles données étaient facilement accessibles à l'ITC. Comme indiqué dans le rapport de l'autorité compétente, bon nombre de conditionneurs et de dépeceurs ne consacrent qu'une partie de

¹⁹⁴ Rapport de l'ITC, pages II-13 et II-13, n. 46.

¹⁹⁵ Rapport de l'ITC, page II-29.

¹⁹⁶ Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 134.

¹⁹⁷ Rapport de l'ITC, page II-29, n. 89.

¹⁹⁸ Rapport de l'ITC, page II-24.

¹⁹⁹ Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 140 et 141.

leurs activités à la transformation de la viande d'agneau²⁰⁰ et n'étaient pas en mesure de fournir des données distinctes sur les activités en rapport avec la viande d'agneau.

166. Dans une branche de production aussi complexe que celle qui est en cause, il sera toujours possible de faire apparaître des lacunes dans les éléments de preuve obtenus lors d'une enquête. C'est la raison pour laquelle l'Accord n'exige pas la perfection en ce qui concerne la collecte de données et n'impose que l'objectivité. Ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande n'a indiqué en quoi l'enquête de l'ITC a transgressé les prescriptions de l'Accord.

c) S'agissant des facteurs au sujet desquels il n'était pas aisé d'obtenir des renseignements objectifs, l'ITC a évalué avec objectivité le dossier en n'accordant pas d'importance à ces facteurs

167. L'ITC a constaté qu'il n'était pas aisé de recueillir, auprès des éleveurs et des engraisseurs, des données sur la capacité et l'utilisation de celle-ci et que de telles données n'étaient pas quantifiables. Elle a constaté que la capacité des éleveurs aurait probablement varié d'un ranch à l'autre selon l'état des terrains et que la capacité des engraisseurs dépendait également d'un certain nombre de variables difficiles à mesurer, y compris la période de temps pendant laquelle les agneaux étaient gardés par les engraisseurs et qui pouvait varier selon la situation du marché.²⁰¹

168. L'Australie note que l'"utilisation de la capacité" est l'un des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes qui doit être pris en compte par l'autorité compétente, et fait valoir que l'incapacité de l'ITC à rassembler de telles données est contraire à l'Accord sur les sauvegardes.²⁰² Toutefois, l'Australie néglige de tenir compte du fait que l'article 4:2 a) exige que l'autorité compétente évalue tous les facteurs pertinents de "*nature objective et quantifiable*" (pas d'italique dans l'original) qui influent sur la situation de cette branche. Pour les raisons indiquées dans le rapport de l'ITC, celle-ci a à juste titre conclu qu'il lui était impossible de rassembler des données sur l'utilisation de la capacité par les éleveurs et les engraisseurs qui auraient été de nature "objective et quantifiable" au sens de l'article 4:2 a).

169. L'ITC a obtenu auprès des éleveurs et des engraisseurs des données relatives à l'emploi qui montraient une modeste augmentation des effectifs au cours de la période la plus récente. Elle a également obtenu des conditionneurs et des dépeceurs des données sur les coûts salariaux. Le poste correspondant à ces données dans les tableaux financiers des conditionneurs et des dépeceurs figure dans la version confidentielle du rapport de l'ITC, les données réelles étant des renseignements commerciaux confidentiels. Cependant, en règle générale, les conditionneurs et les dépeceurs ont été incapables de fournir à l'ITC des données exploitables concernant le nombre d'employés et le nombre d'heures travaillées car dans de nombreuses entreprises ce sont les mêmes travailleurs affectés à la production qui s'occupent de l'abattage et/ou de la transformation d'autres animaux de boucherie et d'autres produits. Ainsi, l'ITC n'a pu obtenir que des données "objectives et quantifiables" limitées au sens de l'article 4:2 a) pour ce qui est de l'emploi dans les entreprises de conditionnement et de dépeçage. Contrairement donc à l'allégation de l'Australie²⁰³, l'ITC a effectivement obtenu et présenté un certain nombre de données relatives à l'emploi pour les activités de conditionnement et de transformation de la viande d'agneau. Toutefois, elle ne s'est pas fondée sur les données concernant l'emploi pour établir sa détermination positive.

²⁰⁰ Rapport de l'ITC, page II-15.

²⁰¹ Rapport de l'ITC, page I-20, n. 96.

²⁰² Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 225.

²⁰³ Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 170 et 225.

170. L'Accord n'exige pas que l'autorité compétente accorde de l'importance à chaque facteur énoncé à l'article 4:2 a), mais exige seulement que les facteurs soient évalués et uniquement lorsqu'ils fournissent des éléments de preuve objectifs et quantifiables. La décision de l'ITC de ne pas accorder d'importance aux facteurs pour lesquels il n'existait pas de données fiables était pleinement conforme à l'Accord.

171. En résumé, malgré les objections circonstanciées des plaignants, les communications qu'ils ont présentées au Groupe spécial ne démontrent pas que l'on puisse dire que l'enquête menée par l'ITC ou la détermination établie par celle-ci sont contraires à l'Accord sur les sauvegardes. Comme des groupes spéciaux précédents l'avaient affirmé, pour constater l'existence d'un dommage dans l'ensemble d'une branche de production, les autorités compétentes peuvent, sans y être tenues cependant, établir des constatations concernant les segments, mais en tout état de cause elles doivent analyser l'importance de l'incidence sur la branche de production dans son ensemble.²⁰⁴

6. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas établi que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis était incompatible avec la prescription de l'article 5:1

a) Introduction

172. En se fondant sur une enquête complète et approfondie et après avoir procédé à l'audition de toutes les parties intéressées, l'ITC est arrivée à l'unanimité à la détermination selon laquelle une poussée des importations de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande avait exposé la branche de production nationale de viande d'agneau à une menace imminente de dommage grave. Dans ses constatations, l'ITC a attiré l'attention sur les différentes manières dont la branche de production nationale avait subi un dommage sous la pression concurrentielle exercée par les expéditions accrues de viande d'agneau australienne et néo-zélandaise à destination du marché des États-Unis au cours de la période 1997-1998. Tout en constatant que la situation de la branche de production américaine n'était pas encore au stade d'une dégradation générale notable, l'ITC prévoyait clairement qu'une telle dégradation se produirait très prochainement si les tendances observées se maintenaient.

173. Dans ces circonstances, les États-Unis étaient habilités, au titre de l'article XIX du *GATT de 1994* et de l'Accord sur les sauvegardes, à modifier les concessions tarifaires consenties dans le cadre du GATT pour protéger la branche de production de viande d'agneau de la pression des importations pendant une période limitée suffisante pour empêcher qu'un dommage grave soit causé à la branche et pour faciliter l'ajustement de celle-ci à la concurrence des importations. La mesure de protection appliquée par les États-Unis avait été soigneusement et prudemment conçue à cette fin conformément aux constatations spécifiques établies par l'ITC au sujet du dommage subi par la branche de production nationale.

174. La mesure de protection instituée par les États-Unis faisait une large place à l'aide financière, qui était conjuguée à des dispositions réglementaires intérieures visant à renforcer la compétitivité de la branche. L'élément "importations" de la mesure avait un caractère limité et avait pour objet de relever modérément les prix de la viande d'agneau pendant trois ans et donc de rétablir, au cours de cette période, un niveau minimal de rentabilité pour les producteurs les plus efficaces. La mesure de protection visait à obtenir ce résultat en plafonnant effectivement les importations d'agneau au niveau le plus élevé qu'elles avaient atteint, niveau au-dessous duquel les droits de douane ont été relevés de manière limitée, une réduction progressive des droits étant prévue au cours de la période de trois ans.

²⁰⁴ Voir le rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.58, et le rapport du Groupe spécial *Mexique - Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose (SHTF) en provenance des États-Unis*, WT/DS132/R, 28 janvier 2000, paragraphe 7.147.

175. Considérée dans son ensemble, la mesure de protection représentait les étapes minimales qu'il était nécessaire d'appliquer pour donner aux producteurs de viande d'agneau un bref répit et leur permettre ainsi d'améliorer leur productivité et retrouver leur compétitivité. L'élément "importations" de la mesure est pleinement conforme à l'article XIX et à l'Accord sur les sauvegardes en ce sens qu'il accorde un faible niveau de protection aux producteurs pendant une période de temps limitée suffisante pour les aider à faire face aux difficultés causées par la concurrence des importations.

176. L'Australie et la Nouvelle-Zélande s'opposent néanmoins à l'élément "importations" de la mesure de protection. Bien que ces pays formulent chacun des critiques abusives à l'encontre de la mesure corrective appliquée par les États-Unis, ils ne présentent aucune évaluation systématique pour démontrer pourquoi ladite mesure est inadéquate. L'essentiel de leurs objections porte plutôt sur le fait que la mesure de protection contre les importations va trop loin car elle ne maintient pas la branche de production de viande d'agneau dans l'état de détérioration constaté par l'ITC, c'est-à-dire un état dans lequel elle est susceptible de subir un "dommage grave" imminent. Telle est la conclusion à tirer de l'insistance mise par l'Australie et la Nouvelle-Zélande à souligner que, la branche de production américaine étant simplement sous la "menace" d'un dommage grave, les États-Unis ne pouvaient pas, au titre de l'article 5:1, appliquer une mesure de protection susceptible de ramener les importations d'agneau au-dessous des niveaux les plus élevés atteints pendant la période 1997-1998 où une poussée des importations a été enregistrée.

177. Si cette interprétation restrictive de l'article 5:1 devait être approuvée, cela compromettrait l'objectif de réparation de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes, qui est de permettre aux Membres de suspendre temporairement les obligations découlant du GATT ou de modifier les concessions consenties dans le cadre du GATT, pour accorder aux branches de production subissant un dommage grave ou menacées d'un dommage grave une brève période de protection contre la pression de la concurrence, suffisante pour les aider à retrouver leur compétitivité.

178. Depuis longtemps, l'article XIX est interprété comme autorisant les Membres à modifier leurs concessions tarifaires dans la mesure où cela est nécessaire pour permettre aux branches de production de retrouver leur compétitivité. En 1951, le Groupe de travail chargé d'examiner l'affaire *Retrait de concession effectué par les États-Unis en application de l'article XIX de l'Accord général ("Chapeaux en feutre")* a examiné la période de temps pendant laquelle les États-Unis étaient autorisés au titre de l'article XIX à suspendre les concessions tarifaires accordées et dans quelle mesure ils étaient habilités à le faire, et a conclu dans son rapport que les concessions tarifaires initiales devraient être rétablies en totalité ou en partie:

dès que l'industrie américaine serait *en mesure de soutenir la concurrence des produits importés* sans le secours de droits plus élevés.²⁰⁵

179. L'objectif de réparation largement reconnu de l'article XIX est explicitement indiqué à l'article 5:1, première phrase, de l'Accord sur les sauvegardes, qui dispose que des mesures de sauvegarde peuvent être appliquées tant pour prévenir ou réparer un dommage grave que pour "faciliter l'ajustement". L'énoncé de ce deuxième objectif de la mesure de protection contre les importations établit clairement que les Membres ne sont pas tenus de limiter leurs mesures de sauvegarde à celles qui se contentent de protéger une branche de production dont la situation s'est détériorée et qui est sur le point de subir un dommage grave, mais qu'ils peuvent appliquer une mesure de protection contre les importations qui permettra à la branche de retrouver sa compétitivité.

²⁰⁵ GATT/CP/106, rapport adopté le 22 octobre 1951, GATT/CP.6/SR.19, numéro de vente GATT/1951-3, page 28, paragraphe 38 (pas d'italique dans l'original).

180. En bref, l'interprétation que l'Australie et la Nouvelle-Zélande donnent de l'article 5:1 n'est pas soutenable si l'article XIX et l'Accord sur les sauvegardes doivent offrir aux Membres, comme cela était prévu, la possibilité d'appliquer une mesure de protection contre les importations, limitée et temporaire mais réelle, tant en faveur des branches subissant déjà un dommage grave qu'en faveur de celles qui sont menacées d'un dommage grave imminent.

b) L'article 5:1 ne définit pas le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce"

181. La Nouvelle-Zélande fonde l'argument qu'elle avance au titre de l'article 5:1 à l'encontre de la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis pour la viande d'agneau sur l'hypothèse que la première phrase de cette disposition exige que les États-Unis déterminent et appliquent la mesure de sauvegarde "la moins restrictive pour le commerce" pour empêcher qu'un dommage grave soit causé à la branche de production de viande d'agneau et pour faciliter son ajustement.

182. La Nouvelle-Zélande a donné une interprétation erronée de la prescription imposée par l'article 5:1, première phrase, en reformulant effectivement la phrase de telle manière qu'elle fait obligation aux Membres de déterminer et d'appliquer la seule mesure de sauvegarde possible présumée la moins restrictive pour le commerce.²⁰⁶ Il s'agit d'un critère pratiquement impossible à appliquer et cela diffère de la manière directe dont la première phrase de l'article 5:1 a jusqu'à présent été interprétée.

183. La première phrase de l'article 5:1 dispose ce qui suit:

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

La Nouvelle-Zélande interprète cette phrase comme exigeant que les États-Unis fassent en sorte que la mesure de sauvegarde appliquée pour la viande d'agneau soit "nécessaire" pour prévenir ou réparer le dommage grave et pour faciliter l'ajustement. Cependant, la phrase ne dit pas que la mesure de sauvegarde choisie doit être "nécessaire", mais elle dit qu'un Membre "n'appliquera" des mesures de sauvegarde "que dans la *mesure* nécessaire".

184. L'expression "que dans la mesure" qui figure à l'article 5:1, première phrase, est clairement liée au terme "appliquera". Ainsi, les Membres "n'appliqueront" des mesures de sauvegarde que dans une certaine "mesure". Le terme "nécessaire" modifie le terme "mesure", ce qui signifie que la mesure doit être appliquée dans la "mesure nécessaire". Considérée dans son ensemble, la phrase dit que des mesures de sauvegarde ne peuvent être appliquées que jusqu'au degré nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et pour faciliter l'ajustement.

185. Par contre, l'interprétation de la Nouvelle-Zélande modifie l'expression "n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire" qui figure dans la première phrase de l'article 5:1, la remplaçant par l'expression "appliquera les mesures de sauvegarde qui sont

²⁰⁶ La Nouvelle-Zélande a également mal interprété la jurisprudence du GATT et le rapport de l'Organe d'appel concernant l'affaire *Essence*, qui ne mentionne en fait aucun critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce". En outre, elle a tort d'alléguer que le terme "nécessaire", chaque fois qu'il apparaît dans l'Accord de l'OMC, a un sens uniforme prétendument issu du contexte particulier de l'article XX du GATT de 1994 (exception positive que constitue cet article). La Nouvelle-Zélande n'explique pas non plus comment son approche, qui attribue au terme "nécessaire" une série de conditions ne figurant pas dans le texte, peut être conciliée avec le fait que lorsque les rédacteurs de l'Accord de l'OMC ont souhaité adopter le critère du caractère "pas plus restrictif pour le commerce", ils l'ont explicitement mentionné dans le texte. Voir, par exemple, l'article 5:6 de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

nécessaires". L'interprétation de la Nouvelle-Zélande ne tient pas compte du fait que le terme "mesure" signifie "niveau" ou "degré" et non "si" ou "lorsque".

186. Lue dans son contexte, la première phrase de l'article 5:1 traite du degré auquel des mesures peuvent être appliquées pour réaliser les objectifs énoncés dans cette phrase; celle-ci ne peut pas être interprétée comme signifiant que de telles mesures doivent être justifiées comme étant "nécessaires", et encore moins comme étant "les moins restrictives pour le commerce". L'article 5:1 développe les dispositions de l'article XIX:1 a) du *GATT de 1994*, qui autorise une partie contractante à suspendre ou à modifier des engagements pris dans le cadre du GATT en réponse à un accroissement des importations d'un produit particulier qui causent ou menacent de causer un dommage grave à une branche de production nationale.

187. Les dispositions pertinentes de l'article XIX:1 a) prévoient que dans de telles circonstances la partie contractante:

aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession.

188. Dans ce passage, le terme "nécessaires" modifie clairement l'expression "dans la mesure", comme c'est le cas à l'article 5:1, première phrase. Par ailleurs, l'expression entière "dans la mesure ... nécessaires" est liée à l'expression "de suspendre l'engagement ... ou de modifier la concession". Ce passage signifie clairement qu'une partie contractante peut déroger aux engagements et obligations qu'elle a contractés dans le cadre du GATT dans la mesure (et pendant le temps) nécessaires pour prévenir ou réparer le dommage. Bien que le terme "nécessaires" figure aussi dans le passage susmentionné, celui-ci ne peut pas être interprété comme exigeant qu'une partie contractante adopte une mesure particulière, pour ne rien dire de la seule mesure présumée la moins restrictive pour le commerce.

189. Il conviendrait de lire la première phrase de l'article 5:1 conjointement avec le reste de l'article 5 en vue d'explicitier les dispositions pertinentes de l'article XIX:1 a) et non en vue d'en déroger. Une telle interprétation serait conforme aux principaux objet et but de l'Accord sur les sauvegardes, tels qu'ils sont énoncés dans le préambule de l'Accord, qui sont de préciser et de renforcer les disciplines de l'article XIX. La phrase ne devrait pas être interprétée de manière tellement restrictive qu'elle fasse échec à l'objectif de l'article XIX, qui est de donner aux Parties contractantes (maintenant les Membres) une occasion valable de permettre effectivement aux branches assiégées par des importations accrues de retrouver leur compétitivité.

190. La Nouvelle-Zélande avance l'idée que le Groupe spécial *Corée - Produits laitiers* a admis que le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" était le critère pertinent à appliquer pour déterminer si un Membre s'était conformé aux dispositions de l'article 5:1. En fait, le Groupe spécial a dit que pour se conformer aux dispositions de l'article 5:1, un Membre "... [devait] appliquer une mesure qui, dans sa totalité, n[était] pas plus restrictive que ce qui [était] nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement". Le Groupe spécial n'a pas mentionné le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" ni n'a défini un tel critère²⁰⁷, mais a dit qu'il

²⁰⁷ Si l'intention des rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes avait été de s'écarter de l'article XIX et d'imposer le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" à l'article 5:1, ils auraient explicitement inclus un tel critère. La tentative de la Nouvelle-Zélande de donner de l'article 5:1 une lecture qui inclut des termes qui n'y figurent pas constitue une violation de la règle fondamentale appliquée en matière d'interprétation des traités, qui veut que l'interprète d'un traité "lise et interprète les mots qui ont été effectivement utilisés dans l'accord à l'examen et non les mots qui auraient dû être utilisés à son avis". *Mesures communautaires concernant*

faudrait examiner dans son ensemble la mesure adoptée par le Membre pour déterminer si elle était plus restrictive que ce qui était nécessaire pour réaliser son objectif. L'Organe d'appel a confirmé cette interprétation.²⁰⁸

191. Comme l'Organe d'appel l'a indiqué, l'article 5:1 impose à un Membre qui applique une mesure de sauvegarde l'obligation de faire en sorte que cette mesure "soit proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement".²⁰⁹ Ainsi, l'article 5:1 n'exige pas d'un Membre qu'il adopte une mesure particulière et encore moins qu'il détermine et applique la mesure "la moins restrictive pour le commerce". Au lieu de cela, il dispose que la mesure effectivement adoptée par le Membre devrait être conçue de manière à réaliser le double objectif consistant, d'une part, à prévenir ou à réparer le dommage grave et, d'autre part, à faciliter l'ajustement et qu'elle ne devrait pas aller plus loin que ce qui est nécessaire pour réaliser ces objectifs.

192. La Nouvelle-Zélande n'a pas démontré pourquoi la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis pour la viande d'agneau ne remplissait pas un tel critère. Son principal argument consiste à attirer l'attention sur la mesure corrective recommandée par trois des six commissaires de l'ITC, à laisser entendre que c'était la mesure la moins restrictive pour le commerce et à conclure donc que les États-Unis n'ont pas appliqué la mesure de sauvegarde "la moins restrictive pour le commerce" qui existait. Cependant, comme indiqué ci-dessus, la première phrase de l'article 5:1 n'impose pas aux États-Unis l'obligation d'adopter la mesure "la moins restrictive pour le commerce". Elle ne limite pas les Membres à un seul choix ou à plusieurs choix en matière de mesures de sauvegarde.

193. La Nouvelle-Zélande tente d'étayer sa conclusion selon laquelle le contingent tarifaire appliqué par les autorités américaines à la viande d'agneau ne constitue pas la mesure la moins restrictive pour le commerce en donnant une interprétation erronée du rapport de l'ITC. Elle allègue que l'ITC a constaté que:

le niveau des importations qui existait durant la période visée par l'enquête n'était pas de nature à causer un dommage. Au lieu de cela, la menace qu'a identifiée la Commission provenait d'augmentations futures potentielles.

En s'appuyant sur cette interprétation du rapport de l'ITC, la Nouvelle-Zélande allègue que les États-Unis ne pouvaient pas au titre de l'article 5:1, première phrase, imposer une mesure corrective limitant les importations de viande d'agneau à des niveaux inférieurs à ceux de la période visée par l'enquête.

194. La Nouvelle-Zélande est dans l'erreur. L'ITC a constaté qu'en 1997 et en 1998 l'accroissement des importations de viande d'agneau avait causé un dommage considérable à la branche de production de viande d'agneau des États-Unis. Son rapport démontre de manière très précise l'affaiblissement de la branche et l'existence d'un lien entre le dommage subi et les niveaux des importations de la période 1997-1998.²¹⁰

195. Bien qu'elle n'ait pas établi de constatation quant à la question de savoir si la branche de production avait atteint le stade d'une dégradation générale notable, à savoir le stade du "dommage grave", l'ITC a effectivement constaté qu'un tel dommage était "imminent." Il est évident qu'au moins trois des six commissaires de l'ITC ont rejeté l'hypothèse de la Nouvelle-Zélande selon laquelle la

les viandes et les produits carnés (Hormones), WT/DS26/AB/R, rapport de l'Organe d'appel adopté le 13 février 1998, paragraphe 181.

²⁰⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 103.

²⁰⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 96.

²¹⁰ Rapport de l'ITC, pages I-18-21 et I-23-26.

branche américaine passerait au stade du "dommage grave" uniquement si le niveau des importations dépassait celui de 1998. Les commissaires Miller et Hillman ont déclaré ce qui suit:

Nous sommes d'avis que les importations causeraient un dommage grave à la branche de production si leur niveau et leurs prix restaient inchangés et même si les prix cessaient de baisser.²¹¹

196. De même, le commissaire Koplán a constaté qu'une mesure corrective définie au niveau existant des importations "n'écarterait pas la menace d'un dommage grave et donnerait encore moins à la branche de production la possibilité de procéder à un ajustement positif pour se préparer à faire face à la concurrence des importations".²¹²

197. En résumé, l'ITC a constaté que la situation de la branche de production nationale de viande d'agneau s'était *déjà* détériorée en raison de la concurrence des importations aux volumes et aux prix de 1997 et de 1998. Il y avait tout lieu de penser que la branche de production risquait dans l'immédiat de subir un "dommage grave" même si les importations étaient maintenues aux niveaux de cette période. Il était donc entièrement légitime pour les États-Unis d'appliquer une mesure de sauvegarde qui protégerait la branche de cette éventualité.

198. Par ailleurs, l'argument de la Nouvelle-Zélande néglige de tenir compte du deuxième objectif des mesures de sauvegarde, qui est énoncé dans la première phrase de l'article 5:1 – à savoir autoriser un Membre à appliquer des mesures de sauvegarde dans la mesure nécessaire pour faciliter l'ajustement de la branche de production à la concurrence des importations. Selon la théorie de la Nouvelle-Zélande, un Membre ne pourrait imposer des mesures de sauvegarde que dans la mesure où cela suffirait pour maintenir une branche de production dans la même situation de menace où l'autorité compétente a constaté qu'elle se trouvait, la conséquence étant que la levée des mesures de sauvegarde l'exposerait immédiatement à un dommage grave. Cela accroîtrait les chances pour que la branche de production cherche à nouveau, dès que cela serait permis, à faire appliquer une mesure de protection contre les importations, d'où des applications successives de mesures de sauvegarde, ce qui est contraire à l'objet de l'Accord. La première phrase de l'article 5:1 établit clairement que des mesures de sauvegarde peuvent être appliquées dans la mesure nécessaire pour faciliter l'ajustement, objectif qui serait compromis si l'article 5:1 était interprété d'une façon qui exige qu'un Membre se contente de maintenir sa branche de production dans un état de détresse persistant.

199. Enfin, l'argument particulier présenté par la Nouvelle-Zélande selon lequel la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis n'était pas "nécessaire" pour faciliter l'ajustement de la branche de production est dénué de fondement. La Nouvelle-Zélande se plaint (au paragraphe 7.107) que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis n'a pas inclus une aide à l'ajustement et ne pouvait donc être "nécessaire" pour promouvoir l'ajustement de la branche de production. En fait, la mesure de protection accordée par les États-Unis à la branche de production de viande d'agneau comportait un élément important, à savoir un ensemble de mesures d'aide à l'ajustement, ainsi qu'il sera exposé ci-après. La Nouvelle-Zélande allègue en outre (au paragraphe 7.108) que la mesure appliquée par les États-Unis ne pouvait pas faciliter l'ajustement car elle réduirait la demande de viande d'agneau, mais cette allégation passe sous silence le fait que l'ITC a constaté que la demande de viande d'agneau était peu élastique, de sorte qu'une fluctuation des prix aurait peu d'effet sur elle.²¹³ En tout état de cause, ainsi qu'il est expliqué plus haut, l'allégation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle les États-Unis doivent démontrer que leur mesure de sauvegarde était "nécessaire" s'appuie sur une interprétation erronée de l'article 5:1, première phrase, et devrait être rejetée.

²¹¹ Rapport de l'ITC, page I-40.

²¹² Rapport de l'ITC, page I-49.

²¹³ Rapport de l'ITC, page II-70.

- c) L'Australie n'a pas établi *prima facie* que les États-Unis ne se sont pas conformés à l'article 5:1

200. À la différence de la Nouvelle-Zélande, l'Australie n'interprète pas l'article 5:1, première phrase, comme imposant pour les mesures correctives le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce". Au lieu de cela, elle laisse entendre que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis était excessive car, selon elle, cette mesure est plus restrictive que la mesure corrective recommandée par trois des commissaires de l'ITC. La mesure corrective recommandée par la pluralité (majorité relative des commissaires de l'ITC) et la mesure finalement adoptée consistent en l'application d'un contingent tarifaire. L'Australie s'oppose au fait que la mesure de sauvegarde susmentionnée comprend l'application d'un taux de droit "dans la limite du contingent" et d'un taux de droit hors contingent supérieur à ce qui a été recommandé par la pluralité.²¹⁴ Selon l'Australie, ces différences signifient que la mesure de sauvegarde appliquée est allée plus loin que ce qui est "nécessaire" pour prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement et que, par conséquent, elle est contraire à l'article 5:1.

201. La théorie australienne présente une première lacune, à savoir que son analyse est trop simpliste. L'Australie omet de mentionner que la recommandation de la pluralité, si elle avait été mise en œuvre, aurait imposé une mesure de sauvegarde d'une durée de quatre ans. Au contraire, le contingent tarifaire réellement appliqué par les États-Unis à la viande d'agneau prendra fin dans trois ans et un jour. En ce sens, la mesure appliquée par les États-Unis est dans son ensemble manifestement *moins* restrictive que la mesure corrective recommandée par la pluralité.

202. Deuxième exemple de la faiblesse de son raisonnement, l'Australie cite la différence entre les droits hors contingent. Il est vrai que la pluralité a recommandé des droits hors contingent inférieurs à ceux qui sont imposés par les États-Unis dans leur mesure de sauvegarde. Toutefois, contrairement à ce que l'Australie affirme, il n'y a pas de différence entre l'effet restrictif sur le commerce du droit *ad valorem* de 20 pour cent recommandé par la pluralité pour la première année d'application de la mesure et l'effet restrictif du droit *ad valorem* de 40 pour cent effectivement appliqué. Dans la recommandation de la pluralité comme dans la mesure de sauvegarde appliquée, le contingent a été fixé au niveau des importations de 1998. À ce niveau, le droit de 20 pour cent proposé par la pluralité était destiné à empêcher le commerce²¹⁵, comme l'était le droit de 40 pour cent inclus dans la mesure appliquée. En réalité, la seule vraie différence entre la recommandation de la pluralité et la mesure effectivement appliquée, en ce qui concerne l'effet des droits hors contingent, tient à ce que dans la recommandation la réduction annuelle des taux de droits, en particulier au cours de la troisième et de la quatrième année, offrait la possibilité d'effectuer, au cours de ces années, des importations limitées en sus du niveau de 1998.

203. De même, l'argument additionnel de l'Australie selon lequel il n'y avait "aucune raison concevable" d'appliquer un droit de douane aux importations relevant du contingent est erroné. L'Australie justifie son allégation uniquement par le fait que comme l'ITC a constaté à l'unanimité que les niveaux des importations de 1997 et de 1998 avaient abouti à une menace de dommage grave et non à un dommage grave actuel, l'application d'un droit dans la limite du contingent allait "très au-delà" de la mesure "nécessaire" pour empêcher qu'un dommage grave ne se produise. Ce raisonnement est erroné.

204. L'objet du droit appliqué dans la limite du contingent est simplement de relever les prix de la viande d'agneau aux États-Unis et donc d'apporter des recettes additionnelles à la branche de production de viande d'agneau. Dans sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, l'ITC a identifié la baisse des prix comme étant l'une des principales raisons de la mauvaise

²¹⁴ La Nouvelle-Zélande présente un argument similaire (au paragraphe 7.102).

²¹⁵ Voir le rapport de l'ITC, pages I-34 et I-37.

santé financière de la branche.²¹⁶ Il était parfaitement légitime pour les États-Unis d'élaborer leur mesure de manière à protéger la branche de la baisse des prix et, par conséquent, à lui permettre d'avoir à nouveau des activités rentables. Cet objectif est compatible avec le fait de faciliter l'ajustement, comme prévu à l'article 5:1, particulièrement lorsque l'autorité compétente avait constaté que les résultats financiers de la branche de production s'étaient détériorés en grande partie en raison de la baisse des prix²¹⁷ et que, par conséquent, les entreprises avaient eu du mal à produire des capitaux suffisants pour financer la modernisation de leurs installations et de leurs équipements.²¹⁸

205. Les autres plaintes présentées par l'Australie au titre de l'article 5:1 (aux paragraphes 75 à 80) visent la recommandation de la pluralité et non la mesure même. Pour autant que les États-Unis n'ont pas appliqué la mesure corrective recommandée par la pluralité, les arguments de l'Australie ne sont pas juridiquement pertinents dans la présente procédure et il n'est pas nécessaire d'en discuter davantage.

206. À ce stade, les États-Unis souhaiteraient formuler une critique plus large à l'égard de la position de l'Australie, critique qui concerne également la Nouvelle-Zélande. L'Australie ainsi que la Nouvelle-Zélande fondent une grande partie des arguments qu'elles présentent au titre de l'article 5:1 sur l'allégation selon laquelle la "mesure recommandée par l'ITC" était "moins restrictive" que la mesure de sauvegarde effectivement appliquée pour la viande d'agneau. Leur argument ne tient cependant pas compte du fait que l'ITC a en réalité formulé trois recommandations et non une seule. Selon la législation américaine, la recommandation de la pluralité est censée être la "constatation concernant la mesure corrective" établie par l'ITC, mais le Président n'est pas tenu de lui accorder plus d'importance qu'aux recommandations présentées par les commissaires et encore moins de l'adopter.

207. Par ailleurs, l'Accord sur les sauvegardes ne fait pas obligation aux États-Unis de prendre en considération la mesure corrective recommandée par la pluralité (ou toute autre recommandation proposée ou supposée) ou de lui accorder une importance quelconque. L'Accord ne cherche pas à imposer les modalités du processus appliqué par un Membre pour l'adoption d'une mesure corrective. L'article 5 ne dit rien sur les procédures qu'un Membre peut appliquer pour choisir une mesure corrective, mais impose des disciplines concernant le résultat final de ce processus, c'est-à-dire la mesure de sauvegarde même. En conséquence, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont tort d'utiliser la recommandation de la pluralité comme critère d'application de l'article 5:1.

208. Six commissaires de l'ITC ont participé à l'enquête et sont convenus à l'unanimité que la viande d'agneau était importée en quantités tellement accrues qu'elle constituait une cause substantielle de menace de dommage grave pour la branche de production nationale. Les commissaires ont tous examiné le même dossier d'enquête et ont pourtant recommandé trois mesures correctives différentes. Trois commissaires ont recommandé l'application d'un contingent tarifaire, c'est-à-dire le type de mesure corrective finalement appliqué par les États-Unis. Deux commissaires ont recommandé l'application d'un droit de douane pur et simple et un commissaire a recommandé l'application d'une restriction quantitative. Chacun a donné des raisons expliquant que leur recommandation constituait le minimum nécessaire aux fins de prévenir un dommage grave et de faciliter l'ajustement.

209. Cette divergence d'opinions montre qu'il peut exister, dans toute affaire donnée, une gamme de mesures correctives parmi lesquelles choisir selon la manière dont l'organe décideur évalue les éléments de preuve de l'existence du dommage ou de la menace de dommage et selon la manière dont cet organe pense traiter au mieux l'affaire. Il ne faut pas soutenir que les Membres doivent trouver et appliquer une seule mesure corrective optimale ou "la moins restrictive pour le commerce". Au lieu

²¹⁶ Rapport de l'ITC, pages I-23-24.

²¹⁷ Rapport de l'ITC, page I-20.

²¹⁸ Rapport de l'ITC, page I-21.

de cela, lorsqu'ils imposent une mesure de sauvegarde, les Membres doivent faire en sorte que la mesure appliquée – quelle qu'en soit la forme – soit appropriée aux fins de prévenir ou de réparer le dommage grave et de faciliter l'ajustement et qu'elle ne soit pas appliquée au-delà du temps et de la mesure nécessaires pour réaliser ces objectifs. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas établi *prima facie* que la mesure de sauvegarde appliquée pour la viande d'agneau ne répondait pas à ce critère.

- d) La mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis pour la viande d'agneau répond aux objectifs de l'article 5:1

210. Les diverses plaintes formulées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande à l'encontre de la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis ne remplacent pas un examen systématique de sa nature, du contexte de son application et de la mesure dans laquelle elle remplit ou dépasse les objectifs indiqués à l'article 5:1 (première phrase). De l'avis des États-Unis, pour décider si la mesure de sauvegarde relative à la viande d'agneau est appliquée dans une mesure incompatible avec l'article 5:1, il serait nécessaire d'entreprendre un examen à plusieurs étapes comme suit:

- 1) examen des éléments de preuve de l'existence d'une menace de dommage grave identifiés par l'ITC;
- 2) examen de la nature de la mesure de sauvegarde appliquée, y compris les produits visés, la forme sous laquelle la mesure est appliquée, la durée et le degré d'application;
- 3) analyse de la manière dont la mesure traite les éléments de preuve de l'existence d'une menace de dommage grave identifiés par l'ITC et de la manière dont elle facilite l'ajustement de la branche de production; et
- 4) compte tenu de ce qui précède, évaluation de la question de savoir si la mesure, dans son intégralité, est plus restrictive qu'il n'est requis pour empêcher un dommage grave de se produire et pour aider la branche de production à opérer un ajustement à la concurrence des importations.

211. Dans leurs premières communications, ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande ne proposent une analyse systématique de ce genre et démontrent encore moins pourquoi une telle analyse révèle que la mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau ne résiste pas à un examen au titre de l'article 5:1.

212. Certes, les États-Unis ne sont pas tenus de défendre leur mesure de sauvegarde en l'absence de la démonstration de son incompatibilité *prima facie* avec l'article 5:1, mais ils sont prêts, pour compléter le dossier factuel, à décrire les éléments sur lesquels ils se sont fondés pour élaborer la mesure et à expliquer pourquoi cette mesure est appropriée à la lumière des objectifs de l'article 5:1. Ces différents points sont examinés ci-après.

- i) *Indicateurs de dommage et de menace de dommage identifiés par l'ITC*

213. Ainsi qu'il a été exposé de manière approfondie ci-dessus, l'ITC a identifié une série d'indices qui montraient que la situation de la branche de production de viande d'agneau s'était notablement détériorée en 1997 et en 1998 par suite d'un accroissement des importations de viande d'agneau et qui semblaient indiquer que la branche de production était exposée à un danger imminent, celui de régresser davantage au point de subir un "dommage grave". Ces indicateurs étaient entre autres la contraction de la part de marché détenue par la branche de production nationale, le recul de la

production et des expéditions, l'affaiblissement de la rentabilité de la branche et la baisse des prix.²¹⁹ L'ITC a aussi constaté que la branche avait du mal à produire des capitaux suffisants pour financer sa modernisation. La mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis était destinée à remédier à ces difficultés et à améliorer la situation, et s'accompagnait d'un ensemble de mesures d'aide financière et de mesures réglementaires accordées par le gouvernement fédéral.

ii) *Description de la mesure appliquée par les États-Unis*

214. La mesure en question a été élaborée sous la forme d'un contingent tarifaire d'une durée de trois ans et un jour et était assortie d'un ensemble important de mesures d'aide. Le contingent tarifaire se caractérisait ainsi:

la première année, les importations étaient soumises à un droit *ad valorem* de 9 pour cent pour un volume allant jusqu'à 31 851 151 kilogrammes et, au-delà de ce niveau, à un droit *ad valorem* de 40 pour cent;

la deuxième année, elles étaient passibles d'un droit *ad valorem* de 6 pour cent pour un volume allant jusqu'à 32 708 493 kilogrammes et, au-delà de ce niveau, d'un droit *ad valorem* de 32 pour cent; et

la troisième année, le droit *ad valorem* se montait à 3 pour cent pour un volume allant jusqu'à 33 565 835 kilogrammes et, au-delà de ce niveau, à 24 pour cent.

215. En outre, à la demande de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, des parts de contingent distinctes sont attribuées à ces pays et leur garantissent 99 pour cent environ des importations totales relevant du contingent tarifaire.

iii) *La mesure remédie au dommage et à la menace de dommage identifiés par l'ITC*

216. Les États-Unis ont conçu la mesure de telle sorte qu'elle remédierait aux problèmes financiers et commerciaux particuliers que l'ITC avait identifiés comme démontrant que la branche américaine était menacée d'un dommage grave. Ils ont ensuite appliqué un modèle économique pour tester diverses combinaisons de droits dans la limite du contingent et de droits hors contingent en vue de déterminer la combinaison de variables qui permettrait de remédier au dommage sans aller au-delà de la mesure nécessaire.²²⁰

217. L'élément "droit dans la limite du contingent" était destiné à remédier à la baisse des prix et à l'affaiblissement consécutif de la rentabilité que l'ITC avait identifiés comme étant une des principales causes de la menace de dommage grave.²²¹ Le modèle économique prévoyait que le droit appliqué dans la limite du contingent inclus dans la mesure de sauvegarde entraînerait une hausse modérée des prix. Au niveau *ad valorem* de 9 pour cent appliqué pendant la première année, le droit dans la limite du contingent devait relever les prix intérieurs d'une marge comprise entre 0,8 et 3,4 pour cent.

²¹⁹ Rapport de l'ITC, pages I-18-21.

²²⁰ Le modèle est un modèle simple d'équilibre partiel qui mesure l'incidence de divers types de mesures correctives. Il montre l'évolution des ventes aux États-Unis, en termes de volume et de valeur, compte tenu de la mise en œuvre du contingent tarifaire. Il s'agit d'un modèle relatif à l'offre et à la demande qui suppose que les produits nationaux et importés ne sont pas des succédanés parfaits. Un tel modèle, également connu sous le nom de modèle d'Armington, est un modèle relativement classique utilisé dans l'analyse de la politique commerciale.

²²¹ Voir le rapport de l'ITC, pages I-19-20.

218. L'élément "droit hors contingent" avait pour but de remédier à l'accroissement même des importations. Dans son enquête, LITC avait conclu que, par suite de l'accroissement des importations, les producteurs avaient directement perdu des parts de marché et que cet accroissement aurait probablement une incidence négative sur les expéditions, les prix et les résultats financiers de la branche de production.²²² Trois des six commissaires avaient explicitement constaté que la branche subirait un dommage grave si les importations et les prix se maintenaient aux niveaux de 1998, même si les prix cessaient de baisser.²²³ Le droit hors contingent permettait de faire en sorte que les importations ne puissent pas dépasser leur niveau de 1998 (niveau le plus élevé précédemment atteint) au cours de la première année d'application de la mesure de protection et d'offrir aussi, pendant la deuxième et la troisième année, une certaine stabilité et prévisibilité à la branche de production nationale en ce qui concerne le niveau maximum de la concurrence des importations.²²⁴

219. Fondé sur un taux *ad valorem* de 9 pour cent pour le droit dans la limite du contingent et un taux *ad valorem* de 40 pour cent pour le droit hors contingent, le modèle économique tendait à démontrer que le contingent tarifaire ferait baisser les importations totales de 4,4 à 11,9 pour cent par rapport au niveau de 1998 au cours de la première année d'application de la mesure corrective. Selon le modèle, la branche de production nationale serait par conséquent en mesure de reconquérir une partie de la part de marché perdue et les expéditions intérieures passeraient de 0,2 à 2,2 pour cent. Le relèvement des prix, conjugué à l'accroissement du volume des expéditions, devait entraîner une augmentation comprise entre 1,2 et 5,2 pour cent des recettes de la branche, d'où une modeste amélioration de sa santé financière. À son tour, une rentabilité accrue de la branche aiderait celle-ci à produire de nouveaux capitaux et à renforcer sa capacité d'emprunt, à se moderniser et à réussir son ajustement à l'évolution des conditions commerciales.

220. Comme indiqué précédemment, le contingent tarifaire a été conçu de manière à assurer pendant une brève période aux producteurs de viande d'agneau un degré minimal de protection suffisant pour les aider à faire face à la concurrence des importations sans, pour cela, limiter indûment les importations. Au cours de sa première année d'application, le contingent tarifaire devait maintenir les importations de viande d'agneau à un niveau supérieur à celui de toute année à l'exception de 1998. On pouvait s'attendre à un accroissement du niveau des importations pendant la deuxième et la troisième année suite à la réduction du droit appliqué dans la limite du contingent et au relèvement du niveau du contingent. Par ailleurs, en appliquant un taux dégressif pour le droit dans la limite du contingent, les États-Unis faisaient également en sorte que la faible hausse des prix survenant pendant la première année d'application de la mesure s'atténuerait pendant la deuxième et la troisième année.

221. En outre, bien que les six commissaires de l'ITC aient recommandé une durée de quatre ans pour l'application de la mesure de protection contre les importations²²⁵, le Président a décrété que le contingent tarifaire ne serait appliqué que pendant trois ans et un jour, limitant ainsi l'effet de la mesure de sauvegarde sur les producteurs australiens et néo-zélandais. En outre, les États-Unis ont mis en œuvre le contingent dans le cadre d'un régime de licences d'exportation. Les États-Unis ont adopté cette approche à la demande de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, qui souhaitaient assurer une commercialisation ordonnée, aux États-Unis, de leurs exportations et de la viande d'agneau provenant de leurs producteurs.

²²² Rapport de l'ITC, page I-24.

²²³ Rapport de l'ITC, pages I-40 et I-49.

²²⁴ Comme indiqué plus haut, les commissaires Miller et Hillman étaient d'avis que "les importations causeraient un dommage grave à la branche de production si leur niveau et leurs prix restaient inchangés et même si les prix cessaient de baisser". Rapport de l'ITC, page I40. De même, le commissaire Koplan a constaté qu'une mesure corrective définie au niveau existant des importations "n'écarterait pas la menace d'un dommage grave et donnerait encore moins à la branche de production la possibilité de procéder à un ajustement positif pour se préparer à faire face à la concurrence des importations". *Id.*, page I-49.

²²⁵ Voir le rapport de l'ITC, pages I-29, I-39 et I-47.

222. En outre, de nouveau à la demande de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, les États-Unis ont accepté de retarder la mise en œuvre de la mesure pour qu'elle ne s'applique pas aux expéditions de viande d'agneau qui étaient alors en transit vers les États-Unis. Comme cela avait été initialement proclamé, le contingent tarifaire s'appliquait à la viande d'agneau *introduite* aux États-Unis depuis le 22 juillet 1999 compris. À la demande de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, le Président a modifié la précédente proclamation pour faire en sorte que le contingent tarifaire soit applicable à la viande d'agneau *exportée* depuis le 22 juillet 1999 compris. Cette modification a eu pour conséquence d'autoriser l'admission d'un volume supplémentaire de 1,5 million de livres de viande d'agneau australienne et néo-zélandaise hors du cadre du contingent tarifaire, d'où une nouvelle réduction de l'incidence de la mesure sur les producteurs australiens et néo-zélandais.

223. Enfin, la mesure de sauvegarde s'est accompagnée d'un ensemble de mesures, à savoir: programme substantiel d'aide financière et réglementaire de la part des autorités fédérales, dont le but était de faciliter l'ajustement de la branche de production avec l'octroi d'une aide de 100 millions de dollars EU pour la promotion commerciale; amélioration des produits et de la production; recherche fondamentale dans le secteur des ovins; programme d'éradication de la tremblante; et programme visant à supprimer l'excédent de viande d'agneau. La moitié de la somme de 100 millions de dollars EU était accordée à la branche de production durant la première année. En appliquant un ensemble substantiel de mesures d'aide, les États-Unis se sont efforcés de réduire au strict minimum l'élément "importations" de la mesure de protection.

224. En bref, la mesure appliquée par les États-Unis a été spécialement conçue pour remédier aux facteurs identifiés par l'ITC comme étant responsables de la menace de dommage pour la branche de production et a été soigneusement élaborée pour aider la branche dans ses efforts d'ajustement pendant une période de temps relativement courte sans limiter les importations de viande d'agneau pendant cette période.

7. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas établi que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis était incompatible avec les prescriptions de l'article 3:1

225. L'Australie ainsi que la Nouvelle-Zélande allèguent que les États-Unis étaient tenus, au titre de l'article 3:1, de publier au préalable un rapport indiquant les raisons de l'application de leur mesure de sauvegarde.²²⁶ Cette allégation est dénuée de fondement.

226. L'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes établit les procédures que l'autorité compétente doit observer lorsqu'elle mène une enquête pour déterminer si l'application d'une mesure de sauvegarde est justifiée. La troisième phrase de l'article 3:1 dispose que "[l]es autorités compétentes publieront un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents". La Nouvelle-Zélande et l'Australie affirment que, pour ne pas avoir publié les raisons pour lesquelles ils appliquaient leur mesure de sauvegarde, les États-Unis ne se sont pas conformés à la prescription susmentionnée.

227. Dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, la Commission européenne a tenté de donner de l'Accord sur les sauvegardes une lecture qui inclut cette obligation de publier un rapport en se fondant sur une disposition plus plausible que ce que la Nouvelle-Zélande et l'Australie avancent dans la présente procédure. Les CE ont fait valoir que l'article 5:1, c'est-à-dire la disposition de l'Accord sur les sauvegardes qui régit spécifiquement l'application des mesures de sauvegarde, faisait obligation à

²²⁶ Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 67; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.110. L'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes dispose que les autorités compétentes qui mènent une *enquête* en matière de sauvegardes "publieront un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents".

la Corée de justifier la mesure de sauvegarde appliquée aux produits laitiers avant que ne soit engagée la procédure de groupe spécial. Le Groupe spécial est convenu de ce qui précède, concluant que les Membres:

sont tenus, dans leurs recommandations ou déterminations concernant l'application d'une mesure de sauvegarde, d'expliquer comment ils ont pris en considération les faits portés à leur connaissance et pourquoi ils ont conclu, au moment de la décision, que la mesure devant être appliquée était nécessaire pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement de la branche de production.²²⁷

228. En appel, l'Organe d'appel a infirmé, comme suit, la détermination établie par le Groupe spécial: "nous ne voyons dans l'article 5:1 rien qui établisse une telle obligation pour une mesure de sauvegarde *autre* qu'une restriction quantitative qui ramène les quantités importées des importations au-dessous de la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives".²²⁸

229. La mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau n'impose pas de restriction quantitative. En conséquence, conformément au précédent très clair établi par l'Organe d'appel, les États-Unis n'étaient pas tenus, au titre de l'article 5:1, de justifier cette mesure.

230. L'Australie et la Nouvelle-Zélande avancent l'idée que même si une telle obligation ne figure pas à l'article 5, qui traite explicitement des mesures correctives de sauvegarde, il faudrait donner de l'article 3 une lecture qui inclut cette obligation, ce qui n'est manifestement pas le cas. Tout d'abord, le fait que l'article 5:1 exige une justification pour certaines restrictions quantitatives, mais pas pour d'autres mesures de sauvegarde, semble indiquer que l'Accord sur les sauvegardes n'exige pas que ces dernières soient justifiées. C'est ce que l'Organe d'appel a constaté dans l'affaire *Corée - Produits laitiers* et ce qui devrait donc entraîner un rejet des allégations, allant dans le sens contraire, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie.

231. Toutefois, l'article 3:1, même s'il est lu séparément de l'article 5, n'établit pas une obligation pour un Membre d'établir des constatations et des conclusions concernant la mesure corrective choisie. L'article 3 est intitulé "Enquête". Il régit les procédures applicables lorsque l'autorité compétente examine s'il est justifié d'imposer une mesure de sauvegarde. Il ne définit pas pour un Membre l'obligation de mener une enquête concernant une mesure corrective et de publier "les constatations et les conclusions motivées auxquelles [les autorités pertinentes] seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents" pour la décision que le Membre a finalement adoptée en matière de mesure corrective.

232. Tout d'abord, il n'y a pas de raison pour que la décision d'un Membre concernant la question de savoir s'il convient d'appliquer une mesure de sauvegarde et, dans l'affirmative, concernant la nature et la portée de cette mesure soit nécessairement fondée exclusivement, ou même principalement, sur des "points de fait et de droit". À la différence de la détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave, qui, au titre de l'Accord sur les sauvegardes, doit être fondée sur des déterminations juridiques et factuelles spécifiques, le processus décisionnel à appliquer pour l'adoption d'une mesure de sauvegarde n'est pas assujéti aux disciplines régies par l'Accord.

²²⁷ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 100, citant le rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.109.

²²⁸ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 99.

233. Même si la mesure finale choisie par un Membre doit être en conformité avec l'article 5, par exemple, le processus de sélection de cette mesure – ou même le fait de décider s'il faut imposer une mesure – devra probablement être soumis à un certain nombre de considérations. Il peut s'agir, par exemple, d'arguments avancés par d'autres Membres comme ceux que l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont portés à la connaissance des États-Unis concernant l'opportunité et la structure d'une éventuelle mesure de sauvegarde, alors que le Président devait encore se prononcer sur la question de la mesure corrective. L'article 3:1 ne peut être interprété comme exigeant qu'un Membre publie ses constatations et ses conclusions motivées sur de telles questions.

234. L'article 3:1 stipule effectivement que l'autorité compétente doit entendre les "vues" sur le point de savoir si l'application d'une mesure de sauvegarde serait ou non "dans l'intérêt public". Cependant, l'autorité compétente n'a pour obligation que d'entendre les parties intéressées s'exprimer sur la question de savoir si le recours à une mesure de sauvegarde serait approprié. L'article susmentionné n'impose pas l'obligation d'expliquer pourquoi l'organe décideur est arrivé à la décision finalement adoptée.

235. En réalité, rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne laisse entendre que l'autorité compétente est tenue d'intervenir d'une manière quelconque dans le choix, l'application ou la justification des mesures de sauvegarde. Lorsqu'il est fait référence, dans l'Accord, à l'application de mesures de sauvegarde, par exemple aux articles 1^{er}, 5, 6, 7 et 8, il est fait mention des mesures appliquées par "un Membre" – non par l'autorité compétente. Ces dispositions ne subordonnent l'application d'une mesure de sauvegarde à aucune justification écrite, par l'autorité compétente, de la mesure corrective adoptée. À juste titre, aucun organe n'est mentionné pour la "[démonstration]" dont il est question à l'article 5:1 (deuxième phrase).

236. Il convient également de noter que l'article 3:1, sur lequel se fondent la Nouvelle-Zélande et l'Australie, impose aux autorités compétentes l'obligation de publier des rapports "exposant les constatations et les conclusions motivées *auxquelles elles seront arrivées* sur tous les points de fait et de droit pertinents". Dans des pays comme les États-Unis qui n'attribuent aucun rôle aux autorités compétentes pour le choix ou l'application d'une mesure corrective de sauvegarde, on ne peut attendre de ces autorités qu'elles établissent leurs propres constatations et conclusions concernant la mesure corrective finalement imposée par leur gouvernement.

237. Enfin, l'article 4, qui définit le dommage et les facteurs relatifs au lien de causalité que l'autorité compétente doit prendre en considération lors de son enquête, énonce la prescription suivante au paragraphe 2 c):

Les autorités compétentes publieront dans les moindres délais, *conformément aux dispositions de l'article 3*, une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés.²²⁹

238. Ce lien explicite entre l'obligation de publication énoncée aux articles 3 et 4 contraste fortement avec le libellé de l'article 5, qui ne stipule pas une telle obligation. Cette absence, ainsi que le fait que l'article 5 définit une prescription limitée spécifique exigeant qu'un Membre justifie certaines restrictions quantitatives appliquées à titre de sauvegarde, montre que les États-Unis n'étaient aucunement tenus de publier un rapport indiquant les raisons de l'imposition de leur mesure de sauvegarde.

239. En bref, rien dans l'article 3:1 ne contraint l'ITC ou un autre organe des États-Unis à fournir à l'avance une justification écrite de la mesure de sauvegarde appliquée pour la viande d'agneau.

²²⁹ Accord sur les sauvegardes, article 4:2 c) (pas d'italique dans l'original).

8. Les États-Unis ont à juste titre exclu de la mesure de sauvegarde les importations en provenance des pays en développement, du Canada, du Mexique et d'Israël

240. L'Australie et la Nouvelle-Zélande se plaignent de ce que les États-Unis n'ont pas inclus dans la mesure de sauvegarde les importations en provenance des pays bénéficiaires de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes (CBERA)²³⁰ et de la Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins (ATPA)²³¹, ainsi que les importations originaires du Mexique, du Canada et d'Israël. La Nouvelle-Zélande et l'Australie fondent leurs arguments sur l'hypothèse erronée selon laquelle l'article 2:2 et l'article premier du *GATT de 1994* font obligation aux États-Unis d'inclure ces importations dans le contingent tarifaire.

a) Importations au titre de la CBERA et de l'ATPA

241. La Nouvelle-Zélande et l'Australie font observer avec raison que les importations en provenance des pays bénéficiaires de la CBERA et de l'ATPA sont exclues du contingent tarifaire appliqué à la viande d'agneau. Cette exclusion est entièrement compatible avec l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes et même imposée par cet article, qui traite de l'application de mesures de sauvegarde aux importations originaires des pays en développement Membres. En l'occurrence, l'article 9:1 dispose ce qui suit:

Des mesures de sauvegarde ne seront pas appliquées à l'égard d'un produit originaire d'un pays en développement Membre tant que la part de ce Membre dans les importations du produit considéré du Membre importateur ne dépassera pas 3 pour cent, à condition que les pays en développement Membres dont la part dans les importations est inférieure à 3 pour cent ne contribuent pas collectivement pour plus de 9 pour cent aux importations totales du produit considéré.

242. Autrement dit, les États-Unis étaient tenus d'exclure de la mesure de sauvegarde relative à la viande d'agneau les importations provenant des pays en développement Membres dont la part dans les importations était égale ou inférieure à 3 pour cent et à condition que les parts de ces pays comptées ensemble ne dépassent pas 9 pour cent.

243. Chaque pays bénéficiaire de la CBERA et de l'ATPA est un pays en développement Membre.²³² Au cours de la période 1996-1998, les importations combinées de viande d'agneau en provenance de tous les pays en développement Membres ont représenté en moyenne moins de 9 pour cent des importations totales.²³³

244. Les importations de viande d'agneau en provenance des pays bénéficiaires de la CBERA et de l'ATPA, notamment au cours des trois dernières années de la période visée par l'enquête (1996-1998), étaient *nulles*.²³⁴ En conséquence, en vertu de l'article 9:1, les États-Unis étaient tenus d'exclure du contingent tarifaire appliqué à la viande d'agneau les importations des pays susmentionnés – pour autant qu'elles existent. Par ailleurs, les États-Unis auraient été en droit d'exclure ces importations de la mesure de sauvegarde même si l'ITC avait fondé sa détermination

²³⁰ 19 U.S.C. 2701-2707.

²³¹ 19 U.S.C. 3201-3206.

²³² Les pays bénéficiaires de la CBERA sont les suivants : Antigua-et-Barbuda, Antilles néerlandaises, Aruba, Bahamas, Barbade, Belize, Costa Rica, Dominique, El Salvador, Grenade, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, îles Vierges britanniques, Jamaïque, Montserrat, Nicaragua, Panama, République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sainte-Lucie et Trinité-et-Tobago. Les pays bénéficiaires de l'ATPA sont la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou.

²³³ Voir le rapport de l'ITC, page II-19.

²³⁴ Voir la pièce n° 17 des États-Unis.

positive de l'existence d'une menace de dommage grave sur les importations de toutes provenances, comme la Nouvelle-Zélande et l'Australie l'allèguent. La Nouvelle-Zélande admet ce point à la note de bas de page 188 de sa première communication.

245. Toutefois, l'argument de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande selon lequel l'ITC a fondé sa détermination sur la totalité des importations est tout simplement erroné. L'ITC a explicitement indiqué ce qui suit:

Dans la présente affaire, les constatations et recommandations ne s'appliquent pas à Israël ou aux pays du Bassin des Caraïbes et aux pays andins. Il ressort de l'examen des données rassemblées par le Département du commerce des États-Unis qu'aucune importation de viande d'agneau en provenance de ces pays n'a été déclarée au cours de la période visée par l'enquête. Aucun de ces pays ne passe pour être un gros producteur ou exportateur de viande d'agneau.²³⁵

246. Compte tenu de ces faits et de la prescription spécifique de l'article 9:1, l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont aucune raison de s'opposer au fait que les États-Unis ont exclu de leur mesure de sauvegarde les importations effectuées au titre de la CBERA ou de l'ATPA.²³⁶

b) Canada, Mexique et Israël

247. Les États-Unis avaient aussi entièrement raison d'exclure le Canada, le Mexique et Israël des importations de viande d'agneau soumises au contingent tarifaire.

248. Comme le font observer l'Australie et la Nouvelle-Zélande, l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes établit une règle générale qui veut que "[des] mesures de sauvegarde seront appliquées à un produit importé quelle qu'en soit la provenance". Cela étant, l'article 2:2 ne traite pas spécifiquement de l'application de mesures de sauvegarde par les membres d'une union douanière ou les parties à un accord de libre-échange aux importations provenant d'autres pays membres de l'union ou parties à l'accord.

249. Des dispositions spécifiques qui traitent de ces questions figurent dans la note de bas de page 1 relative à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes. La dernière phrase de cette note dispose qu'"[a]ucune disposition du présent accord ne préjuge l'interprétation du rapport entre l'article XIX et le paragraphe 8 de l'article XXIV du GATT de 1994".

250. Le texte ci-dessus autorise les parties à un accord de libre-échange établi conformément à l'article XXIV du *GATT de 1994* à exclure de leurs mesures de sauvegarde les importations de produits en provenance de leurs partenaires signataires dudit accord. Les États-Unis ont conclu des accords de libre-échange compatibles avec l'article XXIV avec le Canada et le Mexique en vertu de

²³⁵ Rapport de l'ITC, page I-34, n. 170.

²³⁶ En outre, étant donné que ce traitement favorable est imposé par l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes, l'argument de la Nouvelle-Zélande selon lequel la mesure est contraire à l'article premier du *GATT de 1994* est erroné. Voir la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande (paragraphe 7.114). La note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC dispose qu'en cas de conflit entre des dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et une disposition d'un autre accord figurant à l'Annexe 1A (notamment l'Accord sur les sauvegardes), la disposition de l'autre accord prévaudra. Il existe clairement un conflit entre la disposition de l'Accord sur les sauvegardes qui exige que les États-Unis appliquent un traitement favorable aux pays en développement dans des circonstances définies et la disposition de l'article premier du GATT qui impose le traitement de la nation la plus favorisée. En conséquence, la note interprétative générale stipule que c'est la disposition particulière de l'Accord sur les sauvegardes – c'est-à-dire l'article 9:1 – qui prévaudra.

l'Accord de libre-échange nord-américain et avec Israël en vertu de *l'Accord de libre-échange entre Israël et les États-Unis*, ces deux accords ayant été notifiés au GATT.²³⁷

251. Les États-Unis ne comprennent ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande lorsque ces pays émettent l'avis que l'article 2:2 (ou l'article premier du GATT) interdit aux pays adhérant à une zone de libre-échange d'exclure mutuellement leurs importations des mesures de sauvegarde qu'ils appliquent. Il doit en être ainsi puisque, au titre de l'Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais (ANZCERTA), l'Australie et la Nouvelle-Zélande excluent *réciproquement* leurs importations des mesures de sauvegarde qu'elles appliquent. En fait, l'Australie a indiqué ce qui suit:

Les mesures concernant les importations en Australie visées par l'Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais ne sont pas fondées sur l'article XIX du GATT de 1994 ni sur l'Accord sur les sauvegardes.²³⁸

252. La Nouvelle-Zélande a également fait des déclarations analogues.²³⁹ Comme référence pour le Groupe spécial, les États-Unis présentent ci-joint au Comité des sauvegardes de l'OMC un exemplaire des déclarations faites à ce sujet par l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

253. Ainsi, L'Australie et la Nouvelle-Zélande doivent plutôt faire valoir que les États-Unis ont fait erreur en excluant du contingent tarifaire les importations de viande d'agneau israélienne, mexicaine et canadienne parce que l'ITC a fondé sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave sur la totalité des importations, y compris celles en provenance d'Israël, du Mexique et du Canada.

254. Cet argument est fondé sur une hypothèse erronée. L'ITC n'a pas fondé sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave sur les importations en provenance d'Israël, du Mexique et du Canada. Comme indiqué plus haut, l'ITC indique clairement dans son rapport que ses constatations et ses recommandations ne s'appliquent pas à Israël.

255. Il n'y a pas eu d'importations de viande d'agneau en provenance du Mexique au cours des trois dernières années de la période visée par l'enquête.²⁴⁰ Rien ne permet donc de dire que les importations originaires du Mexique ont joué un rôle important dans la détermination de l'ITC.²⁴¹

256. Enfin, de 1996 à 1998, les importations en provenance du Canada ont été insignifiantes, atteignant, à leur niveau le plus élevé, 0,3 pour cent des importations totales en 1997. Un tel niveau

²³⁷ Voir l'Accord de libre-échange nord-américain, L/7176/Add.1 (1^{er} février 1993) et l'Accord de libre-échange entre Israël et les États-Unis, L/5862 (13 septembre 1985).

²³⁸ Réponses aux questions posées par le Japon concernant la notification des lois et réglementations présentée par l'Australie au titre de l'article 12:6 de l'Accord, G/SG/W/141, page 3 (12 mars 1996). Document joint en tant que pièce n° 18 des États-Unis.

²³⁹ Réponses aux questions posées par le Canada, la Communauté européenne, la Corée et les États-Unis concernant la notification des lois et réglementations présentée par la Nouvelle-Zélande au titre de l'article 12:6 de l'Accord, G/SG/W/175, page 5 (5 juin 1996) (indiquant que l'ANZCERTA n'autorise pas l'Australie à appliquer une mesure de sauvegarde aux importations en provenance de la Nouvelle-Zélande et vice versa). Document joint en tant que pièce n° 19 des États-Unis.

²⁴⁰ Voir la pièce n° 17 des États-Unis. Les États-Unis n'ont importé de la viande d'agneau mexicaine que pendant une année au cours de la période visée par l'enquête, c'est-à-dire en 1995. Cette année-là, la part de marché détenue par les importations mexicaines était inférieure à 1 pour cent. Rapport de l'ITC, pages I-27 et II-18, n. 73.

²⁴¹ En réalité, l'ITC a constaté en l'espèce que la viande d'agneau mexicaine ne contribuait pas de manière notable à la menace de dommage grave. Rapport de l'ITC, page I-27.

ne pouvait pas et n'a pas pu contribuer à la menace de dommage grave constatée par l'ITC. En réalité, l'ITC l'a dit très explicitement de la manière suivante:

Nous constatons que les importations de viande d'agneau en provenance du Canada ... ne contribuent pas de manière notable à la menace de dommage grave. Ces importations ont représenté moins de 1 pour cent des importations totales de viande d'agneau pendant chaque année de la période visée par l'enquête. Au niveau le plus élevé de cette période, c'est-à-dire en 1997 et avec un volume de 209 000 livres, les importations en provenance du Canada ne représentaient que 0,3 pour cent des importations totales de viande d'agneau aux États-Unis.²⁴²

257. Ainsi, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont tout simplement tort d'alléguer que les importations de viande d'agneau canadienne ont été prises en compte dans la détermination par l'ITC de l'existence d'une menace de dommage grave. En conséquence, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ne peuvent fonder un argument s'opposant à l'exclusion des importations de viande d'agneau canadienne du contingent tarifaire sur le fait que l'ITC a fondé sa détermination en totalité ou en partie sur ces importations. L'ITC ne l'a pas fait.²⁴³

258. En résumé, les États-Unis étaient entièrement en droit, en vertu de la note de bas de page 1 et de l'article XXIV du *GATT de 1994*, d'exclure de sa mesure corrective de sauvegarde les importations de viande d'agneau canadienne, mexicaine et israélienne.

9. Les États-Unis ont satisfait à leurs obligations au titre des articles 8 et 12

a) Les États-Unis ont satisfait à leurs obligations au titre de l'article 8

259. L'Australie, à laquelle la Nouvelle-Zélande ne s'est pas jointe, dit que les États-Unis n'ont pas respecté l'article 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes, prétendument en s'abstenant d'offrir à l'Australie des concessions commerciales substantiellement équivalentes à celles qui ont été retirées par suite de l'application de la mesure de sauvegarde. L'argument de l'Australie s'appuie sur une interprétation erronée de l'article 8 et devrait être rejeté.

260. L'article 8 dispose ce qui suit:

1. Un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde ou qui cherche à en proroger une s'efforcera de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent à celui qui existe en vertu du GATT de 1994 entre lui et les Membres exportateurs qui seraient affectés par cette mesure, conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 12.²⁴⁴ En vue d'atteindre cet objectif, les Membres concernés pourront convenir de tout moyen adéquat pour compenser au plan commercial les effets défavorables de la mesure sur leurs échanges commerciaux.

²⁴² Rapport de l'ITC, page I-27.

²⁴³ Cet aspect seul suffit pour différencier la situation qui existe dans la présente affaire de celle qui correspond à l'affaire *Argentine – Chaussures*, où les importations en provenance des pays du MERCOSUR représentaient 21 à 55 pour cent des importations totales effectuées pendant les années faisant l'objet de l'examen. L'Argentine a inclus ces importations dans son analyse du dommage et du lien de causalité, mais les a exclues de la mesure de sauvegarde qu'elle a appliquée aux chaussures. Voir le rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures*, note 474 ainsi que le texte correspondant.

²⁴⁴ Le paragraphe 3 de l'article 12 dispose ce qui suit: "Un Membre qui projette d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde ménagera des possibilités adéquates de consultation préalable ... afin, entre autres choses, ... d'arriver à un accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 1 de l'article 8."

2. Si aucun accord n'intervient dans les 30 jours lors des consultations menées au titre du paragraphe 3 de l'article 12, il sera loisible aux Membres exportateurs affectés de suspendre, dans un délai de 90 jours à compter de l'application de cette mesure et à l'expiration d'un délai de 30 jours à compter de celui où le Conseil du commerce des marchandises aura reçu un avis écrit l'informant de cette suspension, l'application au commerce du Membre qui applique cette mesure de concessions ou d'autres obligations substantiellement équivalentes résultant du GATT de 1994, dont la suspension ne donne lieu à aucune objection de la part du Conseil du commerce des marchandises.

3. Le droit de suspension visé au paragraphe 2 ne sera pas exercé pendant les trois premières années d'application d'une mesure de sauvegarde, à condition que cette mesure ait été prise par suite d'un accroissement des importations en termes absolus et qu'elle soit conforme aux dispositions du présent accord.

261. Lu à la lumière de l'article 12:3, l'article 8:1 fait obligation à un Membre d'engager des consultations avant d'appliquer une mesure de sauvegarde. Il ne subordonne pas l'application d'une telle mesure à l'obligation d'offrir ou d'accorder des concessions commerciales. Cette interprétation est confirmée par le texte des articles 8 et 12, ainsi que par l'objet et le but de l'Accord sur les sauvegardes.

262. L'article 8:1 dispose qu'un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde "s'efforcera de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent ... conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 12". L'article 12:3 dispose qu'un Membre ménagera des possibilités de consultation préalable afin, entre autres choses, "d'arriver à un accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 1 de l'article 8". Ainsi, la seule obligation imposée par l'article 8:1 à un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde est de ménager des possibilités adéquates de consultation préalable. Les États-Unis ont satisfait à cette obligation.

263. En outre, l'interprétation de l'article 8:1 donnée par l'Australie dissocie indûment cette disposition du contexte global de l'article 8. À nouveau, l'article 8:1 dispose qu'un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde "s'efforcera de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent ... conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 12". L'article 8:2 renvoie ensuite aux consultations énoncées à l'article 12:3, expliquant que les pays Membres exportateurs affectés par une mesure de sauvegarde peuvent suspendre des concessions ou d'autres obligations substantiellement équivalentes résultant du *GATT de 1994* si aucun accord n'intervient dans les 30 jours lors des consultations menées au titre de l'article 12:3. Enfin, l'article 8:3 dispose que le droit de suspension visé au paragraphe 2 "ne sera pas exercé pendant les trois premières années" d'application de la mesure de sauvegarde, à condition que les conditions requises soient remplies.

264. Ainsi, il est évident que l'article 8:1 définit une obligation de mener des consultations. L'article 8:2 accorde un droit de rétorsion si aucun accord n'intervient lors des consultations. Toutefois, l'article 8:3 suspend ce droit pendant les trois premières années d'application d'une mesure de sauvegarde, à condition que les conditions requises soient remplies. Les États-Unis font valoir respectueusement qu'ils ont entièrement rempli leurs obligations dans le cadre de l'article 8.

265. L'objet et le but déclaré de l'Accord sur les sauvegardes étayent cette interprétation de l'article 8. Le préambule de l'Accord reconnaît la nécessité "de rétablir un contrôle multilatéral sur les sauvegardes et d'éliminer les mesures qui échappent à ce contrôle". Il se trouve en effet que les rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes avaient l'intention de supprimer les mesures dites de la zone grise. Pour atteindre cet objectif, ils ont autorisé les Membres à imposer des mesures de sauvegarde pendant une période de temps limitée sans crainte d'"avoir à payer" pour de telles

mesures. En même temps, ils ont imposé des disciplines pour les accords d'autolimitation et autres mesures de la zone grise. L'incorporation dans l'Accord de l'article 8:3 et de l'article 11, qui n'ont pas d'équivalent à l'article XIX, traduit le point de vue des rédacteurs.

266. Le fait que l'Australie fait valoir maintenant qu'un Membre doit offrir des concessions substantiellement équivalentes pour l'application des mesures de sauvegarde pendant la période de trois ans indiquée à l'article 8:3 compromet l'objectif visant à rétablir un contrôle multilatéral car cela encouragerait les Membres à rechercher, hors du cadre de l'Accord sur les sauvegardes, des moyens de protéger leurs branches de production nationales ayant subi un dommage. Un tel résultat compromettrait un objectif essentiel de l'Accord.

267. En conséquence, les États-Unis font valoir respectueusement qu'ils ont satisfait à leurs obligations au titre de l'article 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

b) Les États-Unis ont satisfait aux prescriptions en matière de notification énoncées à l'article 12

268. L'Australie allègue aussi (là encore sans que la Nouvelle-Zélande se joigne à elle) que les États-Unis n'ont pas observé les prescriptions en matière de notification énoncées à l'article 12, paragraphes 2, 3 et 6. Cette affirmation est sans fondement.

i) *Les États-Unis ont notifié "tous les renseignements pertinents" au Comité des sauvegardes comme l'exige l'article 12:2*

269. Tout en reconnaissant qu'une telle prescription n'est pas "expressément spécifiée" dans l'Accord sur les sauvegardes, l'Australie affirme pourtant que les États-Unis étaient tenus au titre de l'article 12:2 de fournir au Comité des sauvegardes une justification écrite de la mesure appliquée à la viande d'agneau.²⁴⁵

270. Dans la partie pertinente, l'article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

Lorsqu'il adressera les notifications visées au paragraphe 1 b) et 1 c), le Membre qui projette d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde communiquera au Comité des sauvegardes tous les renseignements pertinents, qui comprendront les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations, la désignation précise du produit en cause et de la mesure projetée, la date projetée pour l'introduction de la mesure, sa durée probable et le calendrier établi pour sa libéralisation progressive ...

271. Dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a conclu (au paragraphe 109) que, pour satisfaire à l'article 12:2, les notifications présentées par un Membre au titre de l'article 12:1, paragraphes b) et c), devaient au minimum traiter de tous les éléments spécifiquement énumérés à l'article 12:2, ainsi que des facteurs relatifs au dommage indiqués à l'article 4:2. Les notifications présentées par les États-Unis ont fourni de tels renseignements, y compris la désignation précise de la mesure projetée, la date projetée pour l'introduction de la mesure, sa durée probable et le calendrier établi pour sa libéralisation progressive.²⁴⁶ Les États-Unis ont donc largement satisfait aux

²⁴⁵ Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 247.

²⁴⁶ G/SG/N/10/USA/3 et G/SG/N/11/USA/3 (distribués le 12 juillet 1999), joints en tant que pièce n° 6 des États-Unis. Les États-Unis ont présenté une notification complémentaire pour informer le Comité des sauvegardes que la mesure serait appliquée aux marchandises *exportées* depuis le 22 juillet 1999 compris. Voir

prescriptions minimales en matière de notification énoncées à l'article 12:2. L'Australie n'a pas laissé entendre le contraire.

272. L'Australie cherche plutôt à donner de l'article 12:2 une lecture qui inclut l'obligation de fournir une justification écrite de la mesure appliquée par les États-Unis. Pour étayer sa position, l'Australie allègue uniquement que les renseignements concernant la justification de la mesure en question seraient "très pertinents".²⁴⁷ Cette simple conclusion n'équivaut pas à un argument juridique et ne peut donc étayer la constatation selon laquelle les États-Unis n'ont pas honoré leurs obligations au titre de l'article 12:2.

273. En tout état de cause, comme indiqué plus haut dans la présente communication, l'Organe d'appel a examiné et rejeté au titre de l'article 5:1 l'idée selon laquelle les Membres sont assujettis à l'obligation générale de justifier les mesures de sauvegarde qu'ils appliquent. Cette voie ayant été fermée, l'Australie a cherché deux autres moyens d'imposer une obligation de justification - premièrement l'article 3:1 et deuxièmement l'article 12:2.

274. L'allégation présentée par l'Australie au titre de l'article 12:2 n'est pas valable principalement pour la même raison pour laquelle elle n'est pas valable au titre de l'article 3:1. L'article XIX, tel qu'il est appliqué en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, permet aux Membres de déroger de manière limitée aux obligations et aux concessions découlant du GATT s'ils établissent, après une enquête fondée sur les prescriptions rigoureuses énoncées aux articles 3 et 4, une détermination positive de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave conformément à l'article 2:2 de l'Accord. Une telle détermination *constitue* la justification de l'application d'une mesure de sauvegarde. Aucune autre justification ou explication n'est requise au titre de l'article 3:1 ou de l'article 12:2.

275. Comme indiqué précédemment relativement à l'article 3:1, toute prescription visant à faire en sorte que soient révélées les raisons pour lesquelles un Membre a choisi une mesure parmi plusieurs options possibles ou a décidé d'appliquer ou non une mesure de sauvegarde constituerait une immixtion dans le processus réfléchi du Membre, y compris ses communications avec d'autres Membres. Par ailleurs, si l'Australie tente d'obliger les États-Unis à expliquer pourquoi la mesure qu'elle a adoptée est compatible avec l'article 5:1, l'Organe d'appel s'est déjà exprimé sur cette question.

276. L'Australie affirme ensuite que les États-Unis devraient avoir fourni au Comité des renseignements concernant l'"évolution imprévue des circonstances", qui, selon l'Australie, constituaient des "renseignements pertinents". Encore une fois, l'allégation présentée par l'Australie sur ce point n'est qu'une simple conclusion juridique non étayée par un argument juridique suffisant pour démontrer la validité de l'affirmation de l'Australie et encore moins pour démontrer l'existence d'une violation *prima facie*.

277. En fait, rien dans l'article 12:2 n'exige que les États-Unis présentent une notification spécifique concernant l'"évolution imprévue des circonstances". Dédire qu'une prescription impose cette obligation serait contraire à l'avis exprimé par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures*, à savoir que l'évolution imprévue des circonstances ne constitue pas une condition indépendante pour l'application d'une mesure de sauvegarde mais plutôt certaines circonstances qui doivent en fait être démontrées.²⁴⁸ Une évolution imprévue des circonstances est donc différente, par exemple, des éléments de preuve de l'existence d'un "dommage grave", qui *constituent* des conditions

les documents G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1 et G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1, joints en tant que pièce n° 7 des États-Unis.

²⁴⁷ Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 247.

²⁴⁸ Rapport de l'Organe d'appel, *Argentine - Chaussures*, paragraphe 92.

indépendantes pour l'application d'une mesure de sauvegarde et doivent donc être notifiés au titre de l'article 12:2.

278. L'article 12:2 n'exige pas qu'il soit rendu compte de tous les faits pertinents que l'autorité compétente a examinés lors de son enquête. Même si c'était le cas, les États-Unis se sont pleinement conformés à l'article 12:2 à cet égard, vu qu'ils ont communiqué au Comité le rapport de l'enquête établi par l'ITC. Ainsi qu'il est entièrement expliqué aux paragraphes 47 à 60 de la présente communication, le rapport de l'ITC a largement démontré l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances".

ii) Les États-Unis ont mené des consultations conformément à l'article 12:3

279. L'Australie fait valoir que les États-Unis ne se sont pas conformés à l'article 12:3 pour ne pas avoir, lorsqu'ils ont engagé des consultations avec l'Australie comme l'exige cet article, mené des consultations "de bonne foi" afin d'atteindre l'objectif énoncé à l'article 8:1.²⁴⁹ L'article 8:1 dispose qu'un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde "s'efforcera de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent à celui qui existe en vertu du GATT de 1994".

280. L'Australie *n'allègue pas* que les États-Unis n'ont pas mené les consultations indiquées à l'article 12:3 ou que les questions traitées lors de ces consultations n'englobaient pas celles qui étaient spécifiées à cet article. Au lieu de cela, elle présente une nouvelle allégation, à savoir que les États-Unis ne se sont pas conformés à l'article 12:3 parce que, lors de ces négociations, ils ont mentionné le fait que l'article 8:3 interdit à un Membre de suspendre des concessions substantiellement équivalentes pendant les trois premières années de l'application de la mesure. Cette objection ne constitue pas une base sur laquelle se fonder pour établir qu'il y eu violation de l'article 12:3.

281. L'article 12:3 fait obligation à un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde de ménager "des possibilités adéquates de consultation préalable" aux Membres ayant un intérêt substantiel dans le produit considéré. L'Australie ne nie pas que les États-Unis ont non seulement ménagé ces possibilités mais ont également mené de telles consultations avec l'Australie. Par conséquent, les États-Unis ont pleinement satisfait à l'obligation énoncée à l'article 12:3. Les États-Unis rejettent vigoureusement l'affirmation de l'Australie selon laquelle ils n'ont pas fait preuve de bonne foi en citant l'article 8:3. On ne peut guère considérer comme une preuve de mauvaise foi le fait qu'un Membre fait référence, lors des consultations menées au titre de l'article 12:3, aux droits et obligations énoncés dans l'Accord sur les sauvegardes. Toute constatation visant à établir le contraire limiterait indûment la capacité des Membres à représenter pleinement leurs intérêts et à traiter des points de fait et de droit pertinents au cours de ces consultations.

iii) Les États-Unis ont correctement notifié leurs "lois, réglementations et procédures administratives" au titre de l'article 12:6

282. L'Australie formule une dernière objection au titre de l'article 12, à savoir que les États-Unis n'ont pas observé l'obligation qui leur est faite, au paragraphe 6, de notifier au Comité des sauvegardes les "lois, réglementations et procédures administratives relatives aux mesures de sauvegarde".²⁵⁰ Pour étayer son affirmation, l'Australie soutient que les autorités américaines avaient délibéré pendant plus de trois mois avant de décider d'appliquer une mesure de sauvegarde et cette dernière, à son avis, était

²⁴⁹ Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 253. L'Australie cite notamment la disposition pertinente de l'article 8:1.

²⁵⁰ Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 250 à 257.

plus restrictive que celle qui avait été recommandée par l'ITC.²⁵¹ L'Australie conclut donc que les États-Unis ont dû mener une "enquête approfondie complémentaire" mais qu'ils n'ont pas notifié une telle procédure au titre de l'article 12:6.²⁵²

283. Ainsi qu'il a été démontré précédemment, rien dans l'Accord sur les sauvegardes n'impose aux États-Unis l'obligation d'adopter la recommandation de la pluralité. À vrai dire, il n'existe dans l'Accord aucune prescription qui oblige les États-Unis à élaborer et à publier des recommandations du genre de celles que la législation américaine exige de l'ITC et encore moins à les adopter. Contrairement à ce qui se passe pour une enquête sur l'existence d'un dommage, le processus décisionnel concernant une mesure corrective n'est pas régi par l'article XIX ou l'Accord sur les sauvegardes. Ainsi, l'argument de l'Australie selon lequel les États-Unis ont entrepris un examen ou une "enquête" complémentaire pour arrêter une mesure corrective adéquate, même s'il correspond à la réalité, ne pourrait justifier une plainte auprès de cette instance.

284. Les États-Unis ont notifié au Comité des sauvegardes leurs lois et réglementations relatives aux mesures de sauvegarde.²⁵³ Leur notification a décrit les dispositions pertinentes de la Loi américaine sur les mesures de sauvegarde, en particulier ce qui suit:

Article 203. Mesure prise par le Président après la détermination de l'existence d'un dommage causé par les importations

1) A) Après réception d'un rapport au titre de l'article 202 f) contenant une constatation positive quant à l'existence d'un dommage grave, ou d'une menace de dommage grave, à une branche de production nationale, le Président prend toutes les mesures possibles et appropriées en son pouvoir, qu'il estime susceptibles d'aider la branche de production nationale à opérer un ajustement positif à la concurrence des importations, et dont les avantages économiques et sociaux seront supérieurs aux coûts.

B) La mesure prise par le Président au titre de l'alinéa A) s'applique, sous réserve du sous-article e) 1), dans la mesure et pour la durée que le Président juge possibles et appropriées conformément audit alinéa.²⁵⁴

La notification indique également les divers facteurs que le Président est tenu de prendre en compte pour établir sa détermination et décider de la mesure à adopter.

285. À la fin de l'enquête menée par l'ITC, le Président a reçu de celle-ci un rapport établissant une constatation positive de l'existence d'une menace de dommage grave pour la branche de production nationale de viande d'agneau. En réponse au rapport et conformément aux dispositions juridiques notifiées au Comité, le Président a ensuite arrêté et adopté une mesure. L'allégation de l'Australie selon laquelle les États-Unis n'ont pas notifié la procédure pertinente au Comité des sauvegardes est manifestement erronée.

10. La mesure appliquée par les États-Unis n'est pas incompatible avec l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes

286. L'Australie, seule encore une fois, allègue (aux paragraphes 266 à 270) que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis est contraire à l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes car elle n'était prétendument pas une "mesure d'urgence". L'Australie semble fonder son argument sur le

²⁵¹ Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 257.

²⁵² Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 257.

²⁵³ Voir le document G/SG/N/1/USA (6 avril 1995).

²⁵⁴ *Id.*, page 13, citant l'article 203 a) 1) de la Loi de 1974 sur le commerce, telle qu'elle a été modifiée.

fait que, s'il y avait eu une véritable situation d'urgence, les États-Unis n'auraient pas attendu neuf mois après le dépôt de la pétition pour imposer une mesure de sauvegarde.

287. L'article 11:1 a) dispose ce qui suit:

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

288. L'argument de l'Australie est fondé sur l'hypothèse erronée selon laquelle l'article 11:1 a) définit pour un Membre une obligation indépendante, à savoir montrer qu'il existe une situation "d'urgence" avant de pouvoir adopter une mesure au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Comme l'indique son titre, l'article 11 vise la "[p]rohibition et [l']élimination de certaines mesures". Cet article a pour objet de réglementer certaines mesures de la "zone grise" et non d'établir, pour l'application de mesures de sauvegarde, des conditions additionnelles qui dépassent celles qui sont énoncées à l'article XIX ou à l'article 2:2.

289. L'Australie donne tout simplement une interprétation erronée de l'expression "mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers, telles qu'elles sont définies à l'article XIX du GATT de 1994" qui figure à l'article 11:1 a). L'expression n'est ni plus ni moins qu'une répétition mot pour mot du titre de l'article XIX. En tant que telle, elle ne fait rien de plus qu'invoquer cet article. Elle ne crée donc pas une prescription indépendante de celles qui sont déjà énoncées à l'article XIX, telles qu'elles sont appliquées dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes. Comme ils l'ont déjà démontré, les États-Unis ont entièrement satisfait à leurs obligations au titre de l'article XIX et du *GATT de 1994*. De ce fait, l'allégation présentée par l'Australie au titre de l'article 11 est dénuée de fondement.

11. Les États-Unis ont satisfait à leurs obligations au titre de l'article II du GATT de 1994

290. Enfin, l'Australie et la Nouvelle-Zélande allèguent que les États-Unis ont, à leur avis, agi d'une manière incompatible avec l'article XIX du *GATT de 1994* et avec l'Accord sur les sauvegardes et ont, de ce fait, enfreint l'article II du *GATT de 1994*. Pour toutes les raisons examinées ci-dessus, l'hypothèse sur laquelle repose cette allégation est dénuée de fondement.

291. Ayant pleinement satisfait aux prescriptions de l'article XIX appliquées conformément à l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis étaient entièrement habilités à adopter la mesure de sauvegarde qu'ils ont appliquée. Dans la mesure où l'article XIX et l'Accord sur les sauvegardes prévoient spécifiquement l'application de mesures de sauvegarde, les États-Unis ne peuvent pas être considérés comme ayant agi d'une manière incompatible avec l'article II du *GATT de 1994*.

VI. CONCLUSION

292. Pour les raisons susmentionnées, les États-Unis font valoir respectueusement que la mesure de sauvegarde appliquée aux importations d'agneau est conforme aux obligations qui découlent pour eux de l'article XIX du *GATT de 1994* et de l'Accord sur les sauvegardes et n'est pas contraire à l'article II du *GATT de 1994*. Les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande allant dans le sens contraire sont sans fondement et le Groupe spécial devrait les rejeter.

ANNEXE 3-3

DÉCLARATION ORALE DES ÉTATS-UNIS CONCERNANT LES QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

(25 mai 2000)

1. Au nom de la délégation des États-Unis, je tiens à remercier le Groupe spécial de nous donner ici l'occasion de présenter nos vues sur les questions préliminaires en jeu dans la présente procédure. Nous traiterons d'abord de l'adéquation des demandes d'établissement d'un groupe spécial de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande; ensuite, de l'exclusion de la loi des États-Unis du champ du mandat du Groupe spécial; enfin, de la question des renseignements commerciaux confidentiels, y compris l'argument de l'Australie qui estime que les États-Unis devraient communiquer les renseignements qui ont été pris en compte par l'Administration des États-Unis et le Président pour décider si la mesure considérée devait être mise en œuvre.

Insuffisance des demandes d'établissement d'un groupe spécial

2. À propos de l'adéquation des demandes d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, que nous aborderons en premier, le Groupe spécial a dans cette affaire l'avantage assez rare que l'Organe d'appel ait déjà eu à se prononcer directement au sujet de la question en jeu. Parmi les dispositions soumises à l'examen de l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers* figuraient exactement les mêmes dispositions que celles qui sont en jeu dans la présente affaire, c'est-à-dire les articles 2, 4, 5 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT de 1994. Dans l'affaire en question, l'Organe d'appel avait bien précisé que la simple énumération des articles dans une demande d'établissement d'un groupe spécial ne suffirait pas pour respecter l'obligation au titre de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord. S'il est vrai que le rapport de l'Organe d'appel à propos de ce différend n'est pas juridiquement contraignant pour d'autres différends, il n'y a aucune raison que l'Organe d'appel adopte une approche différente s'il se trouve à nouveau appelé à statuer sur la même question.

3. Dans l'exposé des arguments qu'elles ont présentés dans leurs lettres au Groupe spécial du 17 mai, l'Australie et la Nouvelle-Zélande confondent le but des consultations et les demandes d'établissement d'un groupe spécial. Elles font valoir que les États-Unis auraient dû savoir quelles étaient les allégations que recouvraient leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial en raison des questions qu'elles avaient soulevées au cours des consultations au titre de l'article 4 du Mémorandum d'accord. Cet argument ne tient pas compte de la mise en garde contenue à l'article 4:5 incitant les parties, au cours des consultations, à "s'efforcer d'arriver à un règlement satisfaisant de la question".

4. L'Australie et la Nouvelle-Zélande semblent suggérer que les consultations servent à informer les Membres des allégations que d'autres Membres qui participent aux consultations pourraient avancer par la suite devant un groupe spécial. Mais les consultations ne sont pas destinées à avancer des allégations juridiques. Elles sont destinées en fait à soutenir les Membres dans leurs efforts pour tenter d'arriver à un règlement mutuellement satisfaisant du litige. Accepter la position de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande qui estiment que les consultations sont censées informer les Membres des allégations juridiques qui seront avancées dans la suite d'une procédure signifierait que le présent groupe spécial (et les futurs groupes spéciaux) serait appelé à rendre une décision sur les faits présentés au cours d'un échange de vues oral intervenu dans le cadre de consultations pour lesquelles aucun compte rendu objectif n'est établi et auxquelles n'assistent pas d'observateurs objectifs. Ce n'est pas sans raison que les consultations sont un processus oral, c'est dans le souci de favoriser le

règlement des différends par voie de négociation et d'un commun accord, ce qui est dans bien des cas la solution la plus avantageuse.

5. Si les groupes spéciaux devaient demander aux Membres de s'en tenir aux allégations spécifiques qu'ils auraient avancées au cours de ces consultations, cette formule rendrait les consultations inutilement rigides et formalistes, compromettrait leur objectif même qui est d'arriver à une solution négociée et limiterait les possibilités de réduire la gamme des questions qui sont finalement soumises à un groupe spécial lorsqu'il n'est pas possible d'arriver à une solution. De plus, quelles que soient les informations communiquées au cours des consultations, celles-ci échapperaient aux Membres qui pourraient souhaiter intervenir en tant que tierces parties. En résumé, nous demandons au Groupe spécial de rejeter les affirmations des plaignants qui estiment qu'il est possible de donner des informations sur les allégations dans le cadre des consultations et d'é luder la règle contenue à l'article 6:2 du Mé morandum d'accord qui prévoit la présentation d'un exposé du fondement juridique de la plainte suffisant pour énoncer clairement le problème.

6. L'article 6:2 est destiné à éviter aux Membres le préjudice subi par les États-Unis, qui ont dû répondre à 156 pages d'argumentation dans un délai de 26 jours, quand la demande d'établissement du groupe spécial n'indiquait pas le fondement juridique des allégations présentées. L'annonce de la mesure de sauvegarde adoptée par les États-Unis a été faite le 9 juillet 1999; l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont donc eu neuf mois pour rédiger leurs premières communications écrites. Les États-Unis quant à eux n'ont connu avec certitude que trois semaines avant la date à laquelle ils devaient présenter leur première communication les allégations exactes que l'Australie et la Nouvelle-Zélande avaient l'intention de présenter.

7. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont avancé toute une série d'allégations juridiques au cours des consultations concernant la viande d'agneau. Elles n'ont pas soumis au Groupe spécial certaines des allégations qu'elles avaient avancées pendant les consultations, mais elles ont par ailleurs présenté dans la présente procédure de nouvelles allégations qui n'avaient pas été émises au cours des consultations. C'est ainsi que l'Australie reconnaît qu'elle n'a pas émis l'allégation que les États-Unis avaient enfreint l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes au cours des consultations. Voir lettre du 17 mai de l'Australie, paragraphe 30. Les États-Unis ne pouvaient donc pas savoir quels étaient, parmi les arguments invoqués au cours des consultations, ceux qui seraient invoqués dans le cadre de la présente procédure, ni sous quelle forme ils le seraient.

8. On ne saurait accepter la tentative de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande de faire retomber les conséquences de leurs omissions sur les États-Unis. En faisant valoir que les États-Unis auraient dû savoir quelles étaient les allégations en jeu, l'Australie et la Nouvelle-Zélande reconnaissent qu'elles savaient au moment des consultations, ou peu après, quelles étaient les obligations qu'elles allaient prétendre que les États-Unis avaient violées. Elles auraient pu les indiquer dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial, comme le veut l'article 6:2, mais ont, semble-t-il, préféré s'en abstenir. Si elles l'avaient fait, les États-Unis se seraient trouvés dans une situation plus équitable pour préparer leurs moyens de défense dans le laps de temps limité prévu dans le Mé morandum d'accord.

9. Enfin, contrairement à ce qu'affirment les plaignants, les États-Unis n'ont pas négligé de faire valoir leurs droits de contester la demande d'établissement du groupe spécial. L'Australie et la Nouvelle-Zélande disent premièrement que les États-Unis auraient dû contester les demandes d'établissement du groupe spécial lorsqu'elles ont été présentées, en octobre 1999, ou aux réunions de l'ORD de novembre 1999. C'est oublier que l'Organe d'appel n'a rendu sa décision à propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers* qu'en décembre 1999.

10. Les plaignants prétendent également que les États-Unis auraient pu faire objection aux demandes d'établissement d'un groupe spécial à la réunion d'organisation du groupe spécial du 28 mars 2000. Cette réunion avait en partie pour objet de fixer le moment où les parties pourraient demander des décisions préliminaires. Selon les procédures de travail du Groupe spécial, les demandes de décisions préliminaires devaient être présentées au plus tard dans la première communication écrite d'une partie. Les États-Unis ne savaient pas (et ne pouvaient pas savoir) à quel point les demandes d'établissement d'un groupe spécial étaient défectueuses et n'avaient aucune idée de l'ampleur du préjudice qui leur était causé tant que l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'avaient pas présenté leur première communication écrite. Ils ont contesté l'adéquation des demandes d'établissement d'un groupe spécial aussitôt que possible après cette date, et avant même de présenter leur première communication écrite.

11. Enfin, les États-Unis relèvent que l'argument des plaignants est fondé pour une large part sur les déclarations de l'Organe d'appel à propos de l'affaire *États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"*. Cet argument n'est absolument pas pertinent, puisqu'il s'agissait dans cette affaire de l'adéquation des demandes de *consultations*, et non d'une demande d'établissement de groupe spécial. Il est évident que, lorsqu'il s'agit d'une demande de consultations, les délais sont différents, de même que les possibilités de soulever des objections. Dans la présente affaire, les circonstances sont complètement différentes.

12. Enfin, l'argument-clé des plaignants en l'espèce est que, lorsqu'une demande d'établissement de groupe spécial a été déposée, c'est au *Membre défendeur* qu'il appartient de remédier aux défauts éventuels de la demande. Rien dans l'article 6:2 ou en quelque autre point que ce soit du Mémoire d'accord ne dit que cette responsabilité incombe alors au Membre défendeur; elle incombe à tout moment au Membre plaignant.

13. En conséquence, les États-Unis estiment que le Groupe spécial devrait annuler toute la procédure ou écarter les allégations qui n'ont pas été exposées de manière satisfaisante dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants.

Exclusion de la loi des États-Unis du champ du mandat du Groupe spécial

14. Je voudrais dire maintenant quelques mots au sujet de notre demande tendant à ce que le Groupe spécial décide que la compatibilité de la loi des États-Unis eu égard aux obligations des États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes ne relève pas du mandat du Groupe spécial et déborde donc le cadre du présent différend. L'Australie et la Nouvelle-Zélande admettent, l'une et l'autre, qu'elles ne demandent pas qu'il soit établi que la loi des États-Unis est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes. La Nouvelle-Zélande précise par contre qu'elle conteste *effectivement* l'application du critère de la "cause substantielle" par l'ITC. Cela revient, en soi, à mettre en cause la loi elle-même. La Nouvelle-Zélande est libre de prétendre, comme elle le fait, que l'existence d'un lien de causalité prévue à l'article 4 n'est pas établie de manière satisfaisante dans le rapport de l'ITC. Mais elle ne peut pas mettre en cause l'application d'un texte législatif des États-Unis si elle n'a pas fait mention de ce texte dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial.

15. En fait, comme les États-Unis l'ont indiqué dans leur première communication écrite (paragraphe 110), l'ITC a constaté que des facteurs autres que l'accroissement des importations n'ont pas joué un rôle notable en tant que cause de la menace de dommage grave. Dans ces conditions, la mise en cause de la Nouvelle-Zélande ne peut concerner que le fait que les conclusions de l'ITC sont formulées dans les termes prévus par la loi en question. Cela signifie que le Groupe spécial devrait se prononcer sur la validité de la loi des États-Unis, sans se soucier du contenu réel des constatations de l'autorité compétente. Comme la Nouvelle-Zélande semble admettre que sa demande d'établissement d'un groupe spécial ne contient pas de précision en ce sens, le Groupe spécial devrait considérer que cet aspect de la communication de la Nouvelle-Zélande ne relève pas de son mandat.

16. En conséquence, nous demandons instamment au Groupe spécial de décider que la conformité de la loi des États-Unis avec les obligations des États-Unis au regard de l'Accord sur les sauvegardes ne relève pas du mandat du Groupe spécial et qu'elle déborde donc le cadre du présent différend.

Demande concernant la communication de renseignements

17. Voici maintenant quelques mots sur la demande formulée par l'Australie dans sa première communication écrite (paragraphe 15-18) tendant à ce que le Groupe spécial prenne une décision préliminaire demandant aux États-Unis de communiquer tous les renseignements commerciaux confidentiels qui ont été réunis par l'ITC au cours de l'enquête sur la viande d'agneau, ainsi que les renseignements pris en compte par l'Administration des États-Unis et le Président pour décider si la mesure considérée devait être mise en œuvre. On ne peut pas vraiment parler de demande de décision préliminaire, puisqu'il n'y a rien à décider. Il n'est pas demandé au Groupe spécial de rendre une constatation mais simplement d'user de son pouvoir de demander des renseignements. Le Groupe spécial a la faculté de demander des renseignements à tout moment au cours d'une procédure.

18. Les États-Unis ont expliqué dans leur lettre du 5 mai pourquoi la divulgation des renseignements commerciaux confidentiels recueillis par l'ITC était une question complexe et ont suggéré une procédure appropriée qui serait davantage susceptible de permettre à l'autorité compétente des États-Unis d'obtenir l'assentiment des intéressés afin de pouvoir dévoiler au Groupe spécial les renseignements confidentiels qu'il pourrait demander. Les États-Unis reconnaissent, comme l'Organe d'appel l'a indiqué à propos de l'affaire *Canada - Aéronefs*, qu'en vertu de l'article 13:1 du Mémoire d'accord un groupe spécial a le droit de demander des renseignements à tout organisme qu'il juge approprié, et ils sont tout à fait disposés à coopérer avec le Groupe spécial s'il présente une demande en ce sens. Toutefois, les demandes globales des plaignants visant à obtenir tous les renseignements contenus dans le dossier de l'ITC ne justifient pas que le Groupe spécial demande les renseignements commerciaux confidentiels fournis à l'ITC, et ces demandes n'étant pas raisonnables l'autorité compétente ne pourra pas obtenir l'assentiment nécessaire pour les dévoiler au Groupe spécial.

19. L'article 3:2 du Mémoire d'accord énonce le principe fondamental que le Mémoire d'accord "a pour objet de préserver les droits et les obligations résultant pour les Membres des accords visés" et que "les recommandations et décisions de l'ORD ne peuvent pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés". En conséquence, le pouvoir de demander des renseignements conféré au Groupe spécial par l'article 13:1 du Mémoire d'accord est limité et ne peut s'appliquer aux cas où le fait de communiquer les renseignements demandés contraindrait un Membre à manquer à ses obligations au titre d'un autre accord visé.

20. L'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes régit le traitement des renseignements commerciaux confidentiels obtenus par une autorité au cours d'une enquête. Il prévoit que les renseignements confidentiels fournis à l'autorité compétente "ne seront pas divulgués sans l'autorisation de la partie qui les aura fournis". Il ne prévoit pas d'exception en ce qui concerne la divulgation de renseignements confidentiels dans le cadre d'une procédure de groupe spécial.

21. Par conséquent, pour que les États-Unis puissent coopérer avec le Groupe spécial pour qu'il ait accès aux renseignements confidentiels qui ont été fournis à l'autorité compétente, il leur faut l'assentiment des personnes ou organismes qui les ont fournis. Dans le cadre de l'enquête considérée, l'ITC a reçu des renseignements d'une centaine de personnes ou organismes auxquels des questionnaires avaient été envoyés. La demande globale de tous les renseignements confidentiels obtenus par l'autorité compétente présentée par l'Australie, ainsi que par la Nouvelle-Zélande, porte à penser qu'il est quasiment certain qu'on ne pourra pas obtenir l'assentiment du nombre important des entreprises considérées.

22. De plus, aucun des deux plaignants n'a indiqué en quoi tel ou tel des renseignements qu'il demande était en rapport avec l'examen par le Groupe spécial des questions qu'ils ont soulevées, et moins encore pourquoi il était essentiel que le Groupe spécial procède à une évaluation objective des faits de la cause. Il est donc difficile aux États-Unis d'expliquer aux auteurs des renseignements pourquoi ils devraient donner leur assentiment à une plus ample divulgation des renseignements commerciaux confidentiels qu'ils ont fournis, ainsi que les renseignements précis qui sont requis. Ce que le Groupe spécial doit établir, c'est si, conformément aux articles 3:1 et 4:2 c), la détermination de l'ITC expose des conclusions motivées sur tous les points de fait et de droit pertinents et contient une analyse détaillée faisant apparaître le caractère pertinent des facteurs examinés. Les plaignants n'ont pas indiqué pourquoi la question ne pourrait pas être résolue si l'on n'avait pas accès aux renseignements commerciaux confidentiels. En fait, l'article 4:2 c) prévoit expressément que le rapport publié ne contiendra pas les renseignements commerciaux confidentiels puisqu'il précise que le rapport doit être publié conformément aux dispositions de l'article 3, et que l'article 3:2 interdit la divulgation des renseignements sans autorisation. Comme l'a dit le Groupe spécial *Argentine - Chaussures* (paragraphe 8.126), le Groupe spécial n'a pas à effectuer sa propre évaluation des éléments de preuve de base tels qu'ils figurent dans le dossier complet de l'autorité compétente, car cela équivaldrait effectivement pour lui à s'engager dans un examen *de novo*.

23. Enfin, les États-Unis ont expliqué dans la lettre d'accompagnement de leur première communication écrite que la demande de l'Australie concernant "tous les renseignements" que l'Administration des États-Unis et le Président ont pris en compte pour décider s'il fallait mettre en œuvre la mesure considérée n'est pas fondée en droit. Toute prescription visant à faire en sorte que soient révélées les raisons pour lesquelles un Membre a choisi une mesure parmi diverses options ou a décidé d'appliquer ou non une mesure constituerait une immixtion dans le processus délibératoire du Membre touchant l'application des mesures de sauvegarde. Rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne justifie une telle demande. La demande de l'Australie devrait être rejetée.

24. Nous vous invitons à nous faire parvenir toutes les observations que vous souhaiteriez formuler.

ANNEXE 3-4

PREMIÈRE DÉCLARATION ORALE DES ÉTATS-UNIS

(25 mai 2000)

1. Au nom de la délégation des États-Unis, je souhaiterais remercier le Groupe spécial de cette opportunité qui nous est donnée de faire des observations sur certains points soulevés par l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans leurs premières communications écrites. Nous n'avons pas l'intention de faire une longue déclaration aujourd'hui; vous disposez du texte de notre communication écrite et nous ne répéterons pas toutes les observations qui y sont formulées. Nous attendons avec intérêt les questions que vous pourrez souhaiter nous poser à la fin de notre intervention.

2. Je formulerai d'abord quelques observations générales concernant l'importance de la présente procédure. M. Gearhart de l'ITC, l'autorité des États-Unis compétente, traitera ensuite brièvement les questions soulevées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande en relation avec la détermination de l'existence d'un dommage effectuée par l'ITC, la définition de la branche de production nationale donnée par l'ITC et sa démonstration d'une évolution imprévue des circonstances. Je reviendrai ensuite sur les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande concernant la mesure de sauvegarde que les États-Unis ont imposée et sur certaines allégations de procédure qu'elles ont formulées également. Par souci de brièveté, nous nous référerons à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande ensemble comme les "plaignants".

3. Monsieur le Président, cette procédure pose tout simplement la question de savoir si les Membres de l'Organisation mondiale du commerce peuvent chercher une protection temporaire véritable pour les branches de production auxquelles une poussée des importations de produits ayant fait l'objet de concessions tarifaires de ces Membres cause, ou menace de causer, un dommage grave. L'article XIX, la disposition dite des "sauvegardes", est une composante fondamentale des règles commerciales multilatérales depuis plus de 50 ans. L'article XIX a été développé et renforcé dans l'Accord sur les sauvegardes, négocié durant le Cycle d'Uruguay, mais son but fondamental n'a pas changé. D'emblée, l'article XIX a été une composante essentielle du GATT parce qu'il a permis aux Parties contractantes tant développées qu'en développement – et maintenant aux Membres de l'OMC – de faire des concessions tarifaires en sachant qu'ils peuvent prendre des mesures temporaires pour aider leurs branches de production si ces concessions conduisent à des poussées des importations qui causent ou menacent de causer un dommage grave à leurs branches de production nationale. L'article XIX prévoit des conditions rigoureuses – par exemple l'existence d'un "dommage grave" au lieu de la condition moins rigoureuse d'un "dommage important" qui s'applique en matière d'antidumping et de mesures compensatoires. Mais lorsque les conditions en question sont réunies, l'article XIX dispose expressément qu'un Membre "aura la faculté" d'agir pour prévenir ou réparer un dommage grave. D'ailleurs, si cette possibilité n'existait pas, ou était indûment limitée, les Membres auraient fait des concessions moindres et ils réagiraient vraisemblablement, en cas de dommage causé par un accroissement des importations, soit en retirant ou modifiant de façon permanente les concessions faites en vertu de l'article XXVIII du GATT, soit en recourant à la place à des mesures de la "zone grise", comme des mesures d'autolimitation.

4. La prohibition des mesures de la zone grise était un acquis fondamental de l'Accord sur les sauvegardes. Les Membres consentaient à accepter les disciplines plus rigoureuses imposées par l'Accord sur les sauvegardes sachant que s'ils suivaient les règles fixées dans cet accord, ils pourraient apporter une protection temporaire véritable aux branches de production nationales auxquelles les importations en quantités accrues par l'effet de leurs concessions tarifaires causaient ou menaçaient de causer un dommage grave.

5. En l'espèce, les États-Unis ont observé scrupuleusement les disciplines imposées par l'Accord sur les sauvegardes et ont cherché à apporter une protection contre les importations modeste et sur une courte période à une branche, celle des producteurs de viande d'agneau des États-Unis, à laquelle une augmentation soudaine des importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande menaçait de causer un dommage grave. Comme le prévoit l'Accord sur les sauvegardes, l'ITC a mené une enquête approfondie, transparente et ouverte à la participation de toutes les parties intéressées (y compris les producteurs et les gouvernements des pays exportateurs), a tenu des auditions publiques et a collecté des renseignements détaillés venant des importateurs, des producteurs, des consommateurs et de sources auxquelles le public a accès. Sur la base des renseignements qu'elle a collectés, l'ITC a examiné soigneusement la situation de la branche de production de viande d'agneau des États-Unis durant la période de cinq ans la plus récente et a déterminé qu'elle avait connu un fléchissement grave à la fin de cette période, spécifiquement en 1997 et durant les neuf premiers mois de 1998. M. Gearhart exposera certaines des constatations détaillées concernant l'existence d'un dommage auxquelles est arrivée l'ITC. L'ITC a conclu que la situation de la branche de production s'était détériorée au point que l'imminence d'un dommage grave était évidente. L'ITC a examiné ensuite chacun des facteurs qui auraient pu expliquer la régression de la branche de production et il a constaté qu'un seul, la poussée des importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande durant la période, avait joué un rôle important.

6. Sur la base de la détermination de l'ITC, les États-Unis étaient pleinement en droit d'appliquer des mesures de sauvegarde temporaires – à la fois pour faire en sorte que la branche de production ne continue pas de se détériorer au point qu'il lui soit causé un dommage grave et pour ménager à la branche de production nationale un court répit pour s'ajuster à la concurrence des importations. La mesure de sauvegarde que les États-Unis ont choisie est limitée dans son ampleur et sa durée. Elle revêt la forme d'un contingent tarifaire d'une durée de trois ans, conçu pour faire face à la menace de dommage grave dont l'existence avait été constatée par l'ITC et structuré de manière à faciliter l'ajustement de la branche de production à la concurrence des importations.

7. Le contingent tarifaire est expressément conçu de manière à provoquer un relèvement des prix du marché aux États-Unis et à limiter les niveaux des importations dans une mesure suffisante seulement pour ramener la branche de production nationale à un minimum de rentabilité durant la période de trois ans. La protection contre les importations est progressivement éliminée durant les deuxième et troisième années, ce qui permet un accroissement à la fois des importations et de la concurrence des importations. En outre, les États-Unis n'ont pas fait peser la charge entière de la protection sur les importations. Ils ont aussi prévu une aide d'ordre financier et réglementaire substantielle à la branche de production de viande d'agneau des États-Unis pour l'aider à se redresser.

8. Lorsqu'ils ont envisagé une mesure de sauvegarde appropriée, les États-Unis ont reçu maintes observations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande et ils ont pris en considération les vues de ces pays dans la mesure du possible. Surtout, le contingent tarifaire est structuré de telle manière que les importations de viande d'agneau aux États-Unis peuvent être poursuivies au niveau le plus élevé qu'elles avaient atteint avant leur chiffre record de 1998. De plus, les États-Unis ont limité l'application du contingent tarifaire à trois années seulement. L'ITC avait préconisé, quant à elle, une protection contre les importations d'une durée de quatre ans.

9. Les États-Unis se sont efforcés de minimiser les effets de la mesure sur les producteurs australiens et néo-zélandais par d'autres moyens aussi. Par exemple, à la demande des plaignants, les États-Unis ont accepté de répartir le contingent tarifaire séparément pour la Nouvelle-Zélande et pour l'Australie et encore de mettre en œuvre ce contingent tarifaire par le biais d'un système de permis d'exportation. Également à la demande des plaignants, les États-Unis ont retardé l'entrée en vigueur du contingent tarifaire et ont laissé quelque 1,5 million de livres supplémentaires d'agneau australien et néo-zélandais entrer aux États-Unis sans les assujettir à la mesure de sauvegarde. Par tous ces moyens, les États-Unis ont cherché à faire en sorte que la mesure de sauvegarde ne restreigne les

importations de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande que dans la stricte mesure nécessaire pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement de la branche de production nationale.

10. En résumé, les États-Unis ont observé fidèlement la lettre et l'esprit de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes, tant lorsqu'ils ont enquêté sur l'existence d'un dommage grave que lorsqu'ils ont appliqué une mesure de sauvegarde temporaire. En revanche, dans leurs innombrables allégations, l'Australie et la Nouvelle-Zélande demandent constamment au Groupe spécial de donner une lecture de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes si restrictive ou si tortueuse qu'il deviendrait de fait impossible de se prévaloir de cet article. Cela est injustifiable. Dans l'affaire *Chemises et chemisiers de laine* (page 18), l'Organe d'appel a dit que le mécanisme de sauvegarde transitoire prévu à l'article 6 de l'Accord sur les textiles et les vêtements était une partie fondamentale des droits et obligations des Membres de l'OMC. L'article XIX, qui fait partie du GATT depuis plus d'un demi-siècle, et l'Accord sur les sauvegardes ne font pas moins fondamentalement partie des droits et obligations des Membres.

11. Si l'approche préconisée par les plaignants en l'espèce est retenue, les Membres risquent alors de conclure qu'il n'est pas possible de s'en remettre aux dispositions en matière de sauvegardes de l'OMC en dépit de leur texte même. Dès lors, il n'est pas certain que les Membres resteraient prêts à prendre des engagements difficiles en matière d'accès aux marchés dans le cadre des négociations commerciales multilatérales à venir. Nous demandons instamment au Groupe spécial de rejeter les interprétations trop restrictives que les plaignants proposent en l'espèce. Il conviendrait plutôt de donner effet à l'article XIX et à l'Accord sur les sauvegardes en se fondant sur leur sens courant, sur leur contexte et sur l'objet et le but qu'ils servent.

12. Je demanderai maintenant à M. Gearhart de commenter la détermination faite par l'ITC.

13. Bien que les constatations de l'ITC soient explicitées de façon très détaillée dans la première communication écrite des États-Unis, je souhaiterais insister sur quelques points essentiels. Le rapport de l'ITC montre que celle-ci a dûment considéré tous les facteurs pertinents durant son enquête. Dans leurs premières communications écrites au Groupe spécial, ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande ne contestent les faits essentiels qui ont conduit l'ITC à déterminer que le secteur de la viande d'agneau aux États-Unis était menacé d'un dommage grave causé par l'accroissement des importations, et que ce dommage grave était imminent. Avant d'arriver à sa détermination positive, l'ITC a établi que les importations de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande avaient connu une poussée vers la fin de la période visée par l'enquête. Bien que l'ITC ait examiné les importations et la situation de la branche de production nationale durant toute la période visée par l'enquête, de 1993 à septembre 1998, elle a fondé sa détermination sur les données les plus récentes pour 1997 et pour les neuf premiers mois de 1998, ou "période intérimaire de 1998" selon l'ITC. La focalisation de l'ITC sur 1997 et 1998 était conforme à la décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures* lorsque celui-ci a estimé que l'autorité compétente devait tenir compte de la période la plus récente. En se focalisant sur cette période, l'ITC a constaté que les importations de viande d'agneau s'étaient accrues de 19 pour cent en 1997 par rapport à l'année précédente et de 19 pour cent encore durant la période intermédiaire de 1998 par rapport à la période correspondante de 1997. Comme les importations ont en réalité régressé de 1993 à 1994 et ont été par ailleurs stables au début de la période visée par l'enquête, l'accroissement important des importations en 1997 et par la suite était, suivant les termes utilisés par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures* (paragraphe 131), "assez récent, assez soudain, assez brutal et assez important, à la fois en quantité et en qualité" pour causer ou menacer de causer un dommage grave.

14. Le rapport de l'ITC démontre que cette évolution des circonstances était imprévue. La poussée des importations a coïncidé avec un changement inattendu du type de la viande d'agneau importée aux États-Unis. Cette évolution du marché était imprévue quand les États-Unis ont négocié, dans le cadre du Cycle d'Uruguay, leur concession tarifaire pour la viande d'agneau en 1992 et 1993 ou quand ils ont accordé cette concession en 1995. Jusqu'en 1995, la viande d'agneau était importée essentiellement congelée et en petites découpes, alors que la viande d'agneau des États-Unis était vendue fraîche ou réfrigérée et en plus grosses découpes. Toutefois, la composition des importations par produit a changé après 1995 – et surtout en 1997 et la période intérimaire de 1998 – au détriment de la viande d'agneau congelée et au profit de la viande d'agneau fraîche ou réfrigérée et de découpes plus grosses. En conséquence, le produit importé est devenu de façon inattendue plus semblable au produit national similaire. La viande d'agneau importée a fait une concurrence plus vigoureuse à la viande d'agneau américaine sur le marché des États-Unis, dont elle a érodé la part de marché. De ce fait, la part du marché américain détenue par les importations a presque doublé durant la période visée par l'enquête, le gros de cette hausse étant intervenu en 1997 et 1998. À la fin de la période, l'effet direct sur le produit national était apparent puisque l'ITC a constaté un accroissement de 9,7 millions de livres des importations au détriment direct des ventes d'agneau américain, en régression de 8,4 millions de livres. Les producteurs tant nationaux qu'étrangers ont déclaré à l'ITC qu'ils s'attendaient à ce que ces tendances se poursuivent, voire s'accélérent, dans un avenir imminent.

15. Bien que les producteurs australiens et néo-zélandais aient allégué que certaines des importations répondaient à une demande nouvelle sur les marchés aux États-Unis créée grâce à leurs efforts de promotion et à une commercialisation différenciée, l'ITC a conclu au contraire que la demande s'était stabilisée et que du fait que des produits congelés en petites découpes étaient préférés aux découpes plus grosses de viande fraîche les produits importés étaient plus semblables aux produits américains, et non plus différents d'eux. La poussée des importations et le changement de la composition des importations par produit ont induit une chute importante des prix en 1997 et durant la période intérimaire de 1998. L'ITC a mis en évidence la corrélation entre la chute des prix de la viande d'agneau aux États-Unis et la pression sur les prix exercée par les importations en quantités accrues. Les données que l'ITC a rassemblées pour les différentes découpes montraient que pour la plupart des trimestres, la viande d'agneau importée avait été vendue avec de larges marges de sous-cotation de prix par rapport à la viande d'agneau nationale, marges qui dépassaient souvent 20 pour cent.

16. En outre, l'ITC a conclu à l'imminence d'un dommage grave. Les projections des producteurs australiens et néo-zélandais ayant répondu au questionnaire de l'ITC montraient que leurs exportations vers les États-Unis augmenteraient encore de 21 pour cent en 1999, soit à un rythme encore plus rapide qu'en 1997 et que durant la période intérimaire de 1998. De plus, ces producteurs ont dit à l'ITC que la plus grande partie de l'accroissement en 1999 concernerait la viande d'agneau fraîche ou réfrigérée, c'est-à-dire le produit le plus semblable à la viande d'agneau nationale. L'ITC a conclu que cet accroissement du volume des importations aurait "vraisemblablement d'autres effets négatifs sur les prix, les volumes des expéditions et la situation financière de la branche de production nationale dans un avenir imminent".

17. L'ITC a considéré tous les éléments de preuve concernant l'effet de la poussée des importations à bas prix sur la branche de production de viande d'agneau des États-Unis et a conclu à l'existence d'une menace de dommage grave pour la branche de production dans son ensemble et à l'imminence évidente d'un dommage grave. L'ITC a déterminé que la branche de production nationale incluait les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants, ainsi que les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau. Comme l'a établi l'ITC, les conditionneurs et les dépeceurs sont essentiellement des "finisseurs" de viande d'agneau, qui n'apportent qu'une fraction de valeur ajoutée. La définition de la branche de production établie par l'ITC reflétait 1) une chaîne continue de production depuis le produit brut jusqu'au produit transformé, dans laquelle les agneaux sont essentiellement destinés à la production de viande; et 2) une concordance substantielle des intérêts

économiques des éleveurs et des transformateurs. D'ailleurs, certains éleveurs d'agneaux engraisent et abattent aussi leurs animaux. Vu ces circonstances, l'ITC a établi à bon droit que les entreprises dans les quatre segments de la chaîne de production étaient des producteurs. Une autre conclusion aurait conduit à une définition artificielle de la branche de production nationale incompatible avec l'analyse du dommage prévue dans l'Accord sur les sauvegardes.

18. Même si l'ITC avait défini la branche de production nationale plus étroitement en n'y incluant que les conditionneurs et les dépeceurs, comme le suggèrent l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les plaignants n'ont pas montré que cela aurait fait une différence pour la détermination de l'existence d'un dommage établie par l'ITC. Dans la mesure du possible, l'ITC a obtenu des données sur chacun des facteurs économiques pour les quatre segments de la branche de production et elle a établi que les conditionneurs, comme les autres segments de la branche de production, avaient enregistré des bénéfices moindres en 1997 et durant la période intérimaire de 1998. En outre, les entreprises des segments du conditionnement et du dépeçage ont signalé qu'elles avaient des difficultés à rentabiliser leurs nouveaux investissements dans les installations et le matériel et à rembourser leurs emprunts. L'ITC a aussi établi que le revenu d'exploitation de la plupart des conditionneurs et des dépeceurs durant la période visée par l'enquête était tombé à son point le plus bas en 1997 et durant la période intérimaire de 1998, ce qui était cohérent par rapport à la régression enregistrée dans d'autres segments de la branche de production à l'époque.

19. Contrairement aux allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, la détermination de l'ITC satisfaisait aussi pleinement à la prescription de l'article 4:2 b) qui interdit d'imputer à un accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs. L'Australie et la Nouvelle-Zélande voudraient faire croire au Groupe spécial que la branche de production de viande d'agneau des États-Unis n'était pas menacée d'un dommage grave dû à l'accroissement des importations, mais qu'elle connaissait une régression de longue durée induite par la contraction de la demande et aggravée par la cessation, en 1996, des paiements de soutien aux éleveurs et aux engraisseurs d'agneau conformément à la Loi sur la laine. Les plaignants demandent tout simplement au Groupe spécial d'entreprendre un examen *de novo* des éléments de preuve à ce sujet. L'ITC a établi, au contraire, que la cessation des paiements de soutien effectués en vertu de la Loi sur la laine n'avait pas eu beaucoup d'influence sur les événements après 1996. La raison en est que les paiements en vertu de la Loi sur la laine ont été éliminés progressivement en 1994 et en 1995 essentiellement et ont pris fin en 1996, *avant* la poussée des importations observée en 1997 et durant la période intérimaire de 1998. L'ITC a établi que la consommation s'était stabilisée en 1996 – après qu'il eut été mis fin à l'application de la Loi sur la laine – et que tout effet résiduel persistant dû à la cessation des paiements en question s'est atténué, mois après mois, après 1996. De plus, ces paiements n'ont jamais été effectués aux conditionneurs et aux dépeceurs. L'ITC a conclu raisonnablement que c'était la poussée des importations en 1997 et durant la période intérimaire de 1998 qui expliquait l'aggravation imminente de la situation de l'ensemble de la branche de production nationale à la fin de la période visée par l'enquête – non la cessation des paiements effectués en vertu de la Loi sur la laine. L'ITC n'a pas constaté de facteurs autres que l'accroissement des importations qui auraient un effet notable sur la détérioration de la branche de production aux États-Unis dans un avenir imminent. Dès lors, l'ITC n'a pas imputé et n'aurait pas pu imputer à un accroissement des importations les effets d'autres facteurs, puisqu'elle n'a pas constaté d'autres facteurs notables durant la période pertinente, à savoir 1997 et la période intérimaire de 1998.

20. L'Australie et la Nouvelle-Zélande contestent également à tort l'objectivité des éléments de preuve sur lesquels l'ITC s'est fondée pour établir sa détermination concernant la mesure de sauvegarde. Nous notons que leurs objections ne visent pas les éléments de preuve de l'ITC concernant les conditionneurs et les dépeceurs qui, selon les affirmations des plaignants, auraient dû constituer l'ensemble de la branche de production nationale. Lorsqu'elle a évalué la situation du segment des éleveurs dans la branche de production, l'ITC s'est fiée à la fois aux données fournies dans les réponses à son questionnaire et à celles du Département de l'agriculture des États-Unis.

L'ITC a noté que vu tout simplement la taille de la branche de production nationale, qui comprenait 70 000 éleveurs dans le pays en 1997 seulement, la possibilité d'élaborer un échantillon valable d'un point de vue statistique était exclue. En conséquence, l'ITC s'est fiée prudemment aux données plus complètes du Département de l'agriculture des États-Unis dans la mesure du possible.

21. Bien que les plaignants allèguent que l'utilisation de deux ensembles de données de sources différentes pour analyser le dommage peut permettre à une autorité de rechercher et choisir l'ensemble de données susceptible d'étayer une conclusion, il est clair que l'ITC n'a pas procédé ainsi en l'espèce. Lorsqu'elle a évalué des facteurs tels que les conditions financières – pour lesquelles il n'existait pas de données du Département de l'agriculture des États-Unis –, l'ITC s'est effectivement fondée sur les données fournies en réponse au questionnaire. Son analyse minutieuse de ces renseignements assurait que sa détermination était fondée sur des éléments de preuve objectifs. Les données disponibles indiquaient que les entreprises ayant répondu au questionnaire étaient dans une situation plutôt meilleure que la branche de production dans son ensemble. L'ITC a donc conclu raisonnablement que les renseignements fournis en réponse au questionnaire qui révélaient une régression dans le segment des éleveurs n'étaient vraisemblablement pas exagérés.

22. Les plaignants n'ont pas allégué que l'approche suivie par l'ITC concernant les données disponibles violait l'Accord sur les sauvegardes. L'Accord n'oblige pas l'autorité à se fonder uniquement sur des données obtenues par questionnaire jugées scientifiquement valables d'un point de vue statistique et il ne l'oblige pas non plus, contrairement à ce que l'Australie donne à entendre, à envoyer à plusieurs reprises un questionnaire à des entreprises supplémentaires si un large échantillonnage ne permet pas d'obtenir des réponses de chaque destinataire sans exception. Comme l'a déclaré le Groupe spécial *Corée – Produits laitiers* au paragraphe 7.31 de son rapport, citant *États-Unis – Chemises et chemisiers*, l'Accord sur les sauvegardes n'impose pas au Membre importateur une méthode particulière pour collecter des données. En réalité, il impose seulement à l'autorité compétente d'examiner tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable, d'expliquer ses constatations et de démontrer la pertinence des facteurs qu'elle a examinés. C'est ce qu'a fait l'ITC.

23. En résumé, une évaluation objective du rapport de l'ITC montre que celle-ci a correctement défini la branche de production nationale; qu'elle a examiné tous les facteurs pertinents en relation avec sa détermination de l'existence d'une menace de dommage; qu'elle a expliqué de manière adéquate pourquoi les faits étayaient sa conclusion; et qu'elle est arrivée à sa détermination en se fondant sur des éléments de preuve objectifs conformément à l'Accord sur les sauvegardes.

24. M. Ross traitera maintenant les autres allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

25. M. le Président, MM. les membres du Groupe spécial, comme je l'ai dit au début de cette présentation, je n'ai pas l'intention d'accaparer votre temps de façon excessive; mes observations restantes seront brèves.

26. Comme M. Gearhart l'a fait valoir, après avoir mené une enquête approfondie, transparente et bien documentée, l'ITC a constaté à bon droit que l'accroissement des importations de viande d'agneau en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande menaçait de causer un dommage grave à la branche de production de viande d'agneau des États-Unis. Les constatations de l'ITC démontraient de manière détaillée la détérioration de la branche de production nationale due à l'accroissement des importations, ainsi que le bien-fondé de conclure à l'imminence évidente d'un dommage grave causé par cet accroissement des importations.

27. Vu ces circonstances, les États-Unis pouvaient parfaitement à bon droit en vertu de l'article XIX du *GATT de 1994* et de l'Accord sur les sauvegardes appliquer une mesure de sauvegarde

temporaire suffisante pour prévenir un dommage grave et pour aider la branche de production de viande d'agneau des États-Unis à retrouver sa compétitivité.

28. L'article XIX ne spécifie pas et n'impose pas de mesures de sauvegarde particulières. Il a toujours été entendu que les décisions quant à la mesure de sauvegarde appropriée étaient laissées au gouvernement concerné à la condition que la mesure – quelle que soit sa forme – ne soit appliquée que pendant le temps et dans la mesure nécessaires pour atteindre le double objectif visé, à savoir prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement de la branche de production nationale à la concurrence des importations.

29. L'article 5 de l'Accord sur les sauvegardes développe le libellé pertinent de l'article XIX. Toutefois, rien dans le texte de l'article 5 ne permet d'y lire une dérogation à la règle fondamentale qui veut que le choix des mesures soit laissé au Membre importateur. L'article 5:1 mentionne la possibilité pour un Membre de choisir d'appliquer une restriction quantitative, avec la formule liminaire "Si une restriction quantitative est utilisée". Cette formule laisse penser que le Membre concerné a la faculté de choisir entre diverses mesures. La discipline qu'impose l'article 5:1 consiste à s'assurer qu'il y a une relation raisonnable entre le degré dans lequel une mesure est appliquée, d'une part, et les objectifs des mesures de sauvegarde, à savoir prévenir ou réparer un dommage grave et assurer une protection sur une courte période à la branche de production nationale, d'autre part.

30. Contrairement à la thèse que défendent la Nouvelle-Zélande et l'Australie, ni l'article XIX ni l'article 5:1 ne disent qu'il ne peut y avoir qu'une seule mesure de sauvegarde possible dans chaque cas. Aucune des deux dispositions ne stipule que les Membres doivent rechercher et appliquer la seule mesure théoriquement "la moins restrictive pour le commerce" à laquelle ils peuvent recourir. Selon l'article 5:1, un Membre doit plutôt s'assurer que la mesure de sauvegarde qu'il applique est proportionnée aux constatations de l'existence d'un dommage spécifiques de son autorité compétente aux fins, à la fois de prévenir ou réparer ce dommage et de faciliter l'ajustement de la branche de production à la concurrence des importations. À ce jour, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ne sont par parvenues à établir *prima facie* que la mesure des États-Unis est incompatible avec cette règle. Les États-Unis ont, au contraire, indiqué clairement pourquoi la protection contre les importations qu'ils ont apportée à leur secteur de la production de viande d'agneau représente une réponse prudente et mesurée aux constatations de l'ITC qui est conçue de manière à prévenir un dommage grave et à faciliter l'ajustement de la branche de production, sans rien de plus.

31. Les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande en relation avec l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes sont également infondées. Elles donnent à entendre que les États-Unis étaient tenus aux termes de cet article, de justifier leur mesure de sauvegarde au moment où elle a été appliquée. L'article 3 est intitulé "Enquête". Il ressort de son texte même que les obligations énoncées dans cet article s'appliquent à l'enquête menée par l'autorité compétente, en l'espèce l'ITC. L'article 3 ne s'applique pas à la décision ultérieure d'un Membre quant au point de savoir s'il appliquera une mesure de sauvegarde, et il n'obligeait pas les États-Unis à "justifier" leur mesure ou à publier une explication de la raison pour laquelle la mesure choisie était "nécessaire".

32. Je souhaiterais passer maintenant brièvement à la décision des États-Unis d'exclure les importations de viande d'agneau en provenance du Canada, du Mexique, d'Israël et des pays en développement de l'application de la mesure de sauvegarde. Les États-Unis étaient tenus d'exclure les importations en provenance des pays en développement suivant le texte même de l'article 9:1 puisque les importations en question étaient négligeables. Dans sa déclaration orale, l'Australie a demandé pourquoi les États-Unis n'avaient pas notifié la mesure de sauvegarde conformément à l'article 9. En réalité, les États-Unis ont dûment notifié la mesure conformément à l'article 9; cette notification est jointe à notre première communication écrite en tant que pièce n° 6 des États-Unis.

33. Comme nous l'avons noté dans notre communication écrite, dans leur propre législation en matière de sauvegardes, l'Australie et la Nouvelle-Zélande excluent leurs importations mutuelles de l'application de leurs propres mesures de sauvegarde conformément à l'Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais. Elles ne peuvent par conséquent pas faire valoir qu'il est interdit aux États-Unis d'agir de même dans le cadre de ses accords de libre-échange avec le Canada, le Mexique et Israël.

34. Tout ce qu'elles tentent de faire valoir au plus est qu'un Membre ne peut pas fonder une détermination de l'existence d'une menace de dommage sur un accroissement des importations en provenance de toutes sources, puis appliquer une mesure de sauvegarde aux importations en provenance de certaines seulement de ces sources. Si telle *est bien* leur argumentation, elle ne peut pas tenir dans la mesure où les importations en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie représentaient environ 99 pour cent des importations totales durant la période visée par l'enquête et parce qu'il n'y a eu d'accroissement discernable des importations de viande d'agneau en provenance du Mexique, du Canada ou d'Israël en 1997 et durant la période intérimaire de 1998. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne peuvent donc pas faire valoir de façon crédible que la détermination de l'existence d'un dommage établie par l'ITC était fondée sur un accroissement des importations en provenance du Canada, du Mexique ou d'Israël.

35. L'Australie soulève également des allégations au titre des articles 8, 11 et 12. Ces arguments sont infondés eux aussi. L'un des résultats essentiels de l'Accord sur les sauvegardes a été d'assujettir les mesures de la "zone grise" aux disciplines du GATT. Dans le cadre de l'accord global qui a rendu ce résultat possible, l'article 8:3 permet aux Membres d'imposer des mesures de sauvegarde pendant une durée de trois ans sans craindre d'avoir à "payer" pour cette décision. L'argument de l'Australie suivant lequel l'article 8:1 obligeait les États-Unis à offrir une compensation pour sa mesure de sauvegarde d'une durée de trois ans compromet l'objectif qui consiste à rétablir un contrôle multilatéral sur les sauvegardes. Il encouragerait les Membres à se tourner vers des méthodes non prévues dans l'Accord sur les sauvegardes pour protéger leurs branches de production menacées ou auxquelles un dommage est causé. Aux termes de l'article 8:1, un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde est tenu de ménager des possibilités de consultation préalable, et les États-Unis ont satisfait à cette obligation en rencontrant l'Australie à deux reprises.

36. De même, les États-Unis n'ont violé ni l'article 11 ni l'article 12. En dépit de l'allégation de l'Australie, la mesure de sauvegarde instituée par les États-Unis satisfaisait pleinement aux conditions préalables expressément prévues dans l'Accord sur les sauvegardes pour l'application des mesures de protection contre les importations. L'article 11, qui vise les mesures de la "zone grise", n'impose par d'autres obligations à cet égard, en particulier quant à la quelconque nécessité pour un Membre de montrer de surcroît qu'il y a une situation d'urgence avant d'instituer une mesure conformément à l'Accord. Enfin, les États-Unis ont communiqué au Comité des sauvegardes tous les renseignements pertinents qu'impose l'article 12:2; ils ont tenu des consultations conformément à l'article 12:3; et ils ont dûment notifié leurs lois, réglementations et procédures administratives comme le prescrit l'article 12:6.

37. J'aimerais maintenant aborder brièvement un dernier point. Durant la présentation du matin, la Nouvelle-Zélande a soumis en tant que nouvelle pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande un rapport préparé pour le gouvernement néo-zélandais aux fins du présent différend. La Nouvelle-Zélande allègue qu'elle présente ce rapport pour montrer qu'il est possible de procéder à une telle analyse et pour démontrer que si l'ITC avait procédé à une telle analyse elle serait parvenue à une conclusion différente à l'issue de son enquête. Comme les États-Unis n'ont à l'évidence eu aucune occasion d'étudier le rapport, nos observations initiales doivent nécessairement être limitées à la question de savoir si ce rapport est approprié dans le cadre des travaux du Groupe spécial. Nous tenons cependant à souligner certains points importants.

38. Premièrement, les États-Unis notent que la remarque de la Nouvelle-Zélande selon laquelle ce rapport aurait pu être préparé n'est pas pertinente. Comme les États-Unis l'ont noté dans leur première communication écrite (paragraphe 131), l'Accord sur les sauvegardes n'oblige pas l'autorité compétente à procéder à une telle analyse. En réalité, l'Accord ne fait référence à aucune méthode particulière que l'autorité compétente devrait suivre. Les États-Unis ont expliqué dans leur première communication écrite (paragraphe 131) pourquoi l'utilisation de telles études est contestable.

39. Deuxièmement et surtout, la Nouvelle-Zélande admet que son objectif en présentant ce rapport au Groupe spécial est de démontrer que l'ITC serait parvenue à une conclusion différente si elle avait procédé à une telle analyse. Cela incite les États-Unis à penser que la Nouvelle-Zélande tente d'amener le Groupe spécial à procéder à un examen *de novo* inacceptable, alors même que dans la section de son mémoire consacrée au critère d'examen la Nouvelle-Zélande a admis que cela n'était pas approprié.

40. En réalité, cette étude n'a jamais été présentée à l'ITC. La preuve en est que le rapport en question cite le rapport de l'ITC et il a clairement été établi aux fins du présent différend par une partie qui a un intérêt direct à contester le résultat de l'enquête menée par l'ITC. Cela est troublant à plusieurs égards.

41. Premièrement, comme nous l'avons déjà déclaré, ce rapport invite à un examen *de novo* inapproprié de la détermination de l'ITC. Deuxièmement, on ne voit pas clairement si les données sur lesquelles il est fondé faisaient partie des dossiers de l'ITC. Troisièmement, si la Nouvelle-Zélande avait présenté ce rapport à l'ITC durant la procédure, cela aurait donné à l'ITC elle-même – de même qu'au secteur de la production de viande d'agneau aux États-Unis et aux autres parties intéressées – la possibilité d'examiner le rapport, les données sur lesquelles il est fondé (à supposer qu'elles aient été communiquées) et les conclusions auxquelles il arrivait. En ne présentant pas ce rapport dans le cadre de la procédure de l'ITC, la Nouvelle-Zélande a rendu cet examen impossible. Enfin, la présentation à ce stade tardif d'un rapport établi par une partie aux seules fins d'une procédure relative à un différend soulève des problèmes évidents.

42. En conséquence, les États-Unis demandent respectueusement au Groupe spécial de ne pas tenir compte de la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande. Si toutefois le Groupe spécial veut examiner ce rapport, les États-Unis demandent alors respectueusement à être eux aussi autorisés à présenter des études économétriques établies aux fins du présent différend qui analyseront les divers facteurs en cause dans l'enquête de l'ITC. Sinon, il sera injustement porté préjudice aux États-Unis.

43. Ceci conclut notre présentation aujourd'hui. Comme nous l'avons noté au début, nous attendons avec intérêt toutes les questions que vous pourrez souhaiter nous poser.

ANNEXE 3-5

DÉCLARATION FINALE DES ÉTATS-UNIS À LA PREMIÈRE RÉUNION DU GROUPE SPÉCIAL

(25 et 26 mai 2000)

1. Au nom de la délégation des États-Unis, je tiens à remercier le Groupe spécial d'avoir pris le temps au cours des deux derniers jours d'entendre nos vues sur cette procédure importante et de nous donner aujourd'hui l'occasion de prononcer cette déclaration finale. Je n'aurai que quelques points à soulever ce matin.

2. Premièrement, la Nouvelle-Zélande et l'Australie formulent plusieurs allégations qui ne sont aucunement étayées par des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. De fait, il est difficile de déterminer à partir de l'interprétation qu'en donnent les plaignantes, si l'Accord sur les sauvegardes est le même que celui dont sont convenus les négociateurs du Cycle d'Uruguay. Selon les plaignantes, l'Accord sur les sauvegardes prescrit toutes sortes de détails au sujet de l'enquête que doivent effectuer les autorités compétentes et de la décision concernant la mesure à appliquer. Cependant, les plaignantes sont incapables de trouver dans le texte de l'Accord une quelconque disposition qui étaye leurs allégations. Par exemple, dans les premières communications, la Nouvelle-Zélande, mais non l'Australie, soutient qu'en vertu de l'article 5:1, un Membre est tenu d'appliquer la mesure disponible la "moins restrictive pour le commerce". Or, l'article 5:1 dispose qu'un Membre n'appliquera une mesure "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement", et non qu'un Membre choisira et appliquera la mesure la "moins restrictive pour le commerce". De la même manière, les plaignantes font valoir que les États-Unis étaient tenus de "justifier" le choix de leurs mesures de sauvegarde. Mais là encore, l'article 5:1 ne dit rien de la sorte. Les plaignantes allèguent également qu'en vertu de l'article 3:1, un Membre est tenu de rendre publiques les raisons pour lesquelles il a imposé une mesure de sauvegarde particulière. Or, à en juger par son libellé, l'article 3:1 s'applique à l'enquête menée par les autorités compétentes, et non à la décision d'un Membre d'appliquer une mesure de sauvegarde. Enfin, hier, dans sa déclaration orale (au paragraphe 71), l'Australie a donné à entendre que le Président des États-Unis était en quelque sorte tenu d'imposer la mesure corrective proposée par la majorité des membres de l'ITC. Mais aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes ne stipule que les autorités compétentes sont tenues de recommander une mesure de sauvegarde, et encore moins qu'un Membre est tenu d'adopter une telle recommandation.

3. Ces points sont importants parce que le système de l'OMC est fondé sur un traité, sur le consentement mutuel des Membres ainsi qu'en témoigne le texte des Accords de l'OMC. Si les divers "critères" et "prescriptions" invoqués par les plaignantes n'ont aucun fondement textuel, c'est donc que les Membres de l'OMC n'ont pas consenti à y être liés. En conséquence, les États-Unis demandent instamment au Groupe spécial d'interpréter les termes que les rédacteurs ont effectivement employés, et non les termes que l'Australie et la Nouvelle-Zélande souhaitent qu'ils aient employés.

4. Je voudrais maintenant répondre brièvement à certains points soulevés par les plaignantes au sujet de l'enquête et de la détermination de l'ITC.

5. La détermination positive établie par l'ITC était solidement fondée sur le dossier constitué par l'ITC dans le cadre de son enquête, et les constatations et conclusions de l'ITC, telles qu'exposées dans son rapport, satisfont à toutes les prescriptions des articles 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Dans leur première communication écrite, les États-Unis n'ont pas "concocté" ni "bricolé" une nouvelle version des constatations de l'ITC pour combler des "lacunes" ou mieux défendre leur décision. Ils n'ont pas eu besoin de le faire.

6. Aux paragraphes 79 à 82, les États-Unis ont résumé les quatre principales constatations du rapport de l'ITC que n'ont pas contesté pour l'essentiel les plaignantes:

7. Premièrement, les importations de viande d'agneau en provenance de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ont fortement augmenté à la fin de la période visée par l'enquête, et il était prévu que cette poussée se poursuive jusqu'en 1999.

8. Deuxièmement, la composition des importations de viande d'agneau a changé pendant l'enquête, la viande d'agneau congelée ayant été remplacée par la viande d'agneau fraîche/réfrigérée, alors que les découpes de grande taille se substituaient aux découpes de petite taille, la forme et la taille des découpes de viande d'agneau étant très semblables à celles de la viande d'agneau produite et commercialisée par les producteurs nationaux. Il était prévu que cette tendance se poursuive jusqu'en 1999.

9. Troisièmement, cette poussée des importations, et le changement survenu dans la composition des importations par produit, a provoqué la chute des prix intérieurs de la viande d'agneau en 1997 et durant la période intermédiaire de 1998, et l'ITC a constaté que ces tendances se poursuivraient à l'avenir.

10. Quatrièmement, les indicateurs économiques de la santé de la branche de production nationale, qui s'étaient stabilisés en 1996 après l'interruption des paiements effectués au titre de la Loi sur la laine, se sont fortement détériorés en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, au moment de la poussée des importations. Il était prévu que cette détérioration se poursuive jusqu'en 1999. En particulier, la rentabilité de la branche de production a fortement chuté en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998.

11. Contrairement à ce que prétendait la Nouvelle-Zélande hier, ces points sont tous mentionnés dans les constatations écrites de l'ITC. La récente hausse des importations et les augmentations additionnelles qui étaient prévues étaient décrites aux pages I-15 et 23 du rapport de l'ITC. Le changement survenu dans la gamme de produits et les autres changements projetés étaient expliqués aux pages I-22 et 23. La chute des prix en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, et leur lien avec l'accroissement des importations, ainsi que l'effet probable des autres augmentations des importations sur les prix étaient décrits aux pages I-23 et 24. Le fait que la situation de la branche de production nationale s'était stabilisée en 1996 après l'abrogation de la Loi sur la laine, le fait que la situation de la branche de production nationale s'était détériorée et que d'autres détériorations étaient projetées, et le lien entre la détérioration, la détérioration additionnelle projetée et la poussée des importations de viande d'agneau, étaient tous expliqués aux pages I-17 à 21 et I-23 à 26.

12. Les États-Unis n'ont donc pas eu besoin de modifier leur version des faits. C'est la version qui figurait dans le rapport de l'ITC. En cas de doute, les États-Unis demandent instamment au Groupe spécial de se fonder simplement sur le rapport de l'ITC.

13. Je voudrais maintenant traiter brièvement de la constatation de l'ITC concernant l'existence d'un lien de causalité. Lorsqu'elle affirme que l'ITC a constaté que l'accroissement des importations était l'un des facteurs ayant causé la menace de dommage grave, la Nouvelle-Zélande ne prend pas en considération l'évaluation que l'ITC a faite de chacun de ces facteurs. L'ITC a formulé sa constatation à la lumière de la législation américaine, mais il ressort clairement de l'évaluation que l'ITC a faite des diverses causes possibles que l'accroissement des importations était la *seule cause importante* de la détérioration de la situation de la branche de production nationale en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, ainsi que de la poursuite projetée de cette détérioration en 1999. L'ITC n'a pas attribué les effets des autres facteurs à l'accroissement des importations.

14. Enfin, ainsi que les États-Unis l'ont clairement indiqué dans leur première communication écrite et hier dans leur déclaration orale, le rapport de l'ITC démontre –

- 1) que l'ITC a mené une enquête approfondie qui satisfait à toutes les prescriptions de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes. Ainsi que les États-Unis l'ont déclaré dans leur première communication écrite et de nouveau hier, l'Accord sur les sauvegardes ne prescrit aucune méthode spécifique que doit appliquer une autorité pour démontrer l'existence d'un lien entre un accroissement des importations et la menace de dommage grave;
- 2) que l'évolution des circonstances relatives au changement survenu dans la composition et le volume des importations ne pouvait être prévue par les États-Unis au moment où ils ont négocié et mis en œuvre leur dernière concession tarifaire concernant les importations de viande d'agneau;
- 3) que l'ITC a correctement défini la branche de production nationale, et qu'elle serait parvenue à la même conclusion si elle avait restreint la branche de production aux conditionneurs et dépeceurs de viande d'agneau; et
- 4) que l'ITC a constaté l'imminence évidente du dommage grave.

15. M. le Président, Messieurs les membres du Groupe spécial, j'ai longuement discuté hier de l'importance de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes qui sont des composantes cruciales de la libéralisation des échanges. Nous souhaiterions terminer notre intervention en demandant au Groupe spécial de ne pas perdre de vue cette perspective au cours de la présente procédure, et en particulier lors de l'examen des arguments de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande selon lesquels ces dispositions devraient être interprétées au sens étroit.

16. Enfin, M. le Président, il convient de répéter que, dans la présente procédure, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont la charge de la preuve, une charge dont les États-Unis estiment qu'elles ne se sont aucunement acquittées. Nous demandons respectueusement au Groupe spécial de faire une constatation en ce sens dans le rapport qu'il établit.

17. Ainsi se termine notre présentation aujourd'hui.

ANNEXE 3-6

RÉPONSES DES ÉTATS-UNIS AUX QUESTIONS DE L'AUSTRALIE

(22 juin 2000)

Domage

Question 1. Dans le présent différend, les États-Unis se fondent-ils sur de quelconques données désignées comme confidentielles dans la version du rapport de l'ITC qui a été rendue publique? Dans l'affirmative, de quelles données s'agit-il? Les États-Unis auraient-ils l'obligance de fournir ces données confidentielles du rapport de l'ITC sur lesquelles ils cherchent à s'appuyer pour justifier leur mesure et montrer qu'ils se conforment à l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX du GATT de 1994?

Réponse

1. Nous sommes d'avis que le rapport de l'ITC qui a été rendu public renfermait l'analyse détaillée et la justification du caractère pertinent des facteurs examinés dont l'article 4:2 c) exige la publication. Les "vues" des membres de l'ITC, où sont exposées leurs constatations et conclusions sur tous les points de fait et de droit pertinents, ne renferment quasiment aucune donnée confidentielle. Le peu de données confidentielles qu'elles contiennent se rapportent 1) aux données concernant la part des importations de viande d'agneau qui est constituée de viande fraîche ou réfrigérée (certaines données australiennes étaient confidentielles)¹; 2) aux données relatives aux pourcentages de la valeur des ventes nettes des conditionneurs représentés par les carcasses et par les peaux et les abats²; 3) au soutien de la demande par des entreprises autres que celles qui y sont énumérées³; 4) à la baisse en pourcentage de la production des conditionneurs entre 1993 et 1997 (mais non le fait que la production a chuté)⁴; 5) à la diminution en pourcentage de la valeur des ventes nettes des conditionneurs et des dépeceurs (mais non le fait que la valeur de leurs ventes nettes a chuté)⁵; et 6) à certaines données relatives aux stocks (que l'ITC n'a pas jugées particulièrement pertinentes parce que la viande d'agneau est une denrée périssable).⁶

2. Les membres de l'ITC n'ont donc cité directement des données confidentielles qu'à six reprises dans la version de leurs vues qui n'a pas été rendue publique. Dans quatre cas, soit les points 1, 2, 4, et 5 ci-dessus, les données étayent des constatations et des conclusions qui sont reprises intégralement dans la version publique du rapport. Dans les deux derniers cas, les données ne concernent pas des constatations sur lesquelles l'ITC a fondé sa décision positive (à savoir la position des firmes qui n'ont pas signé la demande et certaines données concernant les stocks).

3. En ce qui concerne la communication des renseignements confidentiels, voir la réponse des États-Unis à la question 24 posée par le Groupe spécial.

¹ Rapport de l'ITC, page I-11.

² Rapport de l'ITC, page I-13.

³ Rapport de l'ITC, page I-14.

⁴ Rapport de l'ITC, page I-18.

⁵ Rapport de l'ITC, page I-19.

⁶ Rapport de l'ITC, page I-20.

Question 2. *Les États-Unis conviennent-ils qu'en vertu de l'Accord sur les sauvegardes l'une des prescriptions essentielles auxquelles doit satisfaire un Membre pour pouvoir appliquer une mesure de sauvegarde est que les autorités compétentes doivent avoir fait une constatation positive, selon les termes de l'article 4 de l'Accord SG, établissant qu'un accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave à la "branche de production nationale" ainsi qu'il est mentionné à l'article 4:1 c) de l'Accord SG?*

Réponse

4. Oui. Les États-Unis tiennent également à appeler l'attention de l'Australie sur leurs réponses aux questions posées par le Groupe spécial.

Question 3. *Au paragraphe 66 de leur première communication, les États-Unis mentionnent l'"intégration verticale de la branche de production". Les États-Unis pourraient-ils fournir des données sur le nombre d'éleveurs qui sont également engraisseurs, ainsi que sur le nombre d'éleveurs qui sont à la fois engraisseurs et conditionneurs?*

Réponse

5. Environ 20 pour cent de tous les éleveurs et des éleveurs/engrailleurs qui ont répondu aux questionnaires de l'ITC ont indiqué qu'ils étaient à la fois éleveurs et engrailleurs.

6. Dans son rapport, l'ITC indique qu'au moins un éleveur possède à la fois une entreprise d'engraissement et une entreprise de conditionnement.⁷ Nous relevons également qu'une société holding est un important conditionneur national d'agneaux qui possède également une entreprise d'engraissement et une entreprise de dépeçage de grande taille.⁸ Certains producteurs d'agneaux demeurent propriétaires de leurs animaux en les faisant engraisser à titre onéreux dans un parc d'engraissement ou en partenariat avec le propriétaire du parc d'engraissement.⁹ Leur nombre exact n'est pas connu. Les producteurs d'agneaux ont manifestement un intérêt direct dans les opérations d'abattage puisque l'on estime que 70 à 80 pour cent des agneaux destinés à l'abattage étaient auparavant élevés dans des parcs d'engraissement.¹⁰

Question 4. *Les États-Unis pourraient-ils aussi communiquer le nombre d'engrailleurs, de conditionneurs, de conditionneurs/dépeçeurs, et de dépeçeurs en activité aux États-Unis, y compris non seulement les conditionneurs et les dépeçeurs spécialisés dans la viande ovine mais également ceux qui produisent de la viande à partir d'autres espèces d'animaux d'élevage?*

⁷ Rapport de l'ITC, page II-12.

⁸ Rapport de l'ITC, page I-14.

⁹ Rapport de l'ITC, page II-12.

¹⁰ Rapport de l'ITC, page II-24.

Réponse

7. **Nombre d'engraisseurs:** 11¹¹
8. **Nombre de conditionneurs:** Leur nombre exact n'est pas connu. Selon les données du Département de l'agriculture des États-Unis, en 1997, 85 pour cent des moutons et des agneaux abattus avaient été conditionnés dans neuf installations, alors que la même année le Département avait agréé 571 installations d'abattage de l'agneau et du mouton.¹²
9. **Nombre de conditionneurs/dépeceurs:** Dans les réponses aux questionnaires de l'ITC, quatre exploitants se sont définis comme des conditionneurs/dépeceurs.
10. **Nombre de dépeceurs:** Moins de dix grandes entreprises.¹³

La mesure ne doit être appliquée "que dans la mesure nécessaire "

Question 5. Les États-Unis ont-ils effectué une autre enquête ou tout autre type de recherches après que l'ITC eut présenté son rapport au Président en avril 1999? Dans l'affirmative, les États-Unis pourraient-ils donner des précisions à ce sujet ainsi que tout autre nouveau renseignement obtenu à cette occasion? Les États-Unis pourraient-ils également, le cas échéant, fournir des exemplaires des documents où sont exposées les constatations et les conclusions motivées de l'enquête ou des recherches portant sur des questions relevant de l'OMC pour ce qui est de la mesure?

Réponse

11. Après que l'ITC eut rendu sa détermination positive établissant que les importations de viande d'agneau menaçaient de causer un dommage grave à la branche de production américaine, les États-Unis ont examiné s'il y avait lieu d'appliquer une mesure de sauvegarde et, le cas échéant, dans quelle mesure. Dans le cadre de cet examen, les autorités américaines se sont entretenues avec les parties intéressées, y compris à plusieurs reprises avec des représentants de l'Australie et de l'industrie australienne de la viande d'agneau, pour s'informer de leurs vues au sujet d'une mesure corrective appropriée. De fait, après que les États-Unis eurent annoncé leur mesure, le Vice-Premier Ministre et Ministre du commerce extérieur de l'Australie a publié un communiqué de presse dans lequel il se félicitait des "fortes pressions de l'Australie" pour différer l'application de la mesure américaine et en atténuer en définitive l'effet.¹⁴

12. L'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes stipule que les autorités compétentes publieront un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents. Son libellé indique clairement que cet article s'applique à l'enquête des autorités compétentes, et non à la décision prise par la suite par un Membre sur le point de savoir s'il doit appliquer une mesure de sauvegarde et, le cas échéant, la nature de la mesure. Ni l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes ni aucune des autres dispositions de l'Accord ne disposent qu'un Membre est tenu de tenir ou de publier un compte rendu de ses délibérations.

¹¹ Rapport de l'ITC, page II-13.

¹² Rapport de l'ITC, page II-15, n. 57.

¹³ Rapport de l'ITC, page II-15.

¹⁴ Ci-joint à titre de pièce n° 42 des États-Unis.

13. En demandant les "documents ... où sont exposées les constatations et les conclusions motivées de l'enquête ou de la procédure portant sur des questions soulevées dans le cadre de l'OMC au sujet de la mesure", il semble que l'Australie demande aux États-Unis de fournir une justification de leur mesure. L'Accord sur les sauvegardes n'impose aucune obligation de ce genre. En sa qualité de partie plaignante dans le présent différend, il incombe à l'Australie de prouver son allégation selon laquelle les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui va au-delà de la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. L'Australie ne peut transférer cette charge aux États-Unis.

Question 6. Les États-Unis ont-ils fait une constatation sur l'étendue que devait avoir la mesure devant être appliquée en vertu de l'article 5:1 de l'Accord SG avant d'imposer celle-ci? Dans l'affirmative, les États-Unis pourraient-ils donner copie de la décision et des documents l'étayant?

Réponse

14. Voir la réponse à la question 5.

Question 7. Quel était le "modèle économique" que mentionnent les États-Unis aux paragraphes 216 à 224 de leur première communication? Les États-Unis pourraient-ils fournir des détails sur le modèle utilisé?

Réponse

15. Les États-Unis ont fourni des détails sur ce modèle à la note de bas de page 220 de leur première communication écrite.

Question 8. Quel aspect de ce modèle les États-Unis ont-ils utilisé pour veiller à ce que la mesure ne soit appliquée "que dans la mesure nécessaire" afin de satisfaire aux prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG?

Réponse

16. Les États-Unis ont utilisé le modèle pour essayer de prévoir les effets de diverses combinaisons de droits applicables dans les limites du contingent et hors contingent. Ils ont expliqué les prévisions du modèle aux paragraphes 217 à 219 de leur première communication écrite.

"S'efforcera de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent"

Question 9. Les États-Unis peuvent-ils confirmer, tel que mentionné dans la dernière phrase du paragraphe 35 de leur déclaration liminaire du 25 mai 2000, qu'ils estiment s'être acquittés de leurs obligations au titre de l'article 8:1 de l'Accord SG en rencontrant l'Australie à deux reprises, et qu'ils ne se sont pas efforcés de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent avec l'Australie?

Réponse

17. Il n'est pas dit au paragraphe 35 de la déclaration liminaire des États-Unis que les États-Unis "ne se sont pas efforcés de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent avec l'Australie". Il y est toutefois indiqué que les États-Unis ont consulté l'Australie à deux reprises, plus précisément le 28 avril et le 14 juillet 1999.

18. L'Australie soutient qu'en vertu de l'article 8:1, les États-Unis étaient tenus d'offrir à l'Australie des concessions commerciales pour compenser les effets commerciaux de la mesure de sauvegarde américaine sur les échanges commerciaux. L'article 8:1 n'impose aucune obligation de ce genre, ce que l'Australie elle-même semble avoir admis en dehors de la présente procédure.

19. Après que l'Australie eut notifié son régime de sauvegardes au Comité des sauvegardes¹⁵, le Canada a demandé si les procédures en matière de sauvegarde qu'elle avait notifiées prévoyaient des compensations suffisantes, tel que prescrit à l'article 8, et, dans la négative, si une autre loi australienne permettait des compensations. L'Australie a répondu comme suit:

Non. Ces mesures ne relèveraient pas de l[autorité australienne compétente]. La législation australienne ne contient aucune disposition spécifique pour ce type de compensation. La question des compensations ou des concessions devra être traitée au cas par cas, donnant lieu, *si nécessaire*, à l'introduction de mesures qui pourraient théoriquement appeler l'adoption d'une nouvelle loi. *Nous pensons que la question des compensations et des concessions, en dehors de la question du volume et de la gestion des contingents et des contingents tarifaires, se pose rarement dans le cas des mesures de sauvegarde.*¹⁶

20. La réponse que l'Australie a donnée au Canada montre que, de l'avis de l'Australie, un Membre peut décider de ménager les intérêts d'autres Membres grâce à des ajustements du volume et de l'administration des contingents et des contingents tarifaires, et que les compensations prévues à l'article 8:1 seront rarement appropriées. L'Australie semble également considérer qu'il appartient aux Membres importateurs de se prononcer sur cette question.

21. Dans le présent cas d'espèce, les États-Unis ont agi conformément à l'approche décrite par l'Australie dans sa réponse à la question du Canada. Tout au long de leurs délibérations au sujet d'une mesure corrective appropriée, les États-Unis se sont entretenus avec l'Australie sur l'adoption d'une mesure de sauvegarde appropriée. La quantité élevée admise dans les limites du contingent tarifaire, l'attribution de contingents distincts à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande, et le fait que le contingent tarifaire n'établit pas de limites spécifiques pour les produits frais et congelés à base de viande d'agneau sont tous compatibles avec les demandes que l'Australie (et la Nouvelle-Zélande) ont adressées aux États-Unis au moment où la mesure était à l'étude. En outre, à la demande de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, les États-Unis ont promulgué un règlement pour administrer le contingent tarifaire au moyen d'un régime de certificats d'exportation et sont convenus de différer la date d'entrée en vigueur de la mesure pour permettre l'admission hors contingent aux États-Unis d'importations additionnelles de 1,5 million de tonnes de viande d'agneau. Tel que mentionné ci-dessus dans la réponse à la question 5, le Vice-Premier Ministre et Ministre du commerce extérieur de l'Australie a publié un communiqué de presse dans lequel il se félicitait des "fortes pressions de l'Australie" pour différer l'application de la mesure américaine et en atténuer en définitive l'effet.

¹⁵ Document G/SG/N/1/AUS/2, distribué le 2 juillet 1998.

¹⁶ Notification des lois et réglementations au titre de l'article 12:6 de l'Accord, réponses de l'Australie aux questions posées par le Canada et les États-Unis, document G/SG/Q1/AUS/3, page 3 (27 avril 1999) (pas d'italique dans l'original).

ANNEXE 3-7

RÉPONSES DES ÉTATS-UNIS AUX QUESTIONS POSÉES PAR LE GROUPE SPÉCIAL

Les conditions relatives à "l'évolution imprévue des circonstances" énoncées à l'article XIX:1 du GATT de 1994 sont-elles remplies?

Question 1

Dans les affaires *Corée – Produits laitiers* et *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a déclaré que ("le sens ordinaire de l'expression "par suite de l'évolution imprévue des circonstances") veut que l'évolution des circonstances qui a conduit à ce qu'un produit soit importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux ait été "inattendue". L'Australie, la Nouvelle-Zélande et les Communautés européennes (CE) interprètent cette déclaration de la façon suivante: pour satisfaire aux prescriptions de l'article XIX relatives à "l'évolution imprévue des circonstances" il faut que cette évolution imprévue des circonstances cause une augmentation des importations telle que celle-ci, à son tour, cause ou menace de causer un dommage grave.

- a) Veuillez commenter cette interprétation de la déclaration de l'Organe d'appel.

Réponse 1 a)

1. En établissant une causalité en deux temps, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les CE ont fait une interprétation erronée tant des termes pertinents de l'article XIX que des constatations de l'Organe d'appel. Cette analyse est erronée car, contrairement aux termes mêmes de l'article XIX:1 a) et à la caractérisation établie par l'Organe d'appel, elle rompt le lien entre "l'évolution imprévue des circonstances" et tant "les conditions" dans lesquelles se produit cet accroissement des importations que le dommage grave (ou la menace de dommage grave) causé par l'accroissement des importations.

2. À titre préliminaire, il est intéressant de relever que, contrairement aux plaignants et aux CE, l'Organe d'appel n'a pas établi de lien de causalité entre "l'évolution imprévue des circonstances" et l'accroissement des importations, la première "étant la cause" du second. La raison en est qu'à l'article XIX:1 a) l'expression "si, par suite de" (*as a result of*) (non souligné dans le texte) est employée pour décrire cette relation, et aussi bien la relation entre "l'évolution imprévue des circonstances" et tant "les conditions telles" que le dommage grave (ou sa menace). En revanche, au paragraphe 1 a), l'expression "telles qu'il (le produit) cause" est utilisée pour relier les termes "quantités tellement accrues" et "à des conditions" au dommage grave.

3. Le choix de l'expression "Si, par suite de" suggère que les rédacteurs de l'article XIX cherchaient à caractériser une situation dans laquelle un résultat particulier ("par suite de") faisait généralement suite à des événements antérieurs. Par contre, l'expression "à des conditions telles qu'il (le produit) cause ou menace de causer un dommage grave", qui est utilisée un peu plus loin dans le même paragraphe, indique une relation beaucoup plus directe, de cause à effet. Les termes "Si, par suite de" mettent l'accent sur le résultat final de "l'évolution imprévue des circonstances" (c'est-à-dire l'importation d'un produit en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave) plutôt que sur la manière dont cette évolution des circonstances a produit ce résultat.

4. Le choix des termes "Si, par suite de" montre clairement, conformément à la conclusion de l'Organe d'appel dans *Corée – Produits laitiers* (paragraphe 85), que la clause "par suite de l'évolution imprévue des circonstances" n'ajoute pas de condition additionnelle en ce qui concerne l'application d'une mesure de sauvegarde. Au contraire, l'accent qui est mis ainsi sur le résultat plutôt que sur la causalité suggère que les termes "l'évolution imprévue des circonstances" ont pour objet de qualifier la nature inattendue ("imprévue") des poussées dommageables des importations décrites à l'article XIX:1 a). Considérée sous cet angle, l'expression "l'évolution imprévue des circonstances" n'est qu'une réaffirmation du caractère "d'urgence" des situations visées à l'article XIX.

5. Ainsi, l'interprétation spécifique qui est proposée par les plaignants, selon laquelle l'article XIX:1 a) prescrit une causalité simple en deux temps, est erronée car elle n'établit pas de distinction entre les termes "Si, par suite de" et la formulation relative à la "causalité" qui est employée plus loin dans le même article.¹ Cette interprétation est également erronée parce que la "suite" de cette évolution imprévue peut être soit une augmentation des importations, soit une modification des "conditions" économiques, financières ou autres dans lesquelles s'effectuent ces importations, soit les deux. Le texte de l'article XIX:1 montre clairement que l'accroissement des importations et de telles "conditions", et non pas seulement l'accroissement des importations, peuvent résulter de "l'évolution imprévue des circonstances".

6. Certes, ainsi que le suggère la rédaction de l'article XIX:1 a), il peut y avoir des effets réciproques entre les conditions dans lesquelles l'accroissement des importations affecte une branche de production nationale et le volume d'accroissement des importations qui causera le dommage grave. Par exemple, dans une situation où les conditions de concurrence se sont modifiées de façon inattendue, un accroissement des importations qui, dans d'autres circonstances, n'aurait pas été dommageable, peut causer un dommage grave.

7. Par ailleurs, ainsi que l'Organe d'appel l'a reconnu dans la citation faite par le Groupe spécial, "l'évolution imprévue des circonstances" mentionnée à l'article XIX:1 a) n'entraîne pas seulement un accroissement des importations ou une modification des conditions dans lesquelles s'effectuent ces importations. Elle a plutôt pour résultat des augmentations de certains types spécifiques d'importations ("en quantités tellement accrues") et l'avènement de circonstances ("à des conditions telles") qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave. Ainsi, le résultat de l'évolution imprévue des circonstances est constitué par l'ensemble complet des conséquences dont traite l'article XIX:1 a), à savoir: un accroissement des importations "assez récent, assez soudain, assez brutal et assez important" pour causer ou menacer de causer un dommage grave à la branche de production nationale.²

8. Pour cette raison, il serait hautement improbable qu'un Membre ait jamais pu "prévoir" une évolution des circonstances du type de celle qui est mentionnée à l'article XIX:1 a) au moment où il accorde une concession tarifaire. La structure des concessions tarifaires du GATT (réductions progressives, échelonnées dans le temps), le fait que des Membres négocient et établissent les listes de concessions tarifaires produit par produit, et la nature intermittente des cycles de négociation des tarifs, créent un environnement dans lequel les gouvernements peuvent accorder des concessions tarifaires sans mettre consciemment en péril leurs branches de production nationales. Dans la mesure

¹ Ainsi qu'en a conclu l'Organe d'appel dans *Hormones*, "cela laisse supposer que le choix et l'utilisation de mots différents en différents endroits de l'Accord SPS sont délibérés et qu'on a voulu des mots différents parce que leur sens est différent. L'interprète d'un traité ne peut supposer que les Membres qui ont négocié et rédigé l'accord ont procédé ainsi par simple inadvertance". *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, WT/DS26 et 48/AB/R, rapport de l'Organe d'appel, 13 février 1998, paragraphe 164, citant *États-Unis – Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles en provenance du Costa Rica*, WT/DS24/AB/R, rapport de l'Organe d'appel, 25 février 1997, paragraphe 17.

² *Argentine – Chaussures*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 131.

donc où on ne peut présumer que les Membres mettent consciemment en péril leurs branches de production nationales par l'octroi de concessions tarifaires, l'on doit également présumer que des circonstances ultérieures qui mettent leurs producteurs nationaux en danger sont de celles qui étaient "imprévues" au moment de la négociation des concessions tarifaires.

- b) **À la lumière de la déclaration de l'Organe d'appel, comment les États-Unis étayaient-ils l'argument selon lequel un cas majeur "d'évolution imprévue des circonstances" est constitué par un accroissement du volume des importations associé à une modification de la composition des importations par produit, se traduisant par une diminution de la part de la viande d'agneau congelée au profit de celle de la viande d'agneau fraîche ou réfrigérée?**

Réponse 1 b)

9. En l'espèce, les faits sont similaires à ceux qui avaient été considérés par le groupe de travail de l'affaire *Chapeaux de feutre* comme constituant un cas d'évolution imprévue des circonstances.³ Dans la présente affaire, comme dans *Chapeaux de feutre*, il se produit une évolution imprévue des circonstances qui entraîne un accroissement des importations *et* contribue à créer des conditions dans lesquelles l'accroissement des quantités importées et les effets de cet accroissement affectent tous deux la branche de production nationale de telle sorte qu'ils causent un dommage grave ou menacent de causer un dommage grave. De fait, l'ITC a constaté que l'accroissement des importations et la dégradation de la situation de la branche de production nationale sont tous deux le résultat de la modification de la composition des importations par produit – soit une diminution de la part relative de la viande d'agneau congelée au profit de celle de la viande d'agneau fraîche ou réfrigérée.

Accroissement des importations

10. La modification de la composition par produit des importations de viande d'agneau a entraîné après 1995 une poussée des importations de viande d'agneau à bas prix aux États-Unis. Cette poussée n'avait pas été prévue au moment de la négociation des concessions tarifaires concernant la viande d'agneau qui ont eu lieu dans le cadre du Cycle d'Uruguay. Les importations de viande d'agneau ont augmenté de 19 pour cent en 1997 par rapport à la même période de l'année précédente, puis de 19 pour cent au cours des neuf premiers mois de 1998. La plus grande partie de l'accroissement des importations qui s'est produit de 1995 à 1997 concernait la viande fraîche ou réfrigérée, dont les importations ont augmenté de 101 pour cent au cours de cette période contre 11 pour cent pour les importations de viande d'agneau congelée.⁴

Conditions fondées sur les quantités et les effets des importations

11. Ce plissement de la composition des importations par produit, se traduisant par une diminution de la part relative des importations de viande d'agneau congelée au profit des importations de viande d'agneau fraîche et réfrigérée, a profondément affecté les conditions du marché des États-Unis. Cela a été vrai aussi bien en ce qui concerne l'augmentation des quantités de viande d'agneau importées, qui ont inondé le marché des États-Unis pendant l'année 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, qu'en ce qui concerne leurs effets. Le premier effet de la modification de la composition des importations par produit a été la convergence croissante des produits nationaux et des produits importés sur le marché américain. Alors qu'auparavant les consommateurs n'avaient pu acheter de la viande d'agneau fraîche ou réfrigérée qu'à des fournisseurs nationaux, ils pouvaient

³ Rapport concernant un retrait de concession effectué par les États-Unis d'Amérique en application de l'article XIX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, GATT/CP/106, adopté le 22 octobre 1951.

⁴ Rapport de l'ITC, page I-22.

dorénavant acheter des produits importés concurrents, sous une forme (fraîche ou réfrigérée) et dans des découpes semblables à celles offertes par la branche de production nationale. Depuis 1996, les viandes d'agneau importées d'Australie sont en majorité fraîches ou réfrigérées⁵ et il en va de même pour une part croissante de la viande d'agneau importée de Nouvelle-Zélande.⁶

12. Face à l'évolution des conditions de concurrence sur le marché intérieur de la viande d'agneau au cours des derniers stades de la période visée par l'enquête, les producteurs des États-Unis ont dû s'ajuster à un marché sur lequel la concurrence des importations de viande d'agneau fraîche et réfrigérée était plus vive.⁷ Les importations de produits concurrents ont évincé les produits américains, et les importateurs de viande d'agneau ont gagné une part de marché plus importante.⁸ Les communications transmises par les plaignants au Groupe spécial et les communications des producteurs nationaux transmises à l'ITC montrent à l'évidence que les produits importés ont évincé la viande d'agneau américaine. L'Australie a reconnu qu'au cours de la période de l'enquête, la part des viandes d'agneau importées au cours de la période de l'enquête qui s'est substituée à la viande d'agneau américaine représente environ un tiers de l'accroissement des importations.⁹ Lors de l'enquête réalisée par l'ITC, les personnes interrogées en Australie et en Nouvelle-Zélande ont reconnu les mêmes faits.¹⁰

13. En 1993, les négociateurs américains des concessions tarifaires concernant la viande d'agneau ne pouvaient prévoir ni la modification de la composition des importations par produit ni le degré auquel celle-ci affecterait les conditions de marché pour les producteurs de viande d'agneau des États-Unis. Dans ce cas particulier, la modification de la composition des importations par produit a à la fois entraîné une augmentation des importations et contribué à établir sur le marché des États-Unis des conditions dans lesquelles l'accroissement des quantités importées et les effets de cet accroissement menaçaient de causer un grave dommage à la branche de production nationale.

- c) **Veillez expliquer pourquoi vous semblez considérer qu'une constatation de "l'évolution imprévue des circonstances" n'est pas nécessaire pour satisfaire à cette disposition de l'article XIX:1 du GATT de 1994. Si cette constatation n'est pas nécessaire, comment un groupe spécial peut-il déterminer si cette disposition est respectée?**

Réponse 1 c)

14. Les décisions prises par l'Organe d'appel dans les affaires *Corée – Produits laitiers* et *Argentine – Chaussures*, établissent que "l'évolution imprévue des circonstances" ne constitue pas une "condition indépendante" pour l'application d'une mesure de sauvegarde. Comme nous l'avons examiné ci-dessus, cette conclusion est conforme aux termes spécifiques employés dans l'article XIX:1 a). Elle est également conforme au fait que rien dans l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes, qui établit les procédures d'enquêtes que doivent mener les autorités compétentes, ou dans les articles 2 et 4 qui précisent l'objet de ces enquêtes, ne nécessite la détermination d'une telle condition. Ces dispositions n'établissent pas non plus de critère sur lequel les autorités compétentes pourraient se fonder pour décider du degré, du type, de la source et de la spécificité des preuves qui sont nécessaires pour déterminer si les négociateurs d'un gouvernement (ou l'ensemble d'un gouvernement) avaient "prévu" l'évolution ultérieure des circonstances. Là encore, ce fait donne à

⁵ Rapport de l'ITC, page II-16.

⁶ Rapport de l'ITC, page II-43.

⁷ Rapport de l'ITC, page I-32.

⁸ Rapport de l'ITC, pages I-31 et I-32.

⁹ Première communication écrite de l'Australie, paragraphe 146.

¹⁰ ITC, procès-verbal de l'audition, page 164, pièce n° 20 des États-Unis ci-jointe.

penser que les autorités compétentes ne sont pas tenues de constater l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" au cours de leur enquête.¹¹

15. Comme on l'a vu plus haut, le silence des textes sur ce point reflète la concordance de vues énoncée à l'article XIX et émanant des structures et procédures applicables aux concessions tarifaires du GATT, qui ont été examinées ci-dessus, selon laquelle on ne peut ordinairement présumer que des Membres mettent intentionnellement en péril leurs branches de production nationales par des concessions tarifaires. Cette conclusion est conforme au contexte historique de la genèse de l'article XIX.

16. Le paragraphe 1 a) de l'article XIX a été inséré dans le GATT de 1947 à l'insistance des États-Unis. Il reprenait presque textuellement la "clause de sauvegarde" figurant dans les accords de commerce conclus alors par les États-Unis, et en particulier dans l'accord commercial réciproque conclu entre les États-Unis et le Mexique, négocié en 1942.¹²

17. L'insistance avec laquelle les États-Unis avaient demandé que l'on insère de telles dispositions, tant dans les accords bilatéraux que dans le GATT, reflétait les contraintes qui avaient été imposées au Président dans la négociation de concessions tarifaires. À l'époque, le Président négociait les accords commerciaux en vertu des pouvoirs limités que lui avait délégués le Congrès en matière de concessions tarifaires, en application de la Loi sur les accords commerciaux réciproques de 1934 (amendement à la Loi sur le tarif douanier Smoot-Hawley de 1930).¹³ Pour rassurer les branches de production nationales, la Loi de 1934 limitait l'ampleur des concessions tarifaires que le Président pouvait consentir. De ce fait, les concessions tarifaires que pouvaient accorder les États-Unis dans une quelconque négociation – et notamment lors des négociations originelles du GATT – étaient nécessairement de nature limitée.

18. En outre, aux termes d'un décret promulgué en février 1947 (c'est-à-dire entre les sessions préparatoires du GATT)¹⁴, le Président était tenu de demander, avant la négociation de tout accord commercial, un avis écrit officiel de l'ITC (alors la Commission douanière des États-Unis) concernant l'effet économique probable des réductions tarifaires sur toutes les catégories de produits que le Président proposait d'inclure dans les négociations.¹⁵ Ce qui signifie que la Commission devait rendre publique sa position sur les effets qu'une réduction tarifaire aurait sur chaque produit.

¹¹ Si les autorités compétentes étaient tenues d'établir des constatations concernant "l'évolution imprévue des circonstances", il leur faudrait mener deux enquêtes supplémentaires, l'une visant à identifier cette évolution imprévue des circonstances et son impact, et la seconde visant à déterminer si cette évolution avait été "prévue". La première enquête prendrait un temps considérable, peut-être aussi longtemps que l'enquête menée par les autorités sur le dommage et la causalité dans la mesure où une grande partie des éléments de preuve à rassembler seraient liés à ceux de l'enquête sur le dommage, dont ils seraient issus. La deuxième enquête ne pourrait commencer avant l'achèvement de la première, ce qui retarderait considérablement la publication du rapport final des autorités. Le second examen demanderait une enquête supplémentaire, entièrement nouvelle, qui serait fondée sur des entretiens menés avec des responsables du secteur public et de la branche de production (ou d'anciens responsables) ainsi que sur les résultats d'un questionnaire qui leur serait adressé et devrait être complété par un examen des documents de négociations pertinents ainsi que d'autres dossiers du secteur public ou de la branche de production. De plus, il n'est pas certain que les autorités compétentes (qui ont l'habitude d'effectuer des analyses économiques) auraient l'expertise ou la compétence juridique requise pour accomplir de tels travaux.

¹² 57 Stat. 833 (1943), E.A.S. 311 (entré en vigueur le 30 janvier 1943), qui figure ci-joint en tant que pièce n° 21 des États-Unis.

¹³ Pièce n° 22 des États-Unis ci-jointe.

¹⁴ Voir John Jackson, *World Trade and the Law of GATT* 553 (1969), pièce n° 23 des États-Unis ci-jointe.

¹⁵ Voir Exec. Order No. 9832, du 25 février 1947, paragraphes 5 à 8, pièce n° 24 des États-Unis ci-jointe.

19. Les limitations établies par la Loi de 1934 et le décret ultérieur en matière tarifaire ainsi que celles relatives à l'avis officiel ont eu pour effet d'imposer au Président des contraintes légales et politiques qui avaient pour objet d'empêcher la négociation de très fortes réductions tarifaires dont on pouvait attendre qu'elles entraîneraient des entrées massives d'importations et causeraient un dommage grave ou menaceraient de causer un dommage, à une branche quelconque de la production nationale. En revanche, le Président était autorisé à donner son accord à des réductions de droits de douane de plus faible ampleur, négociées produit par produit de façon à éviter de mettre en péril les producteurs des États-Unis. Les réductions de droits de douane relativement modestes et progressives qui ont été consenties dans le cadre des concessions tarifaires originelles du GATT témoignaient de cette approche graduelle en matière de réductions tarifaires, consacrée par l'article XXVIIIbis du GATT, qui appelle à l'organisation périodique de négociations tarifaires en vue de réduire progressivement, au cours des années, le niveau des droits de douane.

20. Compte tenu de cette approche graduelle, si l'on pouvait s'attendre à ce que les concessions tarifaires se traduisent par un léger accroissement des importations dans certains secteurs particuliers, on ne pouvait normalement s'attendre à ce que ces concessions entraînent des entrées massives d'importations qui causeraient un dommage grave, ou une menace de dommage grave, aux branches de production nationales. Toutefois, les négociateurs des États-Unis ont reconnu que même dans le cas de concessions tarifaires limitées, il était impossible d'exclure la possibilité – compte tenu en particulier des bouleversements économiques et des incertitudes qui ont suivi la deuxième guerre mondiale – que des modifications futures des conditions du marché et des conditions économiques et financières entraînent une progression soudaine des importations. Cette crainte a rendu nécessaire l'introduction d'une "clause de sauvegarde" qu'il serait possible d'invoquer pour autoriser les "mesures d'urgence" qui permettraient de remédier à ces situations. La clause de sauvegarde rassurait les groupes d'intérêts nationaux concernés et, dans le même temps, permettait aux États-Unis (et aux autres gouvernements) de faire des concessions tarifaires qui auraient autrement pu être politiquement impossibles.

21. Considérée sous cet angle, "l'évolution imprévue des circonstances" à laquelle il est fait référence à l'article XIX comprend tout événement ultérieur de nature à remettre en question les attentes d'un Membre selon lesquelles ces concessions tarifaires n'entraîneront pas de dommage grave ou de menace de dommage grave pour les producteurs nationaux. Ainsi que l'a observé le président de la Commission douanière dans un rapport présenté à la Commission des finances du Sénat en juin 1948 relatif aux procédures appliquées par la Commission pour la mise en œuvre de la "clause de sauvegarde" (figurant alors dans un décret présidentiel et à l'article XIX:1 a) du GATT):

L'interprétation que la Commission donne aux termes "évolution imprévue des circonstances" en ce qui concerne l'exercice de ses fonctions au titre de la clause de sauvegarde est la suivante: quand les importations d'un quelconque produit arrivent en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave aux producteurs nationaux, cette situation doit, à la lumière de l'objectif du programme d'accords commerciaux et de la clause de sauvegarde elle-même, être considérée comme le résultat de l'évolution imprévue des circonstances.¹⁶

¹⁶ *Extending Authority to Negotiate Trade Agreements, Hearings before the Committee on Finance, United States Senate, H.R. 6556, 128 (1948), pièce n° 25 des États-Unis ci-jointe.* Trois membres de la Commission ont réitéré ce point de vue dans un rapport de 1953 sur une enquête relative à la clause de sauvegarde qui était menée sur les importations de verre soufflé. Bien que ces commissaires aient constaté que l'accroissement des importations n'avait pas causé de dommage grave, ils ont observé que:

En accordant des concessions en vertu d'accords commerciaux, les États-Unis sont pleinement conscients du fait que les importations augmenteront. Cependant, les États-Unis n'accordent

22. Ainsi, la Commission tarifaire a clairement indiqué, dès 1948, - comme l'Organe d'appel le fera plus de 50 ans plus tard - que la référence à "l'évolution imprévue des circonstances" n'établit pas de conditions indépendantes en ce qui concerne l'application de la clause de sauvegarde. Ce langage constitue plutôt une réaffirmation des circonstances dans lesquelles le recours à la clause de sauvegarde est autorisé - à savoir, une situation dans laquelle, suite à la mise en œuvre d'une réduction tarifaire négociée, une poussée des importations et un dommage grave (ou une menace de dommage grave) aux producteurs nationaux se sont produits de façon inattendue.

23. En 1951, le rapport établi par le Groupe de travail dans l'affaire *Chapeaux de feutre* vient renforcer cette conclusion. Les membres du Groupe de travail (à l'exception des États-Unis) ont considéré que l'expression "évolution imprévue des circonstances" "doit s'interpréter comme signifiant une évolution postérieure à la négociation et dont il ne serait pas raisonnable de prétendre que les négociateurs du pays qui a octroyé la concession auraient pu et aurait dû la prévoir à l'époque".¹⁷

24. Ainsi qu'il est observé dans le rapport du Groupe de travail, les négociateurs de Genève savaient en 1947 que la mode allait changer et s'attendaient à une certaine augmentation des importations à la suite de la mise en œuvre de la concession tarifaire. Les membres du Groupe de travail (à l'exception de ceux des États-Unis) considéraient que les négociateurs américains auraient dû prévoir que la mode allait, en fait, changer. Cependant, le Groupe de travail (à l'exception du représentant de la Tchécoslovaquie) a estimé que les négociateurs américains n'auraient pas pu prévoir le changement de mode spécifique qui est intervenu en réalité, ni qu'il serait d'une telle ampleur et d'une durée aussi longue.¹⁸

25. Globalement, le rapport du Groupe de travail suggère que l'on peut considérer que l'évolution ultérieure des circonstances (c'est-à-dire un changement ultérieur de mode en matière de chapeaux) peut avoir été "prévue" au moment de l'octroi des concessions tarifaires dans la mesure où elle est le résultat direct de facteurs économiques dont les négociateurs des droits de douane avaient connaissance à l'époque (la mode en matière de chapeaux évolue). Mais le rapport suggère également que l'on ne peut considérer qu'il était possible de prévoir des changements spécifiques des conditions de marché du type de celles qui ont entraîné une poussée dommageable des importations (un déplacement de la demande important et soutenu en faveur d'un nouveau style de chapeau). Ainsi, le rapport du Groupe de travail confirme la conclusion selon laquelle l'on ne peut normalement considérer que des modifications spécifiques des conditions du marché, qui entraînent une poussée dommageable des importations, ont été "prévues".

26. Dans la mesure où l'on ne peut supposer que les Membres ont normalement la possibilité de structurer leurs concessions tarifaires de façon à éviter une poussée dommageable des importations, l'on doit donc supposer qu'une progression de cette nature doit être considérée comme le résultat de l'évolution imprévue des circonstances. Normalement, ces circonstances apparaîtront clairement dans

pas intentionnellement de concessions d'une telle ampleur et d'une telle diversité qu'elles causent (ou menacent de causer) un dommage grave aux producteurs nationaux. Le principal objectif de la législation relative à la clause de sauvegarde est d'offrir une mesure corrective, chaque fois que, s'agissant d'une concession accordée en vertu d'un accord commercial, l'expérience montre qu'une erreur a été commise et que les importations ont dans les faits augmenté, soit en valeur absolue soit en valeur relative par rapport à la production nationale, de telle sorte que ces augmentations causent ou menacent de causer un dommage grave aux producteurs nationaux.

Commission douanière des États-Unis, *Hand-Blown Glassware*, Report to the President on Investigation No. 22 Under Section 7 of the Trade Agreements Extension Act of 1951, texte modifié, 51-52 (1953), pièce n° 26 des États-Unis ci-jointe.

¹⁷ *Chapeaux de feutre*, paragraphe 9.

¹⁸ *Chapeaux de feutre*, paragraphe 11.

le rapport d'enquête des autorités compétentes, comme c'est le cas en ce qui concerne le rapport de l'ITC sur l'enquête concernant la viande d'agneau. Leur caractère imprévu est implicite dans les résultats qu'ils ont produits.

27. Il est possible que dans certains cas rares, un Membre ait spécifiquement envisagé la possibilité qu'une concession tarifaire qu'il a octroyée entraîne un dommage soudain et grave, ou la menace de ce dommage, pour les producteurs nationaux. Dans ce cas, les parties entendues par l'autorité compétente lors de l'enquête sur l'existence d'un dommage seraient libres, aux termes de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, de présenter des éléments de preuve à cet effet et d'alléguer que l'application des mesures de sauvegarde ne serait pas "dans l'intérêt public". Si ces mesures étaient néanmoins appliquées, une partie plaignante serait également libre, dans le cadre de la procédure de groupe spécial intentée en vertu du Mémorandum d'accord, d'invoquer ces éléments de preuve et d'alléguer que la présomption normale "d'évolution imprévue des circonstances" ne devrait pas s'appliquer.

La définition de la "branche de production nationale" qui a été utilisée dans l'enquête de l'ITC est-elle conforme à celle de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994?

Question 2

Les États-Unis sont d'avis que – là où il y a "une ligne continue de production du produit brut au produit transformé" et "une concordance substantielle d'intérêts économiques" – les producteurs d'intrants font partie de la "branche de production nationale" du produit transformé. Les États-Unis peuvent-ils expliquer, dans le cas d'une situation hypothétique où le produit final est composé (et transformé à partir) d'un grand nombre d'intrants ayant des liens pratiques avec la production de ce seul produit final, dans quelles conditions ou circonstances les producteurs d'intrants seraient *exclus* de la définition de la branche de production nationale alors même qu'il y a une ligne continue de production et une concordance substantielle d'intérêts économiques? Ou, au contraire, les États-Unis sont-ils d'avis que ces producteurs d'intrants feraient dans tous les cas parties de la branche de production nationale?

Réponse 2

28. La situation hypothétique présentée par le Groupe spécial ne s'est posée à l'ITC et ne se posera pas du fait de la nature du critère appliqué par l'ITC. Les cas dans lesquels l'ITC envisage la possibilité d'inclure les producteurs de produits bruts (par exemple les agriculteurs) ainsi que les transformateurs dans la même branche de production nationale ne concernent que les produits agricoles transformés.¹⁹ Dans ses enquêtes, l'ITC examine si les éléments de preuve établissent une chaîne continue de production du produit brut au produit transformé. Comme l'indique le terme "brut" le produit se déplace le long d'un continuum, de sa forme non finie à sa forme finie. Dans cette situation, on ne considère pas le cas d'intrants multiples, car le critère ne s'applique qu'à la transformation d'un produit primaire de produit brut en produit "prêt à être mis sur le marché". Cependant, le critère appliqué par les États-Unis, contrairement au critère canadien qualifié par le Groupe spécial *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, n'offre pas simplement une mesure de protection aux fournisseurs d'intrants en général qui subissent, du fait des importations, un dommage équivalant à celui qui est normalement subi par les producteurs de produits finaux.

¹⁹ Voir *Fresh Tomatoes and Bell Peppers*, Inv. No. TA-201-66, USITC Pub. 2985 (août 1996), pages I-9-10, pièce n° 27 des États-Unis ci-jointe; *Apple Juice*, Inv. No. TA-201-59, USITC Pub. 1861 (juin 1986), pages 5-10, pièce n° 28 des États-Unis ci-jointe; *Certain Canned Tuna Fish*, Inv. No. TA-201-53, USITC Pub. 1558 (août 1984), pages 5-7, pièce n° 29 des États-Unis ci-jointe.

29. De même, la situation hypothétique présentée par le Groupe spécial ne se poserait pas du fait du second volet du critère de l'ITC. La situation hypothétique suppose qu'il y aurait concordance substantielle d'intérêts économiques entre les producteurs d'intrants multiples et les transformateurs du produit. Cependant, il est difficile de concevoir un produit transformé qui serait constitué de divers produits bruts agricoles, dont chacun n'aurait un lien pratique qu'avec un seul produit final. Il est également peu probable qu'il y ait jamais concordance d'intérêts économiques entre ces productions d'intrants multiples et les transformateurs qui fabriquent le produit final. Une telle situation n'est susceptible de se produire que lorsque, comme c'est le cas ici, l'étape de la transformation n'utilise que des composants n'ajoutant qu'une faible valeur ajoutée et contribuant essentiellement à l'opération de finissage.

Question 3

Nous notons que l'article 4:1 c) vise la "production" (output) de "produits similaires ou directement concurrents" (c'est-à-dire les entreprises "dont les productions additionnées de produits similaires ou directement concurrents constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits"). Comment les États-Unis concilient-ils leur définition de la branche de production nationale et cette disposition?

Réponse 3

30. La définition de la branche nationale de production de viande d'agneau donnée par les États-Unis est compatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes. L'ITC définit la branche de production nationale de viande d'agneau comme incluant les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants ainsi que les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau.²⁰ Le sens ordinaire du terme "produit" est défini comme "la production" (output) d'une branche de production ou d'une entreprise²¹, et le sens ordinaire du mot "production" définit comme étant la production totale d'un produit ou d'une branche de production.²² Si l'on s'en tient à cette définition, la viande d'agneau est produite par la branche de production nationale, au moyen d'une ligne de production continue et étendue, produisant (yielding the output of) de la viande d'agneau. Le sens ordinaire du terme "production" se réfère à "des biens produits" dans le cadre de la "production agricole industrielle".²³ Les éleveurs et engraisseurs américains d'agneaux vivants ainsi que les conditionneurs et dépeceurs produisent tous une "production" qui est un produit agricole.

Question 4

Dans ce contexte, veuillez analyser le différend Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation (SCM/85) dans lequel le Groupe spécial a rejeté les raisons données par le Canada (qui étaient très semblables aux raisons invoquées par l'ITC dans la présente affaire) pour inclure les producteurs de bétail parmi les producteurs de viande de bœuf destinée à la transformation. Pourquoi le raisonnement de ce groupe spécial ne serait-il pas tout aussi convaincant et pertinent dans la présente affaire?

²⁰ Rapport de l'ITC, page I-13.

²¹ *Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)*, 1810 (1981) pièce n° 30 des États-Unis.

²² *Webster's New Collegiate Dictionary*, 918 (1977), pièce n° 31 des États-Unis ci-jointe.

²³ *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, 838 (1985), pièce n° 32 des États-Unis ci-jointe.

Réponse 4

31. Il est tout d'abord important de relever que la décision du Groupe spécial *Canada – Viande de bœuf* destinée à la transformation n'a pas été adoptée. Dans le rapport *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, l'Organe d'appel a examiné le statut juridique des rapports du Groupe spécial et en particulier celui des rapports non adoptés. Les rapports des groupes spéciaux *adoptés*:

sont une partie importante de l'"acquis" du GATT. Ils sont souvent examinés par les groupes spéciaux établis ultérieurement. Ils suscitent chez les Membres de l'OMC des attentes légitimes et devraient donc être pris en compte lorsqu'ils ont un rapport avec un autre différend. Mais ils n'ont aucune force obligatoire, sauf pour ce qui est du règlement du différend entre les parties en cause.²⁴

32. En revanche, les rapports des groupes spéciaux *non adoptés* "n'ont aucun statut juridique dans le système du GATT ou de l'OMC car ils n'ont pas été approuvés sur décision des PARTIES CONTRACTANTES du GATT ou des Membres de l'OMC".²⁵ La conclusion de l'Organe d'appel est particulièrement pertinente dans cette affaire, car les Membres de l'OMC auraient pu entériner la décision du Groupe spécial dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation* en la codifiant dans le nouvel Accord sur les subventions de l'OMC. Étant donné qu'ils ne l'ont pas fait, nous devrions nous garder d'appliquer l'argumentation adoptée dans cette décision à des affaires relevant de l'Accord sur les subventions et, beaucoup plus encore, de l'Accord sur les sauvegardes.

33. Dans tous les cas, même si la décision du Groupe spécial dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation* était applicable dans le cas d'un droit compensateur, elle n'est pas pertinente dans la présente affaire. La détermination du Groupe spécial selon laquelle les producteurs de bétail n'étaient pas "des producteurs" de viande de bœuf destinée à la transformation se fondait largement sur son interprétation de l'article 6:6 du Code des subventions, qui déclare que:

L'effet des importations subventionnées sera évalué par rapport à la production nationale du produit similaire lorsque les données disponibles permettent de définir cette production séparément sur la base de critères tels que les procédés de production, les réalisations des producteurs ou les bénéficiaires. Lorsque la production nationale du produit similaire ne peut être définie séparément sur la base de ces critères, les effets des importations subventionnées seront évalués par examen de la production du groupe, ou gamme, de produits le plus étroit, comprenant le produit similaire, pour lesquels les renseignements nécessaires pourront être fournis.²⁶

34. De l'avis du Groupe spécial, il ressort de l'article 6.6:

que l'analyse du préjudice devrait être limitée aux ressources directement utilisées dans la production du produit similaire lui-même. Appliqué à une production verticale comprenant plusieurs stades, ce principe impliquerait que l'analyse devrait de même être centrée sur le stade où s'opère la fabrication proprement dite du produit similaire en question et non sur les stades antérieurs de production des matières premières.²⁷

²⁴ *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, rapport de l'Organe d'appel, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, 4 octobre 1996, page 15.

²⁵ *Idem*, page 15.

²⁶ Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, article 6.6.

²⁷ *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, paragraphe 5.3.

35. Le Groupe spécial a également cité l'article 6.6 lorsqu'il a noté la décision du Groupe spécial *Nouvelle-Zélande – Transformateurs* (décision adoptée, contrairement à celle de l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*), qui, comme les États-Unis l'ont expliqué dans leur Première communication écrite (paragraphe 71), étaye la détermination de la branche de production nationale faite par l'ITC dans cette affaire.

36. L'Accord sur les sauvegardes ne contient aucune disposition équivalant à l'article 6.6. En conséquence, l'analyse du Groupe spécial, qui se fondait sur cette disposition, n'est pas pertinente.²⁸

37. Ainsi qu'il en est question dans la première communication écrite des États-Unis, l'approche suivie par l'ITC dans cette affaire est étayée par les objectifs exprès de l'Accord sur les sauvegardes et des mesures correctives qu'il établit, qui ne sont pas comparables aux dispositions des Codes du Tokyo Round. La question ainsi posée devrait être résolue sur la base du texte de l'Accord sur les sauvegardes, qui est l'accord concerné ici et non par référence à une décision non adoptée d'un groupe spécial du GATT interprétant un autre accord et, en particulier, une disposition de cet accord qui ne figure pas dans l'Accord sur les sauvegardes.

38. En outre, cette affaire se distingue de l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation* non seulement sur le plan juridique, mais aussi dans les faits. Dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, le Groupe spécial a constaté que la viande de bœuf désossée destinée à la transformation était essentiellement un sous-produit résultant d'activités économiques dont le but principal était la production d'autres produits pour la vente.²⁹ La Communauté avait fait valoir que "si l'on considérait l'ensemble du processus économique par lequel était produite une matière première qui deviendrait de la viande de bœuf désossée destinée à la transformation, on ne pouvait soutenir que ce processus impliquait une production continue ou des liens pratiques au sens invoqué."³⁰ Par contre, et comme l'a confirmé l'ITC, la production de viande d'agneau impliquait à la fois une production continue et des liens pratiques entre l'agneau vivant et la viande d'agneau. L'ITC a constaté qu'aux États-Unis, la plupart des moutons et des agneaux sont élevés principalement pour la production de viande d'agneau.³¹ À l'exception des agneaux qui sont conservés à des fins de reproduction, pratiquement tous les agneaux sont transportés chez les engraisseurs à l'automne³² et sont ensuite envoyés chez les conditionneurs pour l'abattage.³³ Les conditionneurs transforment alors l'agneau ou envoient les carcasses aux dépeceurs qui les soumettent à une opération de transformation similaire.³⁴ Il est clair que ce n'est pas le cas quand la production du produit similaire résulte "d'activités économiques dont le but principal est la production d'autres produits pour la vente" comme cela était allégué dans "l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*".

39. L'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation* est pertinente dans la mesure où l'un des plaignants dans cette affaire – l'Australie – a adopté une position qui était contraire à la position qu'il a prise dans la présente affaire. Dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, l'Australie estimait que c'étaient les éleveurs qui produisaient la viande de bœuf. Les abattoirs rendaient simplement le produit utilisable.³⁵ L'Australie a adopté le même raisonnement que

²⁸ De l'avis des États-Unis, l'interprétation donnée à l'article 6.6 par le Groupe spécial (et donc sa conclusion dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*) était erronée. Par conséquent, même si l'Accord sur les sauvegardes contenait une telle disposition, cela ne changerait rien au fait que l'approche suivie par l'ITC sur ce point était correcte.

²⁹ *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, paragraphe 5.12.

³⁰ *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, paragraphe 3.23.

³¹ Rapport de l'ITC, pages I-13 et II-4.

³² Rapport de l'ITC, pages I-13 et II-11, II.

³³ Rapport de l'ITC, pages I-13 et II-14.

³⁴ Rapport de l'ITC, pages I-13 et II-14-15.

³⁵ *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, paragraphe 4.1.

L'ITC dans son enquête sur la viande d'agneau et a convenu que l'Association des éleveurs canadiens (CCA) devait inclure les éleveurs de bétail dans la branche de production nationale de la viande de bœuf. Comme l'a fait valoir l'Australie, quand le transformateur ne fait que rendre un produit "prêt à être mis sur le marché", il est juste de considérer que l'éleveur est le producteur du produit fini. La position de l'Australie dans cette affaire ne permet en aucun cas de conclure qu'en donnant au terme "producteur" son sens ordinaire, l'on pourrait apporter à la question posée ici une réponse contraire à la position exprimée par les États-Unis. De plus, si dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, l'Australie était d'avis que les éleveurs de bétail qui fournissaient moins de 50 pour cent de la viande entrant dans la fabrication d'un produit étaient des producteurs du produit fini, elle doit aussi estimer, assurément, que les éleveurs d'agneaux fournissant 100 pour cent de la viande entrant dans la fabrication d'un produit sont des producteurs de ce produit.

40. Ainsi que l'a allégué l'Australie dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*³⁶ cette analyse est conforme au paragraphe 2 de la section B de la note relative à l'article XVI du GATT de 1994, qui définit le produit primaire comme "tout produit de l'agriculture ..., que ce produit soit sous sa forme naturelle ou qu'il ait subi la transformation qu'exige communément la vente en quantités importantes sur le marché international". Bien que dans l'affaire *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, le Groupe spécial ait refusé d'invoquer la note relative à l'article dans la mesure où le Groupe spécial et l'Accord du Tokyo Round avaient des objectifs différents, la définition figurant dans cette note fournit de nouvelles preuves que, dans le langage habituel du secteur, la production de produits primaires concerne à la fois des formes brutes et des formes transformées.

Question 5

Veillez formuler vos observations sur l'argument développé par la Nouvelle-Zélande au paragraphe 29 de sa déclaration orale, selon lequel l'expression "l'ensemble des [producteurs]" figurant à l'article 4:1 c) concerne la représentativité des données utilisées dans une enquête portant sur la totalité de la branche de production, et non pas la portée ou l'importance de la branche de production nationale elle-même.

Réponse 5

41. L'expression "l'ensemble" des producteurs n'est pas définie dans l'Accord sur les sauvegardes. Si les États-Unis pensent comme la Nouvelle-Zélande que l'emploi de cette expression vise peut-être à assurer qu'une enquête en matière de sauvegardes n'est pas limitée à des membres déterminés d'une branche de production, ils rejettent l'allégation selon laquelle cette expression définit la sphère des producteurs dans une branche de production. Contrairement à l'allégation supplémentaire formulée par la Nouvelle-Zélande, les États-Unis n'ont pas utilisé l'expression "l'ensemble des" de façon à englober dans la branche de production d'autres membres que ceux qui produisent "un produit similaire ou directement concurrent".

L'ITC apporte-t-elle la preuve que la branche de production nationale se trouvait confrontée à une "menace de dommage grave" du fait de "quantités accrues" d'importations?

Question 6

Dans son enquête, comment l'ITC a-t-elle déterminé que la menace de dommage était "grave" plutôt que de moindre degré? Où ces arguments sont-ils développés dans sa détermination?

³⁶ *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*, paragraphe 4.1.

Réponse 6

42. À titre préliminaire, il semble que la question de savoir si l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes imposait à l'ITC d'indiquer dans son rapport pourquoi la menace de dommage était "grave", plutôt que moins grave, ne semble pas être posée dans le présent différend et reste en dehors du mandat du Groupe spécial. L'article 3:1 est la seule disposition obligeant un Membre à publier les conclusions de ses autorités compétentes sur les points pertinents. Les plaignants n'ont pas soulevé cette question dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial, ni dans leurs premières communications écrites. Ces communications ne s'appuient sur l'article 3 que pour contester le choix d'une mesure de sauvegarde opérée par les États-Unis, mais non pour contester la détermination de menace de dommage grave faite par l'ITC, pour laquelle elles invoquent l'article 4. En conséquence, toute allégation selon laquelle, en vertu de l'article 3:1, l'ITC aurait pu présenter une conclusion juridique supplémentaire, se trouve en dehors du mandat établi pour ce différend. Toutefois, les États-Unis sont heureux de répondre à la question posée par le Groupe spécial.

43. Dans ses constatations (page I-16 à la page I-21), l'ITC a justifié sa conclusion selon laquelle la branche de production nationale était menacée d'un dommage grave. Cet exposé explique pourquoi l'ITC considère que la dégradation des indicateurs économiques ... après 1996³⁷ confirme que la branche de production était menacée d'un dommage grave. L'ITC a explicitement reconnu que le critère applicable en matière de détermination de l'existence du dommage était la constatation d'une "dégradation générale notable de la situation de [la] branche de production nationale"³⁸, soit la définition du dommage grave donnée par l'article 4:1 b) (4:1 a)) de l'Accord sur les sauvegardes. La conclusion de l'autorité souligne parmi les autres difficultés auxquelles la branche nationale de production se trouvait confrontée³⁹, la diminution de la part de marché, de la production, des envois, des profits et des prix. Ces constatations expliquent pourquoi l'ITC considérait que la situation de la branche de production nationale était sur le point de connaître une dégradation générale notable.

44. L'Accord n'exige rien de plus. Dans leur ensemble, les Accords de l'OMC n'établissent pas une relation précise entre le critère de "dommage grave" énoncé dans l'Accord sur les sauvegardes et les autres critères établis dans d'autres accords, tels que le critère "du dommage important" (material injury) établi dans l'Accord antidumping. Bien que l'Accord sur les sauvegardes définisse les termes "dommage important", ni l'Accord antidumping, ni l'article VI du GATT de 1994 ne définissent le "dommage important". En conséquence, les Accords de l'OMC n'établissent pas les fondements qui permettraient de comparer avec précision les différents "degrés" de dommage, et ils n'appellent pas non plus à effectuer de comparaisons.

Question 7

En vertu du critère de causalité appliqué par les États-Unis dans la présente affaire, est-il possible de déterminer que les importations de viande d'agneau, prises isolément, ont causé ou menacé de causer un degré de dommage "grave", indépendamment du dommage supplémentaire éventuel qui pourrait être causé par d'autres facteurs? Dans l'affirmative, comment? Une telle détermination est-elle nécessaire? Veuillez donner des explications.

Réponse 7

45. L'affirmation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle l'Accord sur les sauvegardes prescrit à l'ITC d'"isoler" les effets de l'accroissement des importations suppose implicitement que l'Accord

³⁷ Rapport de l'ITC, page I-18.

³⁸ Rapport de l'ITC, page I-16, *citant* la section 202 c) de la Loi sur le commerce extérieur de 1930.

³⁹ Rapport de l'ITC, page I-21.

prescrit que l'accroissement des importations doit être la seule cause du dommage grave ou de la menace de dommage grave. L'obligation d'isolation alléguée, comme ses prémisses, sont infondées.

La "seule cause" du dommage

46. Les articles 2:1 et 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes, qui énoncent respectivement les conditions d'application des mesures de sauvegarde et les critères de détermination du dommage grave ou de la menace de dommage grave, emploient tous deux le verbe "causer" sous une forme ou une autre. Le dictionnaire Webster (1981) définit le verbe "causer" de la façon suivante: "être la cause ou l'occasion de" (to serve as cause or occasion of). Selon le Webster, il est clair que la "cause" n'est pas nécessairement le seul déterminant d'un résultat:

la cause indique une condition ou une circonstance, ou une combinaison de conditions et de circonstances, qui entraîne (calls forth) effectivement et inévitablement un problème, un effet ou un résultat, *ou qui contribue substantiellement à entraîner ce problème, cet effet ou ce résultat.* (pas d'italique dans l'original)⁴⁰

Comme l'indique la définition précédente, si la cause ne doit pas nécessairement être le seul déterminant d'un résultat, elle doit néanmoins être importante, ce qui signifie qu'elle doit *substantiellement* (materially) contribuer à l'obtention du résultat.⁴¹ Le Webster donne la définition suivante du terme "material": "avoir une réelle importance ou des conséquences considérables: substantiel (substantial).

47. La Nouvelle-Zélande a contesté l'analyse de la "cause substantielle" qu'a faite l'ITC pour déterminer si l'accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave à la branche de production de viande d'agneau des États-Unis. Mais, comme cela a été démontré plus haut, l'expression "cause substantielle" (qui est définie par la législation américaine comme "une cause qui est importante et non moins importante que toute autre cause") est pleinement compatible avec le sens ordinaire du verbe "causer" tel qu'il est utilisé dans l'Accord sur les sauvegardes.

48. Le fait que l'Accord sur les sauvegardes traite de la "cause" selon son sens ordinaire, plutôt qu'au sens de "seule cause", est étayé par l'article 4:2 b). Cette disposition prescrit à l'autorité compétente de démontrer "l'existence d'un lien de causalité (causal link) entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave ou la menace de dommage grave". Ici, le terme de "causalité" signifie "qui constitue la cause, qui se rapporte à la cause, ou qui concerne la cause" et le terme "lien", "un élément unificateur: un moyen de relier ou de communiquer".⁴² Contrairement à l'interprétation du verbe "causer" que donne la Nouvelle-Zélande, la définition du "lien de causalité" que contient l'article 4.2 b) suggère que l'autorité compétente n'a nullement l'obligation de démontrer que seul l'accroissement des importations a causé le dommage grave ou la menace de dommage grave. L'article 4:2 b) prescrit plutôt que l'autorité compétente doit simplement démontrer qu'il existe une relation entre l'accroissement des importations et le dommage qu'elle a constaté.

⁴⁰ Webster's Third New International Dictionary (Unabridged), 1981, page 356, pièce n° 33 des États-Unis ci-jointe.

⁴¹ Si les définitions pertinentes du *New Shorter Oxford English Dictionary* ("NSOED") étayent le concept de causes multiples, voir NSOED, page 355 (où la "cause" est définie comme "ce qui produit un effet ou une conséquence; un antécédent ou des *antécédents* suivis par un certain phénomène") (pas d'italique dans l'original), elles ne traitent pas de l'élément "substantiel" de la "cause". Voir également le NSOED, page 355 (définissant ainsi le terme "causer": "être la cause de, produire un effet, entraîner; occasionner, produire; induire").

⁴² Webster's Third New International Dictionary (Unabridged), page 355, 1317 (1981), pièce n° 33 des États-Unis ci-jointe.

49. Le fait que les termes "cause" et "lien de causalité" n'imposent pas une "seule cause" est illustré par le sens qu'on leur donne ordinairement lorsque l'on décrit les causes d'une maladie.⁴³ Pour recourir à une analogie tirée du domaine médical, le fait qu'une personne ait une maladie coronarienne peut être dû à plusieurs "causes", notamment une forte consommation de matières grasses, un mode de vie sédentaire, des périodes de stress prolongées, etc. Ces facteurs peuvent s'ajouter et se combiner de façon à produire une condition médicale unique: chacun, pour utiliser les termes du dictionnaire, "contribue substantiellement à provoquer (materially aids in calling forth) la maladie".

50. L'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes envisage de même une approche synergétique de la causalité. Il stipule spécifiquement que l'analyse doit porter non seulement sur le point de savoir si un produit particulier est importé en quantités tellement accrues, mais aussi et sur les "conditions telles" qu'il (le produit) cause ou menace de causer un dommage grave. Ainsi, l'article 2 envisage une enquête visant tous les autres facteurs affectant la branche de production nationale qui sont susceptibles de contribuer à créer les conditions dans lesquelles l'accroissement des importations cause un dommage grave.

51. De plus, comme l'observe la première communication écrite des États-Unis (paragraphe 116), l'article 4:2 b) reconnaît que des facteurs autres que l'accroissement des importations peuvent causer "un dommage à la branche de production nationale en même temps". Ce langage montre clairement que le dommage grave, ou la menace de dommage grave, causé à la branche de production nationale ne doit pas nécessairement être exclusivement imputable à l'accroissement des importations. Ainsi, ni le sens ordinaire du terme "causer", ni le langage pertinent de l'article 4:2 ne viennent étayer l'allégation selon laquelle l'Accord sur les sauvegardes prescrit que l'accroissement des importations doit être la seule cause du dommage grave ou de la menace de dommage grave.

52. Enfin, l'histoire des négociations de l'Accord sur les sauvegardes indique que les rédacteurs n'avaient pas l'intention de prescrire "une seule cause". En 1988, les États-Unis ont présenté une étude qui expliquait les procédures suivies par les États-Unis pour déterminer l'existence du dommage dans les affaires relevant de l'article XIX.⁴⁴ La communication traite spécifiquement du critère de "cause substantielle" appliqué par les États-Unis et explique que "l'accroissement des importations doit être à la fois une cause importante et une cause d'une importance égale ou supérieure à celle de toute autre cause de l'existence ou de la menace d'un préjudice grave".⁴⁵ Par la suite, le Secrétariat a publié une note qui résumait la présentation de la communication faite par les États-Unis ainsi que, brièvement, les descriptions que les Communautés européennes et l'Australie avaient faites de leur régime de sauvegarde. La note résumait également les discussions du Groupe de négociations et sur le critère de causalité:

Nombre de délégations ont dit qu'il faudrait démontrer que le préjudice grave ou la menace de préjudice grave avait pour cause de brusques augmentations des importations et qu'une grande partie des producteurs nationaux s'en trouvaient lésés. Des délégations ont estimé qu'il fallait clairement établir le lien de causalité entre l'accroissement des importations et la dégradation générale de la situation des producteurs nationaux. Une délégation a dit que si les causes étaient multiples, il

⁴³ Voir le *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, page 217 (l'emploi des termes "agent of a disease" (agent pathogène) pour expliquer le terme "causal"), page 695 (ou le sens du terme "lien" est illustré ainsi: "recherche d'un (lien) entre le fait de fumer et le cancer"), 1985, pièce 34 des États-Unis ci-jointe.

⁴⁴ *Groupe de négociation sur les sauvegardes: Procédures suivies par les États-Unis pour déterminer l'existence d'un préjudice en cas de recours à l'article XIX* (MTN.GNG/NG9/W/13) (3 mars 1998).

⁴⁵ *Id.*, page 6.

fallait démontrer que l'accroissement des importations était la cause principale et non pas simplement une cause importante ou essentielle.⁴⁶

* * * * *

Le Président a résumé les débats ... Il semblait entendu qu'il devait y avoir un lien de causalité direct et démontrable entre les importations et le préjudice, mais les avis divergeaient quant à savoir si l'augmentation des importations devait être une cause essentielle, substantielle ou importante.⁴⁷

Il est intéressant de noter qu'il n'a pas été suggéré que les importations devaient être la "seule cause" du dommage grave.

53. Le résumé du Secrétariat démontre que les négociateurs de l'Accord sur les sauvegardes étaient conscients du fait que la formulation de l'article XIX relative à la causalité était susceptible d'interprétations différentes mais qu'aucune de celles-ci n'invoque l'option de "seule cause" que la Nouvelle-Zélande semble défendre. Compte tenu de cet éventail de points de vue, il est significatif que les négociateurs n'aient pas cherché à préciser dans l'Accord sur les sauvegardes le degré de "causalité" requis, que la cause soit "essentielle", "substantielle", "importante", "principale", ou autre. Conformément aux pratiques divergentes suivies par les parties contractantes du GATT au titre de l'article XIX, l'Accord sur les sauvegardes ne cherche pas à imposer de critère rigide de causalité, mais traite au contraire de "la cause" d'une façon qui correspond à son sens ordinaire.

Obligation d'isolation

54. Rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne prescrit à l'autorité compétente d'examiner les effets de l'accroissement des importations en les isolant de ceux des autres facteurs, même si cet examen est généralement faisable. Dans l'affaire *États-Unis - Imposition de droits antidumping sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège*⁴⁸, le groupe spécial du GATT a rejeté une telle proposition alors qu'il était avancé que les dispositions de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Code antidumping du Tokyo Round) semblables à celles de l'Accord sur les sauvegardes imposaient que l'effet des importations faisant l'objet de la mesure de sauvegarde soit considéré isolément.⁴⁹ Ce rapport est également pertinent pour l'examen de la question de savoir si l'Accord sur les sauvegardes impose une obligation d'isolation des effets de l'accroissement des importations.

55. Ainsi que le Groupe spécial l'a relevé, le Code antidumping issu du Tokyo Round ne contenait pas de prescription expresse sur la façon dont les autres facteurs de causalité devaient être examinés. Les dispositions pertinentes du Code relatives à la détermination de l'existence du dommage mettaient particulièrement l'accent sur les facteurs spécifiques que les autorités devaient considérer dans l'examen des effets des importations. Le Groupe spécial a conclu que cela ne voulait pas dire que l'ITC aurait dû "outre l'examen des effets des importations" au titre de ces dispositions,

⁴⁶ Groupe de négociation sur les sauvegardes, réunion des 7 et 10 mars 1988, note du Secrétariat, MTN.GNG/NG9/5, paragraphe 14 (22 avril 1988).

⁴⁷ *Id.*, paragraphe 24.

⁴⁸ *États-Unis – Imposition de droits antidumping sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège*, ADP/87, 30 novembre 1992, paragraphes 544 à 561 (États-Unis – Saumons) (interprétant une disposition du Code antidumping du Tokyo Round).

⁴⁹ Le rapport du Groupe spécial sera examiné plus loin dans la réponse donnée à la question 10, en particulier en ce qui concerne la façon dont il traite de l'origine de la deuxième phrase de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.

"d'une façon ou d'une autre déterminer l'étendue du préjudice causé par ces autres éléments afin d'isoler ce préjudice de celui qui était causé par les importations en provenance de Norvège".⁵⁰

56. L'article 4:2 a) (de l'Accord sur les sauvegardes), identique à la disposition pertinente du Code antidumping du Tokyo Round, énonce les facteurs spécifiques que l'autorité compétente doit examiner afin de déterminer si l'accroissement des importations a menacé de causer un dommage grave. Aucun de ces facteurs n'impose à l'autorité de déterminer l'étendue du dommage imputable à d'autres causes afin d'isoler les effets des importations. Certes, les facteurs spécifiques que l'autorité doit examiner au titre de l'article 4:2 c) peuvent être influencés par un certain nombre de conditions. Une branche de production se trouvant confrontée à un accroissement des importations, peut, par exemple, sacrifier sa part de marché et ses ventes mais ne pas diminuer le nombre d'emplois ou fermer ses entreprises. Elle peut encore chercher à protéger sa part de marché en sacrifiant ses profits ou, à l'inverse, réduire sa production, fermer ses entreprises et réduire ses effectifs tout en restant profitable. Il est à supposer que d'autres facteurs influenceront sur la nature de la réponse qu'elle apportera. Comme en général de multiples facteurs affectent une branche de production nationale en même temps, si les négociateurs avaient eu l'intention de prescrire une analyse isolant les effets de l'accroissement des importations dans chaque cas, ils l'auraient fait de façon explicite.

57. L'emploi des termes "d'une façon ou d'une autre" ("l'ITC aurait dû d'une façon ou d'une autre déterminer l'étendue du préjudice ...") donne à penser que le Groupe spécial avait bien compris qu'il était problématique "d'isoler" les effets de l'accroissement des importations, tout au moins dans de nombreuses affaires. Par exemple, les multiples facteurs affectant une branche de production sont souvent interdépendants et toute tentative faite pour isoler les effets des importations pourrait nécessiter des constructions contraires aux faits, fondées sur des hypothèses non vérifiables ou sur des estimations approximatives. Il n'y a rien dans les termes de l'Accord sur les sauvegardes qui puisse être interprété comme exigeant de telles constructions.

58. En outre, les modèles économiques qui tentent d'isoler certains facteurs supposent généralement que les prix sont en équilibre sur le marché, ce qui est une hypothèse particulièrement contestable dans les circonstances donnant lieu à une enquête sur les sauvegardes, caractérisées par une poussée soudaine des importations. Si l'équilibre peut être atteint à long terme, les déterminations de l'existence de la menace, en particulier, concernent le futur "imminent".

59. L'Accord sur les sauvegardes, comme le Code antidumping du Tokyo Round ne prescrit pas de mener une analyse "isolant" les effets des importations des autres effets. Il prescrit aux autorités d'examiner tous les facteurs pertinents affectant les conditions de la branche de production, mais il ne leur donne pas d'instruction sur la façon de le faire.

Question 8

Les États-Unis font valoir que les circonstances de tous les segments de la branche de production nationale, tels que définis dans l'enquête, fluctuent de concert, bien que peut-être à des moments différents. Les données et l'analyse du rapport de l'ITC semblent indiquer que les éleveurs et les engraisseurs ont obtenu de plus mauvais résultats au cours de la période visée par l'enquête que les conditionneurs et les dépeceurs. Cela donne à penser que l'effet de l'accroissement des importations sur les prix a d'abord atteint les producteurs d'agneaux vivants, puis seulement ensuite les conditionneurs et les dépeceurs, c'est-à-dire les producteurs de viande d'agneau, bien que les importations aient été constituées de viande d'agneau. Si cela est vrai, pourquoi en serait-il ainsi? En effet, une telle situation ne devrait-elle pas être liée à la capacité des conditionneurs et des dépeceurs à répercuter *immédiatement* l'impact *total* des importations, en termes de prix, sur les éleveurs? Dans quelle partie du rapport de l'ITC, est-il

⁵⁰ *États-Unis – Saumons*, paragraphe 555.

démontré que cela s'est bien produit, et sur la base de quels renseignements factuels? Veuillez donner des explications détaillées.

Réponse 8

60. Deux questions sont en fait posées ici: 1) quels sont les segments de la branche de production qui ont été les plus affectés et, 2) quels sont les segments qui ont été affectés les premiers.

61. L'ITC n'a pas classé les segments de la branche de production nationale de viande d'agneau selon qu'ils avaient été plus ou moins affectés. Ainsi, elle n'a pas constaté que le segment des éleveurs, ou un quelconque autre segment, avait été plus affecté qu'un autre. Elle a constaté que le prix de la viande d'agneau affectait les quatre segments de la branche de production de façon semblable, et que ces quatre segments avaient subi des difficultés financières au cours de l'année 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, années pendant lesquelles la poussée des importations s'est produite. Alors que l'ITC a donné des preuves indiquant que les effets de l'accroissement des importations sur les prix avaient d'abord eu une incidence sur les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau, puis ensuite sur les producteurs d'agneaux vivants, elle n'a pas estimé nécessaire de constater qu'il y avait eu une progression, ou que le segment le plus touché était le segment qui avait été affecté le premier. Les faits d'une affaire s'ordonnent rarement en une séquence parfaite. Il est certes tout à fait possible que le segment des éleveurs, qui a manifestement été touché par la poussée des importations de viande d'agneau à bas prix, ait été le plus touché des quatre segments, ce qui s'expliquerait en partie par les effets résiduels et décroissants de la suppression des versements effectués au titre de la Loi sur la laine. Ce qui est important, c'est que l'ITC a considéré la situation de l'ensemble de la branche de production – l'ensemble des quatre segments – et a conclu que la branche de production dans son ensemble était menacée de dommage grave du fait de la poussée d'importations à bas prix.

62. La principale constatation de l'ITC sur ce point est exposée à la page I-14 du rapport de l'ITC, comme suit:

Il y a également des éléments de preuve montrant que le prix de la viande d'agneau affecte l'ensemble des quatre segments de la branche de production de la même façon – à savoir que, quand les transformateurs ont de bons résultats, les éleveurs et les engraisseurs en profitent également, *mais quand les transformateurs se trouvent confrontés à des prix plus bas, ils répercutent ces prix plus bas sur les engraisseurs et les éleveurs, et tous en subissent dans une certaine mesure les conséquences.* [pas d'italique dans l'original] Ainsi que cela est décrit ci-après, l'ensemble des quatre segments a subi des difficultés financières au cours de la période visée par l'enquête, et tous ont enregistré une baisse significative de la valeur unitaire de leurs ventes à la fin de la période. Aucun représentant de l'un quelconque des quatre segments de la branche de production n'a indiqué que les intérêts économiques des conditionneurs et des dépeceurs étaient différents de ceux des éleveurs et des engraisseurs.

63. Les constatations de l'ITC sont amplement corroborées par les éléments de preuve qui figurent dans les documents de l'enquête. Par exemple, le rapport de l'ITC montre que le chiffre d'affaires net des conditionneurs et des dépeceurs a diminué de 1996 à 1997 et entre la période intermédiaire de 1997 et la période intermédiaire de 1998.⁵¹ Le revenu d'exploitation des conditionneurs est tombé à son point le plus bas à la fin de la période visée par l'enquête. Les représentants des entreprises de conditionnement et de dépeçage ont indiqué qu'ils avaient dû réduire leurs prix, et parfois vendre à perte, pour faire face à la concurrence des importations à bas prix.⁵²

⁵¹ Rapport de l'ITC, page I-19.

⁵² Rapport de l'ITC, page I-19.

Pour ce qui est de l'effet de transmission des prix, l'ITC a également cité des témoignages apportés lors de son audition concernant le dommage par des représentants de différents segments de l'industrie.⁵³ L'ITC a cité le témoignage d'un éleveur selon lequel "les prix plus bas des produits importés ont forcé les transformateurs à payer moins cher les carcasses qu'ils achetaient aux conditionneurs qui à leur tour ont dû diminuer les prix auxquels ils achetaient les agneaux vivants dans les parcs d'engraissement". Cet éleveur a expliqué que la chute des prix au niveau des transformateurs a contraint les exploitants de parcs d'engraissement à vendre leurs agneaux, au printemps 1998, à un prix inférieur à celui auquel ils les avaient achetés à l'automne 1997, ce qui les a contraints à réduire le prix d'achat qu'ils pouvaient offrir pour les agneaux à l'automne 1998. Citant cet éleveur, l'ITC a de plus constaté que les prix plus bas des produits importés avaient contraint l'ensemble de la branche de production nationale de viande d'agneau à réduire substantiellement, par vagues successives, les prix auxquels ils pouvaient acheter les agneaux.⁵⁴

64. La deuxième phrase de la question, qui se réfère aux résultats obtenus pendant "la période visée par l'enquête" donne à penser que la question posée pourrait se fonder, au moins en partie, sur un examen ou une comparaison des données de la branche de production relatives à quelques-uns des quatre segments au cours de la période qui a précédé la poussée des importations. Si l'ITC a examiné les importations et la situation de la branche de production au cours de la période allant de 1993 à septembre 1998, soit l'ensemble de la "période visée par l'enquête", comme cela est expliqué dans la première communication des États-Unis, la détermination de la menace de dommage faite par l'ITC est fondée sur la poussée des importations qui s'est produite après 1996 et la dégradation des indicateurs de la branche de production qui en est résultée, ainsi que la poursuite prévue de ces tendances.⁵⁵ Les éléments de preuve rapportés dans le rapport de l'ITC concernant la séquence des événements qui se sont produits après la poussée des importations corroborent pleinement la détermination faite par l'ITC.

Question 9

Les États-Unis ont fait valoir que même si l'on définissait la branche de production nationale comme ne comprenant que les conditionneurs, les conditionneurs/dépeceurs et les dépeceurs, l'enquête aurait déterminé qu'une mesure de sauvegarde était nécessaire pour éviter une "menace de dommage grave" et faciliter l'ajustement. Les États-Unis pourraient-ils indiquer de façon précise quels sont les renseignements donnés dans le rapport publié qui étaient une telle affirmation?

⁵³ Rapport de l'ITC, page I-14, n. 50.

⁵⁴ Rapport de l'ITC, page I-14, n. 50. *Voir également* le témoignage similaire apporté par Joseph Casper, Vice-Président, Chicago Lamb & Veal Co., (entreprise de dépeçage) dans le procès-verbal de l'audition concernant le dommage, page 22, pièce n° 35 des États-Unis ci-jointe et, à la page 30, par Harold Harper, propriétaire d'un parc d'engraissement, pièce n° 36 des États-Unis ci-jointe. ("Voici ce qui c'est passé. À l'automne 1997, j'ai acheté des agneaux au prix d'environ 1 dollar la livre. Toutefois, quand je suis allé vendre mes agneaux, durant l'hiver 1997 et 1998, je n'ai pu obtenir que 40 à 60 cents par livre. Pourquoi? Parce que le conditionneur que j'approvisionnais traditionnellement en agneaux a été contraint d'abaisser les prix qu'il me faisait parce que son client, le transformateur, avait dû abaisser considérablement ses prix pour faire face à la concurrence des importations. L'impact des prix incroyablement bas qu'offraient les importateurs s'est répercuté sur toute la filière de distribution car chaque secteur était forcé de demander à ses fournisseurs de réduire leurs prix pour essayer de rester concurrentiel.")

⁵⁵ *Voir* première communication écrite des États-Unis, paragraphes 79-82.

Réponse 9

65. L'ITC a explicitement déclaré: "nous constatons que, dans tous les secteurs, il existe des éléments de preuve de l'existence d'une menace de dommage grave".⁵⁶ L'ITC a collecté des renseignements sur les quatre segments de la branche de production de viande d'agneau nationale de façon à pouvoir inclure dans la branche les éleveurs et les engraisseurs si les faits venaient appuyer une telle constatation. Plus précisément, l'ITC a collecté des données et d'autres renseignements concernant directement les conditionneurs de viande d'agneau, les conditionneurs/dépeceurs et les dépeceurs, relatifs à la part de marché, à la production nationale de viande d'agneau, aux expéditions, à la rentabilité, à la capacité, à l'utilisation de la capacité, aux inventaires, à l'emploi, à la productivité et aux prix. Dans son analyse de la causalité, l'ITC a également considéré quelles pouvaient être les causes de dommages autres que les importations au niveau du transformateur.

66. Les constatations de l'ITC expliquent pourquoi l'ITC a relevé des éléments de preuve de l'existence d'une menace de dommage grave en ce qui concerne les secteurs du conditionnement et du dépeçage pris isolément. Cette analyse a été axée sur la période 1997-1998, pendant laquelle la part des importations sur le marché de la viande d'agneau des États-Unis est passée de 20,7 pour cent en 1996 à 24,8 pour cent en 1997 et à 30,7 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998.⁵⁷ L'ITC a également constaté que l'accroissement de 9,7 millions de livres des importations de viande d'agneau enregistré en 1997, avait pour contrepartie une baisse des expéditions d'agneau américaines de 8,4 millions de livres.⁵⁸ Sur la base de données compilées par le Département de l'agriculture des États-Unis, l'ITC a constaté que la production nationale et les expéditions de viande d'agneau avaient diminué en 1997, et que la production avait continué à baisser au cours de la période intermédiaire de 1998.⁵⁹

67. Sur la base des réponses obtenues au questionnaire, l'ITC a constaté que le chiffre d'affaires net et le revenu d'exploitation des conditionneurs et des dépeceurs avaient sensiblement diminué. L'ITC a indiqué l'ampleur de cette baisse en pourcentage dans un rapport confidentiel et constaté que le revenu d'exploitation de la plupart des conditionneurs et dépeceurs avait atteint son point le plus bas à la fin de la période visée par l'enquête, en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998. L'ITC a également relevé que les représentants des entreprises de conditionnement et de dépeçage ont indiqué qu'ils avaient dû réduire leurs prix, et parfois vendre à perte, afin de faire face à la concurrence des importations à bas prix.⁶⁰ L'ITC a également constaté que les entreprises des segments de conditionnement et de dépeçage ont fait état des difficultés qu'elles rencontraient pour récupérer le montant des nouveaux investissements qu'elles avaient faits dans les installations et dans l'équipement et pour rembourser leurs emprunts.⁶¹

68. L'ITC a constaté que la capacité des conditionneurs était plus faible en 1997 qu'aux premiers stades de l'enquête mais qu'elle s'était accrue pendant les périodes intermédiaires de 1998 et 1997. Il a également constaté que l'utilisation de la capacité des entreprises de conditionnement, après avoir progressé de façon régulière de 1993 à 1996, a diminué en 1997 et tombé au cours de la période intermédiaire de 1998, à son niveau le plus bas de la période visée par l'enquête (soit 73,5 pour cent), niveau sensiblement inférieur à celui de la période intermédiaire de 1997, qui était de 85,7 pour cent.⁶²

⁵⁶ Rapport de l'ITC, page I-16, n. 61.

⁵⁷ Rapport de l'ITC, page I-24, II-50 (tableau 32).

⁵⁸ Rapport de l'ITC, page I-24.

⁵⁹ Rapport de l'ITC, page I-18.

⁶⁰ Rapport de l'ITC, page I-19.

⁶¹ Rapport de l'ITC, page I-21.

⁶² Rapport de l'ITC, page I-20.

L'ITC a constaté que l'utilisation de la capacité des conditionneurs avait sensiblement diminué, tout en notant que la capacité des conditionneurs avait sensiblement progressé.⁶³

69. L'ITC a collecté de très nombreuses données comparant le prix de la viande d'agneau produite aux États-Unis et le prix de la viande d'agneau importée. Elle a constaté que, dans la plupart des cas, le prix de la viande d'agneau américaine, australienne et néo-zélandaise s'était établi à un niveau plus bas au cours du second semestre de 1997 et des trois premiers trimestres de 1998, à un moment où les importations progressaient rapidement. Elle a constaté que l'on pouvait s'attendre à ce qu'une nouvelle augmentation des importations exerce à nouveau une pression à la baisse sur les prix pratiqués sur le marché américain.⁶⁴ L'ITC a constaté que les résultats financiers des "différents segments s'étaient dégradés du fait de la diminution des ventes et de la baisse des prix, à la suite de l'accroissement des importations".⁶⁵

70. Dans l'examen des autres causes possibles de dommage, l'ITC a formulé des constatations concernant spécifiquement les segments des conditionneurs et des dépeceurs de la branche de production nationale. Elle a constaté en particulier qu'aucune des autres causes possibles suivantes - concurrence d'autres produits carnés, hausse des coûts des intrants, concentration dans le segment des conditionneurs, efficacité des programmes de commercialisation nationaux - ne constituait des causes importantes et que la seule cause importante de menace de dommage grave était l'accroissement des importations. Pour ce qui était de la concurrence des autres produits carnés, l'ITC n'a relevé aucun élément prouvant que les autres produits carnés se substituaient à la viande d'agneau, mais a plutôt constaté que la consommation nationale de viande d'agneau était restée relativement stable depuis 1995.⁶⁶ Pour ce qui est du coût des intrants, l'ITC a constaté que le coût des intrants utilisés par les conditionneurs et les dépeceurs avait légèrement progressé, parallèlement à l'augmentation de la production. Elle a donc conclu que ce n'était pas l'augmentation du coût des intrants qui expliquait la diminution notable des profits de la branche de production nationale, et que l'on ne prévoyait pas de nouvelle augmentation de ces coûts dans le futur imminent.⁶⁷ Pour ce qui est de la concentration dans le segment des conditionneurs, l'ITC a relevé la thèse des requérants selon laquelle celle-ci avait en fait diminué au cours des cinq dernières années. L'ITC a également estimé qu'un niveau de concentration indu dans le segment des conditionneurs aurait protégé ceux-ci des effets des produits importés à bas prix et leur aurait permis de répercuter plus facilement la baisse des prix sur les engraisseurs et les éleveurs. Or, au contraire, les conditionneurs ont enregistré une baisse des profits et opéré à perte au cours de la période intermédiaire de 1998.⁶⁸

La conclusion de l'ITC, selon laquelle l'augmentation des importations était "une cause substantielle" d'une menace de dommage grave est-elle compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et avec le GATT de 1994?

Question 10

Les États-Unis conviendraient-ils que l'article 4.2 b) prescrit que l'on doit démontrer que l'accroissement des importations, même considéré isolément des autres facteurs de causalité, cause une menace de dommage grave? Dans la négative, comment, selon vous, faut-il interpréter les dispositions de l'Accord? Veuillez donner des explications. Dans l'affirmative, comment le critère de "cause substantielle" appliqué par les États-Unis en l'espèce ("cause

⁶³ Rapport de l'ITC, page I-20.

⁶⁴ Rapport de l'ITC, page I-24.

⁶⁵ Rapport de l'ITC, page I-24.

⁶⁶ Rapport de l'ITC, page I-25.

⁶⁷ Rapport de l'ITC, page I-25.

⁶⁸ Rapport de l'ITC, pages I-25-26.

importante et non moins importante que toute autre cause") est-il compatible avec cette prescription?

Réponse 10

71. Comme nous l'avons démontré dans notre réponse à la question 7, l'Accord sur les sauvegardes ne prescrit pas que l'augmentation des importations soit la seule cause de dommage grave ou de menace de dommage grave. Le critère de "cause substantielle" établi par la législation américaine est pleinement compatible avec l'article 4:2 a) qui prescrit de déterminer si un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave. Dans la même réponse, les États-Unis ont démontré que l'article 4:2 a) n'exige pas que l'autorité compétente mène une analyse isolant les effets de l'accroissement des importations et a expliqué pourquoi les résultats d'une telle analyse seraient suspects.

72. Rien dans l'article 4:2 b) ne prescrit de mener une analyse isolant les effets de l'accroissement des importations du type de celle qui est décrite par le Groupe spécial. La deuxième phrase de cet article prescrit seulement à l'autorité compétente de ne pas imputer à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs. Cette analyse est possible si, comme l'a fait l'ITC, l'on examine tour à tour chaque facteur possible de dommage afin de déterminer ses effets, le cas échéant, sur la situation de la branche de production.

73. L'interprétation qui été faite de la seconde phrase de l'article 4:2 b) va à l'encontre de celle qui conduirait à prescrire une analyse isolant les effets de l'accroissement des importations. Avant l'achèvement du Cycle d'Uruguay, on interprétait généralement les termes de cette phrase comme n'imposant pas d'analyse isolant ces effets.

74. La seconde phrase de l'article 4:2 b) est tirée du texte similaire qui figure à l'article 3:4 de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT (aussi appelé Code antidumping du Tokyo Round). Aux termes de la deuxième phrase de l'article 3:4 "il pourra y avoir d'autres éléments qui, au même moment, causent un préjudice à la branche de production, et les préjudices causés par ces autres éléments ne doivent pas être imputés aux importations faisant l'objet d'un dumping".⁶⁹ Bien avant les négociations du Cycle d'Uruguay, qui se sont achevées en 1994, un groupe spécial de règlement des différends du GATT interprétait la seconde phrase de l'article 3:4 d'une façon qui réfute sans ambiguïté l'argument présenté en l'espèce par la Nouvelle-Zélande, en concluant que la prescription:

de ne pas imputer les préjudices causés par d'autres éléments aux importations ... ne voulait pas dire que, outre l'examen des effets des importations au titre de l'article 3:1, 3:2 et 3:3, l'ITC aurait dû d'une façon ou d'une autre déterminer l'étendue du préjudice causé par ces autres éléments afin d'isoler ce préjudice de celui qui était causé par les importations en provenance de Norvège.⁷⁰

⁶⁹ La deuxième phrase de l'article 4.2 b) de l'Accord sur les sauvegardes est la suivante "Lorsque des facteurs autres qu'un accroissement des importations causent un dommage à la branche de production nationale en même temps, ce dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations." Dans cette phrase, la clause dépendante, de même que la disposition parallèle du Code antidumping du Tokyo Round, reconnaît que d'autres facteurs peuvent, dans certains cas, mais non dans tous, causer également le dommage. La clause indépendante substitue les termes "ne sera pas" aux termes "ne doivent pas" et, compte tenu des différents sujets traités par ces accords, les termes "l'accroissement des importations" aux termes: "importations faisant l'objet d'un dumping". Ainsi, les modifications opérées lors de l'adoption de cette formulation dans l'Accord sur les sauvegardes ne sont pas substantielles.

⁷⁰ *États-Unis – Saumons*, paragraphe 555.

Dans cette affaire, le groupe spécial a estimé qu'il était suffisant que l'ITC n'ait pas ignoré les autres facteurs qui, selon ses constatations, avaient eu des effets défavorables sur la branche de production nationale. Dans ce cas, l'ITC n'avait pas éliminé la possibilité que d'autres facteurs avaient pu avoir des effets défavorables.⁷¹

75. Comme dans la présente affaire, le groupe spécial a examiné si, dans sa détermination, l'ITC avait adéquatement pris en compte l'accroissement de la production d'autres produits similaires qui aurait pu affecter les prix du produit faisant l'objet de la mesure de sauvegarde. Bien que l'ITC n'ait pas spécifiquement traité de cette question dans sa détermination, "le Groupe spécial a considéré que les éléments spécifiques analysés par l'ITC donnaient à penser que l'accroissement de l'offre de saumons du Pacifique n'avait pu avoir qu'un effet limité sur les prix des saumons de l'Atlantique frais sur le marché intérieur des États-Unis".⁷²

76. De la même façon, le groupe spécial a accepté l'analyse qu'avait faite l'ITC des problèmes internes de la branche de production en tant qu'autre cause possible du dommage, estimant qu'il était suffisant de constater que la branche avait été profitable au cours des années antérieures et que ses derniers résultats financiers étaient pires que ceux que l'on aurait autrement pu escompter.⁷³ Examinant les constatations de l'ITC concernant les effets de l'accroissement des importations de produits autres que ceux faisant l'objet d'un dumping en tant qu'autre cause de dommage, le groupe spécial a estimé qu'il était suffisant d'établir qu'on "ne pouvait pas raisonnablement constater [, de l'avis du Groupe spécial,] que l'ITC avait imputé aux importations en provenance de Norvège des effets causés entièrement par les importations en provenance des autres pays fournisseurs".⁷⁴

77. Le groupe spécial *États-Unis – Saumons* n'a en aucun cas constaté que l'obligation de ne pas imputer un dommage provenant d'autres causes à l'accroissement des importations faisant l'objet de la mesure de sauvegarde imposait à l'autorité d'isoler les effets de l'accroissement de ces importations et de déterminer si l'ampleur du dommage qu'elles avaient causé était substantielle. Dans la présente affaire, la détermination de l'ITC va bien au-delà de ce que le groupe spécial a estimé suffisant dans l'affaire *États-Unis – Saumons*. Dans ce cas, le groupe spécial a estimé que l'ITC n'avait pas besoin d'analyser de façon explicite les effets de chacune des autres causes de dommage envisagée. Au contraire, dans l'enquête qui nous intéresse ici, l'ITC a examiné chacune des autres causes envisagée. Dans l'affaire *États-Unis – Saumons*, le groupe spécial n'a pas demandé à l'ITC d'évaluer par exemple si les effets des importations qui n'étaient pas visées par la mesure de sauvegarde n'étaient pas plus importants que ceux des importations faisant l'objet d'un dumping. Aux termes de la loi américaine, l'examen de la causalité auquel procède l'ITC dans les enquêtes concernant la clause de sauvegarde doit présenter des conclusions établissant qu'aucune autre cause n'est plus importante que l'accroissement des importations. Ainsi, l'examen des autres causes mené par les États-Unis va bien au-delà de l'analyse qui, dans l'affaire *États-Unis – Saumons*, a été estimée suffisante pour assurer que le dommage causé par d'autres facteurs n'est pas imputé à l'accroissement des importations.

78. Si les rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes avaient voulu imposer une condition visant à isoler les effets de l'accroissement des importations, ils ne se seraient pas contentés de reprendre un langage presque identique à celui d'une clause dont le sens avait déjà été interprété, bien avant l'achèvement du Cycle d'Uruguay, comme n'imposant pas une telle obligation. Les États-Unis seraient privés des avantages découlant du marché qu'ils avaient conclu lors du Cycle d'Uruguay si l'interprétation qui était faite de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes conduisait à exiger une analyse "isolant" les effets de l'accroissement des importations.

⁷¹ Voir *États-Unis – Saumons*, paragraphe 547, citant le rapport de l'ITC.

⁷² *États-Unis – Saumons*, paragraphe 558.

⁷³ *États-Unis – Saumons*, paragraphe 559.

⁷⁴ *États-Unis – Saumons*, paragraphe 557.

Question 11

L'ITC a déterminé que "l'accroissement des importations constitue, pour la branche de production nationale de viande d'agneau, une cause de menace de dommage grave importante en soi et non moins importante que toute autre cause". Dans sa première communication écrite concernant la présente affaire, les États-Unis ont fait valoir que l'ITC n'avait pas trouvé d'élément de preuve établissant que l'un quelconque des autres facteurs allégués aurait pu affecter de façon significative la situation de la branche de production nationale pendant l'année 1997 et la période intermédiaire de 1998 (paragraphe 108). Veuillez expliquer comment vous conciliez les divergences apparentes entre le texte du rapport de l'ITC et celui de la première communication écrite des États-Unis. Par exemple, où peut-on trouver dans le rapport de l'ITC les constatations auxquelles il est fait référence dans la première communication écrite des États-Unis?

Réponse 11

79. Les constatations auxquelles se réfèrent les États-Unis au paragraphe 108 de leur première communication écrite se trouvent dans l'évaluation qu'a faite l'ITC des éléments de preuve concernant chacune des autres causes possibles de dommage alléguée ou identifiée au cours de l'enquête. Bien que l'ITC ait énoncé ses constatations dans les termes requis par la loi américaine, son évaluation des éléments de preuve concernant chacune des autres causes possibles – suppression des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine, concurrence d'autres produits carnés, hausse des coûts des intrants, engraissement excessif des agneaux, concentration dans le segment des conditionneurs et absence de programme de commercialisation efficace – démontre clairement qu'aucune cause alléguée autre que l'accroissement des importations n'a contribué de façon importante à la menace de dommage grave.

80. Pour ce qui est de l'impact de la cessation (des versements au titre de) la Loi sur la laine, l'ITC a constaté que ceux-ci avaient pour la plupart été progressivement éliminés en 1994 et 1995 et avaient cessé en 1996, avant la poussée des importations. L'ITC a également constaté que la branche de production nationale avait connu une certaine reprise après la date de la cessation définitive des versements et que les effets de cette cessation s'estompaient de mois en mois. En conséquence, le rapport de l'ITC ne fait pas apparaître de lien entre les effets de moins en moins importants de la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine et sa conclusion selon laquelle la situation de la branche de production nationale se dégraderait dans un futur imminent. Bien que l'ITC ait analysé la question de l'abrogation de la Loi sur la laine comme une "autre cause" alléguée, il est clair que cette abrogation ne constituait pas un autre facteur au sens de l'article 4:2 b), qui exige que ce facteur cause un dommage "en même temps" que l'accroissement des importations. De surcroît, l'ITC a constaté que l'abrogation de la Loi sur la laine ne pouvait avoir eu qu'un effet indirect sur la situation des conditionneurs et des dépeceurs car ceux-ci n'avaient jamais touché de subventions au titre de ladite loi.⁷⁵

81. Pour ce qui est de la concurrence d'autres viandes, telles que le bœuf, le porc et la volaille, l'ITC a constaté que la consommation de viande d'agneau par habitant était restée relativement stable depuis l'année 1995, ce qui indiquait que les consommateurs n'avaient pas substitué la consommation d'autres produits carnés à celle de la viande d'agneau.⁷⁶ Par ailleurs l'ITC n'a pas trouvé de raison qui permettrait de prévoir qu'une telle substitution se produirait dans un futur imminent. Ainsi, bien qu'il ait été allégué que ce facteur était une autre cause de dommage, l'ITC a rejeté cette allégation.

⁷⁵ Rapport de l'ITC, pages I-24-25.

⁷⁶ Rapport de l'ITC, page I-25.

82. En ce qui concerne la hausse des coûts des intrants, l'ITC a constaté que les dépenses des éleveurs avaient légèrement progressé puis diminué pendant la période intermédiaire de 1998, et que les dépenses des engraisseurs avaient augmenté plus rapidement mais non de façon spectaculaire, et que les coûts des intrants achetés par les conditionneurs et les dépeceurs avaient légèrement augmenté, parallèlement à la production. L'ITC a conclu qu'il n'y avait pas eu de hausse significative du coût des intrants susceptible d'expliquer la nette diminution des profits de la branche, et qu'aucune augmentation n'était prévue dans un futur imminent.⁷⁷ En résumé, l'ITC n'a pas constaté de lien causal entre les coûts des intrants et la menace de dommage grave.

83. L'ITC a également examiné les allégations des entreprises australiennes et néo-zélandaises interrogées lors de l'enquête, selon lesquelles en 1997, les engraisseurs américains avaient laissé trop longtemps les agneaux dans les parcs d'engraissement et que de ce fait, ces agneaux avaient un surpoids, ce qui avait pour effet d'abaisser leurs prix à l'abattage. Là encore, l'ITC a rejeté cette allégation sur la base des faits. L'ITC a relevé que les données du Département de l'agriculture des États-Unis montraient que le contenu en graisse des agneaux américains était plus faible en 1997 que lors de stades antérieurs de la période visée par l'enquête. Elle a aussi constaté que même si elle acceptait les allégations des entreprises interrogées, ces agneaux "gras" n'auraient représenté qu'une faible partie, au plus, de la production nationale totale de viande d'agneau. L'ITC a également noté que les entreprises interrogées n'ont pas allégué que cet engraissement excessif se produisait encore ou représentait une menace future.⁷⁸ Donc, là encore, ce facteur ne s'est pas produit "en même temps".

84. Pour ce qui est de la concentration dans le segment des conditionneurs, l'ITC a pris note de la thèse des requérants, qui n'a pas été refusée par les entreprises interrogées, selon laquelle la concentration dans le segment des conditionneurs avait en fait diminué au cours des cinq dernières années. En outre, l'ITC a constaté que dans le cas d'une concentration excessive, les conditionneurs auraient été protégés des effets des importations à bas prix et auraient été mieux à même de répercuter ces bas prix sur les engraisseurs et les éleveurs. Au contraire, les conditionneurs, comme les autres segments de la branche de production nationale de viande d'agneau, ont enregistré une baisse des profits à la fin de la période visée par l'enquête et ont opéré à perte au cours de la période intermédiaire 1998.⁷⁹ L'ITC a également rejeté cette allégation sur la base des faits.

85. Enfin, l'ITC a examiné la question de l'absence de programme de commercialisation efficace visant à accroître la demande à la suite de la cessation des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine.⁸⁰ L'ITC n'était pas tenue de supposer qu'il était approprié de considérer que l'absence d'un tel programme était un facteur causant un dommage au titre de l'article 4:2 b), et non pas une mesure d'ajustement possible afin de réparer le dommage. Il serait certes paradoxal d'interpréter l'Accord sur les sauvegardes d'une façon qui établisse que, parce qu'une branche n'avait pas dans le passé appliqué des mesures d'ajustement, elle ne pouvait obtenir l'aide nécessaire pour rendre les mesures d'ajustement efficaces.

86. De toute façon, l'ITC a constaté que seule la mise en place d'un programme de commercialisation efficace aurait pu avoir (c'est-à-dire avait le potentiel d'avoir) un effet important. Elle n'a pas constaté que la branche aurait pu mettre en œuvre un programme qui aurait eu des résultats entre la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine et le début de la poussée des importations.⁸¹ L'ITC n'a pas constaté que l'absence de programmes de commercialisation visant à

⁷⁷ Rapport de l'ITC, page I-25.

⁷⁸ Rapport de l'ITC, page I-25.

⁷⁹ Rapport de l'ITC, pages I-25, I-26.

⁸⁰ Rapport de l'ITC, page I-26.

⁸¹ De fait, les constatations des commissaires relatives aux mesures correctives donnent à penser le contraire. Trois commissaires ont observé que développer de nouveaux marchés et de nouveaux produits de

accroître la demande de viande d'agneau, dont les avantages potentiels relèverait de la spéculation, était un facteur causant une menace de dommage. Mais elle s'est référée à l'ensemble de sa décision dans laquelle elle avait constaté (comme cela a été mentionné plus haut) que la consommation, qui avait auparavant diminué, s'était stabilisée depuis 1996, date de la cessation des versements au titre de la Loi sur la laine. Elle a également constaté qu'il n'y avait pas de raison de prévoir que les préférences des consommateurs pour la viande d'agneau se modifieraient dans un futur imminent.⁸² Ainsi, l'ITC a constaté que la stabilisation de la demande était une situation dans laquelle l'augmentation des importations causerait une diminution des ventes des producteurs américains, une baisse des prix, ou bien l'une et l'autre, dans un futur imminent.⁸³ En résumé, l'ensemble du rapport montre que l'ITC n'a pas considéré que l'absence de programme visant à accroître la demande causerait une dégradation de la situation dans un futur imminent.

87. En résumé, les constatations de l'ITC expliquent pourquoi aucune des autres causes de dommage envisagée ne devrait être considérée comme un des "facteurs autre(s) qu'un accroissement des importations [qui cause] un dommage à la branche de production nationale en même temps" au titre de l'article 4:2 b). Le fait que l'ITC ait énoncé ses conclusions en termes de savoir si, selon la loi américaine, les autres facteurs de causalité proposés étaient plus importants que l'accroissement des importations ne modifie pas cette conclusion. Comme cela est démontré ailleurs, même si l'ITC avait constaté que ces facteurs constituaient d'autres causes pertinentes, ces constatations auraient été adéquates au regard du critère des États-Unis. Cependant, si le Groupe spécial aboutit à une conclusion contraire sur cette question, le fait que l'ITC ait formulé ses conclusions dans les termes requis par la loi des États-Unis ne pose pas problème dans la présente affaire.

88. Comme cela est analysé dans la réponse apportée à la première question du Groupe spécial aux États-Unis, la seule obligation de présenter des conclusions juridiques figure à l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes et les plaignants n'ont pas contesté la détermination faite par l'ITC au titre de cet article. Ainsi, la seule question qui est posée au Groupe spécial sur ce problème est celle de savoir si, en application de l'article 4:2 c), le rapport de l'ITC contient une analyse détaillée de l'affaire ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés satisfaisant aux prescriptions de l'article 4:2 b). Quels que soient les termes dans lesquels l'ITC a exprimé ses conclusions, son examen des autres facteurs de causalité allégués satisfait aux prescriptions de l'article 4:2 b), même selon l'interprétation qu'en donne la Nouvelle-Zélande.

Question 12

Si, dans deux situations hypothétiques, l'accroissement des importations causait une proportion égale de dommage grave (par exemple 30 pour cent), mais que dans la première situation, l'un des "autres facteurs" causait un dommage de plus de 30 pour cent, tandis que dans la seconde situation, aucun "autre facteur" ne causait, à lui seul, une part de dommage de plus de 30 pour cent, le critère de "cause substantielle" appliqué par les États-Unis permettrait-il d'imposer une mesure de sauvegarde dans la première situation mais non dans la seconde?

façon à accroître la demande prendrait du temps (rapport de l'ITC, page I-34). La recommandation de ces commissaires sur les mesures correctives indiquait clairement qu'un programme d'expansion de la demande n'aurait pu à lui seul empêcher le dommage grave dans un futur imminent, notamment parce qu'elle reconnaissait qu'un ajustement du côté de la production, autant qu'un programme de commercialisation, était nécessaire pour rendre la branche américaine concurrentielle (rapport de l'ITC, page I-34, n. 169). Deux Commissaires ont noté que la question de savoir si la branche, même avec la protection des sauvegardes, pouvait efficacement opérer un ajustement, comportait un "degré d'incertitude" inévitable. Rapport de l'ITC, page I-41.

⁸² Rapport de l'ITC, pages I-22, I-25.

⁸³ Rapport de l'ITC, page I-22.

Réponse 12

89. Comme on peut le constater à la lecture des réponses que les États-Unis ont données aux questions 7 et 10 du Groupe spécial, cette question présente une situation hypothétique qui n'entre pas dans le cadre de l'analyse menée par l'ITC aux termes de la loi américaine. Contrairement à ce que cette question suppose, l'ITC n'évalue pas la part de dommage causée par chaque facteur isolément pour comparer ensuite les pourcentages. Elle détermine si l'accroissement des importations est un facteur important parmi les diverses causes qui déterminent la totalité du dommage grave, et elle décide ensuite si les autres facteurs sont plus importants. En ce sens, le concept "d'importance" n'est que rarement, ou peut-être même jamais, réductible à des pourcentages numériques.

90. Certes, l'article 4:2 n'établissant aucun critère unique de "mesure" du dommage grave, il est difficile de savoir comment, à supposer que l'on puisse isoler les effets des différentes causes du dommage, il serait possible de calculer avec certitude les pourcentages de dommage total que ces effets pourraient entraîner et de les comparer. L'article 4:2 a) énonce les facteurs spécifiques que les autorités compétentes doivent évaluer. Dans la mesure où ils ont des effets distincts, des facteurs de causalité différents peuvent affecter différemment les différents indices économiques. En outre, les divers facteurs qui ont été énumérés n'ont pas de commune mesure. Par exemple, un facteur qui abaisse la productivité peut augmenter le nombre d'emplois si la production est maintenue au même niveau. L'Accord n'établit pas de critère qui permettrait de comparer des effets aussi divers. La question du Groupe spécial suppose une précision dans l'évaluation des facteurs de causalité qui est sans commune mesure avec les termes de l'Accord.

91. Toutefois, la question du Groupe spécial reconnaît à juste titre que la loi des États-Unis demande à l'ITC, quand elle détermine si l'accroissement des importations est une cause substantielle, d'évaluer non seulement si les effets de cet accroissement sont importants en eux-mêmes, mais aussi d'apprécier si d'autres causes de dommages sont peut-être des causes plus importantes de l'ensemble du dommage grave ou de la menace de dommage grave. Les États-Unis ne disent pas nécessairement que cette seconde étape de l'analyse de la causalité requise par la loi est prescrite par l'Accord sur les sauvegardes. Cependant, ce critère est conforme à l'objectif énoncé dans le préambule de l'Accord sur les sauvegardes, qui reconnaît "l'importance de l'ajustement structurel". Si d'autres causes de dommages sont prééminentes, il est peu probable que des mesures d'ajustement concernant uniquement l'accroissement des importations aient pour effet de faciliter l'ajustement. Si en revanche, l'accroissement des importations est un facteur de causalité important, et qu'aucun autre facteur n'est plus important, on peut alors raisonnablement s'attendre à ce que l'imposition d'une mesure de sauvegarde relative aux importations aide une branche à opérer un ajustement.

Question 13

Les États-Unis sont-ils d'accord avec la qualification donnée par la Nouvelle-Zélande dans sa déclaration orale (paragraphe 51) selon laquelle les États-Unis "admettent" qu'une mesure de sauvegarde peut être appliquée même dans le cas où l'accroissement des importations ne constitue, par exemple, que l'une des causes de menace de dommage grave, parmi trois causes d'égale importance? Veuillez donner des explications.

Réponse 13

92. L'hypothèse avancée par la Nouvelle-Zélande quant à un résultat qui pourrait éventuellement être obtenu en application de la loi des États-Unis n'est pas pertinente dans la présente affaire car l'ITC n'a pas déterminé que l'accroissement des importations constituait une cause de menace de dommage grave, parmi trois causes d'égale importance. Si l'ITC a présenté ses conclusions dans les termes demandés par la législation des États-Unis et a constaté qu'aucune des autres causes de dommage allégué n'était une cause plus importante que l'accroissement des importations, l'ITC a

seulement identifié l'accroissement des importations comme une cause importante de menace de dommage grave. Le rapport de l'ITC montre bien que l'accroissement des importations était la seule cause significative de menace de dommage grave. La question hypothétique de la Nouvelle-Zélande n'a pas d'incidence sur les constatations faites dans la réalité par l'ITC ni sur la mesure appliquée par les États-Unis.

93. En outre, la question hypothétique de la Nouvelle-Zélande ignore le fait que, pour établir que l'accroissement des importations constitue une "cause substantielle" de dommage grave ou de menace de dommage grave, l'ITC doit, selon la loi américaine, constater que l'accroissement des importations est une cause à la fois "importante" et "non moins importante que toute autre cause".⁸⁴ Comme les États-Unis l'ont déclaré au paragraphe 121 de leur première communication écrite, l'historique de la disposition appliquée par les États-Unis montre bien que la cause du dommage ne serait pas une cause de dommage importante, et donc pas une cause "substantielle" si elle ne représentait qu'une cause parmi de nombreuses autres causes, même si elle était d'une importance égale ou supérieure à celle de toute autre cause. La Commission du Sénat des États-Unis qui a élaboré le critère relatif à la cause substantielle a déclaré "Les Commissaires de [l'ITC] devront s'assurer que les importations représentent une cause substantielle ou une menace de cause substantielle de dommage et ne constituent pas une cause de dommage, parmi une multitude de dommages ou de menaces de cause de dommage d'égale d'importance".⁸⁵ Par conséquent, on ne peut donc dire de façon abstraite que si l'ITC constatait que l'accroissement des importations était l'une des causes de dommage grave, parmi trois causes d'égale importance, l'ITC conclurait que chacune de ces causes était "importante".

94. Par ailleurs, la position de la Nouvelle-Zélande, qui est paraphrasée dans la présente question, ne rend pas correctement compte des modalités d'application de la loi des États-Unis. La loi fait obligation aux États-Unis de déterminer si l'accroissement des importations constitue une cause importante de dommage grave ou de menace de dommage grave. Ce n'est que dans le cas où l'ITC constate que l'accroissement des importations est une cause importante qu'elle compare cette importance à celle d'autres facteurs de causalité. Ainsi, il est possible à l'ITC de conclure que l'accroissement des importations n'est pas une cause importante alors même que si elle avait comparé les effets de l'accroissement des importations à ceux de multiples autres causes, elle aurait déterminé qu'aucune autre cause n'était plus importante que l'accroissement des importations.

Dans quelle mesure les faits et éléments de preuve sur lesquels sont fondées la détermination de l'ITC et la décision du Président sont-ils représentatifs?

Question 14

Pourriez-vous indiquer le nombre total d'opérateurs de chaque segment de la branche (éleveurs, engraisseurs, éleveurs/engraisseurs, conditionneurs, dépeceurs et conditionneurs/dépeceurs, etc), en précisant combien d'entre eux ont reçu un questionnaire dans chaque segment, combien ont répondu et quelle est la part de la production de chaque segment de la branche que représentent les entreprises dont la réponse contenait des données utilisables? Où peut-on trouver ces renseignements dans le rapport de l'ITC? Les productions additionnées des opérateurs de chaque segment de la branche qui ont répondu représentent-elles une proportion majeure de la production nationale totale de ce segment, au sens de l'article 4:1 c)? Veuillez donner des explications.

⁸⁴ 19 U.S.C. 2252 b) i) B), pièce 37 des États-Unis ci-jointe.

⁸⁵ *Trade Reform Act of 1974, Report of the Committee on Finance ... on H.R. 10710*, S. Rep. No. 93-1298, 93rd Cong., 2d Sess., pages 120 et 121 (1974), pièce n° 16 des États-Unis, jointe à la première communication écrite des États-Unis.

Réponse 14

95. Les éléments figurant au dossier donnent, pour chaque segment de la branche, le nombre d'opérateurs suivants:

Éleveurs:	74 710 en 1997 ⁸⁶
Engraisseurs:	11 ⁸⁷
Éleveurs/engraisseeurs:	18 ⁸⁸ (Ce chiffre inclut onze engraisseurs, et les éleveurs qui ont indiqué qu'ils avaient également des activités d'engraissement.) ⁸⁹
Conditionneurs:	On ne connaît pas leur nombre exact. Les données de l'USDA montrent que 85 pour cent des moutons et des agneaux abattus en 1997 l'avaient été dans neuf abattoirs, tandis que 571 abattoirs avaient été certifiés par l'USDA en 1997 pour l'abattage des agneaux et des moutons. ⁹⁰
Dépeceurs:	Moins de dix grandes entreprises ⁹¹
Conditionneurs/dépeceurs:	4 ⁹²

96. Le nombre d'opérateurs ayant reçu un questionnaire dans chaque segment est le suivant:

Éleveurs:	110 ⁹³
Engraisseurs:	Voir éleveurs/engraisseeurs
Éleveurs/engraisseeurs:	11 ⁹⁴
Conditionneurs/abatteurs:	17 ⁹⁵
Dépeceurs:	16 ⁹⁶
Conditionneurs/dépeceurs:	4 ⁹⁷

⁸⁶ Rapport de l'ITC, pages I-18, II-11 et II-12.

⁸⁷ Rapport de l'ITC, page II-13.

⁸⁸ Rapport de l'ITC, page II-13.

⁸⁹ Rapport de l'ITC, page II-13.

⁹⁰ Rapport de l'ITC, page II-15, n. 57.

⁹¹ Rapport de l'ITC, page II-15.

⁹² Ce nombre est tiré des réponses données au questionnaire de l'ITC par quatre conditionneurs/dépeceurs.

⁹³ Rapport de l'ITC, pages I-17 et II-11.

⁹⁴ Rapport de l'ITC, page II-13.

⁹⁵ Rapport de l'ITC, page II-14.

⁹⁶ Rapport de l'ITC, page II-15.

⁹⁷ Ce nombre est tiré des réponses apportées au questionnaire de l'ITC par quatre conditionneurs/dépeceurs.

97. Les opérateurs suivants ont répondu au questionnaire de l'ITC⁹⁸:

Éleveurs et éleveurs/engraisseurs	70 ⁹⁹	(L'ITC a reçu des données utilisables provenant de 57 éleveurs.) ¹⁰⁰
Éleveurs/engraisseurs:	18 ^{101,102}	
Conditionneurs/abatteurs:	6 ¹⁰³	(L'ITC a reçu des données utilisables sur les activités de conditionnement en provenance de cinq entreprises.) ¹⁰⁴
Conditionneurs/dépeceurs:	4 ¹⁰⁵	(L'ITC a reçu des données utilisables en provenance de deux entreprises.) ¹⁰⁶
Dépeceurs:	5 ¹⁰⁷	(L'ITC a reçu des données utilisables en provenance de quatre dépeceurs.) ¹⁰⁸

98. Part de la production de chaque segment de la branche représentée par les entreprises qui ont fourni des données utilisables aux questions posées dans le questionnaire:

Éleveurs:	}	Pour les trois groupes: 57 réponses utilisables au questionnaire, représentant, selon les estimations, 6 pour cent de la production d'agneaux (production d'agneaux: nombre d'agneaux nés au cours de l'année) en 1997. ¹¹⁰
Engraisseurs:	}	
Éleveurs/engraisseurs ¹⁰⁹	}	

⁹⁸ On a également noté le nombre de réponses comportant des données utilisables, bien que chaque réponse utilisable ne contienne pas des renseignements sur tous les points demandés.

⁹⁹ Rapport de l'ITC, page II-11. La Commission a envoyé le questionnaire à environ 110 entreprises passant pour être des éleveurs. Environ 70 éleveurs et éleveurs/engraisseurs ont répondu.

¹⁰⁰ Rapport de l'ITC, pages I-17 et II-11.

¹⁰¹ Rapport de l'ITC, page II-13. La Commission a envoyé un questionnaire à onze entreprises passant pour être des engraisseurs et a reçu des réponses de 18 engraisseurs, dont plusieurs éleveurs qui ont également des activités d'engraissement. Le rapport de l'ITC, page II-13, n. 46 indique que "certains des engraisseurs identifiés sont également des éleveurs. Certaines de ces entreprises ont apporté des réponses au questionnaire concernant leurs activités d'engraissement tandis que d'autres n'ont pas pu séparer les données relatives aux deux activités".

¹⁰² Rapport de l'ITC, page II-13. La Commission a envoyé un questionnaire à onze entreprises passant pour être des engraisseurs et a reçu des réponses de 18 engraisseurs, dont plusieurs éleveurs qui ont également des activités d'engraissement. Le rapport de l'ITC, page II-13, n. 46 indique que "certains des engraisseurs identifiés sont également des éleveurs. Certaines de ces entreprises ont apporté des réponses au questionnaire concernant leurs activités d'engraissement tandis que d'autres n'ont pas pu séparer les données relatives aux deux activités".

¹⁰³ Rapport de l'ITC, page II-14.

¹⁰⁴ Rapport de l'ITC, page II-14.

¹⁰⁵ Ce nombre est tiré des réponses données au questionnaire de l'ITC par quatre conditionneurs/dépeceurs.

¹⁰⁶ Rapport de l'ITC, pages II-24 et II-33, n. 93.

¹⁰⁷ Rapport de l'ITC, page II-15.

¹⁰⁸ Rapport de l'ITC, page II-15.

¹⁰⁹ Le rapport de l'ITC, page II-29, n. 89, concernant la situation financière de la branche, indique que "dix entreprises ont signalé qu'elles avaient des activités d'élevage et d'engraissement, cependant, les réponses au questionnaire fournies par sept des entreprises indiquaient qu'elles n'engraissaient que leurs propres agneaux. Ces sept producteurs ont été reclassés par le personnel de la Commission dans la catégorie des éleveurs. Les données [financières] relatives aux éleveurs/engraisseurs sont présentées séparément [dans le rapport] de celles concernant les éleveurs et les engraisseurs du fait de la difficulté de distinguer entre les activités d'élevage et d'engraissement".

¹¹⁰ Rapport de l'ITC, pages I-17 et II-11. Toutefois, les données financières de l'ITC étaient fondées sur les réponses apportées au questionnaire par 49 éleveurs, représentant 5 pour cent de la production d'agneaux en 1997 (rapport de l'ITC, page II-24) et les données financières de l'ITC relatives aux engraisseurs concernaient un tiers des agneaux abattus nourris dans des parcs d'engraissement en 1997. (Rapport de l'ITC, page II-24.)

Conditionneurs: } Cinq conditionneurs ont répondu, représentant, selon les
Dépeceurs: } } estimations, 76 pour cent des moutons et agneaux abattus
Conditionneurs/dépeceurs: } (sur la base des données du Département de l'agriculture des
États-Unis (USDA)).¹¹¹ (L'USDA a indiqué qu'en 1997
85 pour cent des moutons et agneaux abattus avaient été
abattus dans neuf abattoirs.)¹¹²

Seize questionnaires ont été envoyés aux dépeceurs, cinq ont répondu et quatre ont fourni des données utilisables. L'Institut américain de la viande estime que 75 pour cent des carcasses d'agneaux sont actuellement transformées par les dépeceurs. Le reste, soit 25 pour cent, est dépecé par les conditionneurs dans les abattoirs.¹¹³

Où peut-on trouver ces données dans le rapport de l'ITC?

99. Veuillez vous référer aux citations fournies en réponse à la première partie de cette question.

Les productions additionnées des opérateurs de chacun des segments de la branche de production qui ont répondu au questionnaire représentaient-elles une proportion majeure du total de la production nationale de ces segments au sens de l'article 4.1 c)? Veuillez donner des explications.

100. Comme nous l'avons analysé dans la réponse à la question 16, l'Accord sur les sauvegardes ne détermine pas une proportion fixe qui constituerait "une proportion majeure". Pour chaque secteur, les renseignements tirés des réponses données aux questionnaires, combinés à des renseignements obtenus par ailleurs, étaient suffisants pour permettre à l'ITC de tirer des conclusions objectives sur chacun des segments et sur l'ensemble de la branche de production.

Question 15

Comment l'ITC a-t-elle choisi les entreprises qui recevraient un questionnaire (par exemple, comment l'ITC a-t-elle retenu 110 éleveurs sur les quelque 70 000 éleveurs américains)? L'ITC a-t-elle envoyé ce questionnaire seulement aux entreprises ayant des liens avec les requérants, ou également à d'autres entreprises? Veuillez donner des explications et indiquer où l'on peut trouver ces renseignements dans le rapport de l'ITC.

Réponse 15

101. L'ITC, en se basant sur la liste de toutes les entreprises ayant reçu des subventions au titre de la Loi sur la laine avant la suppression du programme, s'est efforcée d'envoyer le questionnaire à un groupe d'entreprises sélectionné avec soin, de façon à obtenir à la fois le niveau de réponse le plus élevé, et la proportion la plus forte de la production de la branche.

102. Compte tenu du volume total de la production de la branche et du nombre d'entreprises concernées, l'ITC savait que celle-ci comptait un grand nombre de très petits producteurs, élevant moins de dix agneaux par an. En conséquence, elle a choisi d'envoyer le questionnaire aux plus gros producteurs, sachant par expérience qu'il était très peu probable d'obtenir des réponses de la part d'un grand nombre de très petits producteurs. L'ITC a donc retenu les plus gros producteurs figurant sur la liste de tous les producteurs, en se basant sur le niveau des subventions qu'ils avaient reçues au titre de la Loi sur la laine.

¹¹¹ Rapport de l'ITC, pages II-14 et II-24.

¹¹² Rapport de l'ITC, pages II-14, n. 48 et II-15, n. 57.

¹¹³ Rapport de l'ITC, page II-15, n. 63.

103. Tous les éleveurs des États-Unis étaient associés aux requérants, puisque tout bénéficiaire de versements au titre de la Loi sur la laine était automatiquement membre de l'association requérante.¹¹⁴ L'ITC ne pouvait donc pas envoyer de questionnaire à des éleveurs "non associés". Seuls quelques éleveurs ont été désignés nommément comme requérants, étant donné que la grande majorité des éleveurs qui ont reçu le questionnaire étaient des entreprises n'ayant pas, à notre connaissance, d'opinion particulière sur la procédure en matière de sauvegardes.

104. On trouvera une description de la décision de l'ITC relative à la sélection des 110 destinataires des questionnaires à la page I-17 du rapport de l'ITC. Pour les trois autres segments de la branche, l'ITC a sélectionné les destinataires du questionnaire sur la base des noms et des adresses communiquées par les requérants dans leur requête, conformément au Règlement 19 CFR, § 206.14 b) 3) de l'ITC.¹¹⁵ Ce règlement prescrit que la requête doit contenir les noms et adresses de tous les producteurs de l'article considéré qui sont connus du requérant (c'est-à-dire, pas seulement ceux qui soutiennent la requête), dans la mesure où ces informations peuvent être obtenues auprès de sources privées ou publiques.

105. On trouvera des renseignements relatifs à la décision prise par l'ITC de retenir au moins les neuf éleveurs dont le nom était cité dans la requête à la page II-13 du rapport de l'ITC; des renseignements sur sa décision d'envoyer le questionnaire à 17 conditionneurs à la page II-14, et sur sa décision d'envoyer des questionnaires à 16 dépeceurs à la page II-15 du même rapport.

Question 16

Les États-Unis considèrent-ils que, dès lors que l'ITC fait une enquête par questionnaire et reçoit quelques réponses, elle peut se fonder sur ces réponses, quel que soit le pourcentage de la production totale représenté par les entreprises qui ont répondu? Ou y aurait-il des circonstances dans lesquelles le taux de réponse aux questionnaires et/ou le pourcentage de la branche de production couvert par le questionnaire ne représenteraient pas une proportion majeure de la production de la branche? Dans cette dernière hypothèse, quelles seraient ces circonstances et cette situation s'est-elle déjà produite? Veuillez donner des explications.

Réponse 16

106. Rien dans l'Accord n'indique que l'autorité compétente ne devrait pas prendre de décision simplement parce qu'elle n'a pas pu obtenir de réponses à un questionnaire provenant d'un pourcentage particulier de producteurs dans une branche où la production est très dispersée. De fait, rien dans l'Accord n'impose à cette autorité d'envoyer un questionnaire. Ainsi, la part de la production nationale que reflètent les réponses au questionnaire ne contribue pas à déterminer si l'autorité peut ou doit poursuivre son enquête. L'article 4:2 a) de l'Accord oblige un membre à "évaluer tous les facteurs pertinents de nature *objective* et quantifiable"¹¹⁶ (pas d'italique dans le texte), mais il ne précise pas les modalités de cette évaluation. Il ne prescrit pas à l'autorité de suivre une approche particulière, ni même ne se réfère au terme "questionnaire". Par conséquent, rien dans l'Accord n'empêche l'autorité, dans son évaluation des facteurs pertinents, de se fonder entièrement sur des données collectées par un autre organisme public, ou sur des renseignements fournis par les parties intéressées. Par conséquent, l'envoi d'un questionnaire n'est que l'une des méthodes que l'autorité peut

¹¹⁴ L'association requérante, l'Association américaine des éleveurs d'ovins (ASI) est une fédération qui regroupe les 50 associations d'État d'éleveurs et d'éleveurs d'agneaux, représentant les producteurs d'ovins américains (environ 75 000). Ces membres représentent donc pratiquement 100 pour cent de la production américaine d'agneaux vivants. Voir *Petition For Relief From Imports of Lamb Meat Under Section 201 of the Trade Act of 1974*, 30 septembre 1998, 5, pièce n° 38 des États-Unis ci-jointe.

¹¹⁵ Pièce n° 39 des États-Unis, ci-jointe.

¹¹⁶ Accord sur les sauvegardes, article 4:2 a).

choisir, mais n'est pas obligée de choisir, pour obtenir des données. Dans la mesure où les renseignements évalués sont objectifs et/ou l'autorité a mené une analyse objective, celle-ci a rempli ses obligations.

107. Bien que dans la plupart des enquêtes, l'ITC s'efforce d'envoyer un questionnaire à tous les producteurs connus, cette approche est impossible quand la branche nationale comprend un très grand nombre de petits producteurs. Par ailleurs, dans des branches où la production est dispersée, il peut être impossible d'établir, dans des délais raisonnables, des communications directes avec une large proportion des producteurs dans la mesure où aucun producteur, ou aucun groupe de producteurs qu'il est possible d'atteindre sans trop de difficultés, ne représente une part significative de la production. Dans une telle situation, l'ITC compare – comme elle l'a fait en ce qui concerne le segment des éleveurs de la branche considérée – des renseignements obtenus de plusieurs sources afin de s'assurer que les informations sur lesquelles elle s'appuie sont suffisamment représentatives pour tirer des conclusions objectives sur l'ensemble de la branche. Une telle approche est entièrement conforme aux prescriptions de l'article 4:2 a).

108. L'utilisation des termes "proportion majeure" qui figurent dans la définition de la branche nationale de production de l'article 4:1 c) de l'Accord n'affecte en rien cette analyse. Premièrement, c'est l'article 4:2 a), et non pas la définition de la "branche de production nationale" qui détermine les critères appliqués dans les enquêtes. Comme on l'a indiqué plus haut, aux termes de l'article 4:2 a), il est suffisant que les facteurs pertinents soient évalués sur une base "objective", le critère est satisfait quand les conclusions sont établies sur la base d'un ensemble ou d'ensembles de données pour lesquelles l'autorité compétente a raisonnablement établi qu'elles n'étaient pas biaisées et qu'elles fournissaient une base raisonnable, sur laquelle se fonder pour tirer des conclusions relatives à l'ensemble de la branche de production. Deuxièmement, même si, bien que l'Accord n'oblige pas les autorités à envoyer de questionnaire, l'article 4:1 c) suggère bien d'envoyer le questionnaire à un nombre minimum de producteurs, les termes "proportion majeure" ne sont pas définis. Ils sont précédés de l'article indéfini "une" (par opposition à l'article défini "la"), ce qui indique qu'"une proportion majeure" signifie "moins de 50 pour cent". Sauf à indiquer que cette proportion peut être inférieure à 50 pour cent, ces termes n'établissent pas de pourcentage fixe.

109. La souplesse avec laquelle ces termes peuvent être interprétés donne à penser que le pourcentage qui constituerait une proportion majeure pourrait être différent dans une branche où la production est fortement dispersée et dans une branche où elle est fortement concentrée. Si cela n'était pas le cas, l'Accord sur les sauvegardes permettrait d'accorder une protection dans une branche où la production est fortement concentrée mais non dans les branches où s'exerce probablement la concurrence la plus vive. Il s'agirait là d'un résultat pervers sur le plan économique et contraire à l'objectif exprès de l'Accord qui est "d'accroître plutôt que limiter la concurrence sur les marchés internationaux". Par ailleurs, l'Accord ne suggère pas d'étendre le champ des enquêtes afin d'obtenir un certain pourcentage fixe de réponses au questionnaire comme l'a rappelé l'Organe d'appel, les sauvegardes établies au titre de l'article XIX du GATT sont conçues pour remédier à des situations "d'urgence". Ces enquêtes ne peuvent être prolongées en vue d'atteindre un degré idéal de couverture des données fixé à l'avance. Sur ces bases, pour déterminer si l'enquête est adéquate, il faut donc apprécier si l'autorité compétente a mené une enquête raisonnablement conçue de façon à obtenir des renseignements objectifs sur l'ensemble de la branche de production.

110. Enfin, dans la présente affaire, il est également important de relever qu'aucune des entreprises ayant répondu aux questionnaires de l'enquête, et qui, en vertu d'une ordonnance conservatoire, avaient accès aux données non traitées tirées des réponses au questionnaire envoyé aux éleveurs n'a fait valoir que les données étaient biaisées et rendaient compte de façon inexacte de la situation des éleveurs.¹¹⁷ Au contraire, les représentants de ces parties ont prié l'ITC de faire fond sur ces données.

¹¹⁷ Rapport de l'ITC, page I-17.

Un des objectifs manifestes de l'article 3:1, qui prescrit que les autorités doivent donner aux parties intéressées la possibilité de présenter des éléments de preuve et de faire connaître leurs vues, et notamment de répondre aux exposés d'autres parties, est de contribuer à assurer que l'autorité, en prenant connaissance des vues divergentes, dispose d'un tableau objectif des données qui lui sont fournies. Lorsque les parties intéressées conviennent que les renseignements dont dispose l'autorité sont objectifs, cette dernière devrait pouvoir faire fond sur ces renseignements.

La mesure imposée par le Président des États-Unis, qui est différente de celle qui avait été recommandée par l'ITC, est-elle compatible avec les obligations contractées par les États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994?

Question 17

Le Groupe spécial peut-il raisonnablement supposer que la mesure corrective qui a été recommandée au Président par la pluralité (majorité relative) des commissaires de l'ITC est suffisante pour empêcher le dommage grave et pour faciliter l'ajustement? Dans la négative, pourquoi pas? Dans l'affirmative, pour quelles raisons le Président a-t-il décidé de ne pas adopter la recommandation de l'ITC? Veuillez fournir les éléments factuels et les raisons invoquées à l'appui de la mesure effectivement appliquée aux termes de la première phrase de l'article 5:1.

Réponse 17

Recommandation de la pluralité

111. Le Groupe spécial ne peut pas raisonnablement supposer que la mesure corrective recommandée par la pluralité, si elle était appliquée, serait suffisante pour éviter un dommage grave et faciliter l'ajustement. Ni la loi des États-Unis, ni l'Accord sur les sauvegardes ne permettent d'étayer une telle supposition. Par ailleurs, le fait que les six commissaires de l'ITC se soient partagés en trois groupes sur la question de la mesure corrective démontre que l'on ne peut présumer que la recommandation de la pluralité est adéquate.

112. L'intention de la Loi des États-Unis n'est pas de faire de la recommandation de l'ITC concernant la mesure corrective une décision définitive, établissant la suffisance de la mesure corrective. La section 203 a) 2) A) de la Loi sur le commerce extérieur de 1974, telle que modifiée, dispose que le Président doit prendre en compte la recommandation de l'ITC (ainsi que d'autres facteurs énumérés) pour déterminer quelle peut être la mesure corrective appropriée. Mais il ne lui fait obligation d'adopter cette recommandation, ni même d'y attacher du poids. Le Président est libre d'appliquer une mesure corrective différente ou de n'en appliquer aucune. La même disposition de la Loi stipule également que le Président doit prendre en compte *le rapport* de l'ITC dans l'élaboration de la mesure corrective. Ce qui signifie que le Président doit examiner les constatations de l'ITC relatives au dommage et à la causalité, et non pas seulement sa recommandation relative à la mesure corrective, et formuler ses propres conclusions sur la mesure corrective qui serait la mieux adaptée, compte tenu de ces constatations.

113. La mesure corrective recommandée par la pluralité ne représentait l'opinion que de trois des six commissaires de l'ITC. Les trois autres commissaires ont recommandé des mesures correctives différentes, et chacun d'entre eux a conclu que la mesure corrective recommandée par la pluralité ne suffirait pas à prévenir le dommage grave et faciliter l'ajustement. Chacun des six commissaires a considéré qu'une mesure de protection des importations d'une durée de quatre ans était requise. Le président a décidé d'appliquer une mesure de protection de trois ans et un jour.

114. Les trois recommandations relatives à la mesure corrective faisaient également diverses suggestions en ce qui concerne les mesures nationales d'assistance appropriées. Les mesures d'assistance nationale que le Président a au bout du compte accordées étaient différentes de ces recommandations. Au moment où ils ont formulé leurs recommandations relatives à la mesure corrective, les commissaires ne savaient pas quel niveau d'aide le Président accorderait et n'ont donc pas ajusté (et n'ont pu ajuster) leurs recommandations relatives à la protection des importations de façon à prendre en compte ce niveau d'aide.

115. La pluralité de l'ITC a apparemment considéré que maintenir les importations à leur niveau le plus élevé (celui de 1998) n'entraînerait pas de nouveaux dommages et permettrait à la branche de production de se remettre du dommage qu'elle avait déjà subi. Cependant, l'analyse du dommage effectuée par l'ITC donne à penser que la branche de production avait déjà subi des dommages de plus en plus graves du fait des importations pendant l'année 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 et la pluralité n'a pas expliqué pourquoi le dommage ne continuerait pas à s'aggraver si les importations se poursuivaient au niveau de 1998, ou comment, si le dommage que subissait la branche de production restait au même niveau, celle-ci pourrait retrouver sa compétitivité. Les trois autres commissaires ont examiné certains éléments de preuve et ont conclu que la branche de production *subirait* un dommage grave si les importations étaient maintenues à leur niveau de 1998.¹¹⁸ Le Président était fondé à conclure que les opinions exprimées par ces trois commissaires étaient correctes.

116. Ni l'Accord sur les sauvegardes, ni l'article XIX du *GATT de 1994* ne font obligation à l'autorité compétente de recommander une mesure corrective, et il n'y a donc pas de fondement juridique qui impose à un Membre d'adopter une telle recommandation. Aux termes de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, il incombe à chaque Membre de choisir et d'imposer une mesure corrective. Établir une règle qui ferait, dans tous les cas, obligation à un Membre, d'imposer une mesure d'une importance inférieure ou égale à celle de la mesure corrective recommandée par l'autorité compétente pourrait conduire les Membres à révoquer le mandat confié à leurs autorités compétentes dans ce domaine, et donc à se priver de l'avis motivé de ces autorités.

117. Enfin, si l'on devait considérer les opinions des autorités compétentes comme étant définitives aux fins de l'appréciation du degré de mesure corrective requis dans une affaire particulière, cela signifierait que l'application de la recommandation des autorités compétentes serait présumée conforme à l'article 5:1. Cela pourrait conduire les Membres à appliquer des mesures de sauvegarde inadéquates ou excessives.

Fondement de la mesure de sauvegarde des États-Unis

1. Observations liminaires

118. Avant de traiter de la base factuelle et du raisonnement qui étayent la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis, nous voudrions formuler deux observations préliminaires. Premièrement, si nous sommes heureux de répondre à la question du Groupe spécial, nous aimerions rappeler que c'est à la Nouvelle-Zélande et à l'Australie qu'il incombe de fournir les éléments qui établissent *prima facie* que la mesure de sauvegarde des États-Unis ne respecte pas les prescriptions de l'article 5:1, et non pas aux États-Unis de prouver que la mesure *respecte bien* ces prescriptions. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ayant pas fourni ces éléments, les États-Unis ne sont tenus ni d'apporter des éléments de preuve ni d'invoquer les raisons justifiant la compatibilité de la mesure avec les dispositions de l'article 5:1.

¹¹⁸ Rapport de l'ITC, page I-40, page I-49.

119. Deuxièmement, dans son évaluation de la compatibilité de la mesure avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX, le Groupe spécial doit rejeter les requêtes de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie visant à donner une interprétation "étroite" ou "stricte" des termes et dispositions pertinents. Leurs arguments, qui sont fondés sur la soi-disant nature "exceptionnelle" des mesures correctives en matière de sauvegardes, ne tiennent pas compte de l'avertissement donné par l'Organe d'appel dans l'affaire *Hormones* (paragraphe 104) selon lequel le fait de qualifier une disposition conventionnelle ou d'exception:

"ne justifie pas en soi une interprétation "plus stricte" ou "plus étroite" de cette disposition que ne le justifierait l'examen du sens ordinaire du libellé du traité considéré dans le contexte et à la lumière de l'objet et du but de ce dernier ou, autrement dit, en appliquant les règles normales d'interprétation des traités."¹¹⁹

120. De fait, l'Organe d'appel n'a pas qualifié l'article XIX d'"exception". Il énonce au contraire un droit que les Membres peuvent invoquer dans des circonstances exceptionnelles. Lorsque les Membres ont satisfait aux conditions nécessaires à l'application des mesures de sauvegarde, une interprétation excessivement stricte ou étroite de l'article 5:1 risquerait de rendre ces mesures inefficaces et de compromettre ainsi l'application de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes.

2. Examen de la mesure de sauvegarde des États-Unis

121. Avant d'examiner la mesure de sauvegarde elle-même, il est utile de rappeler les diverses recommandations que l'ITC a fait parvenir au Président en matière de mesure corrective. Premièrement, la pluralité des commissaires a recommandé de fixer un contingent tarifaire d'une durée de quatre ans, avec un droit *ad valorem* de 20 pour cent sur les importations au-delà du seuil de 78 millions de livres au cours de la première année (représentant approximativement les niveaux de l'année 1998), un droit de 17,5 pour cent *ad valorem* sur les importations au-delà du seuil de 81,5 millions de livres au cours de la deuxième année, et un droit de 15 pour cent et de 10 pour cent *ad valorem*, au cours des troisième et quatrième années, respectivement, sur les importations au-delà du seuil fixé pour la deuxième année.¹²⁰

122. La pluralité estimait que cette mesure corrective accroîtrait les recettes de la branche de production au cours de la première année et qu'un tel degré de protection des importations, combiné à une aide à l'ajustement, donnerait à la branche de production le temps d'accroître sa compétitivité.¹²¹ La pluralité n'a pas expliqué comment le maintien des importations de viande d'agneau à des niveaux records entraînerait des recettes plus élevées pour la branche de production nationale.

123. Les trois commissaires restants ont recommandé deux mesures de sauvegarde différentes pour faire face à la menace de dommage grave. Deux commissaires ont recommandé que le Président augmente le taux de droits de douane applicable à *toutes* les importations de viande d'agneau pendant quatre ans, en le portant à 22 pour cent *ad valorem* au cours de la première année, 20 pour cent *ad valorem* la deuxième année, 15 pour cent *ad valorem* la troisième année, et 10 pour cent *ad valorem* la quatrième année.¹²²

124. Ces commissaires ont indiqué que la baisse des prix intérieurs de la viande d'agneau constituait la principale menace causée par la poussée des importations et ont conclu que l'un des "objectifs-clés" d'une mesure corrective adéquate devait être de porter les prix à un niveau supérieur

¹¹⁹ *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, Rapport de l'Organe d'appel, 16 janvier 1998, paragraphe 104.

¹²⁰ Rapport de l'ITC, page I-29.

¹²¹ Rapport de l'ITC, page I-36.

¹²² Rapport de l'ITC, page I-39.

au niveau alors pratiqué. De l'avis de ces commissaires, "la branche subirait un dommage grave causé par les importations si les niveaux des importations et des prix restaient aux niveaux actuels, même en l'absence de nouvelles baisses des prix".

125. Les deux commissaires ont estimé que l'application des mesures correctives qu'ils proposaient entraînerait une augmentation des prix d'environ 17 pour cent au cours de la première année d'application de la mesure corrective, tandis que le volume des importations s'abaisserait à un niveau s'établissant entre celui des importations de 1997 et celui des importations de 1998. Ils prévoyaient que la mesure corrective qu'ils proposaient permettrait à la branche de production nationale d'augmenter la production grâce à l'augmentation des prix et de produire plus de viande d'agneau à un prix donné grâce à des gains d'efficacité. Ils prévoyaient également que la mesure corrective aurait pour résultat la stabilité des prix à long terme et contribuerait à la stabilité (sinon à l'augmentation) de la demande.

126. Le sixième commissaire a recommandé d'appliquer des contingents sur une période de quatre ans, ce qui, à son avis, contribuerait à restaurer la rentabilité de la branche en limitant les importations à leur niveau moyen de la période qui a précédé celle de la poussée.¹²³ Il a proposé un contingent initial de 52 millions de livres (soit le niveau moyen des importations au cours de la période 1995-1997), et des augmentations allant jusqu'à 56, 61 et 70 millions de livres, de la seconde à la quatrième année, respectivement.¹²⁴ De l'avis de ce commissaire, la mesure corrective recommandée par la pluralité n'aurait pratiquement aucun impact sur la branche de production nationale au cours des quatre ans parce qu'elle ne limiterait les importations au niveau de 1998 que pendant un an, et leur permettrait ensuite de progresser, selon les augmentations prévues.¹²⁵ De l'avis de ce commissaire, la mesure tarifaire proposée par les deux autres commissaires n'apporterait pas la protection requise pour faciliter l'ajustement de la branche de production.

127. Les paragraphes précédents montrent que les six commissaires de l'ITC ont tous examiné les mêmes résultats de l'enquête et ont cependant proposé des mesures correctives très différentes. La pluralité des commissaires a proposé un contingent tarifaire, deux commissaires ont recommandé un droit de douane pur et simple et le dernier une restriction quantitative. Les niveaux des tarifs et des contingents proposés dans le cadre de ces mesures variaient considérablement. De fait, le seul dénominateur commun de ces trois propositions est l'application, pendant quatre ans, de mesures de protection à l'encontre des importations, assorties de mesures internes d'aide à l'ajustement.

128. Ainsi, alors que les trois recommandations formulées visaient à obtenir le même résultat (prévenir le dommage grave et faciliter l'ajustement), les commissaires différaient sur les mesures minimums qui étaient nécessaires pour obtenir ce résultat. Ces différences d'opinion montrent bien que les décisions concernant l'application des mesures de sauvegarde ne sont pas réductibles à des formules mathématiques, mais se fondent plutôt sur un ensemble d'analyses, de jugement, de prévisions et de préférences en matière de politiques publiques.

129. Dans tout cas donné, il existe probablement une large gamme d'options raisonnables relatives aux mesures de protection, entre lesquelles un Membre peut choisir. La mesure que ce Membre choisira finalement d'appliquer reflétera ses vues sur un grand nombre de considérations, y compris la nature du dommage qu'a subi la branche de production, les aspects du dommage auxquels les Membres considèrent qu'il est le plus important d'apporter remède, les prévisions concernant les effets probables des différentes sortes de mesures, périodes considérées et niveaux de protection, la façon dont les différentes mesures interagiront avec les mesures de protection internes considérées, les

¹²³ Rapport de l'ITC, page I-48.

¹²⁴ Rapport de l'ITC, page I-47.

¹²⁵ Rapport de l'ITC, page I-49.

facteurs affectant les perspectives à court terme de la branche, les tendances macro-économiques, les effets des différentes mesures sur les industries de consommation, et ainsi de suite.

130. La mesure de sauvegarde que les États-Unis ont finalement appliquée aux importations de viande d'agneau est le produit d'un processus de décision de ce type. Il convient donc de la mettre en perspective et de considérer qu'elle tient compte de l'éventail des vues exprimées par les six commissaires de l'ITC.

131. Dans sa forme, la mesure de sauvegarde est plus proche de la recommandation formulée par la pluralité des commissaires dans la mesure où elle applique un contingent tarifaire et fixe le niveau du contingent à un niveau approximativement équivalent à celui des importations de 1998. Toutefois, elle diffère de cette recommandation à deux égards.

132. Tout d'abord la mesure a une durée d'application de trois ans, et non de quatre. À cet égard, elle est nettement moins restrictive que la recommandation de la pluralité.

133. Deuxièmement, contrairement à la recommandation de la pluralité, la mesure établit des droits applicables dans le cadre du contingent. Les six commissaires de l'ITC avaient déterminé que les bas prix étaient l'une des principales raisons de la mauvaise santé financière de la branche.¹²⁶ L'ITC a en particulier constaté que la dégradation de la situation financière de la branche était principalement imputable à la baisse des prix¹²⁷ et que, par conséquent, les entreprises de la branche avaient eu du mal à dégager les capitaux nécessaires au financement de la modernisation de leurs installations et leurs équipements.¹²⁸ La recommandation de pluralité visait à plafonner les importations de la première année au niveau de 1998, puis à les augmenter progressivement au cours des trois années suivantes. De l'avis de la pluralité, le plafonnement des importations permettrait à la branche de production nationale d'obtenir des revenus plus élevés. Mais elle n'a pas expliqué comment ces revenus pourraient s'accroître, étant donné qu'au niveau des importations de 1998, la branche avait subi une menace de dommage grave.

134. La mesure de sauvegarde vise à obtenir le même résultat – mais d'une façon plus plausible. En particulier, la mesure a pour effet d'élever les droits de douane perçus sur les importations entrant dans le cadre du contingent dans le but d'entraîner une légère augmentation des prix à court terme.¹²⁹ Elle est donc conçue de façon à assurer une protection limitée contre les prix bas, pour que la branche puisse redevenir profitable. Cela est compatible tant avec l'objectif de prévenir le dommage grave qu'avec celui de faciliter l'ajustement de la branche face à la concurrence des importations.

135. Compte tenu de l'application d'un droit de douane hors contingent élevé, il est probable que les importations ne dépasseront pas leur niveau de 1998 (soit le niveau le plus élevé jamais atteint) au cours de la première année d'application des mesures de protection.¹³⁰ L'ITC a conclu que l'augmentation des importations de viande d'agneau avait eu pour effet direct de soustraire une part de marché aux producteurs nationaux et que ces importations auraient probablement un effet négatif sur les expéditions, les prix et les résultats financiers de la branche de production.¹³¹ Trois des six

¹²⁶ Rapport de l'ITC, pages I-23 et I-24.

¹²⁷ Rapport de l'ITC, page I-20.

¹²⁸ Rapport de l'ITC, page I-21.

¹²⁹ Voir la première communication écrite des États-Unis, paragraphe 217.

¹³⁰ Les commissaires Miller et Hillman étaient d'avis que la branche de production nationale subirait un grave dommage causé par les importations si les niveaux des importations et des prix étaient maintenus à leur niveau d'alors, même en l'absence d'une nouvelle baisse des prix. Rapport de l'ITC, page I-40. De même, le commissaire Koplán était d'avis qu'une mesure maintenant les niveaux d'importation existants ne permettrait pas de prévenir la menace de dommage grave, et permettrait encore moins à la branche d'opérer un ajustement positif afin de se préparer à faire face à la concurrence des importations. *Idem*, page I-49.

¹³¹ Rapport de l'ITC, page I-24.

commissaires ont estimé que la branche de production des États-Unis subirait un dommage grave si les importations et les prix restaient à leur niveau de 1998, même en l'absence de nouvelles baisses des prix.¹³² L'effet global qui est attendu de la mesure de sauvegarde est une légère réduction des importations par rapport à leurs niveaux de 1998, suivi d'une augmentation au cours des années 2 et 3 au fur et à mesure de l'accroissement des contingents.

136. Les États-Unis ont accompagné la mesure de sauvegarde d'un important programme fédéral d'aide financière et réglementaire, visant à faciliter l'ajustement de la branche grâce à l'octroi d'un financement à hauteur de 100 millions de dollars pour la promotion commerciale, l'amélioration des produits et de la production, la recherche de base sur les ovins, ainsi qu'un programme d'écoulement des excédents d'agneau. La moitié de ce montant de 100 millions est mise à la disposition de la branche de production au cours de la première année.

137. En résumé, la mesure de sauvegarde des États-Unis est à la mesure des objectifs fixés dans cette affaire, qui sont de prévenir la menace de dommage grave et de faciliter l'ajustement de la branche. Par sa forme et par sa portée, cette mesure est semblable à la mesure corrective proposée par la pluralité des commissaires de l'ITC, à cela près qu'elle y ajoute une mesure destinée à combattre à court terme les prix bas, qu'avait omise la pluralité. Elle vise à combattre le haut niveau des importations et le bas niveau des prix, dont l'ITC a déterminé qu'ils étaient responsables de la menace de dommage grave que subissait la branche de production nationale de viande d'agneau.

138. La mesure permet d'éviter l'imposition uniforme de droits de douane élevés que deux commissaires ont proposée et ainsi le risque que l'augmentation de prix qu'elle aurait entraînée ne réduise considérablement la consommation intérieure. En outre, comme on l'a noté plus haut, ces commissaires ont estimé que les droits de douane proposés auraient pour effet d'abaisser les volumes d'importation à un niveau s'établissant entre ceux de 1997 et de 1998. Au contraire, il était prévu que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis entraînerait une réduction des importations plus modeste.¹³³ En outre, la mesure de sauvegarde évite de recourir à la réduction substantielle des quantités importées proposée par le sixième commissaire.

139. La mesure de sauvegarde est totalement dégressive, les niveaux de droit de douane s'abaissant et les niveaux des contingents s'élevant au cours de la deuxième et de la troisième année. La mesure corrective a une durée d'application de trois ans, soit un an de moins que la durée proposée par chacune des trois recommandations formulées par l'ITC. Étant donné sa durée relativement courte, le degré de restriction commerciale que comporte la mesure n'est pas supérieur au minimum nécessaire pour que certains producteurs au moins retrouvent une certaine rentabilité au cours de cette période.

Question 18

Dans *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a déclaré que l'article 5:1 n'oblige pas un Membre à expliquer, au moment de la détermination, pourquoi la mesure de sauvegarde retenue était nécessaire à moins qu'il ne s'agisse d'une restriction quantitative qui a pour effet de ramener les quantités importées au-dessous de la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives.

- a) **Quelle est l'implication de cette décision dans le cas de l'imposition d'un contingent tarifaire?**

¹³² Rapport de l'ITC, pages I-40, I-49.

¹³³ Voir la première communication écrite des États-Unis, paragraphe 219.

Réponse 18 a)

140. L'implication de la décision de l'Organe d'appel est qu'il n'est pas nécessaire de justifier à l'avance l'application d'un contingent tarifaire et donc qu'il n'est pas nécessaire de justifier le contingent tarifaire appliqué ici.

141. Dans *Corée – Produits laitiers* (paragraphe 100), l'Organe d'appel a rejeté la constatation générale du Groupe spécial selon laquelle les Membres qui appliquent des mesures de sauvegarde sont tenus, dans leurs recommandations ou déterminations concernant l'application d'une mesure de sauvegarde, d'expliquer comment ils ont pris en considération les faits portés à leur connaissance et pourquoi ils ont conclu, au moment de la décision, que la mesure devant être appliquée était nécessaire pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement. L'Organe d'appel a constaté (paragraphe 99) que l'article 5:1 n'est pas obligé de justifier une mesure de sauvegarde autre qu'une restriction quantitative qui ramène les quantités importées au-dessous de la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives.

142. Dans les contingents tarifaires, le droit de douane est appliqué à des taux différents sur la base du niveau des importations.¹³⁴ Les contingents tarifaires ne sont pas des restrictions "quantitatives" au sens où ce terme est entendu dans la pratique du GATT, qui a établi une distinction entre les deux. Un bon exemple de cette différence est donné par les dispositions de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC relatives à l'établissement des tarifs.¹³⁵ Une des principales raisons d'être de cet accord était de prescrire la transformation des restrictions quantitatives en contingents tarifaires et d'établir une distinction entre les deux, en ce qui concerne les obligations de l'OMC. De la même façon, quand les rédacteurs de l'article XIII du GATT (qui régit l'administration des restrictions quantitatives) ont cherché à appliquer ces provisions non seulement aux restrictions quantitatives mais également aux contingents tarifaires, ils se sont sentis obligés de l'expliquer dans le dernier paragraphe de cet article.¹³⁶ Comme il est entendu dans la pratique du GATT que les contingents tarifaires et les restrictions quantitatives sont des mesures de type différent, l'obligation faite par l'article 5:1 de justifier des restrictions quantitatives qui ramènent les quantités importées au-dessous de la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives ne s'applique pas aux contingents tarifaires.

143. De toute façon, même s'il *existait* une telle obligation en matière de contingents tarifaires, il ne serait pas nécessaire de justifier le contingent tarifaire appliqué en l'espèce car le montant du contingent tarifaire d'importations est fixé à 31 851 151 kg au cours de la première année d'application des contingents, soit un niveau sensiblement supérieur à la moyenne 1995-1997 (environ 21 387 924 kg)¹³⁷, tandis que les niveaux fixés pour la deuxième et troisième année d'application de la mesure corrective sont encore plus élevés. En outre, si l'on exclut la poussée des importations de l'année 1997 sous prétexte qu'elle n'est pas représentative, la moyenne des trois dernières années représentatives (1994-1996) n'est que 18 701 821 kg. La décision de l'Organe d'appel dans *Corée – Produits laitiers* (paragraphe 99) devrait donc être concluante sur ce point: "Un Membre n'est pas tenu de démontrer dans ses recommandations et déterminations la nécessité d'une mesure sous la

¹³⁴ Selon les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'allèguent pas que la deuxième phrase de l'article 5.1 s'applique dans la présente affaire.

¹³⁵ Voir l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, article 4:2 et n. 1.

¹³⁶ Dans *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a noté (paragraphe 96) que l'obligation qui est faite à un Membre d'appliquer une mesure "proportionnée aux objectifs" s'applique "quelle que soit la forme particulière qu'une mesure de sauvegarde peut prendre qu'elle prenne la forme d'une restriction quantitative, d'un droit de douane ou d'un contingent tarifaire". (pas d'italique dans l'original) Cela montre à nouveau que l'Organe d'appel établit une distinction entre restrictions quantitatives et contingents tarifaires.

¹³⁷ Rapport de l'ITC, page II-19.

forme d'une restriction quantitative qui respecte "la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles".

- b) **En quoi la décision de l'Organe d'appel relative à l'article 5:1 se rapporte-t-elle i) à l'article 3:1 qui prévoit la publication d'un rapport exposant les "constatations et les conclusions motivées (auxquelles les autorités compétentes sont arrivées) sur tous les points de fait et de droits pertinents", entre autres choses sur le point de savoir "si l'application d'une mesure de sauvegarde serait ou non dans l'intérêt public"; ii) à l'article 7:2 qui prescrit que les *autorités compétentes* doivent déterminer que la mesure de sauvegarde continue d'être nécessaire et que la branche de production procède à des ajustements avant que la mesure puisse être prorogée; et iii) l'article 12:2 qui prescrit que la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde doit être notifiée au Comité des sauvegardes?**

Réponse 18 b)

144. L'article 5:1 est la seule disposition de l'Accord sur les sauvegardes qui prescrit à un Membre de justifier par écrit la mesure de sauvegarde qu'il applique, et cela seulement dans le cas de certaines restrictions quantitatives qui ne sont pas pertinentes ici. Rien dans les articles 3:1, 7:2 ou 12:2 n'est contraire à la décision de l'Organe d'appel selon laquelle aucune justification supplémentaire n'est requise.

i) Article 3:1

145. La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont suggéré que l'article 3:1 fait obligation aux autorités compétentes de justifier, dans les rapports qu'ils sont tenus de publier aux termes de cet article, la mesure de sauvegarde qu'un Membre choisit finalement d'appliquer. Les sujets des rapports auxquels il est fait référence dans l'article 3:1 sont les constatations et conclusions formulées par les autorités compétentes sur la base de l'enquête qu'elles ont conduite en application de cet article.

146. La première phrase de l'article 3:1 montre clairement qu'un Membre ne peut appliquer une mesure de sauvegarde qu'*après* l'achèvement de l'enquête menée par les autorités compétentes de ce Membre:

Un Membre ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde qu'à la suite d'une enquête menée par les autorités compétentes de ce Membre ...

147. Comme l'enquête doit être achevée avant que le Membre n'applique une mesure de sauvegarde, les autorités compétentes ne seraient pas en mesure de connaître – et encore moins de justifier – la mesure de sauvegarde que le Membre décide finalement d'appliquer. De même, le Membre ne serait pas en mesure de décider quelle mesure de sauvegarde appliquer (le cas échéant) tant que les autorités compétentes n'ont pas fini leur enquête et n'ont pas présenté le rapport exposant sur quelles bases elles ont constaté le dommage ou la menace de dommage.¹³⁸ En outre, les autorités compétentes peuvent ne pas être en mesure de savoir, lorsqu'elles achèvent leur enquête, quel est le type de mesures d'aide que le Membre fournira à la branche de production nationale, et la nature de ces mesures d'aide aura probablement une incidence sur la décision que prendra le Membre en ce qui concerne l'adoption d'une mesure de sauvegarde appropriée. En conséquence, l'article 3:1 ne prescrit

¹³⁸ Dans ce contexte, il convient de noter que l'Accord sur les sauvegardes établit une distinction entre les "Membres" (qui appliquent les mesures de sauvegarde) et les autorités compétentes qui mènent l'enquête. Voir, par exemple, les références contenues dans les articles 2:1, 3:1 et 5:1.

pas, et ne pourrait pas prescrire – aux autorités compétentes – de justifier dans leurs rapports sur l'enquête les mesures que les Membres décideront finalement d'adopter.

148. L'article 3:1 établit les procédures qu'un Membre doit suivre avant d'appliquer une mesure de sauvegarde. Les autorités compétentes d'un Membre doivent mener une "enquête" qui doit respecter certains critères spécifiques de transparence et de régularité (avis public, audition, procédures de présentation des éléments de preuve et des réfutations, possibilité de se prononcer en faveur de, ou contre, l'application de la mesure de sauvegarde, etc). Le texte même de l'article 3:1 a pour objet d'établir les conditions de procédure qui sont nécessaires pour justifier l'application de la mesure de sauvegarde plutôt que la nature même de la mesure.

149. L'objet de l'enquête de l'autorité compétente est d'établir si les conditions d'application des mesures de sauvegarde, telles qu'elles sont décrites à l'article 2:1, puis développées à l'article 4:2 a) existent. L'article 2:1 fait obligation aux Membres d'avoir "déterminé" que certaines conditions sont réunies avant d'appliquer les mesures de sauvegarde. L'article 4:2 a) stipule clairement que "l'enquête" que les autorités compétentes sont tenues de mener doit déterminer si ces conditions existent:

Au cours de l'enquête visant à déterminer si un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave à une branche de production nationale au regard des dispositions du présent Accord, les autorités compétentes évalueront ...

150. Ainsi le contexte de l'article 3:1 montre clairement que l'enquête à laquelle il fait référence dans cet article ne porte pas sur la nature de la mesure de sauvegarde que le Membre adopte finalement, mais sur les conditions de procédure qui doivent être en premier lieu réunies pour appliquer la mesure de sauvegarde. Si les autorités compétentes satisfont aux conditions de fond et de procédure qui sont spécifiées aux articles 2:1, 3:1 et 4, elles ne sont pas tenues de fournir d'autre justification de l'application de la mesure de sauvegarde.

151. L'article 3:1 stipule que l'enquête menée par les autorités compétentes "comprendra ... des auditions publiques ou autres moyens appropriés par lesquels les importateurs ... pourraient présenter des éléments de preuve et leurs vues et ... entre autres choses sur le point de savoir si l'application d'une mesure de sauvegarde serait ou non dans l'intérêt public". Cette prescription ne signifie pas que les autorités compétentes soient tenues de justifier dans leur rapport la mesure que le Membre applique finalement. Dans sa seconde phrase, l'article 3:1 se réfère manifestement aux vues, sur le point de savoir si l'application "d'une mesure de sauvegarde" (pas d'italique dans l'original) est appropriée, plutôt que "la mesure de sauvegarde" elle-même.

152. La question de savoir si "l'intérêt public" serait servi par l'application d'une mesure de sauvegarde n'est qu'un autre aspect de l'enquête menée par l'autorité compétente sur la justification de l'application d'une quelconque mesure de sauvegarde. La deuxième phrase de l'article 3:1 prévoit que les autorités compétentes tiendront des auditions publiques sur la question de savoir si l'application d'une mesure de sauvegarde constituerait une bonne politique publique dans les circonstances considérées. L'article ne prescrit pas, et ne pourrait pas prescrire, aux autorités compétentes d'entendre les points de vue relatifs à la mesure de sauvegarde particulière que le Membre décide d'appliquer après l'achèvement de l'enquête menée par les autorités compétentes.

153. Les "points de fait et de droit" auxquels il est fait référence à l'article 3:1 sont ceux qui sont soulevés au cours de l'enquête menée par l'autorité compétente. Comme on l'a démontré plus haut, "l'enquête" concerne la question de savoir si l'accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale. L'enquête qui est prescrite aux termes de l'article 3:1 n'a pas à traiter de la question de la mesure de sauvegarde particulière que le

Membre devrait appliquer¹³⁹ et, comme on l'a démontré plus haut, l'autorité compétente n'est pas en position d'examiner la mesure que le Membre décide réellement d'adopter. Ainsi, les raisons qui conduisent le Membre à adopter la mesure de sauvegarde finale ne figurent pas parmi les "points de fait et de droit pertinents" que les autorités compétentes doivent inclure dans leur rapport aux termes de l'article 3:1. En tout état de cause, les considérations relatives à "l'intérêt public" sont des questions de politique publique, et non des points de droit ou de fait.

ii) Article 7:2

154. L'article 7:2, qui établit les conditions d'extension des mesures de sauvegarde, ne fait pas obligation aux Membres de justifier leurs mesures de sauvegarde. L'article 7:1 énonce la règle générale selon laquelle la période d'application de la mesure de sauvegarde ne doit pas dépasser quatre ans. Si le Membre souhaite proroger la mesure au-delà de cette période, l'article 7:2 impose une obligation supplémentaire, qui est que l'autorité compétente doit réexaminer la situation de la branche de production nationale. Même si on interprète l'article 7:2 comme obligeant les Membres à "justifier" l'*extension* de la mesure de sauvegarde, point que nous ne traitons pas ici, il ne crée pas l'obligation de justifier la mesure en elle-même.

155. Quand une autorité compétente détermine si la prorogation de la mesure est fondée aux termes de l'article 7:2, elle prévoit en substance les effets de l'abrogation de la mesure sur la branche de production nationale. Pour établir cette détermination, il n'est pas nécessaire que l'autorité compétente connaisse les raisons qui avaient conduit le Membre, quatre ans plus tôt, à retenir cette mesure particulière. Il lui suffit d'examiner la mesure corrective qui est déjà appliquée.

iii) Article 12:2

156. De même, rien dans l'article 12:2 ne donne à penser que les Membres sont tenus de justifier leurs mesures de sauvegarde. L'article 12:2 fait obligation aux Membres de communiquer au Comité "tous les renseignements pertinents, qui comprendront les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations, la désignation précise du produit en cause et de la mesure projetée, la date projetée pour l'introduction de la mesure, sa durée probable et le calendrier établi pour la libéralisation progressive". Les renseignements dont la liste figure dans l'article 12:2 sont tous de nature factuelle et n'appellent pas de jugement d'ordre juridique ou économique ou de conclusion du type de celle qui serait nécessaire pour justifier l'application d'une mesure de sauvegarde au titre de l'article 5:1.

157. Compte tenu des exemples figurant sur la liste, les "renseignements pertinents" que demande l'article 12:2 sont du type de ceux qui renseigneraient le Comité sur des *faits* particuliers découlant de l'enquête menée par l'autorité compétente (produit, élément de preuve de l'existence d'un dommage grave) ou de la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde (forme de la mesure, durée, etc.). Au contraire, une "justification" ne serait pas une description factuelle, mais plutôt une sorte d'argumentation. L'article 12:2 prescrit spécifiquement que les Membres doivent communiquer "des éléments de preuve" de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace d'un dommage grave, mais ne parle pas d'"éléments preuve" du respect des prescriptions de l'article 5:1. Cela donne à penser que les rédacteurs de ce texte n'ont pas considéré qu'une telle preuve serait "un renseignement pertinent" et vient à l'appui de la conclusion selon laquelle l'article 12:2 n'impose pas une prescription de justification.

¹³⁹ À cet égard, la pratique suivie par l'ITC, qui consiste à solliciter des points de vue du public sur la mesure corrective appropriée va au-delà des prescriptions de l'article 3:1.

- c) **À la lumière des prescriptions énoncées par l'Accord sur les sauvegardes en matière de transparence et de notification, qui, au minimum, s'appliquent à l'enquête, comment les États-Unis justifient-ils le point de vue qui semble être le leur, selon lequel l'Accord sur les sauvegardes ne contient pas effectivement de prescription relative à la transparence et aux explications en ce qui concerne l'application de l'article 5:1? Comment, de votre point de vue, la charge de la preuve doit-elle être attribuée au titre de l'article 5:1?**

Réponse 18 c)

158. Les États-Unis ne sont pas d'accord avec les prémisses de la première question du Groupe spécial. L'Accord sur les sauvegardes énonce bien des prescriptions en matière de transparence et d'explications concernant l'application de l'article 5:1, dans la mesure où l'article 12:2 fait obligation à un Membre qui notifie une mesure de sauvegarde de fournir "la désignation précise du produit en cause et de la mesure projetée, la date projetée pour l'introduction de la mesure, sa durée probable et le calendrier établi pour sa libéralisation progressive".

159. Cette condition de transparence marque un progrès important par rapport à la situation antérieure. Les obligations de notification faites au titre de l'article XIX du *GATT de 1947* étaient minimales, ne faisant guère obligation que "d'aviser" de l'intention de prendre une mesure au titre de l'article et de donner aux autres parties la possibilité de tenir des consultations. Il n'y avait bien sûr aucune obligation de notification pour ce qui était des mesures de la zone grise. L'Accord sur les sauvegardes traite de cette question en prescrivant un niveau de transparence minimum qui s'applique à *toutes* les mesures de sauvegarde.

160. De plus, la deuxième phrase de l'article 5:1 prescrit une obligation de justification pour certaines mesures de sauvegarde. L'article 5:2 b) fait de même en ce qui concerne l'attribution "sélective" des restrictions quantitatives. Que les rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes aient estimé nécessaire d'inclure ces obligations de justification particulière dans l'article 5 donne à penser qu'ils ont considéré qu'aucune autre disposition de l'Accord sur les sauvegardes n'imposait une obligation générale de justification.

161. Enfin, compte tenu de l'obligation qui est faite à l'article 3 de publier un rapport sur l'enquête menée par l'autorité compétente (qui doit inclure les constatations et les conclusions motivées sur les facteurs de dommage énumérés à l'article 4:2 c) et de l'obligation qui est faite à l'article 12:2 de donner une description précise de la mesure de sauvegarde, les Membres ne sont pas absolument obligés de justifier également par écrit leurs mesures de sauvegarde. La question de savoir si un Membre a appliqué une mesure de sauvegarde qui est proportionnée au dommage grave ou à la menace de dommage grave que les producteurs nationaux ont subi devrait pouvoir être tranchée par un examen de la mesure, à la lumière des constatations et des déterminations énoncées dans le rapport de l'autorité compétente.

162. En ce qui concerne la deuxième question du Groupe spécial, il est bien établi qu'il incombe au plaignant d'établir *prima facie* que les prescriptions d'un accord n'ont pas été respectées.¹⁴⁰ Par conséquent, dans la présente affaire, il incombe à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande de démontrer

¹⁴⁰ Voir le rapport de l'Organe d'appel dans *États-Unis – Chemises, chemisiers de laine* (paragraphe 16) (où il est dit que "il incombait à l'Inde de présenter des éléments de preuve et des arguments suffisants pour établir une présomption que la détermination faite par les États-Unis concernant la sauvegarde transitoire était incompatible avec les obligations qu'ils tenaient de l'article 6 de l'ATV. Une fois cette présomption établie, il appartenait alors aux États-Unis de présenter des éléments de preuve et des arguments pour la réfuter"). Voir également au paragraphe 17 du même document ("Nous comprenons au fait difficilement comment un système de règlement judiciaire pourrait fonctionner s'il reprenait l'idée que la simple formulation d'une allégation pourrait équivaloir à une preuve ...").

que la mesure de sauvegarde des États-Unis n'a *pas* été appliquée "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". Les États-Unis ont exposé leur point de vue sur le cadre analytique approprié en la matière au paragraphe 210 de leur première communication écrite. Si l'Australie et la Nouvelle-Zélande apportaient la preuve de leurs allégations, les États-Unis seraient alors obligés de faire valoir des preuves et des arguments afin de réfuter leurs allégations. En aucun cas cependant, les États-Unis ne sont obligés de "justifier" la mesure qu'ils appliquent. La Nouvelle-Zélande et l'Australie n'ont pas encore apporté la moindre preuve dans cette affaire, ce qui n'est pas surprenant compte tenu du caractère prudent de la mesure mise en place par les États-Unis.

163. L'argument de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande selon lequel les États-Unis étaient tenus de "justifier" leur mesure de sauvegarde constitue essentiellement une tentative inappropriée de renverser la charge de la preuve qui doit être apportée au titre de l'article 5:1 en la mettant à la charge des États-Unis. À cet égard, leur approche rappelle la conclusion du Groupe spécial dans l'affaire *Hormones*, selon laquelle l'Accord SPS attribuait la "charge de présentation" aux Membres qui imposent une mesure SPS. L'Organe d'appel (paragraphe 99 et suivants) a alors rejeté la conclusion du groupe spécial en invoquant le motif suivant:

nous ne voyons pas de lien nécessaire (c'est-à-dire logique) ou autre entre l'engagement des Membres de faire en sorte, par exemple, qu'une mesure SPS "ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux ..." et l'attribution de la charge de la preuve dans une procédure de règlement des différends. L'article 5:8 de l'Accord SPS n'est pas censé traiter des problèmes relatifs à la charge de la preuve; il ne vise pas une situation de règlement des différends ...¹⁴¹

164. De même que l'article 5:8 de l'Accord SPS, l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes "n'est pas censé traiter des problèmes relatifs à la charge de la preuve; il ne vise pas une situation de règlement des différends". C'est pourquoi les États-Unis soutiennent que la décision prise par l'Organe d'appel en ce qui concerne l'article 5:8 de l'Accord SPS est tout aussi valable en ce qui concerne l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Ainsi que l'Organe d'appel l'a déclaré dans l'affaire *États-Unis – Chemises et chemisiers de laine* (paragraphe 19) "une partie alléguant qu'il y a eu violation d'une disposition de l'Accord sur l'OMC par un autre Membre doit soutenir et prouver son allégation".

Question 19

Dans leur première communication écrite, aux paragraphes 210 et suivants, les États-Unis ont proposé d'appliquer un quadruple critère pour vérifier le respect des prescriptions de l'article 5:1 et appliquent d'emblée les trois premiers volets de ce critère à la mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau. Les États-Unis pourraient-ils compléter cette évaluation en appliquant le quatrième volet du critère, c'est-à-dire l'évaluation de la question de savoir "si la mesure, dans sa totalité, n'est pas plus restrictive que ce qui est nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement face à la concurrence des importations"? Où peut-on trouver, dans cette communication ou dans toute autre source publiée, des renseignements sur cette question, y compris, le cas échéant, sur la modélisation économique?

¹⁴¹ *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, WT/DS26/AB/R-WT/DS48/AB/R, rapport de l'Organe d'appel, 16 janvier 1998, paragraphe 102.

Réponse 19

165. Veuillez vous reporter à la réponse apportée à la question 17. Les États-Unis voudraient ajouter deux points supplémentaires en ce qui concerne les questions spécifiques posées ici.

166. Si l'article 5:1 interdit tout simplement aux Membres d'appliquer des mesures qui sont manifestement excessives, il ne peut être interprété comme imposant une obligation d'identifier et d'appliquer une mesure corrective en matière d'importations qui serait hypothétiquement parfaite. Parce qu'elle est une entreprise incertaine, dans laquelle les Membres sont appelés à faire des prévisions relatives aux effets économiques d'une mesure qui n'a pas encore été proposée, l'application d'une mesure de sauvegarde ne peut tout simplement être calibrée avec ce degré de précision. C'est ce qu'a reconnu le Comité qui a examiné l'application par les États-Unis d'une mesure de sauvegarde adoptée au titre de l'article 19 dans l'affaire *Chapeaux de feutre*:

[les autres membres du Groupe de travail ont] estimé qu'il était impossible de déterminer à l'avance et avec précision le niveau des droits à l'importation nécessaires pour permettre à une industrie américaine de soutenir la concurrence des fournisseurs étrangers dans les conditions actuelles de concurrence du marché américain et il leur est apparu souhaitable que le gouvernement américain réexaminât la situation périodiquement, compte tenu des conséquences que les taux des droits plus élevés actuellement en vigueur pourront exercer sur la situation économique.¹⁴²

167. Les observations formulées par le Groupe de travail sur l'impossibilité de prédire l'avenir avec un quelconque degré de précision soulèvent une autre question qui va à l'encontre d'une interprétation excessivement rigide de l'article 5:1: l'article 7:4 de l'Accord sur les sauvegardes fait obligation aux Membres de libéraliser progressivement leurs mesures de sauvegarde à intervalle régulier et, corollairement, de ne pas les augmenter – même si des événements ultérieurs à l'application de la mesure montrent que les mesures ne permettent pas de prévenir ou de porter remède au dommage grave et de faciliter l'ajustement. La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont instamment demandé que l'on interprète l'article 5:1 de façon à y voir une prescription qui ferait obligation aux Membres d'appliquer des mesures de sauvegarde théoriquement idéales, dans lesquelles la limitation des importations serait fixée à des niveaux situés juste au-dessous du seuil d'inefficacité. Une telle interprétation risquerait de compromettre l'objectif de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du *GATT de 1994* en supprimant la latitude dont les Membres ont besoin pour assurer que les mesures qu'ils appliquent aient une réelle chance de succès.

168. Enfin, les États-Unis relèvent que le Groupe spécial s'est référé dans sa question au modèle économique que les États-Unis ont utilisé pour essayer de prédire les effets de la mesure de sauvegarde. L'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes prescrit que la constatation du dommage requiert l'examen d'un certain nombre de facteurs, dont aucun n'est déterminant, et qui peuvent tous réagir de façon différente à un type particulier de mesure de sauvegarde. Par conséquent, aucun modèle ne peut établir la nécessité ou l'absence de nécessité d'une mesure particulière. Si les États-Unis ont bien utilisé un modèle pour tester les effets possibles de la mesure, rien dans l'article 5:1 ne prescrit d'utiliser un modèle ou n'établit que les résultats obtenus grâce à ces modèles constituent une bonne base pour évaluer la compatibilité d'une mesure avec les dispositions de l'article.

169. Étant donné que l'application des mesures de sauvegarde est au fond un exercice de prévision – et donc nécessairement spéculatif et imprécis – l'article 5:1 ne peut être interprété comme demandant aux Membres de calibrer ces mesures avec une exactitude scientifique. Aucun modèle économique

¹⁴² Rapport concernant un retrait de concession effectué par les États-Unis d'Amérique en application de l'article XIX du GATT, GATT/CP/106, adopté le 22 octobre 1951, paragraphe 35.

n'est infaillible – il y a simplement trop de variables économiques à prendre en compte (variation des taux d'intérêt, préférences des consommateurs, conditions macro-économiques ou financières, technologie) qui font qu'un modèle ne peut être qu'un moyen imparfait de prévoir les effets d'une mesure donnée, si l'on maintient constantes toutes les autres variables.

170. En résumé, il n'est pas possible d'appliquer les mesures de sauvegarde avec un degré de certitude scientifique, et l'on ne peut raisonnablement interpréter l'article 5:1 comme imposant une telle exigence. Ainsi que les États-Unis ont déclaré dans leur première communication écrite, la question qu'il convient de se poser au titre de l'article 5:1 est plutôt celle de savoir s'il y a une inadéquation manifeste entre la mesure de sauvegarde, prise dans sa totalité, et les constatations et déterminations énoncées dans le rapport de l'autorité compétente. La charge de démontrer que les États-Unis n'ont pas respecté les dispositions de l'article 5:1 incombe à la Nouvelle-Zélande et à l'Australie. À ce jour, ils ne l'ont pas démontré.

Question 20

À supposer que l'application d'une mesure de sauvegarde autre qu'une restriction quantitative ait à être justifiée au titre de l'article 5 s'il est allégué qu'elle dépasse la mesure nécessaire pour prévenir la menace de dommage grave et pour faciliter l'ajustement, i) cette justification devrait-elle être fondée sur les renseignements qui se trouvent dans le rapport publié, ii) serait-il suffisant de démontrer que la justification présentée se fonde sur les renseignements dont disposait l'autorité compétente au moment de la détermination, ou iii) cette justification pourrait-elle se fonder sur des renseignements présentés *ex post* au cours d'une procédure de règlement des différends de l'OMC?

Réponse 20

171. Les États-Unis estiment que dans la plupart (sinon dans tous les cas) il sera possible de déterminer s'il y a une inadéquation substantielle entre la mesure de sauvegarde appliquée et les constatations et déterminations pertinentes établies dans le rapport de l'autorité compétente, et par conséquent si la mesure est "proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement".¹⁴³ Cependant, il incombe au plaignant d'établir la preuve de cette inadéquation, et alors le défendeur sera obligé de présenter des preuves et des arguments suffisants pour réfuter ces allégations.

Question 21

L'interprétation donnée par les États-Unis de l'article 5 est-elle la suivante:

- a) **cet article autorise les Membres à choisir librement entre différents types de mesures de sauvegarde (surtaxes tarifaires, contingents tarifaires, restrictions quantitatives)?**

Réponse 21 a)

172. À titre préliminaire, les États-Unis notent que la Nouvelle-Zélande et l'Australie n'ont pas remis en question le choix qu'avaient fait les États-Unis d'appliquer un contingent tarifaire, et ces pays ont même suggéré qu'ils approuvaient la mesure de sauvegarde recommandée par la pluralité de l'ITC, qui était également un contingent tarifaire.

¹⁴³ Corée – Produits laitiers, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 96.

173. Pour ce qui est de la question du Groupe spécial, les États-Unis considèrent qu'un Membre est autorisé à choisir entre des surtaxes tarifaires, des contingents tarifaires et des restrictions quantitatives à condition que la mesure choisie ne s'applique "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". Cette conclusion est étayée par la deuxième phrase de l'article 5:1 qui stipule: "si une restriction quantitative est utilisée ...", montrant ainsi qu'un Membre a la latitude de choisir entre ces mesures.

174. L'article 6 appuie également cette conclusion, dans la mesure où il dit que les mesures provisoires "devraient prendre la forme d'une majoration des droits de douane ...". L'article 5, qui concerne les mesures de sauvegarde définitives, ne contient pas de disposition parallèle. Il est clair que les rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes savaient délimiter l'univers des mesures autorisées quand ils le souhaitaient. Le fait qu'ils ne l'aient pas fait dans l'article 5 montre bien qu'ils n'avaient pas l'intention d'imposer de telles limitations en ce qui concerne les mesures définitives.

175. Il est intéressant d'observer que lors de la négociation de l'Accord sur les sauvegardes, certaines des parties ont fait valoir que les mesures de sauvegarde devraient être limitées à des augmentations de droits de douane.¹⁴⁴ Le premier projet de texte présenté par le Président, reflétant une position de compromis, indiquait que les mesures de sauvegarde "prendront de préférence la forme d'un relèvement des droits de douane mais pourront aussi prendre la forme de restrictions quantitatives".¹⁴⁵ Dans le texte final, cette préférence pour le relèvement des droits de douane a été supprimée, apparemment en faveur de l'instruction donnée à la troisième phrase de l'article 5:1 selon laquelle les Membres devraient choisir les mesures "qui conviennent le mieux" pour réaliser les objectifs énoncés dans la suite du paragraphe.¹⁴⁶ Sur ce point, le résultat des négociations reflète la pratique suivie par les Membres, qui consiste à choisir entre des mesures de sauvegarde fort diverses.¹⁴⁷

176. Enfin, dans *Corée – Produits laitiers* (paragraphe 96), l'Organe d'appel a fait la déclaration suivante: "qu'elle prenne la forme d'une restriction quantitative, d'un droit de douane ou d'un contingent tarifaire, la mesure en question ne doit être appliquée "que dans la mesure nécessaire ...". Ce langage suggère, au minimum, que l'Organe d'appel considère que ces trois types de mesures sont autorisées par l'article 5.

- b) Lorsqu'une mesure autre qu'une restriction quantitative a été choisie, si elle est contestée par un autre Membre, le Membre imposant la mesure de sauvegarde doit établir que, dans sa totalité – c'est-à-dire en ce qui concerne le volume du contingent tarifaire, sa durée, les droits de douane appliqués dans le cadre du quota et hors quota, etc. –, la mesure n'est pas plus restrictive que ce qui est nécessaire pour réaliser le double objectif de l'article 5:1.**

Réponse 21 b)

177. Il incombe à la partie plaignante de démontrer que la mesure n'a *pas* été appliquée "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". Si le

¹⁴⁴ Voir par exemple "Éléments d'un mémorandum d'accord portant sur tous les aspects des sauvegardes - Communication du Brésil", MTN.GNG/NG9/W/3, paragraphe 6 (25 mai 1987).

¹⁴⁵ MTN.GNG/NG9/W/25, paragraphe 4.

¹⁴⁶ *Comparer, dans Groupe de négociation sur les sauvegardes – Projet d'accord* (MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3) 31 octobre 1990, le paragraphe 6 (qui énonce une préférence pour le relèvement des droits de douane, et ne fait pas référence aux mesures "qui conviennent le mieux" à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes).

¹⁴⁷ Voir le *Guide des règles et pratiques du GATT* (Index analytique du GATT), volume I, pages 565-566 (qui examine le large éventail des mesures de sauvegarde notifiées au titre de l'article XIX).

plaignant apporte la preuve que la mesure n'a pas été appliquée "que dans la mesure nécessaire", le défendeur sera alors obligé de fournir des faits et des preuves suffisantes pour réfuter cette allégation.

178. Ainsi que l'Organe d'appel l'a indiqué dans *États-Unis – Chemises et chemisiers de laine* (paragraphe 16), "il incombait à l'Inde de présenter des éléments de preuve et des arguments suffisants pour établir une présomption que la détermination faite par les États-Unis concernant la sauvegarde transitoire était incompatible avec les obligations qu'ils tenaient de l'article 6 de l'ATV. Une fois cette présomption établie, il appartenait alors aux États-Unis de présenter des éléments de preuve et des arguments pour la réfuter. Pour paraphraser les termes utilisés par l'Organe d'appel (*id.* paragraphes 19-20), l'Accord sur les sauvegardes est un élément fondamental des droits et des obligations des Membres de l'OMC. Par conséquent, une partie alléguant qu'il y a eu violation d'une disposition de l'Accord sur les sauvegardes doit soutenir et prouver son allégation.

Question 22

L'article 5:1 stipule qu'"un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ... un dommage grave et faciliter l'ajustement". Pour se conformer à ce critère, un Membre qui impose une mesure de sauvegarde doit-il appliquer, par exemple, i) une mesure "efficace", ii) la mesure la moins restrictive sur le plan commercial, iii) une mesure "proportionnée" ou encore une autre mesure?

Réponse 22

179. De l'avis des États-Unis, un Membre appliquant une mesure de sauvegarde n'est pas obligé d'appliquer une mesure "efficace". S'il est à supposer qu'un Membre cherchera à appliquer une mesure efficace, l'article 5:1 n'impose pas une telle obligation légale. Un Membre peut choisir d'appliquer une mesure qui n'est peut-être pas pleinement efficace si, par exemple, il conclut qu'une telle approche est dans l'intérêt public, ou conforme à des impératifs économiques plus vastes. En outre, dans la mesure où un Membre peut décider d'appliquer à la fois une mesure de sauvegarde et des mesures internes d'ajustement, il est possible que les mesures de protection contre les importations ne soient pas, par elles-mêmes, pleinement "efficaces".

180. Comme les États-Unis l'ont expliqué dans leur première communication écrite (paragraphes 182 à 191), un Membre n'est pas obligé d'appliquer la mesure "la moins restrictive pour le commerce".

181. Enfin, dans *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a déclaré qu'une mesure de sauvegarde devait être "proportionnée" (commensurate) (ou, en ce qui concerne la présente procédure, ne devait pas être "disproportionnée") aux objectifs de prévention ou de réparation du dommage grave et de facilitation de l'ajustement. Ces termes semblent donner une description plus appropriée du critère énoncé à l'article 5:1 que le concept de "proportionnalité" (proportionality). On pourrait en effet comprendre ce dernier terme comme signifiant que les décisions prises en matière de mesures de protection peuvent être réduites à un simple exercice mathématique, tandis que le premier terme rend mieux compte des complexités et des jugements qui sont inhérents au choix d'une mesure de sauvegarde.

L'exclusion du Canada, du Mexique et d'Israël du champ d'application de la mesure de sauvegarde est-elle compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et avec le GATT de 1994?

Question 23

Est-il factuellement correct de dire que les États-Unis ont inclus les importations en provenance des pays de l'ALENA dans leur analyse de la menace de dommage grave et de la

causalité, et pourtant ont exclu ces importations du champ d'application de la mesure? Si cela n'est pas le cas, veuillez donner des explications. Veuillez indiquer si l'approche suivie par les États-Unis dans cette affaire est conforme au "principe de parallélisme" entériné par l'Organe d'appel dans la décision *Argentine – Chaussures*, et dans l'affirmative, veuillez expliquer pourquoi. Est-ce i) parce que l'article 802 de l'ALENA exclut *de jure* les importations en provenance des autres pays de l'ALENA de l'enquête sur le dommage et sur la causalité; ou ii) parce que les importations en provenance des autres pays de l'ALENA étaient négligeables en l'espèce; ou pour une quelconque autre raison. La décision d'exclure les importations en provenance de certaines sources est-elle fondée sur une analyse purement statique des parts d'importation, ou l'ITC a-t-elle également pris en compte l'augmentation potentielle des importations en provenance de sources d'approvisionnement exemptées de l'application de la mesure de sauvegarde appliquée aux importations en provenance d'autres sources.

Réponse 23

182. Au cours de la période visée par l'enquête, les États-Unis n'ont en fait importé que 202 000 livres de viande d'agneau (en 1995) en provenance du Mexique, ce qui représente environ 0,4 pour cent des importations totales de cette année. Il n'y a eu aucune importation en provenance du Mexique au cours des trois dernières années de la période visée par l'enquête, et par conséquent, l'analyse faite par l'ITC de la menace de dommage grave et de la causalité n'a pris en compte aucune importation en provenance du Mexique. De même, les importations du Canada ont varié entre un minimum d'environ 0,005 pour cent des importations totales (en 1993) et un maximum d'environ 0,3 pour cent des importations totales (en 1997).

183. Ainsi, les importations de viande d'agneau en provenance du Canada ont été négligeables pendant toute la période de l'enquête. Pendant la période 1993-1998, les importations en provenance du Mexique et du Canada n'ont jamais dépassé, au total, ne serait-ce que 0,5 pour cent de la totalité des importations. Ainsi, pour des raisons pratiques, des importations en provenance du Canada et du Mexique n'ont pas figuré dans l'analyse de l'ITC sur les effets de l'accroissement des importations - pour la simple raison qu'elles étaient restées à des niveaux négligeables pendant toute la période.

184. Les États-Unis ne comprennent pas pourquoi l'Organe d'appel a instauré une obligation globale de "parallélisme" étant donné la nature factuelle du différend *Argentine – Chaussures*. Cependant, les procédures envisagées à l'article 802 de l'ALENA, et appliquées par les États-Unis dans le cas de la mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau, sont conformes au principe de "parallélisme" établi par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*. Ce principe vise à assurer que lorsqu'un Membre impute un dommage grave à l'augmentation des importations en provenance du territoire d'un pays qui est partie à une union douanière (ou bien, en l'espèce à un accord de libre-échange), ces importations devraient entrer dans le champ d'application de la mesure de sauvegarde que le Membre décide d'appliquer. L'article 802 de l'ALENA et la loi des États-Unis qui met en œuvre cette disposition prévoient l'inclusion des importations en provenance de pays parties à un accord de libre-échange dans le champ d'application d'une mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis dans de tels cas.

185. En l'espèce, étant donné que les importations en provenance du Canada ou du Mexique étaient soit nulles, soit considérablement inférieures à 1 pour cent au cours de chacune des années visées par l'enquête, les États-Unis ne pouvaient agir d'une façon qui n'était pas conforme à un quelconque "principe de parallélisme".

Demande de renseignements

Question 24

Veillez communiquer les documents suivants:

- a) **Version confidentielle du rapport sur la détermination de l'ITC (pages I-7 à I-27 du rapport de l'ITC).**
- b) **Les tableaux suivants, qui figurent dans la section II du rapport de l'ITC: tableaux 3, 4, 8, 9, 14, 16, 18, 21, et 38 à 43.**

Veillez indiquer quelles sortes de procédures seraient nécessaires, selon vous, pour protéger les renseignements confidentiels qui figurent dans les documents mentionnés ci-dessus.

Réponse 24

186. Les États-Unis proposent que le groupe spécial accepte les renseignements requis sous forme d'indices. En bref, les États-Unis proposent d'affecter un indice de 100 au premier chiffre de la série et d'exprimer ensuite chaque chiffre suivant comme un ratio rapporté au premier, multiplié par 100. Bien qu'une telle approche ne soit pas suivie dans toutes les procédures, le personnel qui a réalisé l'enquête de l'ITC a conclu que dans la présente affaire, presque tous les renseignements demandés pouvaient être ainsi convertis et communiqués au Groupe spécial sans risque de divulguer des renseignements confidentiels relatifs à une quelconque entreprise. En suivant cette méthode, les États-Unis peuvent communiquer au Groupe spécial la substance des renseignements qu'il a demandés, sous une forme qui ne requiert pas l'application de procédures spéciales en matière de confidentialité. Les indices permettraient au Groupe spécial de discerner les tendances et de calculer les variations en pourcentage entre deux périodes données, consécutives ou non. Ce traitement a été appliqué à toutes les données contenues dans les tableaux demandés, et les résultats de cet exercice sont joints à la présente communication. Pour ce qui concerne les renseignements demandés qui figurent dans le rapport, dans la plupart des cas, les données confidentielles concernent des modifications en pourcentage calculées à partir de données figurant dans les tableaux. Le Groupe spécial peut calculer ces variations en pourcentage à partir des indices calculés par l'ITC et figurant dans les tableaux.

187. Cette proposition permettrait au Groupe spécial d'avoir accès aux données demandées sans que l'autorité compétente soit tenue, comme l'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes lui en fait obligation, de demander aux parties concernées leur autorisation de divulguer au Groupe spécial les données confidentielles proprement dites. Le personnel de l'ITC qui a effectué l'enquête craignait qu'une telle demande ne porte atteinte à la capacité de l'ITC d'obtenir des données confidentielles actualisées pour "l'examen à mi-parcours" que doit effectuer la Commission sur la mise en œuvre de la mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau. La section 204 de la Loi sur le commerce extérieur de 1974, telle que modifiée, fait obligation à l'ITC de surveiller la mise en œuvre de la mesure de sauvegarde, aussi longtemps que celle-ci est appliquée.¹⁴⁸ Plus précisément, l'ITC doit suivre les progrès réalisés et les mesures prises par la branche de production nationale afin de s'ajuster à la concurrence des importations dans le cadre de la mesure de sauvegarde¹⁴⁹ et, si la mesure est appliquée pendant plus de trois ans, l'ITC doit établir un rapport exposant ses constatations.¹⁵⁰ L'ITC

¹⁴⁸ 19 U.S.C. § 2254 a) 1), pièce n° 40 des États-Unis, ci-jointe.

¹⁴⁹ 19 U.S.C. § 2254 a) 1).

¹⁵⁰ 19 U.S.C. § 2254 a) 2), pièce n° 40 des États-Unis, ci-jointe.

doit présenter son rapport au Président et au Congrès au plus tard à la date correspondant au milieu de la période initiale de mise en vigueur de la mesure.¹⁵¹

188. Les services de l'ITC entreprennent actuellement des travaux d'enquête en vue de "l'examen à mi-parcours" de la mise en œuvre de la mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau. Ils sont d'avis que demander aux entreprises qui ont communiqué des renseignements confidentiels à l'ITC au cours de l'enquête originale de divulguer ces renseignements pendant la procédure du Groupe spécial aura pour effet de compromettre la capacité de l'ITC à obtenir de nouveaux renseignements à l'avenir. Cela est vrai en particulier parce que la divulgation, sous une forme non indiciaire, d'une grande partie des données que le Groupe spécial a demandées exigerait le consentement d'entreprises, y compris des importateurs ou des producteurs étrangers, qui, lors de l'enquête originale, n'étaient pas en faveur de la mesure de protection demandée. Il y a par conséquent des raisons de penser que les autorisations nécessaires ne seraient pas données et que, même si elles l'étaient, cela risquerait de créer chez ces entreprises une résistance lorsque l'ITC leur demanderait de divulguer de nouveaux renseignements. En bref, les États-Unis sont d'avis que la solution consistant à donner au Groupe spécial les informations demandées sous forme d'indices permet de répondre à la demande du Groupe spécial de façon optimale sans compromettre la capacité de l'autorité compétente à mener de nouvelles enquêtes.¹⁵²

189. Si le Groupe spécial estime que la formule consistant à accepter les renseignements demandés sous forme d'indices n'est pas satisfaisante, alors les États-Unis suggèrent respectueusement que des procédures semblables à celles que le Groupe spécial a proposées dans l'affaire *Gluten de froment* le 24 février 2000 permettraient probablement aux États-Unis d'obtenir les autorisations nécessaires des entreprises ayant communiqué des renseignements.¹⁵³

¹⁵¹ 19 U.S.C. § 2254 a) 2).

¹⁵² Les renseignements, sous forme d'indices, figurent dans la pièce n° 41 des États-Unis, ci-jointe.

¹⁵³ Voir la communication adressée par télécopie par M. Jasper Wauters, Rules Division, à MM. J. J. Bouflet et D. Brinza, en date du 24 février 2000. Dans sa partie pertinente, ce document suggérait que:

"Deux représentants des États-Unis au plus apporteraient les renseignements demandés en un lieu désigné dans les locaux de l'OMC, à Genève, (date). Le Groupe spécial, deux administrateurs du Secrétariat de l'OMC et deux représentants des Communautés européennes au plus examineraient les renseignements exclusivement à huis clos. Aucune photocopie des renseignements ne serait autorisée. Le Groupe spécial, les deux administrateurs du Secrétariat de l'OMC et les représentants des Communautés européennes pourraient prendre des notes écrites résumées de ces renseignements à seule fin de la procédure du Groupe spécial. Ces personnes auraient l'obligation de ne divulguer les renseignements, ou de ne permettre qu'ils soient divulgués, à quiconque. Toutes notes de ce genre seraient détruites à l'achèvement de la procédure du Groupe spécial. Le Groupe spécial aurait l'obligation de ne pas divulguer ces renseignements dans son rapport, mais il pourrait en tirer des conclusions."

LISTE DES PIÈCES DES ÉTATS-UNIS

États-Unis – Mesures de sauvegarde concernant l'importation de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie

<u>Pièce jointe des États-Unis</u>	<u>Description</u>
20.	ITC, procès-verbal de l'audition, page 174
21.	57 Stat. 833 (1943), E.A.S. 311 (entré en vigueur le 30 janvier 1943)
22.	Loi de 1934 sur les accords commerciaux réciproques (Reciprocal Trade Agreements Act of 1934)
23.	John Jackson, <i>World Trade and the Law of GATT</i> 553 (1969)
24.	Exec. Order No. 9832, 25 février 1947
25.	<i>Extending Authority to Negotiate Trade Agreements, Hearings before the Committee on Finance, United States Senate</i> , H.R. 6556, page 128 (1948)
26.	Commission tarifaire des États-Unis, <i>Hand-Blown Glassware (verre soufflé), Report to the President on Investigation No. 22 Under Section 7 of the Trade Agreements Extension Act of 1951</i> (texte modifié), pages 51-52 (1953)
27.	<i>Fresh Tomatoes and Bell Peppers</i> , Inv. No. TA-201-66, USITC Pub. 2985 (août 1996), pages I-9-10
28.	<i>Apple Juice</i> , Inv. No. TA-201-59, USITC Pub. 1861 (juin 1986), pages 5-10
29.	<i>Certain Canned Tuna Fish</i> , Inv. No. TA-201-53, USITC Pub. 1558 (août 1984), pages 5 à 7
30.	<i>Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)</i> page 1810 (1981)
31.	<i>Webster's New Collegiate Dictionary</i> , page 918 (1977)
32.	<i>Webster's Ninth New Collegiate Dictionary</i> , page 838 (1985)
33.	<i>Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)</i> , pages 355, 356, 1317 (1981); <i>New Shorter Oxford English Dictionary</i> (1993), pages 355 et 356.
34.	<i>Webster's Ninth New Collegiate Dictionary</i> , pages 217 et 695 (1985)
35.	Testimony of Joseph Casper, transcript of injury hearing at 22 (témoignage de Joseph Casper, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, page 22)
36.	Testimony of Harold Harper, transcript of injury hearing at 30 (témoignage de Harold Harper, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, page 30)

37. 19 U.S.C. 2252(b)(1)(B)
38. Petition For Relief From Imports of Lamb Meat Under Section 201 of the Trade Act of 1974 (demande d'application de mesures de protection contre les importations de viande d'agneau au titre de la section 201 de la Loi sur le commerce extérieur de 1974), 30 septembre 1998, pages 4 et 5
39. 19 C.F.R. § 206.14(b)(3)
40. 19 U.S.C. § 2254(a)(1), (2)
41. Tableaux d'indices
42. Media Release of 7 July 1999 by Deputy Prime Minister and Minister for Trade Tim Fischer (communication à la presse de M. Tim Fischer, Vice-Premier ministre et Ministre du commerce, 7 juillet 1999).

ANNEXE 3-8

DEUXIÈME COMMUNICATION DES ÉTATS-UNIS

(29 juin 2000)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	A-473
II. LA DISPOSITION DE L'ARTICLE XIX:1 DU GATT DE 1994 RELATIVE À L'"ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES" A ÉTÉ RESPECTÉE	A-473
A. L'ARTICLE XIX NE PRESCRIT PAS DE FORMULER UNE CONSTATATION RELATIVE À L'"ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES"	A-473
B. LES PLAIGNANTS NE PARVIENNENT PAS À CONTESTER LES FAITS DÉMONTRANT L'EXISTENCE D'UNE ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES	A-476
III. LA DÉFINITION DE LA "BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE" UTILISÉE LORS DE L'ENQUÊTE DE L'ITC ÉTAIT CONFORME À L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET AU GATT DE 1994	A-478
IV. L'ITC A DÉMONTRÉ QUE LA BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE ÉTAIT CONFRONTÉE À UNE "MENACE DE DOMMAGE GRAVE" EN RAISON D'UN "ACCROISSEMENT DES IMPORTATIONS"	A-480
A. LES ARGUMENTS CONTRAIRES DES PLAIGNANTS FONT ABSTRACTION DE L'OBLIGATION D'EXAMINER LES TENDANCES LES PLUS RÉCENTES ET SONT FONDÉS SUR D'AUTRES THÈSES QUI NE SONT NI PRESCRITES PAR L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES NI ÉTAYÉES PAR DES ÉLÉMENTS DE PREUVE CONSIGNÉS AU DOSSIER	A-480
B. LA PIÈCE N° 13 DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE EST IRRECEVABLE DANS LA MESURE OÙ ELLE VISE À FAIRE EN SORTE QUE LE GROUPE SPÉCIAL PROCÈDE À UN EXAMEN <i>DE NOVO</i> ET DÉMONTRE L'INCAPACITÉ DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE DE RÉPONDRE AUX CONSTATATIONS DE L'ITC EN CE QUI CONCERNE L'ÉVOLUTION DE L'INCIDENCE DES IMPORTATIONS.....	A-484
1. Les conclusions factuelles formulées dans la pièce n° 13 de la Nouvelle -Zélande sont irrecevables pour le Groupe spécial	A-484
2. La pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande ne tient pas compte de l'évolution de la composition des produits importés qui, selon les constatations de l'ITC, a modifié la nature des effets des importations	A-486
V. LA DÉTERMINATION PAR L'ITC DE L'EXISTENCE D'UN LIEN DE CAUSALITÉ ÉTAIT CONFORME À L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET AU GATT DE 1994	A-488
A. L'HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES DÉMONTRE QUE LES RÉDACTEURS N'AVAIENT PAS L'INTENTION D'ÉTABLIR UNE PRESCRIPTION CONCERNANT UNE "CAUSE UNIQUE" OU L'"ISOLATION" DES EFFETS DES IMPORTATIONS.....	A-488

B.	LA NOUVELLE-ZÉLANDE NE PRÉSENTE AUCUN ARGUMENT PLAUSIBLE EXPLIQUANT POURQUOI L'AUTORITÉ DOIT "ISOLER" LES EFFETS DES IMPORTATIONS ET ÉTABLIR QU'ELLES SONT LA SEULE CAUSE DU DOMMAGE GRAVE.....	A-497
C.	L'AUSTRALIE NE PRÉSENTE AUCUN ARGUMENT PLAUSIBLE EXPLIQUANT POURQUOI L'AUTORITÉ DOIT OBTENIR UNE "ANALYSE PROSPECTIVE" DES EFFETS DES IMPORTATIONS POUR ÉTABLIR UNE DÉTERMINATION DE L'EXISTENCE D'UNE MENACE DE DOMMAGE.....	A-498
VI.	LA MESURE DE SAUVEGARDE PRISE PAR LES ÉTATS-UNIS EST CONFORME AUX OBLIGATIONS QUI LEUR INCOMBENT EN VERTU DE L'ARTICLE 5:1 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET DE L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994	A-499
A.	CHARGE DE LA PREUVE.....	A-499
B.	"NÉCESSAIRE" NE SIGNIFIE PAS "LE MOINS RESTRICTIF POUR LE COMMERCE".....	A-500
C.	LA NOUVELLE-ZÉLANDE ET L'AUSTRALIE N'ONT PAS RÉUSSI À ÉTABLIR DES ÉLÉMENTS <i>PRIMA FACIE</i> À L'APPUI DE LEUR ARGUMENTATION.....	A-501
1.	Les arguments de la Nouvelle -Zélande sont fondés sur une hypothèse erronée	A-501
2.	La nouvelle argumentation de l'Australie ne parvient pas à démontrer que la mesure prise par les États-Unis est appliquée au-delà de "la mesure nécessaire".....	A-504
VII.	LES ÉTATS-UNIS ONT EXCLU À BON DROIT DE LEUR MESURE DE SAUVEGARDE LES IMPORTATIONS EN PROVENANCE DU CANADA ET DU MEXIQUE.....	A-505
VIII.	CONCLUSION	A-508
	LISTE DES PIÈCES PRÉSENTÉES PAR LES ÉTATS-UNIS.....	A-509

I. INTRODUCTION

1. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne sont pas parvenues à démontrer que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis à la viande d'agneau était incompatible avec les obligations contractées par ce pays en vertu de l'*Accord sur les sauvegardes* et de l'article XIX du *GATT de 1994*. Dans leur première communication écrite et dans leur réponse aux questions écrites du Groupe spécial, les États-Unis ont démontré que les constatations et les conclusions économiques formulées par l'ITC sur cette question étaient rigoureusement motivées et amplement explicitées, et que la mesure de sauvegarde qu'ils appliquaient était pleinement conforme aux obligations qui leur incombaient en vertu de l'*Accord sur les sauvegardes* et du *GATT de 1994*. Ils ont également démontré qu'ils satisfaisaient pleinement aux dispositions en matière de notification et de consultation contenues dans l'*Accord sur les sauvegardes*.

2. Les États-Unis n'entendent pas, dans cette deuxième communication écrite, reproduire les arguments qu'ils ont avancés précédemment. Au lieu de cela, la présente communication portera essentiellement sur les questions soulevées par la Nouvelle-Zélande et l'Australie dans leurs premières communications orales et leurs réponses aux questions du Groupe spécial.¹ Par souci de commodité pour le Groupe spécial, la présente communication suit l'ordre des questions posées par le Groupe spécial aux États-Unis.

II. LA DISPOSITION DE L'ARTICLE XIX:1 DU GATT DE 1994 RELATIVE À L'"ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES" A ÉTÉ RESPECTÉE

3. L'Organe d'appel a confirmé que la référence à l'"évolution imprévue des circonstances" dans la première disposition de l'article XIX:1 a) ne créait pas une condition indépendante pour l'application de mesures de sauvegarde. En conséquence, contrairement aux arguments avancés par l'Australie et la Nouvelle-Zélande, l'ITC n'était pas tenue de formuler une constatation concernant l'"évolution imprévue des circonstances" dans son rapport. Le Groupe spécial devrait rejeter leur tentative de donner une lecture du texte qui inclut une telle prescription.

A. L'ARTICLE XIX NE PRESCRIT PAS DE FORMULER UNE CONSTATATION RELATIVE À L'"ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES"

4. Les États-Unis ont expliqué longuement pourquoi l'article XIX:1 a) n'oblige pas les autorités compétentes à établir une constatation spécifique concernant l'"évolution imprévue des circonstances".² Les règles fondamentales relatives à l'interprétation des traités corroborent le point de vue des États-Unis.

5. L'article 31 de la *Convention de Vienne* dispose qu'un traité "doit être interprété de bonne foi et suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but". En outre, conformément à l'article 31.3, celui qui interprète un traité devra également prendre en compte "toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité".³ Ainsi que l'a fait observer la Commission du droit international:

¹ En particulier, quand bien même il s'agissait de l'une des questions jugées cruciales par le Groupe spécial lors de la première session de fond orale, la présente communication n'examinera pas plus avant la question de savoir si les données de l'ITC sont représentatives. Les États-Unis ont traité cette question en profondeur tant dans leur première communication écrite que dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, et l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont avancé aucun nouvel argument sur la question.

² Voir les réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 1-8, 14-27.

³ *Convention de Vienne*, article 31.3b).

L'importance, en tant qu'élément d'interprétation, de cette pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité est manifeste car elle constitue une preuve objective de l'accord des parties sur le sens du traité.⁴

La pratique ultérieurement suivie par les parties contractantes au GATT confirme que la référence à l'"évolution imprévue des circonstances" faite à l'article XIX n'était pas censée exiger la formulation d'une constatation sur cette question comme condition préalable à l'application de mesures de sauvegarde.

6. En 1973, le secrétariat du GATT a établi une note factuelle qui examinait les dispositions en vigueur en matière de sauvegardes, y compris celle qui était énoncée à l'article XIX du GATT.⁵ Le secrétariat a expliqué que "[l]a partie contractante qui a recours à l'article XIX doit établir que:

- a) le produit en cause est importé en quantités accrues;
- b) ces importations accrues sont le résultat d'une évolution imprévue des circonstances et d'engagements assumés en vertu de l'Accord général;
- c) les importations se font en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'elles portent ou menacent de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents.⁶

7. Le secrétariat a toutefois fait observer ce qui suit:

l'affaire la plus importante pour l'interprétation de ces conditions est celle des premières mesures prises par les États-Unis sous le couvert de l'article XIX concernant les chapeaux de femmes et formes pour chapeaux de femmes en feutre de poil ... Il ressort de cette affaire, et d'autres qui ont suivi, que les conditions énoncées à l'alinéa b) ci-dessus n'apportent en fait aucune limitation sérieuse à la liberté d'action de la partie contractante qui désire se prévaloir de l'article. Par contre, les conditions énoncées sous a) et c) limitent cette liberté d'action.⁷

8. La pratique suivie par l'Australie et la Nouvelle-Zélande en matière de sauvegardes illustre l'observation du secrétariat selon laquelle les parties contractantes au GATT ne considéraient pas que les dispositions de l'article XIX relatives à l'"évolution imprévue des circonstances" limitaient leur application de mesure de sauvegardes. Un tableau établi par le secrétariat du GATT en 1995 indique que, sur un total de 150 mesures prises au titre de l'article XIX notifiées au Secrétariat entre 1950 et 1995, l'Australie en avait pris 38.⁸ Un examen réalisé par les États-Unis en relation avec cette procédure montre que l'Australie n'est pas parvenue à mettre en évidence une quelconque "évolution imprévue des circonstances" à l'origine de sa démarche dans 37 cas sur 38.

9. En outre, la mesure de sauvegarde unique notifiée par la Nouvelle-Zélande (en 1975) ne fait aucune mention d'une "évolution imprévue des circonstances". Ainsi, la pratique suivie par les défenseurs mêmes donne à penser qu'ils n'ont pas perçu la nécessité pour leurs autorités compétentes

⁴ *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-huitième session*, Annuaire de la Commission du droit international, 1966, volume II, page 24, document ci-joint en tant que pièce n° 43 des États-Unis.

⁵ Sauvegardes, note factuelle établie par le Secrétariat, Révision, COM.IND/W/88/Rev.1 (18 janvier 1973).

⁶ *Idem*, paragraphe 6.

⁷ *Idem*.

⁸ Voir *Guide des règles et pratiques du GATT*, volume I, pages 583-605 (1995) (Index analytique du GATT).

de fonder leurs déterminations positives au titre de l'article XIX sur la constatation d'une "évolution imprévue des circonstances". De fait, ainsi que le fait observer la Nouvelle-Zélande en réponse à la question n° 1 du Groupe spécial:

[u]n Membre n'a pas à démontrer dans une affaire donnée qu'il ne pouvait pas prévoir ou qu'il n'avait pas prévu une certaine évolution des circonstances survenue après qu'il a assumé des engagements en vertu du GATT de 1994. Il n'est pas dit que l'évolution imprévue des circonstances doit être "imprédictible" ou qu'elle "ne peut pas être prévue ou envisagée".⁹

10. La pratique suivie par les États-Unis en vertu de l'article XIX est similaire. Ainsi que l'a fait observer un négociateur américain de la Charte de l'OIT et du GATT de 1947 en relation avec l'affaire concernant les chapeaux en feutre:

"... À cette époque, l'une des difficultés auxquelles était en proie le secteur américain de la chapellerie tenait au fait que les gens portaient de moins en moins de chapeaux. La Tchécoslovaquie et d'autres pays ont fait valoir que cette tendance, ainsi que l'accroissement des importations présumé avoir résulté de la concession tarifaire, pouvait raisonnablement avoir été anticipée et, partant, que la clause d'exemption n'était pas applicable. La réponse à cet argument est simple: en vertu des procédures prévues par les accords commerciaux conclus par les États-Unis, indépendamment des pratiques suivies dans d'autres pays, aucune concession n'est accordée dans le cadre d'accords commerciaux s'il est de fait anticipé que l'évolution future des circonstances sera telle que le dommage résultera de la concession. En conséquence, la référence à l'"évolution imprévue des circonstances" dans le GATT était dépourvue de sens s'agissant des obligations des États-Unis ..."¹⁰

11. L'historique des négociations relatives à l'Accord sur les sauvegardes atteste que le Groupe de négociation sur les sauvegardes n'entendait pas modifier le point de vue prédominant selon lequel les mesures de sauvegarde ne devaient pas être nécessairement fondées sur la constatation d'une évolution imprévue des circonstances. Le projet de texte initial établi par le Président englobait dans les conditions à satisfaire pour appliquer des mesures de sauvegarde une prescription selon laquelle l'accroissement des importations doit avoir été "imprévu".¹¹ Dans le texte révisé établi par le Président daté du 15 janvier 1990, le terme "imprévu" a été remplacé par le terme "inattendue".¹² Dans une communication du 23 janvier 1990, le Mexique a proposé d'apporter certaines modifications au projet de texte y compris de réinsérer le terme "imprévu" en remplacement du terme "inattendue", et de reformuler intégralement la phrase comme suit:

⁹ Réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 1 du Groupe spécial, page 2.

¹⁰ J. Leddy, "The Escape Clause and Peril Points under the Trade-Agreements Program," pages 124-173, in W.B. Kelly (ed.), *Studies in United States Commercial Policy* (1963), page 136, document ci-joint en tant que pièce n° 44 des États-Unis. M. Leddy fait observer que: "si l'expression est dépourvue de sens, l'on peut se demander pourquoi elle a tout de même été incorporée dans la clause d'exemption. La meilleure explication semble être que les administrateurs du programme relatif aux accords commerciaux qui étaient chargés d'élaborer la clause en 1942 craignaient qu'omettre le membre de phrase pourrait amener le Congrès à penser qu'un dommage résultant des concessions tarifaires était anticipé. En bref, les mots constituaient une forme d'habillage sémantique." *Idem*, n. 34.

¹¹ Voir Groupe de négociation sur les sauvegardes, Sauvegardes, projet de texte établi par le Président, MTN.GNG/NG9/W/25, paragraphe 4 (27 juin 1989).

¹² Voir Groupe de négociation sur les sauvegardes, Sauvegardes, projet de texte établi par le Président, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.1, paragraphe 4 (15 janvier 1990).

qu'il y ait eu une augmentation imprévue, soudaine et substantielle du volume des importations de ce produit, **par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent accord**¹³;

12. Les modifications proposées par le Mexique n'ont pas été adoptées. De fait, lors d'une réunion ultérieure du Groupe de négociation, il a été proposé que le terme "inattendue" soit supprimé.¹⁴ Le terme a été retiré du projet de texte de juillet 1990 établi par le Président et n'a pas été réinséré ultérieurement.

13. En résumé, la pratique suivie par les parties contractantes en vertu du GATT de 1947 traduisait un accord selon lequel les mesures de sauvegardes prises au titre de l'article XIX ne devaient pas nécessairement être fondées sur des constatations établissant une "évolution imprévue des circonstances". La décision prise par le Groupe de négociation de ne pas transposer l'expression "évolution imprévue des circonstances" figurant à l'article XIX:1 a) dans l'Accord sur les sauvegardes était conforme à cette pratique bien ancrée. À la lumière de cette pratique, il n'y a aucune raison de conclure que l'article XIX devrait être interprété aujourd'hui d'une manière qui obligerait à constater l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" comme condition préalable à l'imposition d'une mesure de sauvegarde.

B. LES PLAIGNANTS NE PARVIENNENT PAS À CONTESTER LES FAITS DÉMONSTRANT L'EXISTENCE D'UNE ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES

14. Les communications présentées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande en réponse aux questions écrites du Groupe spécial sont saisissantes en ce sens que, tant par leurs déclarations positives que par leurs omissions, elles appuient la position des États-Unis selon laquelle le rapport de l'ITC atteste l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. Ainsi que les États-Unis l'ont fait remarquer précédemment, l'ITC a constaté que la gamme des produits importés était passée, notamment en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998, de la viande d'agneau congelée à la viande d'agneau fraîche ou réfrigérée et qu'elle se composait de morceaux plus gros. Les produits importés sont devenus plus semblables à ceux produits par la branche de production des États-Unis et, en conséquence, plus susceptibles de remplacer sur le marché intérieur la viande d'agneau d'origine nationale et de déprimer les prix intérieurs. Cette évolution des conditions du marché était contraire à ce que les conditions antérieures auraient indiqué.¹⁵

15. Bien que la Nouvelle-Zélande affirme que "l'évolution imprévue des circonstances doit se rapporter à l'importation du produit en termes de quantités *et* de conditions et doit constituer les événements ou circonstances inattendus qui ont donné lieu à l'importation en question"¹⁶, elle n'examine pas les faits cités par les États-Unis qui démontrent que le critère, même tel qu'il a été exposé par la Nouvelle-Zélande, a été respecté. Ainsi qu'il a été démontré dans l'analyse de l'ITC, l'évolution de leur nature a permis aux importations en provenance des *deux* sources d'augmenter, *et* cela dans des conditions où elles auraient une plus grande incidence sur la branche de production des États-Unis.

¹³ *Groupe de négociation sur les sauvegardes, communication du Mexique*, MTN.GNG/NG9/W/28, paragraphe 4 a) (23 janvier 1990) (en gras dans l'original).

¹⁴ Voir Groupe de négociation sur les sauvegardes, réunions des 29 et 31 janvier, 1^{er} et 2 février 1990, note du Secrétariat, MTN.GNG/NG9/14, observations concernant le paragraphe 4 a) (6 mars 1990).

¹⁵ Voir la première communication écrite des États-Unis, paragraphes 47 à 60.

¹⁶ Réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 3 du Groupe spécial, page 6.

16. Pour cette même raison, l'Australie se trompe tout simplement lorsqu'elle déclare que l'évolution imprévue des circonstances alléguée ici "ne constitue pas plus un changement de circonstances que celui qui résulterait de tout accroissement".¹⁷ Il n'est pas vrai que les importations augmentent uniquement lorsqu'il y a eu une évolution de leur nature qui leur permet de supplanter la production nationale qu'elles venaient compléter auparavant. Les États-Unis souscrivent néanmoins à l'observation de l'Australie selon laquelle les circonstances établissant une "évolution imprévue des circonstances" différeront d'une affaire à l'autre.¹⁸ Dans la présente affaire, les constatations de l'ITC, qui n'ont pas été contestées, attestent d'une telle évolution.

17. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne contestent en fait aucune des constatations sur lesquelles repose l'analyse des États-Unis. Bien que la Nouvelle-Zélande allègue que le volume des importations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée en provenance de Nouvelle-Zélande en particulier n'avait pas dépassé à la fin de la période le niveau qu'avaient atteint ces importations en 1990, elle ne conteste pas l'exactitude de la conclusion rendue par l'ITC lorsque l'on considère l'augmentation des importations *dans leur ensemble* (ce qui constitue le point pertinent à déterminer au titre de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes). De même, elle ne conteste pas qu'entre 1995 et 1997 les importations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée se sont accrues de 101 pour cent, tandis que les importations de viande d'agneau congelée ont seulement augmenté de 11 pour cent pendant cette même période.¹⁹ Elle ne conteste pas non plus que les exportateurs étrangers avaient prévu que, pour une large part, l'accroissement de leurs exportations pour 1999 concernerait la viande d'agneau fraîche ou réfrigérée.²⁰

18. Ne parvenant pas à contester l'évolution imprévue des circonstances mentionnée par les États-Unis d'après les faits, l'Australie et la Nouvelle-Zélande font au contraire valoir que les États-Unis ne peuvent se fonder sur le rapport de l'ITC parce que celui-ci ne rend pas de conclusion juridique distincte en ce qui concerne l'évolution imprévue des circonstances.²¹ La Nouvelle-Zélande affirme expressément qu'en vertu de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes l'ITC devait inclure dans son rapport ses "constatations et conclusions motivées" concernant l'évolution imprévue des circonstances.²² Ainsi que les États-Unis l'avaient fait observer précédemment, cette allégation ne relève pas du champ d'application de la présente procédure. Dans leurs premières communications écrites, les demandeurs n'ont formulé d'allégations au titre de l'article 3:1 qu'en ce qui concerne la mesure de sauvegarde prise par les États-Unis et non pas la manière dont l'ITC traite la question de l'évolution imprévue des circonstances.

19. En outre, l'Organe d'appel a clairement indiqué que l'"évolution imprévue des circonstances" n'était pas une condition distincte pour l'imposition de mesures de sauvegarde qui devait faire l'objet de conclusions juridiques distinctes. Ainsi que le Groupe spécial l'a fait observer dans sa deuxième question à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande, l'Organe d'appel a expressément déclaré, dans les affaires *Corée – Produits laitiers*²³ et *Argentine – Chaussures*²⁴, que "l'évolution imprévue des circonstances" ne constitue pas une "condition indépendante" pour l'application des mesures de sauvegarde mais plutôt une "circonstance" dont l'existence "doit effectivement être démontrée". S'il est obligatoire de démontrer effectivement les circonstances de l'"évolution imprévue des

¹⁷ Réponse de l'Australie à la question n° 4 du Groupe spécial, page 5.

¹⁸ Voir la réponse de l'Australie à la question n° 1 du Groupe spécial, page 1.

¹⁹ Rapport de l'ITC, page I-31.

²⁰ Rapport de l'ITC, page I-22.

²¹ Réponse de l'Australie à la question n° 2 du Groupe spécial, pages 2-3; réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 2 du Groupe spécial, page 5.

²² Réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 2 du Groupe spécial, page 5.

²³ *Corée – Produits laitiers – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, WT/DS98/AB/R, rapport de l'Organe d'appel adopté le 14 décembre 1999, paragraphe 85.

²⁴ *Argentine – Chaussures – Mesure de sauvegarde définitive à l'importation de chaussures*, WT/DS121/AB/R, rapport de l'Organe d'appel adopté le 14 décembre 1999, paragraphe 92.

circonstances", le rapport de l'ITC contenait de nombreux éléments de preuve démontrant ces circonstances. Le rapport expose en détail l'évolution imprévue des conditions du marché qui a donné lieu à un accroissement des importations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée sur le marché des États-Unis après 1995. L'évolution imprévue des circonstances qui a abouti à un accroissement du volume de viande d'agneau importée de même que l'évolution des conditions dans lesquelles ce volume a été importé ont été examinées en profondeur dans le rapport de l'ITC.

20. En réponse à la troisième question écrite du Groupe spécial, l'Australie allègue que "démontrer" l'existence d'une évolution imprévue des circonstances (par opposition à la "discerner") signifie "établir par un raisonnement ou un argument logique, ou par une démonstration pratique; prouver de manière indiscutable".²⁵ L'Australie essaie tout simplement d'incorporer dans l'Accord sur les sauvegardes une nouvelle "charge de la preuve" dont il convient de s'acquitter pour démontrer l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. Dans les affaires *Corée – Produits laitiers* et *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a décidé que l'évolution imprévue des circonstances constituait une "circonstance", et non une condition indépendante fondée sur une lecture de l'Accord sur les sauvegardes qui englobe une nouvelle prescription juridique. Le rapport de l'ITC a démontré l'existence de circonstances constituant une évolution imprévue des circonstances. Aucune autre démonstration n'est nécessaire.

III. LA DÉFINITION DE LA "BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE" UTILISÉE LORS DE L'ENQUÊTE DE L'ITC ÉTAIT CONFORME À L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET AU GATT DE 1994

21. Les États-Unis ont précédemment examiné la base juridique sur laquelle repose la constatation de l'ITC concernant la branche de production nationale. Ils ne répètent pas ces arguments ici étant donné que les dernières communications présentées par la Nouvelle-Zélande et l'Australie ne soutiennent rien qui n'ait été précédemment traité. Il suffit, aux fins du présent différend, de noter que les arguments avancés par la Nouvelle-Zélande et l'Australie partent simplement du principe que leur conclusion est correcte, et que l'Australie en particulier n'a pas démontré pourquoi son argument actuel était exact, contrairement à la position qu'elle avait adoptée dans l'affaire *Canada – Bœuf destiné à la transformation*²⁶ et à la conclusion à laquelle était parvenue l'autorité compétente de ce pays en 1998 dans une enquête en matière de sauvegarde concernant la viande de porc.

22. Une fois de plus, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne contestent que quelques-uns des faits sur lesquels repose la définition de la branche de production nationale donnée par les États-Unis. Elles ne contestent pas les faits sur lesquels l'ITC s'est fondée pour constater l'existence d'une chaîne de production continue allant de la matière première - à savoir les agneaux vivants - au produit transformé, à savoir la viande d'agneau.²⁷ Elles ne contestent pas non plus la plupart des constatations sur lesquelles l'ITC s'est fondée pour déterminer l'existence d'une concordance d'intérêts économiques entre les éleveurs et les transformateurs d'agneaux, ni le fait que la valeur ajoutée par les éleveurs et les engraisseurs représente quelque 88 pour cent du coût de gros de la viande d'agneau ou que les conditionneurs et les dépeceurs se trouvent généralement en fin de chaîne.

23. Bien que l'Australie conteste toute insinuation des États-Unis quant à l'existence d'une intégration verticale poussée entre les quatre segments de la branche de production²⁸, ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande n'allèguent l'absence d'intégration. L'ITC a constaté que "certaines opérations

²⁵ Réponse de l'Australie à la question n° 3 du Groupe spécial, page 3.

²⁶ Canada – Imposition de droits compensateurs à l'importation de viande de bœuf destinée à la transformation en provenance de la CEE, SCM/85, 13 octobre 1987, paragraphe 4.1 (viande de bœuf destinée à la transformation).

²⁷ Rapport de l'ITC, page I-13.

²⁸ Réponses de l'Australie à la question n° 5 du Groupe spécial, page 6.

concernant la viande d'agneau font l'objet d'une intégration verticale, ce qui étaye également une constatation de l'existence d'une concordance d'intérêts économiques entre différents segments de la branche de production".²⁹ Il est incontestable que certains éleveurs engraisent et abattent les agneaux.³⁰ Un important conditionneur de viande d'agneau possède également une grande entreprise d'engraissement et de dépeçage.³¹

24. La principale objection formulée par les plaignants est que ce conditionneur s'est opposé à la requête. Néanmoins, ce fait ne compromet aucunement l'objectivité des constatations faites par l'ITC. Le Directeur général de Transhumance Holding Company a fait le témoignage suivant devant l'ITC:

Transhumance est le plus gros conditionneur des États-Unis, à ce titre, elle abat et transforme des agneaux. Elle est également la plus grande société de commercialisation de viande d'agneau du pays, l'un des plus grands engraisseurs d'agneaux et un importateur de viande d'agneau réfrigérée en provenance d'Australie. L'année dernière, [une filiale de Transhumance] a abattu plus de 900 000 agneaux d'origine nationale dont elle a distribué la viande, mettant ainsi sur le marché quelque 30 pour cent de la production nationale.³²

25. En bref, les propres opérations de Transhumance représentent un fort degré d'intégration verticale. Le fait qu'elle se soit opposée à la requête (de par ses intérêts dans les importations en provenance d'Australie), ainsi que l'a fait observer l'ITC³³, ne change rien aux faits qui peuvent être observés objectivement.

26. Ainsi que l'ITC l'a également fait observer, aucun représentant des quatre segments de la branche de production (y compris Transhumance) n'a déclaré que les intérêts économiques des conditionneurs et des dépeceurs différaient de ceux des éleveurs et des engraisseurs. Au contraire, les témoignages faits devant l'ITC étaient unanimes. L'ITC a cité le témoignage d'un propriétaire de ranch selon lequel "des prix à l'importation plus bas obligeaient les transformateurs à payer moins cher les carcasses qu'ils achetaient aux conditionneurs, lesquels devaient à leur tour payer moins cher les agneaux vivants qu'ils achetaient aux parcs d'engraissement".³⁴ L'ITC a cité un témoignage similaire de témoins se situant à d'autres stades du processus de production.

27. Ainsi que l'a déclaré l'avocat du requérant pendant l'enquête, lors de l'audition concernant le dommage:

²⁹ Rapport de l'ITC, page I-13.

³⁰ Rapport de l'ITC, page II-12.

³¹ Rapport de l'ITC, page I-14.

³² ITC, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, pages 258-259, document ci-joint en tant que pièce n° 45 des États-Unis.

³³ Rapport de l'ITC, page I-14.

³⁴ Rapport de l'ITC, page I-14, note 50. *Voir également* le témoignage similaire de Joseph Casper, Vice-Président, Chicago Lamb & Veal Co., une société de dépeçage, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, page 22, pièce n° 35 des États-Unis; témoignage de M. Harold Harper, propriétaire d'un parc d'engraissement, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, page 30, pièce n° 36 des États-Unis ("Voici comment les choses se sont passées. À l'automne de 1997, j'ai acheté des agneaux à environ 1 dollar la livre. Toutefois, lorsque j'ai voulu les revendre pendant les hivers de 1997 et 1998, j'ai seulement pu obtenir 40 et 60 cents la livre. Pourquoi? Parce que le conditionneur à qui j'avais l'habitude de fournir des agneaux a été contraint d'abaisser les prix qu'il me payait parce que son client, le transformateur, avait dû baisser considérablement ses prix pour soutenir la concurrence des importations. L'incidence des prix incroyablement bas offerts par les importateurs s'est répercutée sur l'ensemble de la chaîne de distribution étant donné que chaque secteur était contraint de demander des baisses de prix à ses fournisseurs pour tenter de rester compétitif.")

De mon point de vue, il est utile que toutes les données s'étayent mutuellement; quel que soit le stade de la chaîne que vous observiez, vous constaterez l'existence d'un dommage ou d'un dommage grave. Mais la seule chose qui importe est le moment de votre observation ... Je pense donc sincèrement que votre analyse doit être quasiment temporelle et qu'elle ne doit pas se concentrer sur des segments particuliers. Si vous vous concentrez sur la période allant de l'automne de 1997 à aujourd'hui et que vous vous faites une idée de la chaîne ... c'est le tableau d'ensemble dont vous avez besoin pour effectuer l'analyse.³⁵

28. Ainsi que les États-Unis l'ont fait observer dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, au cours de la période 1997-1998, les résultats d'exploitation pour tous les segments de la branche de production ont diminué parallèlement à une poussée des importations. Comme il sera examiné ci-après, l'Australie et la Nouvelle-Zélande tentent, sans aucun fondement juridique, de faire abstraction des faits relatifs à cette période où une poussée des importations a été enregistrée.

29. De fait, l'autorité australienne semble suivre en grande mesure la même approche que l'ITC pour décider d'inclure ou non les éleveurs dans la branche de production du produit transformé, ce qu'elle a effectivement fait lors d'une enquête réalisée en 1998. Dans le cadre de cette enquête, l'autorité australienne (la Commission de la productivité) a constaté que le produit transformé d'origine nationale était similaire ou directement concurrent par rapport au produit transformé importé et a par la suite conclu que la branche de production nationale englobait les producteurs de porcs ainsi que les transformateurs primaires de viande de porc.³⁶

30. Enfin, les États-Unis notent que l'Australie, dans sa réponse à la cinquième question écrite du Groupe spécial, déclare à tort que "sur les 49 éleveurs et éleveurs/engraisseurs ayant fourni des renseignements financiers en tant qu'éleveurs, 42 n'étaient même pas intégrés avec des engraisseurs et encore moins avec des conditionneurs et/ou des dépeceurs".³⁷ D'après les réponses au questionnaire de l'ITC reçues de 70 éleveurs et éleveurs/engraisseurs, environ 20 pour cent ont indiqué qu'ils étaient à la fois éleveurs et engraisseurs. En outre, en réponse à cette même question, l'Australie conclut à tort que certaines activités de conditionnement/dépeçage des éleveurs et des engraisseurs n'étaient pas visées par le questionnaire de l'ITC. En fait, les éleveurs et/ou les engraisseurs qui étaient également des conditionneurs et/ou des dépeceurs ont bien répondu au questionnaire de l'ITC.³⁸

IV. L'ITC A DÉMONTRÉ QUE LA BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE ÉTAIT CONFRONTÉE À UNE "MENACE DE DOMMAGE GRAVE" EN RAISON D'UN "ACCROISSEMENT DES IMPORTATIONS"

A. LES ARGUMENTS CONTRAIRES DES PLAIGNANTS FONT ABSTRACTION DE L'OBLIGATION D'EXAMINER LES TENDANCES LES PLUS RÉCENTES ET SONT FONDÉS SUR D'AUTRES THÈSES QUI NE SONT NI PRESCRITES PAR L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES NI ÉTAYÉES PAR DES ÉLÉMENTS DE PREUVE CONSIGNÉS AU DOSSIER

31. L'argumentation de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande concernant la détermination par l'ITC de l'existence d'une menace de dommage fait abstraction du critère d'examen applicable en l'espèce ainsi que des prescriptions de fond de l'Accord sur les sauvegardes. Elle est en grande partie

³⁵ ITC, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, pages 130-131, document ci-joint en tant que pièce n° 45 des États-Unis.

³⁶ Commission de la productivité, *Pig and Pigmeat Industries: Safeguard Action Against Imports*, rapport d'enquête n° 3 (11 novembre 1998), page xxi, document ci-joint en tant que pièce n° 46 des États-Unis.

³⁷ Réponse de l'Australie à la question n° 5 du Groupe spécial, page 6.

³⁸ Rapport de l'ITC, page II-12.

consacrée à l'élaboration d'un point de vue différent quant aux éléments de preuve. Ainsi qu'il sera démontré ci-après, ce point de vue contournerait l'analyse prescrite par l'Accord sur les sauvegardes et avancerait l'existence de faits pour lesquels il n'existe aucune preuve. Bien que les points de vue des plaignants quant aux faits puissent être exacts, le fait qu'un autre enquêteur arrive à une conclusion différente ne signifie pas que l'autorité compétente d'un pays a violé l'Accord sur les sauvegardes.

32. En particulier, l'Australie et la Nouvelle-Zélande continuent d'ignorer l'incidence que la poussée des importations de viande d'agneau avait eue sur la branche de production de viande d'agneau des États-Unis en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 et de faire abstraction des prévisions concernant une accélération de cette poussée en 1999. Les deux plaignants continuent d'exhorter le Groupe spécial à constater que l'ITC aurait dû se fonder sur les tendances qui ont prévalu dès 1993.^{39,40} Néanmoins, aucun d'entre eux n'explique en quoi le fait de se fonder sur ces tendances est conforme à la constatation formulée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, à savoir que l'accroissement des importations pertinent au titre de l'Accord sur les sauvegardes doit être récent et qu'il peut être incorrect de se fonder sur des tendances observées sur une longue période. En outre, ces arguments ne tiennent pas compte du fait que la détermination de l'ITC concernait la *menace* de dommage grave dans un futur imminent. Les tendances les plus récentes sont manifestement les plus pertinentes pour cette enquête, même si les plaignants avaient raison de dire qu'il était possible d'en faire abstraction pour déterminer l'existence d'un dommage grave.

33. Bien que l'ITC ait examiné les conditions qui ont prévalu pendant toute la période ayant fait l'objet de l'enquête, ses constatations concernant le début de cette période ont fourni des renseignements dans l'optique de son examen de l'évolution des conditions qui ont prévalu pendant la période la plus récente, une évolution dont les analyses à long terme des plaignants ne tiennent pas compte. Par exemple, lorsqu'elle a évalué les affirmations selon lesquelles les difficultés de la branche de production étaient dues à une baisse à long terme de la demande, l'ITC a constaté que la consommation de viande d'agneau d'origine nationale avait été stable en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998.⁴¹ Elle a également constaté que les éleveurs avaient dans une large mesure absorbé les effets de la cessation des versements effectués au titre de la Loi sur la laine, montrant ainsi des signes de rétablissement en 1996, et que les effets s'atténueraient dans un futur imminent. Faisant abstraction de ces constatations, les plaignants avancent des affirmations contradictoires. Ainsi que le suggère le Groupe spécial dans sa question n° 8, les arguments avancés par la Nouvelle-Zélande et l'Australie selon lesquels une baisse de la demande intérieure de viande d'agneau a entraîné une chute de la production intérieure vont à l'encontre de leur argument selon lequel les producteurs nationaux n'étaient pas en mesure de satisfaire la forte demande intérieure, ce qui a entraîné un accroissement des importations.

³⁹ De fait, dans sa réponse à la question n° 8, la Nouvelle-Zélande fonde une partie de son raisonnement sur des événements qui, selon ce qu'elle allègue, se sont produits sur le marché de la viande d'agneau des États-Unis entre le milieu des années 70 et 1993, une période qui ne s'inscrit pas du tout dans la période visée par l'enquête de l'ITC et qui excède la période de trois ans qui, selon la Nouvelle-Zélande, fait l'objet d'un examen par les autorités de ce pays.

⁴⁰ La position adoptée ici par l'Australie est contraire à la pratique actuellement en vigueur dans ce pays. L'autorité compétente, dans l'unique enquête en matière de sauvegarde qu'elle a réalisée depuis l'entrée en vigueur des Accords du Cycle d'Uruguay, a établi une détermination positive de l'existence *actuelle* d'un dommage grave en se fondant principalement sur les changements intervenus au cours des 12 derniers mois. Elle a fondé sa détermination, établie en novembre 1998, sur une baisse des prix depuis octobre 1997 et sur une dégradation de l'état de la branche de production nationale pendant la première moitié de 1998. Commission de la productivité, *Pig and Pigeat Industries: Safeguard Action Against Imports*, rapport d'enquête n° 3 (11 novembre 1998), page xxiii, document ci-joint en tant que pièce n° 46 des États-Unis.

⁴¹ Rapport de l'ITC, page I-22.

34. En outre, leur second argument, selon lequel les importations ne se sont pas substituées à la viande d'agneau d'origine nationale, s'oppose au fait admis par l'Australie, à savoir que les importations se sont substituées au produit d'origine nationale à hauteur de un tiers du recul de la production américaine. La chute des prix de la viande d'agneau d'origine nationale en 1997 et la dépression des prix qui a perduré pendant la période intermédiaire de 1998, parallèlement à la poussée des importations, attestent également de cet évincement. Si la Nouvelle-Zélande et l'Australie reconnaissent que les prix de la viande d'agneau sur le marché américain ont chuté en 1997 parallèlement à la poussée des importations, elles ne s'emploient jamais à fournir une explication crédible des raisons pour lesquelles les prix de la viande d'agneau sur le marché américain ont enregistré une forte baisse en 1997 et sont restés déprimés pendant la période intermédiaire de 1998. Leur seule explication est que les prix étaient auparavant plus élevés et que la baisse pourrait être due à un cycle affectant l'agneau. Néanmoins, l'ITC n'a mis en évidence aucun élément pouvant l'existence d'un tel cycle et a fait observer qu'aucune partie n'affirmait qu'il existait.⁴² Les plaignants ne présentent aucun élément de preuve qui réfute la constatation de l'ITC; ils ne font qu'inventer de toutes pièces une nouvelle thèse.

35. La nouvelle allégation actuellement avancée par l'Australie en réponse à la question n° 8 du Groupe spécial est également infondée. L'Australie prétend que la production de viande d'agneau des États-Unis a baissé parce que le segment des éleveurs était "inefficace en raison de coûts élevés, de faibles rendements et, partant, d'investissements minimes au regard d'autres systèmes de production agricole américains", et que, en conséquence, les ressources de production de la viande d'agneau des États-Unis ont été réaffectées à d'autres utilisations, "notamment à la production de viande de bœuf". L'Australie n'a pas soulevé ces allégations dans sa première communication écrite ni dans sa première déclaration orale; elle n'a pas non plus fait mention, dans sa réponse à la question n° 8, d'un quelconque élément consigné au dossier de l'ITC qui vienne soutenir ces allégations. En fait, la nouvelle thèse de l'Australie selon laquelle les ressources affectées à la production de viande d'agneau ont été réaffectées à d'autres utilisations s'oppose aux éléments de preuve figurant dans le rapport de l'ITC, qui indique que l'élevage de moutons et d'agneaux est la seule activité agricole adaptée dans de nombreuses régions de l'Ouest, où se trouve concentrée la production.⁴³ En conséquence, le Groupe spécial devrait faire abstraction de ces nouvelles allégations.

36. La Nouvelle-Zélande formule elle aussi une nouvelle allégation inopportune dans sa réponse à la question n° 11, selon laquelle la diminution de l'utilisation de la capacité dans le secteur du conditionnement "doit être due uniquement à l'accroissement de la capacité". La Nouvelle-Zélande affirme qu'elle s'est "probablement" produite dans les grandes sociétés qui cherchaient à accroître leur part du marché. Néanmoins, dans les faits, l'ITC a constaté que la capacité des conditionneurs avait baissé pendant la période visée par l'enquête.⁴⁴ Le fait que, pendant la période intermédiaire de 1998, l'utilisation de la capacité est tombée à son plus bas niveau de toute la période visée par l'enquête ne peut donc être imputable à une augmentation de la capacité. La Nouvelle-Zélande ne fournit aucun élément de preuve à l'appui de son allégation: celle-ci n'est donc que pure spéculation.

37. L'Australie brosse un tableau de la situation tout aussi catégorique qui fait abstraction de tous les détails lorsque, en réponse à la question n° 9, elle affirme de façon péremptoire que "toute" baisse de la rentabilité apparente des éleveurs d'agneaux nationaux était "entièrement" due à la suppression des subventions en vertu de la Loi sur la laine. L'Australie formule cette allégation sans faire référence à aucune année ni donnée explicative particulière. Son argument fait tout simplement abstraction des constatations formulées par l'ITC qui examinent l'évolution au fil du temps des effets de la suppression des subventions versées au titre de la Loi sur la laine. En particulier, l'Australie ne tient pas compte de la constatation de l'ITC selon laquelle ces effets se seraient atténués dans un futur

⁴² Rapport de l'ITC, page I-14.

⁴³ Rapport de l'ITC, page II-11.

⁴⁴ Rapport de l'ITC, page I-20.

imminent et, partant, ne pouvaient pas expliquer la détérioration imminente probable de la situation de la branche de production. C'est pourquoi ses arguments ne sont pas pertinents pour contester la détermination de l'existence d'une menace établie par l'autorité compétente.

38. L'argument avancé par la Nouvelle-Zélande en réponse à la question n° 8 du Groupe spécial selon lequel la suppression des versements au titre de la Loi sur la laine a provoqué un déficit de l'offre intérieure, qui a à son tour induit un accroissement des importations, fait abstraction de la base sur laquelle reposent les constatations de l'existence d'une menace de dommage formulées par l'ITC et contredit le témoignage des producteurs néo-zélandais devant l'ITC: lors de l'audition concernant le dommage tenu par l'ITC, un représentant de ces producteurs a manifestement nié tout lien entre la suppression progressive des versements au titre de la Loi sur la laine et l'accroissement des importations en 1997-1998. M. Malashevich, consultant économique représentant la Société néo-zélandaise de la viande, a déclaré ce qui suit:

Nous-mêmes estimons que l'élimination progressive des subventions accordées au titre de la Loi sur la laine pendant la période 1993-1996 a manifestement causé un dommage que l'on peut considérer comme grave à la branche de production à cette époque. Toutefois, il importe de noter que tout dommage causé par l'élimination progressive de ces subventions est survenu avant l'accroissement des importations qui fait actuellement l'objet de la plainte déposée par les requérants. Il y a une coupure dans le temps entre l'accroissement des importations faisant l'objet de la plainte et le moment où la branche de production a subi le dommage.⁴⁵

39. La Nouvelle-Zélande présente donc actuellement comme un fait un lien de causalité que les experts de sa branche de production ont expressément rejeté devant l'ITC.

40. En outre, l'argument actuellement avancé par la Nouvelle-Zélande ne tient pas compte des faits spécifiques concernant la fixation des prix et les volumes d'importation prévus sur lesquels était fondée la détermination de l'existence d'une menace de dommage établie par l'ITC. Comme celle-ci l'a constaté, les prix ont chuté au cours de 1997 tandis que les importations se sont accrues.⁴⁶ La Nouvelle-Zélande n'explique pas comment un tel fait aurait pu se produire si l'augmentation de l'offre visait simplement à pallier une pénurie sur le marché.

41. De fait, alors même que les prix en vigueur pendant la période intermédiaire de 1998 étaient inférieurs à ceux qui étaient en vigueur pendant les trimestres correspondants de 1996 et de la première moitié de 1997, l'ITC a constaté que les sociétés australiennes et néo-zélandaises avaient prévu que leurs exportations à destination des États-Unis en 1999 dépasseraient de 21 pour cent leurs projections pour 1998.⁴⁷ En conséquence, les faits cités par l'ITC ne viennent pas étayer la conclusion selon laquelle une hausse des prix provoquée par des pénuries attirerait les importations sur le marché des États-Unis dans un futur imminent. Les sociétés néo-zélandaises et australiennes s'attendaient plutôt à ce que leurs importations vers les États-Unis augmentent à un rythme accéléré malgré une chute des prix aux États-Unis.

42. Dans la mesure où les plaignants entendent examiner la période 1997-1998, leurs arguments sont fallacieux. En effet, le fait que la Nouvelle-Zélande a tenté, en réponse à la question n° 11 du Groupe spécial, de minimiser l'ampleur de l'accroissement des importations en 1997-1998, corrobore les constatations de l'ITC en ce qui concerne l'évolution des importations. La Nouvelle-Zélande fait observer que la part du marché intérieur absorbée par les importations est passée de 11,2 pour cent en

⁴⁵ ITC, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, page 217, document ci-joint en tant que pièce n° 45 des États-Unis.

⁴⁶ Rapport de l'ITC, page I-24.

⁴⁷ Rapport de l'ITC, page I-23.

1993 à 23,3 pour cent pendant la période intermédiaire de 1998. Elle fait ensuite observer que cette progression est intervenue pour 45 pour cent au cours de la période 1993-1996, et pour 55 pour cent en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998. L'augmentation de 5,4 pour cent sur les trois années 1993-1996 représente une croissance annuelle de 1,15 pour cent de la pénétration des importations, alors que l'augmentation de 6,5 pour cent sur l'année et les trois trimestres suivants représente une croissance annuelle de près de 4 pour cent de la part de marché des importations.

43. Ainsi que l'attestent les propres chiffres de la Nouvelle-Zélande, les importations ont absorbé une part de marché pendant la période 1997-1998 à un rythme trois fois plus élevé que précédemment. En fait, étant donné que ce taux d'accroissement accéléré est calculé sur une base de plus en plus large, l'augmentation de la part de marché traduit un accroissement encore plus important des importations en termes absolus. En conséquence, dans la mesure où la Nouvelle-Zélande utilise ses calculs pour tenter de démontrer que l'ITC n'aurait pas dû retenir la période 1997-1998 comme reflétant une poussée des importations, les chiffres qu'elle présente indiquent que les conclusions de l'ITC sont raisonnables.⁴⁸ En outre, ainsi qu'il apparaît dans l'annexe qu'elle avait présentée lors de la première session orale du Groupe spécial, la Nouvelle-Zélande fait abstraction de l'évolution des conditions qui a fait que l'accroissement des importations survenu ultérieurement pendant la période visée par l'enquête a eu une plus grande incidence sur la branche de production des États-Unis que les importations effectuées au début de la période.

44. En résumé, les plaignants continuent de faire abstraction de la base sur laquelle repose la détermination de l'existence d'une menace établie par l'ITC. Dans la mesure où ils avancent d'autres explications, ces explications ne reposent pas sur des éléments de preuve, mais sur des thèses réfutées par les représentants de leur propre branche de production, qui, en tout état de cause, ne portent pas atteinte aux constatations formulées par l'ITC.

B. LA PIÈCE N° 13 DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE EST IRRECEVABLE DANS LA MESURE OÙ ELLE VISE À FAIRE EN SORTE QUE LE GROUPE SPÉCIAL PROCÈDE À UN EXAMEN *DE NOVO* ET DÉMONTRE L'INCAPACITÉ DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE DE RÉPONDRE AUX CONSTATATIONS DE L'ITC EN CE QUI CONCERNE L'ÉVOLUTION DE L'INCIDENCE DES IMPORTATIONS

45. À l'instar des autres arguments avancés par les plaignants, la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande (annexée à sa première déclaration orale) ne permet pas de contester la détermination de l'ITC concernant l'existence d'une menace de dommage parce qu'elle fait abstraction des constatations à l'appui de cette détermination. En partie, elle ne tient pas compte de l'évolution de la gamme des produits importés qui, ainsi que l'a constaté l'ITC, a conduit les importations à absorber une plus grande part de marché aux dépens de la branche de production des États-Unis et à déprimer les prix des produits d'origine nationale. Toutefois, avant d'aborder l'analyse de cette pièce sur le fond, les États-Unis réaffirment qu'ils s'opposent à l'acceptation de la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande comme élément de preuve en l'espèce.

1. Les conclusions factuelles formulées dans la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande sont irrecevables pour le Groupe spécial

46. Ainsi que l'ont fait valoir les États-Unis à la première session orale, lorsque la Nouvelle-Zélande a voulu présenter sa pièce n° 13, le Groupe spécial ne peut prendre dûment en

⁴⁸ Si, par cette discussion, l'objectif de la Nouvelle-Zélande est de laisser entendre que l'ITC s'est trompée en constatant que la poussée intervenue en 1997-1998 correspondait à "un accroissement des importations" au sens de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis s'opposent à l'introduction d'une telle question, qui ne figure ni dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande ni dans sa première communication écrite.

compte l'analyse factuelle que cette pièce vise à présenter. Étant donné que cette pièce n'a jamais été soumise à l'ITC, le fait de l'accepter dans le cadre de la présente procédure serait préjudiciable et contraire au critère d'examen applicable.

47. Ainsi que l'Organe d'appel l'a récemment confirmé, lorsqu'un groupe spécial examine une détermination de l'existence d'un dommage grave, il doit répondre à trois questions: 1) l'autorité compétente a-t-elle examiné tous les faits pertinents, y compris chacun des facteurs énumérés à l'article 4:2 a)? 2) le rapport qu'elle a publié contient-il une explication adéquate de la manière dont les faits étayaient la détermination établie? et 3) la détermination établie est-elle conforme à l'Accord sur les sauvegardes? Le groupe spécial ne devrait pas procéder à un examen *de novo*, et il est par conséquent inapproprié qu'il s'efforce de procéder à sa propre évaluation des données brutes examinées par l'autorité compétente pendant son enquête.

48. Le Groupe spécial chargé de l'affaire *Corée – Produits laitiers*, qui a fait une application du critère d'examen qui a été entérinée par l'Organe d'appel, a expliqué en détail (paragraphe 7.30) les conséquences du fait que l'examen effectué à l'OMC n'était pas un examen *de novo* s'agissant des arguments fondés sur des éléments de preuve qui n'avaient pas été soumis à l'autorité compétente. Comme l'a déclaré le Groupe spécial, "le Groupe spécial devrait examiner l'analyse effectuée par les autorités nationales au moment de l'enquête sur la base des diverses déterminations des autorités nationales et des éléments de preuve qu'il avait rassemblés". En bref, la question soumise au Groupe spécial porte sur le point de savoir si la détermination telle qu'elle a été établie par l'ITC à cette époque était adéquate et si l'examen du Groupe spécial est limité au dossier constitué par l'ITC dans le cadre de son enquête. Le fait que la Nouvelle-Zélande a présenté une nouvelle analyse économique reposant sur des renseignements non consignés au dossier de l'ITC constitue une violation patente et délibérée de ce principe.

49. Ces décisions sont conformes à l'article 11 du *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* ("Mémorandum d'accord") qui dispose qu'un groupe spécial "devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions ..." Les "faits" qui sont soumis à une procédure de groupe spécial de l'OMC diffèrent des "faits" qui font l'objet d'une enquête menée par une autorité compétente au titre de l'Accord sur les sauvegardes. L'autorité compétente détermine si une branche de production nationale a subi un dommage grave du fait de l'accroissement des importations. Le groupe spécial règle un différend entre des Membres portant sur la question de savoir si, en agissant ainsi, l'autorité compétente a contrevenu à l'Accord sur les sauvegardes. Les "faits" examinés par l'autorité compétente concernent la situation économique de la branche de production nationale. Les "faits" à examiner par le groupe spécial portent sur la question de savoir si les mesures prises par le Membre sont conformes à l'Accord sur les sauvegardes. Puisque, en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, les déterminations relatives à l'existence d'un dommage sont établies par les autorités compétentes, les faits portés devant le Groupe spécial concernent ce que l'autorité compétente a fait et les constatations qu'elle a établies.

50. En vertu de ces principes, la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande et les arguments fondés sur cette pièce sont irrecevables et inappropriés pour un certain nombre de raisons. La Nouvelle-Zélande entend présenter au Groupe spécial une analyse fondée sur des éléments de preuve qui, comme elle le reconnaît, n'ont pas été soumis à l'ITC. Par exemple, la Nouvelle-Zélande admet qu'elle a téléchargé certaines données utilisées pour l'élaboration de son analyse, notamment le graphique n° 3 de sa pièce n° 13, à partir des sites Web du Bureau des statistiques du travail des États-Unis, du Service national de statistiques agricoles des États-Unis et du Département de l'agriculture des États-Unis. Elle n'indique pas quand ces données ont été téléchargées, ni même si elles étaient disponibles lors de l'enquête menée par l'ITC.

51. Même si l'on part du principe que les données avaient été rendues publiques, cela n'excuse pas le fait que la Nouvelle-Zélande n'a pas présenté les données à l'ITC, en premier lieu. Conformément à l'article 3:1, toutes les parties intéressées (parmi lesquelles les États-Unis incluaient la Nouvelle-Zélande et l'Australie) avaient la possibilité de présenter des éléments de preuve et des arguments à l'ITC. L'article 3 indique clairement que ce sont les autorités compétentes des Membres qui sont habilitées à mener des enquêtes sur la question de savoir si un accroissement des importations a causé un dommage grave. Rien dans le Mémoire d'accord ne donne à penser qu'il a été conçu pour permettre de déroger aux responsabilités en matière d'établissement des faits qui, en vertu des accords fondamentaux de l'OMC, sont réservées aux Membres et à leurs autorités compétentes.

52. De même, l'article 3 établit les conditions régissant ces enquêtes, y compris en ce qui concerne les avis et les auditions publiques, qui garantissent aux parties intéressées, y compris aux intérêts commerciaux nationaux et étrangers, la possibilité de présenter des éléments de preuve et de formuler des observations sur les autres exposés et éléments de preuve soumis à l'autorité compétente. Les procédures de gouvernement à gouvernement établies dans le Mémoire d'accord ne créent aucune procédure équivalente dans les groupes spéciaux. Les gouvernements ne devraient pas être autorisés à contourner le processus prévu par l'Accord sur les sauvegardes ni à présenter pour la première fois des éléments de preuve à un groupe spécial qu'ils - ou leurs citoyens - auraient pu présenter à l'autorité compétente. Si les Membres savent qu'ils peuvent soustraire ces renseignements à l'examen et à l'évaluation des parties intéressées et de l'autorité compétente durant l'enquête, puis les présenter pour la première fois devant le groupe spécial de l'OMC, une partie aura donc intérêt à pratiquer une telle stratégie de diversion.⁴⁹ Le fait d'encourager de telles pratiques à l'OMC compromettrait la procédure engagée devant les autorités nationales compétentes.

2. La pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande ne tient pas compte de l'évolution de la composition des produits importés qui, selon les constatations de l'ITC, a modifié la nature des effets des importations

53. Les arguments de la Nouvelle-Zélande fondés sur sa pièce n° 13 sont similaires à ceux qu'elle avait avancés, à l'instar de l'Australie, en réponse aux questions du Groupe spécial pour affirmer qu'une observation des faits dans un contexte différent aurait amené l'autorité compétente à un autre résultat. Une telle argumentation est cependant inadéquate pour démontrer l'existence d'une violation de l'Accord. La Nouvelle-Zélande doit démontrer que le fait de ne pas utiliser le cadre qu'elle préconise constitue un manquement à l'obligation prévue par l'Accord d'évaluer les facteurs pertinents de manière objective.

54. À première vue, l'Accord ne prescrit aucune approche particulière pour évaluer les facteurs pertinents, qu'ils aient été énumérés ou pas. À première vue, il ne prescrit pas non plus de modèle économique. L'argument initial de la Nouvelle-Zélande était que, dans une enquête antérieure, l'ITC avait utilisé un modèle économique pour analyser la branche de production de viande d'agneau. Les États-Unis ont souligné, dans leur première communication écrite, que le modèle suivi précédemment avait été utilisé par l'ITC dans le cadre d'un autre type d'enquête, à des fins sensiblement distinctes de celles prévues par l'Accord sur les sauvegardes. La Nouvelle-Zélande n'a pas contesté cette réponse et n'a communiqué aucun argument concernant la question de savoir pourquoi, même si cela était possible, un modèle économique était requis.

⁴⁹ Ce sont précisément ces types de préoccupations qui ont motivé les constatations récemment formulées par l'Organe d'appel au sujet d'une question procédurale dans le différend relatif aux sociétés de ventes à l'étranger. Voir États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger", WT/DS108/AB/R, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 166 (24 février 2000).

55. En outre, la prétendue analyse économique que la Nouvelle-Zélande s'est procurée auprès de l'auteur de sa pièce n° 13 est inappropriée pour contester la détermination établie par l'ITC car elle fait abstraction des constatations de fait figurant dans le rapport de l'ITC. C'est pourquoi la conclusion de l'auteur selon laquelle, étant donné que les prix à l'importation ont augmenté plus rapidement que les prix intérieurs après 1993, "il est absolument impossible de soutenir que les importations avaient pu être – si peu que ce soit – la cause d'éventuelles difficultés économiques " ne s'inscrit dans aucune logique économique. Le rapport de l'ITC indique clairement pourquoi. La composition des produits importés a évolué entre 1995 et 1997. Au début de la période, les importations étaient surtout composées de découpes congelées de petite taille vendues à bas prix mais occupant une niche qui avait une faible incidence sur les ventes des produits d'origine nationale. L'accroissement des importations a été surtout le fait de produits frais ou réfrigérés se présentant de plus en plus en grosses découpes, qui affectaient beaucoup plus les produits des États-Unis. Les prix des produits importés ont augmenté parce qu'une plus grande part de ceux-ci avaient une valeur plus importante lorsqu'ils pénétraient sur le marché. Néanmoins, ces produits entraient alors en concurrence avec les produits d'origine nationale comparables à des prix inférieurs à ceux de ces derniers, absorbant une part de marché et tirant les prix vers le bas.

56. La prétendue analyse économique de la Nouvelle-Zélande présume, contrairement aux faits, que l'élasticité des prix des produits nationaux substitués par des importations n'a pas évolué entre 1993 et 1997. En ce sens, elle élude littéralement le problème puisqu'elle part du résultat qu'elle vise. Même si elle est recevable, la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande n'est pas pertinente en tant qu'argument visant à réfuter la détermination établie par l'ITC.

57. De fait, si l'on prend en considération le raisonnement économique fallacieux sur lequel repose la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande, le fait qu'il admette que "une comparaison des seules années 1997 et 1998, permettrait d'avancer, à l'instar des États-Unis, que les prix pratiqués par les producteurs sur le marché des États-Unis pendant ces deux années ont peut-être aussi, dans une certaine mesure, été dictés par les importations" est convaincant. L'unique raison donnée par la pièce n° 13 pour expliquer le rejet d'un tel lien de causalité est que les prix à l'importation en 1998 étaient supérieurs à leur niveau de 1993. Toutefois, les constatations de fait établies dans le rapport de l'ITC concernant l'évolution de la composition des produits importés attestent l'existence de ce lien. En conséquence, l'analyse exposée dans la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande, qui ne conteste pas les constatations de fait, reconnaît l'existence d'un lien de causalité entre les importations et la menace de dommage pour la branche de production nationale.

58. Enfin, l'analyse économique présentée par la Nouvelle-Zélande va trop loin. Elle conclut que, étant donné que les prix des produits agricoles pratiqués sur les marchés mondiaux ont notoirement tendance à fluctuer, il n'est pas possible de dire que la baisse des prix à l'importation pendant une année constitue une menace de dommage grave. L'Organe d'appel a établi que, en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, les constatations concernant l'existence d'un dommage doivent être fondées sur des tendances récentes à l'origine d'une situation d'urgence. Si l'on prend la position de la Nouvelle-Zélande au pied de la lettre, les produits agricoles ne pourraient donc généralement pas faire l'objet de sauvegardes. On ne peut raisonnablement donner une interprétation de l'Accord sur les sauvegardes qui exclue intégralement le secteur de l'agriculture.

59. De fait, l'hypothèse que pose le dernier paragraphe de la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande - à savoir que le type de fluctuation des prix observé ici est normal dans les secteurs internationaux de l'agriculture - est incompatible avec les autres arguments présentés par la Nouvelle-Zélande dans la présente affaire. La Nouvelle-Zélande soutient que les difficultés auxquelles se trouve confrontée la branche de production des États-Unis étaient dues à des problèmes inhérents au marché intérieur. En laissant entendre dans sa pièce n° 13 que les prix de la viande d'agneau des États-Unis en 1997-1998 correspondaient à une "tendance notoire" des "prix des produits agricoles sur le marché mondial" à la

fluctuation, la Nouvelle-Zélande contredit sa tentative de décrire le marché des États-Unis comme étant soumis à des conditions uniques.

60. Dans la présente affaire, l'ITC a démontré pourquoi les conditions qu'elle avait observées n'étaient simplement pas des conditions cycliques et attendues sur le marché de la viande d'agneau. Faisant référence au secteur des céréales, l'observation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle les prix d'autres produits agricoles pourraient baisser de plus de 12 pour cent sur une année est une réponse totalement hors de propos à l'égard de ces constatations. Dans la mesure où l'argument de la Nouvelle-Zélande vise à établir une présomption juridique concernant le niveau de dommage qui devrait être considéré comme "ne constituant pas une menace", aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes ne vient l'étayer et la Nouvelle-Zélande n'en cite d'ailleurs aucune.

61. En bref, la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande est 1) irrecevable puisqu'elle est fondée sur des éléments de preuve qui ne sont pas consignés au dossier, lesquels ne peuvent dûment pas faire l'objet d'un examen par le Groupe spécial au titre de l'Accord sur les sauvegardes, 2) non pertinente parce qu'elle ne répond pas à l'analyse de l'ITC, 3) inadéquate parce qu'elle suppose, contrairement à l'article 4, qu'une seule forme d'analyse est permise et qu'elle contredit toute interprétation raisonnable de la "menace de dommage grave", et 4) incompatible avec les positions adoptées par la Nouvelle-Zélande dans la présente affaire. Pour autant que la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande ait une quelconque pertinence, elle constitue un aveu, de la part de la Nouvelle-Zélande, qui vient à l'appui des conclusions de l'ITC quant aux tendances qui ont prévalu en 1997-1998.

V. LA DÉTERMINATION PAR L'ITC DE L'EXISTENCE D'UN LIEN DE CAUSALITÉ ÉTAIT CONFORME À L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET AU GATT DE 1994

62. Dans la présente affaire, le différend opposant les parties quant à la question de savoir quelle démonstration du lien de causalité est appropriée lorsque les causes de dommage grave sont multiples est purement théorique. Comme les États-Unis l'ont démontré dans leur première communication écrite et dans les réponses aux questions du Groupe spécial, les constatations formulées par celui-ci établissent qu'aucun autre facteur invoqué ne pouvait être considéré comme un "facteur ... caus[ant] un dommage à la branche de production nationale en même temps" au sens de l'article 4:2 b). Ainsi qu'il a été démontré précédemment, les autres facteurs que les plaignants ont invoqués en l'espèce sont réfutés par des constatations de l'ITC qui n'ont pas été contestées ou bien reposent sur l'hypothèse infondée selon laquelle seules les tendances qui ont prévalu pendant l'intégralité de la période visée par l'enquête peuvent être examinées. En conséquence, le règlement du différend opposant les parties quant au caractère approprié du critère légal de détermination du lien de causalité appliqué par les États-Unis n'est pas nécessaire pour la résolution de la présente affaire. Néanmoins, en raison de l'importance des questions qui ont été soulevées, les États-Unis poursuivront leur analyse antérieure du critère de causalité en se concentrant ici sur l'historique des négociations relatives à l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes.

A. L'HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES DÉMONTRE QUE LES RÉDACTEURS N'AVAIENT PAS L'INTENTION D'ÉTABLIR UNE PRESCRIPTION CONCERNANT UNE "CAUSE UNIQUE" OU L'"ISOLATION" DES EFFETS DES IMPORTATIONS

63. En réponse à la question n° 13 du Groupe spécial, la Nouvelle-Zélande a confirmé sa position selon laquelle l'Accord sur les sauvegardes impose aux Membres d'"isoler" les effets des importations et de déterminer qu'elles constituent l'"unique" cause du dommage grave ou de la menace de dommage grave.⁵⁰ En outre, même si cela n'avait pas été le cas dans ses communications précédentes,

⁵⁰ Réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 13 du Groupe spécial, page 18.

l'Australie semble désormais souscrire à la position de la Nouvelle-Zélande.⁵¹ Dans leurs communications précédentes, les États-Unis ont montré pourquoi ces arguments étaient erronés.⁵²

64. La communication la plus récente présentée par les États-Unis sur cette question examinait succinctement comment l'historique des négociations de l'Accord sur les sauvegardes démontrait que les rédacteurs de l'Accord n'avaient pas eu pour intention d'établir une prescription concernant une cause "unique" ou une prescription d'"isolation".⁵³ Étant donné que la Nouvelle-Zélande a confirmé ses vues sur cette question et que l'Australie a adopté la position de la Nouvelle-Zélande, il est utile d'examiner l'historique des négociations de façon plus détaillée. Comme les États-Unis l'expliquent dans les paragraphes ci-après, rien dans cet historique n'indique que les rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes entendaient imposer un modèle de détermination du lien de causalité radicalement nouveau du type de celui que les plaignants préconisent.

65. La section II de la note du Secrétariat du 28 avril 1988, que les États-Unis ont citée dans leur communication antérieure, expose les vues exprimées par le Président du Groupe de négociation sur les sauvegardes à la réunion des 7 et 10 mars 1988 concernant la manière dont les négociations devraient progresser. S'agissant de la question du lien de causalité, le Président a déclaré ce qui suit:

Lorsque le thème [des négociations] aurait été identifié, le Groupe devrait passer aux questions connexes, comme celle de savoir si les importations devaient être considérées comme une cause, une cause substantielle ou une cause nécessaire du préjudice grave ou de la menace de préjudice grave.⁵⁴

66. Le Président a reconnu clairement qu'il pouvait y avoir une diversité de vues quant au degré du lien de causalité qui pourrait être reflétée dans un article XIX révisé ou un nouvel Accord sur les sauvegardes. Néanmoins, il convient de noter que le Président n'a pas inclus de prescription concernant une "cause unique" ni d'obligation d'isolation parmi la gamme des choix possibles.

67. Le débat sur le lien de causalité auquel se sont prêtées les délégations à la réunion reflétait cette même approche:

Nombre de délégations ont dit qu'il faudrait démontrer que le préjudice grave ou la menace de préjudice grave avait pour cause de brusques augmentations des importations et qu'une grande partie des producteurs nationaux s'en trouvaient lésés. Des délégations ont estimé qu'il fallait clairement établir le lien de causalité entre l'accroissement des importations et la dégradation générale de la situation des producteurs nationaux. Une délégation a dit que si les causes étaient multiples, il fallait démontrer que l'accroissement des importations était la cause principale et non pas simplement une cause importante ou essentielle.⁵⁵

* * * * *

Le Président a résumé les débats ... Il semblait entendu qu'il devait y avoir un lien de causalité direct et démontrable entre les importations et le préjudice, mais les avis

⁵¹ Réponse de l'Australie à la question n° 13 du Groupe spécial, pages 16 et 17.

⁵² Voir la première communication écrite des États-Unis, paragraphes 112-122; réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 45-59, 71-78.

⁵³ Voir les réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphe 52.

⁵⁴ Groupe de négociation sur les sauvegardes, réunion des 7 et 10 mars 1988, note du Secrétariat, MTN.GNG/NG9/5, paragraphe 3 (22 avril 1988).

⁵⁵ Groupe de négociation sur les sauvegardes, réunion des 7 et 10 mars 1988, note du Secrétariat, MTN.GNG/NG9/5, paragraphe 14 (22 avril 1988).

divergeaient quant à savoir si l'augmentation des importations devait être une cause essentielle, substantielle ou importante.⁵⁶

68. Le déroulement ultérieur des négociations atteste que le Groupe de négociation a refusé d'adopter l'une quelconque de ces diverses formulations concernant le degré nécessaire du lien de causalité et qu'il n'a jamais envisagé d'établir une prescription concernant une cause "unique" ni une prescription d'"isolation".

69. Dans une note datée du 31 octobre 1988, le Secrétariat a communiqué une récapitulation des propositions que les délégations avaient présentées au Groupe.⁵⁷ Les propositions relatives à la question du dommage (et du lien de causalité) étaient énoncées aux paragraphes 33 à 52 de la note. Les États-Unis ont reproduit ci-après toutes les propositions qui pouvaient s'avérer pertinentes. Aucune d'entre elles ne démontre une intention d'établir une prescription concernant une "cause unique" ni une obligation d'isolation des importations en cas de dommage grave:

34. L'établissement de l'existence d'un préjudice grave ou de la menace d'un tel préjudice est lié à l'établissement d'un rapport causal direct entre l'accroissement des importations et la détérioration générale de la situation des producteurs nationaux. Les facteurs pertinents dont il faut tenir compte pour établir un tel rapport comprennent, entre autres, la production, les ventes, le niveau des exportations, les stocks, les bénéfices, la productivité, le revenu des investissements, l'utilisation de la capacité, l'emploi et les salaires. Un ou plusieurs de ces facteurs ne constituent pas nécessairement une indication décisive. Toutefois, un préjudice grave ne saurait être réputé exister lorsque des facteurs tels que l'évolution technologique ou des changements intervenus dans les préférences des consommateurs ou des facteurs analogues ont amené une réorientation vers des produits analogues aux produits fabriqués par les producteurs nationaux et/ou en concurrence directe avec ces produits.⁵⁸

35. On pourrait aussi prendre en considération, dans la détermination du préjudice cas par cas, des facteurs tels que la part du marché, le détournement de trafic, les progrès techniques, l'évolution des préférences des consommateurs, la compétitivité générale de la branche de production et sa capacité de générer des capitaux.⁵⁹

36. ... l'expression "cause substantielle" [était] définie comme s'entendant d'une "cause qui [est] importante et pas moins importante que toute autre cause".⁶⁰

* * * * *

38. Il n'est pas réaliste de fixer des critères quantitatifs ou automatiques pour la détermination de l'existence d'un préjudice parce que les facteurs ne sont pas tous quantifiables et que des formules mathématiques ne peuvent pas s'appliquer à tous les secteurs de l'activité économique. Il conviendrait plutôt de prendre en considération des facteurs et indices économiques en même temps que des paramètres subjectifs. Il

⁵⁶ *Idem*, paragraphe 24.

⁵⁷ Groupe de négociation sur les sauvegardes, récapitulation des propositions, note du Secrétariat, MTN.GNG/NG9/W/21 (31 octobre 1988).

⁵⁸ *Idem*, paragraphe 34.

⁵⁹ *Idem*, paragraphe 35.

⁶⁰ *Idem*, paragraphe 36.

n'est pas possible de fixer l'ordre de priorité des divers facteurs lorsqu'il s'agit de déterminer l'existence d'un préjudice ou d'une menace de préjudice.⁶¹

* * * * *

43. Le principal facteur causant ou menaçant de causer un préjudice grave doit être l'accroissement des importations, mais il faut aussi tenir compte globalement d'autres facteurs économiques en rapport avec les secteurs touchés.⁶²

* * * * *

46. Si les causes sont multiples, il faudra démontrer que l'accroissement des importations est la cause principale et non pas simplement une cause importante ou essentielle.⁶³

* * * * *

49. Bien que le lien de causalité soit un élément fondamental des critères objectifs d'action, il reste à savoir jusqu'à quel point il est possible de quantifier en toute objectivité l'importance du préjudice imputable aux importations et à d'autres facteurs affectant la branche de production concernée. On pourrait donc être fondé à établir le lien de causalité, dans chaque cas, en s'appuyant avant tout sur des renseignements factuels suffisants, à fournir au moment où l'introduction de mesures de sauvegarde serait notifiée, qui porteraient non seulement sur l'évolution des importations, mais encore sur d'autres facteurs servant à déterminer l'existence d'un préjudice.⁶⁴

70. Le 27 juin 1989, le Président du Groupe de négociation a présenté un projet de texte d'accord sur les sauvegardes fondé sur des propositions formulées par les participants au Groupe.⁶⁵ Le paragraphe 4 du texte énonce les conditions de base à respecter pour appliquer une mesure de sauvegarde, et indique que "les autorités nationales compétentes de la partie contractante importatrice [doivent avoir] établi que cette augmentation porte un préjudice grave ...". Le paragraphe 8 du projet dispose ce qui suit:

Pour déterminer s'il existe un préjudice grave ou une menace de préjudice grave, tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation des producteurs nationaux seront pris en considération ...; mais lorsqu'il n'y aura pas de lien de causalité entre le préjudice grave ou la menace de préjudice grave et l'accroissement des importations, ce préjudice ou cette menace de préjudice ne devront pas être pris en considération dans le processus de détermination.

71. La référence faite dans le texte à la nécessité d'établir un "lien de causalité" entre le préjudice grave ou la menace de préjudice grave et l'accroissement des importations devrait être interprétée à la lumière de la position exprimée précédemment par le Président (voir le paragraphe 67 ci-dessus), selon laquelle la référence au "lien de causalité" n'entendait pas établir le degré de causalité qui pouvait être requis.

⁶¹ *Idem*, paragraphe 38.

⁶² *Idem*, paragraphe 43.

⁶³ *Idem*, paragraphe 46.

⁶⁴ *Idem*, paragraphe 49.

⁶⁵ Groupe de négociation sur les sauvegardes, Sauvegardes, Projet de texte présenté par le Président, MTN.GNG/NG9/W/25 (27 juin 1989).

72. Une note du Secrétariat datée du 24 octobre 1989 a fait la synthèse des débats tenus par le Groupe de négociation sur le projet de texte.⁶⁶ La note a notamment fait observer que:

Plusieurs délégations ont dit qu'il faudrait établir plus clairement la relation de cause à effet entre l'augmentation du volume des importations et le préjudice grave. L'augmentation du volume des importations devrait être la cause principale et prédominante du préjudice.

73. Ce résumé indique clairement que les membres du Groupe de négociation reconnaissaient que le libellé du texte relatif au lien de causalité n'établissait pas en soi un degré particulier de causalité. En outre, si certains Membres souhaitaient que la question du degré de causalité soit traitée, aucun d'entre eux n'a proposé de prescription concernant une "cause unique" ni d'obligation d'isolation.⁶⁷

74. Le 15 janvier 1990, le Président a présenté une version révisée de son projet de texte en réponse aux observations formulées par les délégations. Les dispositions relatives au lien de causalité figurant dans le projet révisé restaient inchangées par rapport à la version précédente de juin 1989.⁶⁸

75. En mars 1990, le Groupe de négociation a examiné le texte révisé, paragraphe par paragraphe, et le Président a invité les délégations à formuler des suggestions aux fins de la rédaction de points particuliers.⁶⁹ Les suggestions relatives aux prescriptions concernant le lien de causalité figurant aux paragraphes 4 et 9 (ancien paragraphe 8) du projet de texte sont reproduites ci-après dans leur intégralité. Aucune d'entre elles ne laisse entrevoir l'intention d'imposer une prescription concernant une cause unique ou une obligation d'isolation pour ce qui est des importations:

Paragraphe 4 b) "que les autorités nationales compétentes de la partie contractante importatrice aient établi que cette augmentation porte ou menace de porter un préjudice grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents".

Suggestions:

- i) Ajouter "directement" après "menace de porter ...".
- ii) Remplacer "ou" par "et" dans l'expression "produits similaires ou directement concurrents".
- iii) "qu'un organe indépendant ait établi, à la suite d'une enquête nationale publique et d'une décision comprenant un avis aux parties intéressées, d'auditions publiques lors desquelles les importateurs et les autres parties intéressées pourraient présenter des preuves et exposer leurs vues, et d'un rapport publié concernant la décision et décrivant les facteurs pris en considération, les critères appliqués et le raisonnement suivi, qu'une telle augmentation porte ou menace de porter un préjudice grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents".
- iv) Des directives nationales minimales devront être élaborées.

⁶⁶ Groupe de négociation sur les sauvegardes, réunion des 11, 12 et 14 septembre 1989, note du Secrétariat, MTN.GNG/NG9/12 (24 octobre 1989).

⁶⁷ *Idem*, paragraphe 11.

⁶⁸ Groupe de négociation sur les sauvegardes, Sauvegardes, Projet de texte présenté par le Président, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.1 (15 janvier 1990).

⁶⁹ Groupe de négociation sur les sauvegardes, réunion des 29 et 31 janvier, 1^{er} et 2 février 1990, note du Secrétariat, MTN.GNG/NG9/14 (6 mars 1990).

- v) Les "autorités nationales" devraient être un organe indépendant.
- vi) "que les autorités nationales compétentes ... que cette augmentation est la cause directe et principale du préjudice grave et de la menace de préjudice grave à l'égard de la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents".

* * * * *

Paragraphe 9 "Pour déterminer s'il existe un préjudice grave ou une menace de préjudice grave, tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de la branche de production nationale seront pris en considération: par exemple, production, stocks, utilisation des capacités, productivité, emploi, salaires, ventes, part de marchés, exportations, prix intérieurs, prix à l'importation et à l'exportation, rythme d'accroissement des importations, rendements des investissements, profits et pertes. Cette liste n'est pas exhaustive et un seul ni même plusieurs de ces éléments ne constitueront pas nécessairement une base de jugement déterminante; mais lorsqu'il n'y aura pas de lien de causalité entre le préjudice grave ou la menace de préjudice grave et l'accroissement des importations, ce préjudice ou cette menace de préjudice ne devront pas être pris en considération dans le processus de détermination."

Suggestions:

- i) La première phrase reste telle quelle. La première partie de la deuxième phrase demeure inchangée. La deuxième partie serait remplacée par l'idée suivante: "Pour qu'il y ait constatation de l'existence d'un préjudice grave, il faudrait au minimum que la présence de facteurs déterminés (on peut citer à titre d'exemple, pour le besoin de la discussion, les ventes perdues et la diminution des bénéfices) soit démontrée. Ces facteurs seraient nécessaires mais non suffisants pour que l'on constate qu'il y a préjudice". La dernière partie de la deuxième phrase (relative à la causalité) devrait être clarifiée comme suit: "Des facteurs autres que l'augmentation des importations, en particulier l'état du marché pour la branche de production nationale, seront pris en considération pour déterminer si un préjudice est causé par l'augmentation des importations."
- ii) Paragraphe 9 bis On pourrait aussi prendre en considération des indicateurs de l'existence d'un préjudice grave tels que les suivants: non-utilisation notable de la capacité de production (y compris fermetures d'usines et sous-utilisation notable de la capacité de production); chômage notable dans la branche de production nationale; nombre notable d'entreprises effectuant des opérations de production dans le pays à un niveau de bénéfice réduit; et diminution notable de la proportion du marché national approvisionné par les produits nationaux par rapport aux importations d'un produit similaire ou directement concurrent.
- iii) Il faudrait supprimer la mention des salaires, des prix intérieurs et des prix à l'importation et à l'exportation.
- iv) Ajouter à la liste: "situation économique générale et consommation".
- v) Modifier comme suit la dernière partie de la deuxième phrase commençant par "mais lorsqu'il n'y aura pas": "La détermination de la cause principale sera fondée, d'une part, sur un examen de l'effet des importations et, d'autre part, sur tous les autres

facteurs pertinents qui, individuellement ou combinés, peuvent avoir un effet préjudiciable sur la branche de production nationale."

- vi) Remplacer la dernière partie de la deuxième phrase commençant par "mais lorsqu'il n'y aura pas" par: "En outre, on ne pourra considérer qu'il y a préjudice grave ou menace de préjudice grave lorsque des facteurs tels que l'évolution technologique ou les modifications des préférences des consommateurs ou des facteurs similaires jouent un rôle-clé dans l'abandon de produits au profit de produits similaires et/ou directement concurrents fabriqués par la même branche de production nationale."
- vii) Supprimer "part de marchés".
- viii) Ajouter à la liste des facteurs la "compétitivité".

76. En juillet 1990, le Président a présenté un autre projet de texte. Bien que les parties pertinentes de l'Accord aient été légèrement modifiées dans cette version, elles ne contenaient toujours aucune indication de l'intention d'établir une prescription concernant une cause "unique" ou une obligation d'isolation, et la proposition présentée précédemment visant à imposer la notion de "cause principale" n'a pas été incluse. L'article 4 du projet révisé est libellé comme suit:

Une partie contractante ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde qu'à la condition que la partie contractante importatrice ait établi, conformément aux dispositions énoncées aux paragraphes 4 et 7 ci-après, qu'un produit est importé sur son territoire en quantités tellement accrues, en termes réels ou par rapport à la production nationale, et dans des conditions telles qu'il porte ou menace de porter un préjudice grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents.

77. L'article 9 (renuméroté article 7) est libellé comme suit:

- 7. a) Au cours de l'enquête visant à déterminer s'il existe un préjudice grave ou une menace de préjudice grave pour une branche de production nationale au regard des dispositions du présent accord, les autorités compétentes tiendront compte de tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche, en particulier, le rythme d'accroissement des importations du produit concerné et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs, la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues, les variations du niveau des ventes, la production, la productivité, l'utilisation de la capacité, les profits et pertes et l'emploi.
- b) Il ne sera pas constaté qu'il existe un préjudice grave ou une menace de préjudice grave à moins que l'enquête ne démontre, sur la base d'éléments de preuve objectifs, qu'il y a un lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit concerné et ledit préjudice ou ladite menace de préjudice.

78. Enfin, le 31 octobre 1990, le Président du Groupe de négociation a présenté un texte d'accord sur les sauvegardes en déclarant que, "[Ce texte] reflète le niveau d'accord qui a pu être atteint jusqu'ici."⁷⁰ Cette version du texte, qui a été soumise et incorporée dans le projet d'Acte final du

⁷⁰ Groupe de négociation sur les sauvegardes, projet d'accord, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3 (31 octobre 1990).

Cycle d'Uruguay distribué à l'occasion de la Réunion ministérielle de Bruxelles, contenait des dispositions identiques à celles des articles 2:1 et 4:2 b) de la version définitive de l'Accord sur les sauvegardes:

Une partie contractante¹ ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde à l'égard d'un produit que si la partie contractante importatrice a déterminé, conformément aux dispositions énoncées ci-dessous, que ce produit est importé sur son territoire en quantités tellement accrues, dans l'absolu ou par rapport à la production nationale, et à des conditions telles qu'il porte ou menace de porter un préjudice grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents.

* * * * *

7. a) Au cours de l'enquête visant à déterminer si un accroissement des importations a porté ou menace de porter un préjudice grave à une branche de production nationale au regard des dispositions du présent accord, les autorités compétentes évalueront tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche, en particulier, le rythme d'accroissement des importations du produit en question et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs, la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues, les variations du niveau des ventes, la production, la productivité, l'utilisation de la capacité, les profits et pertes et l'emploi.
- b) La détermination dont il est question à l'alinéa 7 a) n'interviendra pas à moins que l'enquête ne démontre, sur la base d'éléments de preuve objectifs, l'existence du lien de causalité direct entre l'accroissement des importations du produit en question et le préjudice grave ou la menace de préjudice grave. Lorsque des facteurs autres qu'un accroissement des importations portent un préjudice à la branche de production nationale en même temps, ce préjudice ne sera pas imputé à un accroissement des importations.

79. La dernière phrase de ce texte était empruntée à l'article 3.4 du Code antidumping du Tokyo Round et donnait une explication concernant la prescription relative au "lien de causalité" qui la précède. La deuxième phrase oblige les Membres à faire en sorte d'établir une distinction entre les différentes causes du dommage au lieu de supposer simplement que l'accroissement des importations est responsable de la totalité du dommage subi par la branche de production. En d'autres termes, la deuxième phrase demande aux Membres de ne pas passer hâtivement de l'établissement du "lien de causalité" entre l'accroissement des importations et le dommage grave à la conclusion que ces importations sont la seule cause du dommage subi par la branche de production.

80. Au cours des négociations, aucune délégation n'a suggéré l'établissement d'une prescription concernant une "cause unique" ni d'une obligation d'"isolation". Les parties ne sont pas parvenues à s'entendre sur les diverses propositions formulées en vue de l'introduction d'un qualificatif spécifique avant le terme "cause", maintenant le statu quo concernant les approches divergentes qui existaient. En conséquence, la deuxième phrase de l'article 4:2 b) ne peut être interprétée comme incluant une prescription visant à isoler l'effet des importations pour déterminer si elles étaient l'unique cause du dommage grave. Par contre, on peut relever un antécédent de la deuxième phrase dans une communication des pays nordiques, datée du 30 mai 1988:

Le lien de causalité entre les importations et le préjudice est mis en évidence à l'article XIX:1 a) par la mention de "l'effet des engagements qu'une partie contractante a assumés ...". Bien que ce lien de causalité soit un élément fondamental

des critères objectifs d'action, il reste à savoir jusqu'à quel point il est possible de quantifier en toute objectivité l'importance du préjudice imputable aux importations et à d'autres facteurs affectant la branche de production concernée. On pourrait donc être fondé à établir le lien de causalité, dans chaque cas, en s'appuyant avant tout sur des renseignements factuels suffisants, à fournir au moment où l'introduction de mesures de sauvegarde serait notifiée, qui porteraient non seulement sur l'évolution des importations, mais encore sur d'autres facteurs servant à déterminer l'existence d'un préjudice.⁷¹

81. La communication relève qu'il n'est pas réaliste de tenter de déterminer dans quelle mesure le dommage est imputable à des causes particulières. Au lieu de cela, les pays nordiques ont proposé d'établir le "lien de causalité" entre l'accroissement des importations et le dommage en élaborant des renseignements sur les divers facteurs susceptibles de contribuer au dommage global subi par la branche de production.

82. Il importe de noter que les régimes de sauvegarde d'autres Membres de l'OMC – y compris de l'Australie – reflètent la position des États-Unis selon laquelle l'Accord sur les sauvegardes ne contient pas de prescription concernant une "cause unique". Par exemple, en vertu de la législation générale sur les sauvegardes du Canada, il faut que l'accroissement des importations soit "une cause principale" de dommage grave ou de menace de dommage grave.⁷² La "cause principale" est définie comme suit dans la législation canadienne: "toute cause sérieuse dont l'importance est égale ou supérieure à celle des autres causes du dommage grave ou de la menace d'un tel dommage".⁷³ Cette définition est quasiment identique à la définition donnée par les États-Unis de la "cause substantielle", qui est "une cause importante et qui ne l'est pas moins que toute autre cause".⁷⁴

83. De même, en vertu de l'article 70 de la réglementation relative au régime de sauvegarde du Mexique, les sauvegardes peuvent être appliquées uniquement si les importations constituent une cause "notable" du dommage grave ou de la menace de dommage grave, et non une cause "unique".⁷⁵

84. L'élément le plus utile aux fins du présent différend est peut-être l'analyse du lien de causalité utilisée par l'autorité compétente australienne dans le cadre d'une enquête en matière de sauvegarde effectuée après le Cycle d'Uruguay. Dans la décision qu'elle a rendue en novembre 1998 concernant l'affaire *Pig and Pigeat Industries: Safeguard Action Against Imports*, l'autorité australienne a rendu la conclusion suivante:

La Commission [de la productivité] estime que l'accroissement des importations en provenance du Canada depuis mi-96 a causé un dommage grave à la branche de production susmentionnée. Elle estime en outre que l'accroissement des importations a été la *principale cause* du faible niveau des prix de la viande porcine et des rendements négatifs enregistrés en 1998 (qui ont été inférieurs à ce qui pouvait être escompté, étant donné la restructuration dont a fait l'objet la production nationale en 1997-1998), ce qui a alors provoqué une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale. Il ne semble pas exister d'autre facteur susceptible d'expliquer l'effondrement de la demande de viande de porc produite

⁷¹ Groupe de négociation sur les sauvegardes, communication des pays nordiques, MTN.GNG/NG9/W/16, paragraphe 10 (30 mai 1988).

⁷² Loi sur le Tribunal du commerce extérieur du Canada, article 20 (1994), document ci-joint en tant que pièce n° 47 des États-Unis.

⁷³ *Id.*, paragraphe 19.01(1).

⁷⁴ 19 U.S.C. 2252 b) 1) B), document ci-joint en tant que pièce n° 48 des États-Unis.

⁷⁵ Comité des sauvegardes, réponses aux questions posées par les États-Unis au sujet de la notification des lois et réglementations présentée par le Mexique au titre de l'article 12:6 de l'Accord, G/SG/W/131, paragraphe 3, question 7 (distribué le 27 février 1996).

localement ainsi que la chute prolongée et prononcée des prix de la viande de porc qui en a résulté depuis octobre 1997.⁷⁶

Cette approche présente une ressemblance frappante avec celle qu'a suivie l'ITC dans le cadre de son enquête sur la viande d'agneau.

85. Les États-Unis, le Canada, le Mexique et l'Australie ont tous participé activement aux négociations relatives à l'Accord sur les sauvegardes. Le fait qu'aucun de ces pays n'a adopté comme critère de causalité le critère de la "cause unique" ou de l'"isolation" après la conclusion de l'Accord sur les sauvegardes donne à penser qu'ils n'ont pas interprété l'Accord comme imposant un tel critère.

86. En résumé, l'historique des négociations démontre que les négociateurs de l'Accord sur les sauvegardes ont refusé d'élaborer une prescription concernant la question de savoir si l'accroissement des importations devrait être une cause "substantielle" du dommage, une cause "importante", une cause "nécessaire", une cause "principale", etc. En outre, aucune proposition n'a été faite au cours des négociations prescrivant que l'accroissement des importations soit la "cause unique" du dommage grave, ou imposant une obligation d'"isolation". Le Groupe de négociation a finalement décidé de ne pas traiter la question du degré de causalité. En revanche, les négociateurs ont mis en place un cadre relatif aux éléments de preuve en vue de déterminer l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité, énumérant les facteurs à prendre en considération et obligeant les autorités compétentes à exposer en détail les éléments de preuve objectifs établissant l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave ou la menace de dommage grave. Cette approche est conforme au critère de causalité légal établi de longue date par les États-Unis, à savoir le critère de la "cause substantielle".

B. LA NOUVELLE-ZÉLANDE NE PRÉSENTE AUCUN ARGUMENT PLAUSIBLE EXPLIQUANT POURQUOI L'AUTORITÉ DOIT "ISOLER" LES EFFETS DES IMPORTATIONS ET ÉTABLIR QU'ELLES SONT LA SEULE CAUSE DU DOMMAGE GRAVE

87. Dans la section IV.B de la présente communication, les États-Unis ont expliqué pourquoi la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande était irrecevable et pourquoi elle n'était donc pas pertinente en l'espèce. Il convient néanmoins de noter que l'analyse contenue dans cette communication réfute la position de la Nouvelle-Zélande concernant le critère de causalité approprié dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes. L'auteur de la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande reconnaît que, sur les marchés réels, il n'est pas toujours facile d'établir une distinction, pour ce qui est des causes du dommage, entre l'accroissement des importations et des considérations relatives à l'offre intérieure. De fait, il reconnaît que l'évolution de la situation dans la réalité peut être due à l'association de ces deux ensembles de facteurs. Même s'il affirme qu'une analyse des prix telle que celle qu'il propose "peut contribuer" à déterminer quels facteurs ont pu être prédominants, il ne soutient pas qu'elle peut aider à déterminer d'autres facteurs que le facteur principal ni qu'elle peut le faire de manière fiable.⁷⁷

88. En conséquence, tout ce que l'auteur de la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande allègue, c'est que le type d'analyse économique qu'il préconise peut contribuer à déterminer, entre deux causes prétendues de dommage, celle qui est la cause principale.⁷⁸ Cependant, la Nouvelle-Zélande allègue qu'une telle analyse serait légalement inappropriée parce qu'elle estime que les effets de l'accroissement des importations doivent être "isolés" des autres facteurs qui causent le dommage.

⁷⁶ Commission de la productivité, *Pig and Pigmeat Industries: Safeguard Action Against Imports*, rapport d'enquête n° 3, section 4.6 (11 novembre 1998) (pas d'italique dans l'original), document ci-joint en tant que pièce n° 46 des États-Unis.

⁷⁷ Pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.1.

⁷⁸ L'auteur de la pièce n° 13 n'essaie pas d'appliquer son analyse aux causes multiples.

Les vues avancées par l'auteur dans la pièce n° 13 rejoignent le scepticisme dont a fait montre le Groupe spécial du GATT dans l'affaire *États-Unis - Saumons de l'Atlantique* relevé par les États-Unis dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, quant à la faisabilité d'une analyse fondée sur l'"isolation".

89. En conséquence, bien que la Nouvelle-Zélande affirme que les effets de l'accroissement des importations doivent être "isolés" et que, lorsqu'ils sont examinés isolément, il doit être constaté qu'ils sont suffisants pour causer un dommage grave, elle n'a pas allégué qu'il existait une méthode pour ce faire dans de nombreux cas (ou qu'une telle méthode, si elle était disponible, était requise par l'Accord sur les sauvegardes). La Nouvelle-Zélande n'a pas fourni d'analyse du sens ordinaire des dispositions de l'Accord sur lesquelles elle s'appuie pour préconiser une analyse fondée sur l'isolation ni le précédent juridique applicable à l'interprétation des dispositions pertinentes. En bref, la Nouvelle-Zélande n'a présenté aucun élément qui lui permette d'affirmer que l'interprétation donnée par les États-Unis des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 4:2 est incorrecte.

C. L'AUSTRALIE NE PRÉSENTE AUCUN ARGUMENT PLAUSIBLE EXPLIQUANT POURQUOI L'AUTORITÉ DOIT OBTENIR UNE "ANALYSE PROSPECTIVE" DES EFFETS DES IMPORTATIONS POUR ÉTABLIR UNE DÉTERMINATION DE L'EXISTENCE D'UNE MENACE DE DOMMAGE

90. Bien qu'elle ait affirmé que la détermination établie par l'ITC était viciée du fait qu'elle ne reposait pas sur une "analyse prospective", l'Australie ne répond pas à la question n° 7 du Groupe spécial concernant la manière dont on pourrait procéder à une telle analyse et les facteurs, le cas échéant, qui seraient plus particulièrement importants pour constater l'existence d'une menace de dommage. Au lieu de cela, l'Australie se contente d'affirmer que les efforts déployés par l'ITC étaient insuffisants. Elle fait abstraction de l'évaluation détaillée qui figure dans le rapport de l'ITC en ce qui concerne les facteurs requis et les éléments de preuve relatifs à chacun des ces facteurs, les éléments de preuve concernant d'autres accroissements prévus des importations effectuées par les sociétés australiennes et néo-zélandaises, et l'effet que ces accroissements risquent d'avoir sur les prix et la production de viande d'agneau des États-Unis.⁷⁹

91. L'Australie ne répond pas à la question de savoir quels facteurs pourraient être plus importants. Au lieu de cela, elle affirme qu'une mesure de sauvegarde ne devrait pas être appliquée "[d]ès lors que les entreprises de la "branche de production nationale" ne peuvent pas présenter des faits prospectifs qui permettent, à l'issue d'une évaluation, de déterminer qu'un dommage grave va se produire d'une manière imminente". Elle n'indique pas quels faits prospectifs seraient pertinents pour une telle évaluation et ne se fonde sur aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes pour conclure que les "entreprises de la branche de production nationale" sont tenues de présenter de tels faits. L'Australie n'indique pas non plus comment l'autorité pourrait s'appuyer sur ces "faits prospectifs" communiqués par des entreprises de la branche de production sans fonder sa détermination "sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités", en violation de l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes.

92. De fait, la description faite par la Nouvelle-Zélande du cheminement de son analyse des éléments de preuve lorsqu'elle détermine l'existence d'une menace de dommage contredit la position de l'Australie et vient à l'appui de celle des États-Unis. À la page 11 de sa réponse aux questions du Groupe spécial, la Nouvelle-Zélande déclare que ses autorités compétentes:

examineraient les éléments de preuve factuels de la situation de la branche de production nationale sur une période de temps antérieure pour extrapoler la manière probable dont elle évoluerait dans l'avenir. Elles tiendraient particulièrement compte

⁷⁹ Rapport de l'ITC, pages I-23-26.

des tendances des prix des produits intérieurs et des prix à l'importation du produit et, à partir des tendances enregistrées antérieurement et de tout élément de preuve concernant des contrats à terme, tenteraient de déterminer la manière probable dont les prix évolueraient dans l'avenir.

93. Ainsi, à l'instar des États-Unis, la Nouvelle-Zélande s'appuie principalement sur des tendances démontrables fondées sur les éléments de preuve pour inférer ce qui sera fait dans le futur. Ces deux pays suivent donc une approche contraire à celle qui, selon les allégations de l'Australie, est requise.

VI. LA MESURE DE SAUVEGARDE PRISE PAR LES ÉTATS-UNIS EST CONFORME AUX OBLIGATIONS QUI LEUR INCOMBENT EN VERTU DE L'ARTICLE 5:1 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET DE L'ARTICLE XIX DU GATT DE 1994

94. Les États-Unis ont expliqué (dans leur première communication écrite et la première fois qu'ils se sont présentés devant le Groupe spécial) pourquoi la Nouvelle-Zélande et l'Australie ne se sont pas acquittées de la charge qui leur incombait d'établir *prima facie* le bien-fondé de l'allégation selon laquelle la mesure de sauvegarde prise par les États-Unis n'était pas conforme à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.⁸⁰ Rien dans les réponses des plaignants aux questions posées par le Groupe spécial concernant la mesure prise par les États-Unis ne vient modifier cet état de fait: ils ne se sont toujours pas acquittés de la charge qui leur incombe.

A. CHARGE DE LA PREUVE

95. En réponse à la question n° 15 du Groupe spécial, la Nouvelle-Zélande concède qu'il appartient à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande de démontrer que la mesure de sauvegarde adoptée par les États-Unis n'est pas appliquée en conformité avec l'article 5:1.⁸¹ L'Australie, pour sa part, fait valoir que la charge de la preuve "dépend de l'obligation" et que, en l'espèce, c'est aux États-Unis qu'il incombe de prouver que leur mesure de sauvegarde est conforme à l'article 5:1.⁸² L'argument avancé par l'Australie est similaire à la conclusion du Groupe spécial dans l'affaire *Hormones*, selon laquelle l'Accord SPS a attribué la "charge de la preuve" au Membre qui impose une mesure SPS. L'Organe d'appel a rejeté cette conclusion pour les motifs suivants:

nous ne voyons pas de lien nécessaire (c'est-à-dire logique) ou autre entre l'engagement des Membres de faire en sorte, par exemple, qu'une mesure SPS "ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux ...", et l'attribution de la charge de la preuve dans une procédure de règlement des différends. L'article 5:8 de l'Accord SPS n'est pas censé traiter des problèmes relatifs à la charge de la preuve; il ne vise pas une situation de règlement des différends ...⁸³

96. À l'instar de l'article 5:8 de l'Accord SPS, l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes "n'est pas censé traiter des problèmes relatifs à la charge de la preuve; il ne vise pas une situation de règlement des différends". En conséquence, les États-Unis estiment que la décision de l'Organe d'appel concernant l'article 5:8 de l'Accord SPS est tout aussi valide à l'égard de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Ainsi qu'il l'a déclaré dans l'affaire *Chemises de laine* (page 18), "une

⁸⁰ Voir la première communication écrite des États-Unis, paragraphes 172-209 (15 mai 2000); Déclaration liminaire des États-Unis devant le Groupe spécial, paragraphe 30 (25 mai 2000).

⁸¹ Réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 15 du Groupe spécial, page 19.

⁸² Réponse de l'Australie à la question n° 15 du Groupe spécial, page 18.

⁸³ *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, WT/DS26/AB/R-WT/DS48/AB/R, rapport de l'Organe d'appel, 16 janvier 1998, paragraphe 102.

partie alléguant qu'il y a eu violation d'une disposition de l'*Accord sur l'OMC* par un autre Membre doit soutenir et prouver son allégation".

97. De l'avis des États-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Australie n'ont pas encore commencé à s'acquitter de la charge de la preuve qui leur incombe sur ce point. Leur allégation selon laquelle la mesure de sauvegarde adoptée par les États-Unis est incompatible avec l'article 5:1 est presque exclusivement fondée sur l'allégation selon laquelle il était interdit aux États-Unis d'appliquer une quelconque mesure de protection contre les importations plus restrictive, pour le commerce, selon l'avis des plaignants, que celles recommandées par la pluralité (majorité relative) de l'ITC. Jusqu'à présent, les plaignants n'ont fait référence à aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes qui oblige un Membre à appliquer une mesure de protection contre les importations au niveau recommandé par l'autorité compétente du Membre, ni démontré pourquoi la mesure de protection recommandée par la pluralité était adéquate.⁸⁴

B. "NÉCESSAIRE" NE SIGNIFIE PAS "LE MOINS RESTRICTIF POUR LE COMMERCE"

98. La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont toutes deux tort de donner une lecture de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes qui inclut une prescription légale concernant le caractère "le moins restrictif pour le commerce". Elles semblent fonder leur interprétation sur l'utilisation du terme "nécessaire" qui apparaît à l'article 5:1. Ainsi que les États-Unis l'ont fait observer précédemment, dans cet article, le terme "nécessaire" renvoie à l'application d'une mesure et non au choix initial de la mesure. En outre, rien dans le libellé de l'article 5:1 ne permet de remplacer le terme "nécessaire" par l'expression "le moins restrictif pour le commerce", et les plaignants n'invoquent aucun texte à l'appui de leur interprétation.

99. L'Organe d'appel a clairement indiqué à maintes occasions que les droits et obligations des Membres de l'OMC figurent dans le texte même de l'Accord sur l'OMC et non dans les multiples "interprétations" qui sont "données" du texte. Ainsi qu'il l'a déclaré:

"Les attentes légitimes des parties à un traité ressortent de l'énoncé du traité lui-même. Le devoir de celui qui interprète un traité est d'examiner les termes du traité pour déterminer les intentions des parties. Cela devrait se faire conformément aux principes d'interprétation des traités énoncés à l'article 31 de la *Convention de Vienne*. Mais ces principes d'interprétation *ne signifient pas qu'il soit nécessaire ni justifiable d'imputer à un traité des termes qu'il ne contient pas ou d'inclure dans un traité les concepts qui n'y étaient pas prévus.*"⁸⁵

100. Or, les plaignants demandent au Groupe spécial de faire précisément ce contre quoi l'Organe d'appel nous met en garde. Ils demandent au Groupe spécial d'imputer à l'article 5:1 des termes qui n'y figurent tout simplement pas (le caractère "le moins restrictif pour le commerce") et d'incorporer dans l'Accord sur les sauvegardes des concepts repris d'autres textes de l'OMC (en particulier, ainsi qu'il est indiqué ci-après, l'*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires* et l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce*) qui ne figurent pas dans l'Accord sur les sauvegardes et que les rédacteurs n'ont pas eu l'intention d'inclure.

⁸⁴ L'allégation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle les États-Unis ont enfreint l'article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes n'est qu'une tentative visant à faire en sorte que les États-Unis "justifient" leur mesure de sauvegarde. Les États-Unis ont expliqué dans leur première communication écrite (paragraphe 269-278) que l'article 12:2 n'établissait aucune prescription de cet ordre.

⁸⁵ Inde – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture (AB-1997-5) (WT/DS50/AB/R), paragraphe 45 (pas d'italique dans l'original).

101. En outre, l'interprétation d'un traité doit débiter en suivant le sens ordinaire des termes utilisés dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du texte. Si le sens ordinaire du terme "nécessaire" était "le moins restrictif pour le commerce" il semblerait alors redondant que les rédacteurs de l'*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires* ("l'Accord SPS") et de l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce* ("l'Accord OTC") aient incorporé à la fois le terme "nécessaire" et une obligation distincte selon laquelle les mesures ne doivent pas être "plus restrictives pour le commerce" qu'il n'est requis ou nécessaire.⁸⁶ En conséquence, interpréter le terme "nécessaire" comme signifiant "le moins restrictif pour le commerce" serait contraire non seulement au sens ordinaire du terme "nécessaire" mais également au principe d'interprétation connu sous l'appellation de "principe de l'effet utile de l'interprétation d'un traité", et en vertu duquel celui qui interprète un traité ne doit pas présumer que les termes figurant dans un texte sont purement redondants et dénués de sens. Les Accords SPS et OTC démontrent par ailleurs que, lorsque les rédacteurs de l'OMC entendaient imposer une obligation relative au caractère "le moins restrictif pour le commerce", ils l'ont fait de manière explicite. L'absence de ces termes dans l'Accord sur les sauvegardes est significative et ne devrait pas être négligée par celui qui interprète le texte.

C. LA NOUVELLE-ZÉLANDE ET L'AUSTRALIE N'ONT PAS RÉUSSI À ÉTABLIR DES ÉLÉMENTS *PRIMA FACIE* À L'APPUI DE LEUR ARGUMENTATION

1. Les arguments de la Nouvelle-Zélande sont fondés sur une hypothèse erronée

102. En réponse à une question du Groupe spécial concernant la façon dont un Membre pourrait, le cas échéant, identifier l'unique mesure de sauvegarde "la moins restrictive pour le commerce"⁸⁷, la Nouvelle-Zélande concède désormais que, dans une affaire donnée, il peut y avoir plusieurs mesures qui permettent d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 5:1 et que "plus d'une" de ces mesures peut être tout autant la moins restrictive pour le commerce.⁸⁸

103. Tout d'abord, l'allégation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle il peut y avoir plus d'une mesure "tout autant la moins restrictive pour le commerce" ne repose sur aucune logique. L'expression "le moins" dénote un superlatif: le *New Shorter Oxford English Dictionary* la définit comme suit: "le moindre; inférieur à tout autre en taille ou en degré; [...]". On ne voit pas clairement comment plusieurs mesures différentes pourraient être "les moins" restrictives pour le commerce.

104. Fait plus important encore, le point de vue de la Nouvelle-Zélande selon lequel il peut y avoir plusieurs mesures de sauvegarde possibles "les moins restrictives pour le commerce" repose sur une hypothèse erronée. La Nouvelle-Zélande part du principe que les Membres peuvent identifier, parmi les très nombreuses permutations et combinaisons possibles des mesures de sauvegarde potentielles, celles qui sont à la fois:

⁸⁶ S'agissant de l'Accord SPS, on comparera l'article 2:2, dont l'énoncé est similaire à celui de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes ("feront en sorte qu'une mesure sanitaire ou phytosanitaire ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire ...") et l'article 5:6 ("feront en sorte que ces mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis ..."). S'agissant de l'Accord OTC, on comparera l'article 2.2 concernant l'interdiction pour les règlements techniques de créer des obstacles "non nécessaires" au commerce et la prescription additionnelle selon laquelle les règlements techniques "ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire".

⁸⁷ Voir la question n° 16 posée par le Groupe spécial à la Nouvelle-Zélande et à l'Australie.

⁸⁸ En particulier, l'Australie s'oppose à l'allégation de la Nouvelle-Zélande selon laquelle un Membre est tenu d'identifier la mesure de sauvegarde la moins restrictive pour le commerce, en faisant observer qu'un Membre "ne pourrait pas" établir une telle détermination. Voir la réponse de l'Australie à la question n° 16 du Groupe spécial, page 19.

- 1) assez restrictives pour le commerce pour atteindre les objectifs énoncés à l'article 5:1;
- 2) précisément équivalentes du point de vue de leur effet restrictif pour le commerce à d'autres mesures du même type; et
- 3) moins restrictives que l'ensemble des mesures potentielles restantes.

105. La Nouvelle-Zélande part du principe que les Membres peuvent distinguer, parmi toutes les mesures de sauvegarde potentielles, celles qui sont l'expression du juste milieu entre un effet trop restrictif pour le commerce et l'inefficacité. Ce degré de perfection scientifique est tout simplement inatteignable. Cela tient au fait que l'identification d'une mesure de sauvegarde appropriée est, par essence, une entreprise incertaine. Elle suppose que les Membres établissent des prévisions concernant les conditions futures du marché et anticipent le comportement des sociétés en réponse à une mesure qui n'a pas encore été imposée.

106. Le Comité qui a examiné la mesure adoptée par les États-Unis dans l'affaire *Chapeaux de feutre* a reconnu ce point:

[Le] Groupe de travail [a] estimé qu'il était impossible de déterminer à l'avance et avec précision le niveau des droits à l'importation nécessaires pour permettre à une industrie américaine de soutenir la concurrence des fournisseurs étrangers dans les conditions actuelles de concurrence du marché américain et il leur est apparu souhaitable que le gouvernement américain réexaminât la situation périodiquement, compte tenu des conséquences que les taux des droits plus élevés ...⁸⁹

107. Il n'est pas surprenant que la Nouvelle-Zélande ne présente aucun critère qui permettrait à un Membre de mettre au jour la (les) mesure(s) de sauvegarde la (les) moins restrictive(s) pour le commerce. Dans la présente procédure, si la Nouvelle-Zélande n'a pas identifié la (les) mesure(s) la (les) moins restrictive(s) à laquelle (auxquelles) pouvaient avoir recours les États-Unis, elle a en revanche condamné la mesure de sauvegarde des États-Unis tout simplement en la comparant à la recommandation de la pluralité de l'ITC. Or, la Nouvelle-Zélande n'a jamais démontré pourquoi cette recommandation (à supposer, sans pour autant souscrire au point de vue de la Nouvelle-Zélande, qu'elle soit moins restrictive pour le commerce)⁹⁰ aurait été à la fois: 1) suffisante pour prévenir un

⁸⁹ Rapport concernant un retrait de concession tarifaire effectué par les États-Unis d'Amérique en application de l'article XIX, GATT/CP/106, rapport adopté le 22 octobre 1951, paragraphe 35.

⁹⁰ La Nouvelle-Zélande fait valoir que la mesure adoptée par les États-Unis est plus restrictive pour le commerce que la mesure corrective proposée par la pluralité bien que sa durée d'application soit plus courte d'une année. La Nouvelle-Zélande soutient que la différence de durée d'application n'est pas pertinente puisque les États-Unis, en vertu de leur législation et de l'Accord sur les sauvegardes, ont toute latitude pour proroger cette mesure d'une année. Il convient tout d'abord de relever que le Président est aussi autorisé, en vertu de la législation américaine et de l'Accord, à raccourcir la durée d'application de la mesure. Il est donc possible que la mesure des États-Unis puisse en définitive se révéler encore moins restrictive qu'elle ne l'est actuellement. Ces deux possibilités – à savoir l'allongement et le raccourcissement de la durée d'application de la mesure – dépendent des conjectures concernant les événements futurs. Pour qu'un examen des mesures de sauvegarde ait un sens, il faut qu'il porte sur les mesures telles qu'elles sont effectivement imposées.

En outre, la Nouvelle-Zélande se trompe lorsqu'elle laisse entendre que les États-Unis peuvent simplement "proroger" la durée d'application de leur mesure. En vertu de l'article 7:2 de l'Accord sur les sauvegardes, un Membre ne peut proroger une mesure à moins que ses autorités compétentes ne déterminent, dans le cadre d'une nouvelle enquête, que la mesure "continue d'être nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et qu'il existe des éléments de preuve selon lesquels la branche de production procède à des ajustements". De même, avant que le Président ne puisse proroger une mesure de sauvegarde en vertu de la législation des États-Unis, l'ITC doit procéder à une nouvelle enquête pour déterminer si les mesures correctives de sauvegarde "continuent d'être nécessaires pour prévenir ou réparer un dommage grave et s'il existe des éléments de preuve selon lesquels la branche de production procède à des ajustements face à la concurrence des

dommage grave et faciliter l'ajustement de la branche de production; et 2) moins restrictive pour le commerce que toute autre mesure corrective efficace possible.

108. S'agissant du premier point, la Nouvelle-Zélande affirme simplement que "la recommandation émise par les autorités compétentes d'un Membre, informées de tous les faits de la cause, doit être considérée comme une mesure qui permettra d'atteindre les objectifs visés, qui sont d'empêcher le dommage et de faciliter l'ajustement".⁹¹ Le Groupe spécial a remis en cause à juste titre l'hypothèse avancée dans la question n° 17 posée aux États-Unis. En réponse à cette question, les États-Unis ont expliqué qu'ils avaient de nombreuses raisons de conclure (à l'instar des trois autres commissaires de l'ITC) que la recommandation de la pluralité aurait été d'une utilité minime pour protéger la branche de production nationale de viande d'agneau contre un dommage grave ou pour faciliter son ajustement à la concurrence des importations.⁹² Rien ne permet donc de supposer que la mesure corrective à l'importation proposée par la pluralité était adéquate.⁹³

importations". 19 U.S.C., paragraphe 2254 c) 1), document ci-joint en tant que pièce n° 48 des États-Unis. L'ITC doit publier un avis concernant son enquête, tenir une audition publique, donner aux parties intéressées la possibilité d'être entendues et publier un nouveau rapport. 19 U.S.C., paragraphe 2254 c) 2-3). Le Président doit ensuite examiner le rapport et, s'il est positif, décider de proroger ou non la mesure. 19 U.S.C., paragraphe 2253 e) 1) B), document ci-joint en tant que pièce n° 48 des États-Unis. Étant donné toutes les conditions juridiques et procédurales qu'il convient de remplir au préalable pour pouvoir proroger une mesure de sauvegarde, la probabilité que les États-Unis agissent en ce sens dans la présente affaire relève au mieux de la conjecture.

La durée d'application de la mesure adoptée par les États-Unis est de trois ans et un jour, tandis que la pluralité a recommandé que la mesure corrective proposée reste en vigueur pendant quatre ans. En ce sens, la mesure des États-Unis est incontestablement moins restrictive pour le commerce que la recommandation de la pluralité.

Pour étayer son allégation selon laquelle la mesure des États-Unis est plus restrictive pour le commerce que la recommandation de la pluralité, la Nouvelle-Zélande souligne le fait que la mesure prise par les États-Unis prévoit des taux de droit hors contingent plus élevés ainsi qu'un droit contingentaire supérieur au taux normal consolidé. Aucun de ces arguments ne démontre de façon concluante que la mesure d'une durée d'application plus courte adoptée par les États-Unis est plus restrictive pour le commerce que la mesure recommandée par la pluralité, dont la durée d'application est de quatre ans.

S'agissant du droit hors contingent, la Nouvelle-Zélande conteste l'observation formulée par les États-Unis selon laquelle il n'existe de fait aucune différence entre le taux de 20 pour cent *ad valorem* proposé par la pluralité et le taux de 40 pour cent imposé au titre de la mesure prise par les États-Unis. La Nouvelle-Zélande fait valoir que les importations hors contingent sont plus probables avec un taux de 20 pour cent qu'avec un taux de 40 pour cent. Cet argument ne tient pas compte du fait que ces deux taux de droit visaient à empêcher les importations et que, par définition, ils devaient donc avoir pour résultat qu'aucune importation n'aurait lieu hors contingent.

La Nouvelle-Zélande critique l'aspect contingentaire de la mesure prise par les États-Unis au motif qu'elle imposera des coûts aux importations de viande d'agneau qui n'étaient pas prévus par la recommandation de la pluralité. La Nouvelle-Zélande fonde cet argument sur l'hypothèse non vérifiée et douteuse d'un point de vue économique selon laquelle la totalité ou une grande partie de ces coûts afférents aux droits seront pris en charge par les producteurs et exportateurs néo-zélandais et non par les importateurs et consommateurs des États-Unis. En outre, contrairement à ce qui semble être une nouvelle hypothèse de la Nouvelle-Zélande, les versements des droits ne peuvent être directement convertis en "restrictions au commerce". Les États-Unis ont estimé que l'effet restrictif réel pour le commerce de la baisse de ses droits contingentaires applicables aux importations de viande d'agneau sera minime. Voir la première communication écrite des États-Unis, paragraphes 217-219. Rien dans l'analyse de la Nouvelle-Zélande ne laisse entendre que cette limitation minime des importations pendant trois ans serait plus restrictive que l'effet de la mesure corrective recommandée par la pluralité, dont la durée d'application est de quatre ans.

⁹¹ Réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 16 du Groupe spécial, page 20.

⁹² Voir les réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 111-117.

⁹³ De fait, rien dans la propre législation sur les sauvegardes de la Nouvelle-Zélande ne laisse supposer que les recommandations concernant des mesures correctives formulées par les autorités compétentes du pays doivent être adoptées ou même se voir accorder un poids particulier dans le cadre des mesures correctives appliquées par le Ministre néo-zélandais du développement économique. Voir par exemple, Ministère du

109. En outre, rien dans le dossier de l'ITC ne donne à penser que la pluralité a examiné, et encore moins rejeté, toute autre mesure corrective qui aurait pu prévenir un dommage grave causé à la branche de production nationale de viande d'agneau et aider cette dernière dans ses efforts d'ajustement. En conséquence, rien ne garantit que, s'ils avaient imposé la mesure corrective recommandée par la pluralité, les États-Unis auraient satisfait au critère utilisé par la Nouvelle-Zélande pour appliquer l'article 5:1.

110. De l'avis des États-Unis, l'article 5:1 ne prescrit pas de comparer la mesure de sauvegarde appliquée par un Membre et la vaste gamme des autres mesures potentielles que le Membre aurait pu choisir. Il exige au contraire que l'on examine si la mesure que le Membre a décidé d'appliquer est adaptée au regard des constatations particulières concernant le dommage et le lien de causalité faites par les autorités compétentes, étant donné que la mesure concerne le dommage grave et les efforts d'ajustement de la branche de production. Ainsi que les États-Unis l'ont démontré, leur mesure de sauvegarde satisfait pleinement à ce critère.

2. La nouvelle argumentation de l'Australie ne parvient pas à démontrer que la mesure prise par les États-Unis est appliquée au-delà de "la mesure nécessaire"

111. Bien que l'Australie réfute à juste titre le point de vue selon lequel les Membres sont tenus d'identifier la mesure de sauvegarde "la moins restrictive pour le commerce", ses plaintes concernant la portée de la mesure de sauvegarde prise par les États-Unis vont par ailleurs largement dans le sens de celles qui sont formulées par la Nouvelle-Zélande. Néanmoins, en réponse à la question n° 15 du Groupe spécial, elle fait également valoir que la mesure des États-Unis était plus restrictive que nécessaire parce qu'elle limitait les importations autorisées pour la première année aux niveaux de 1998 ou à des niveaux inférieurs.

112. De l'avis de l'Australie, étant donné que la branche de production nationale n'avait pas encore subi de dommage grave avec les niveaux des importations de 1998, les États-Unis n'avaient aucune raison de limiter les importations à ces niveaux. Pour cette même raison, l'Australie affirme que rien ne pouvait justifier un droit contingentaire susceptible de réduire les importations à des niveaux inférieurs à ceux de 1998.

113. Il est d'emblée utile de faire observer que même la pluralité de l'ITC entendait limiter les importations pendant la première année à leurs niveaux de 1998. Ainsi, en critiquant le plafond fixé pour les importations par la mesure des États-Unis, l'Australie condamne également une recommandation de la pluralité de l'ITC à laquelle elle souscrit ailleurs. Cette critique conforte les États-Unis dans leur opinion, à savoir qu'il n'est pas possible d'évaluer si l'article 5:1 a été respecté en se référant à la recommandation de l'autorité compétente ou à toute autre mesure de sauvegarde potentielle.

114. Fait encore plus significatif, ainsi que l'ont expliqué les États-Unis dans leur première communication écrite, trois des six commissaires de l'ITC ont conclu que la branche de production de

commerce, Wellington, *Trade Remedies in New Zealand, A Discussion Paper*, page 19 (1998), ("C'est au Ministre du commerce qu'il incombe - après réception d'une recommandation émanant d'une autorité - de déterminer quelle mesure, le cas échéant, doit être prise; ce qui signifie que les recommandations d'une autorité n'ont pas de caractère contraignant."), document ci-joint en tant que pièce n° 49 des États-Unis; *Réponses aux questions posées par le Canada, la Communauté européenne, la Corée et les États-Unis concernant la notification des lois et réglementations présentée par la Nouvelle-Zélande au titre de l'article 12:6 de l'Accord*, G/SG/W/175, paragraphe 2 (distribué le 5 juin 1996) ("La décision d'imposer ou non des mesures de sauvegarde temporaires, la nature des mesures à prendre et leur durée sont laissées à l'appréciation du Ministre du commerce.") (Le Ministère du commerce a été renommé Ministère du développement économique en février 2000.)

viande d'agneau des États-Unis subirait un préjudice grave même si les importations restaient à leurs niveaux de 1998. Les commissaires Miller et Hillman ont déclaré ce qui suit:

Nous estimons que la branche de production subirait un dommage grave causé par les importations si les niveaux et les prix des importations restaient à leurs niveaux actuels, même si aucune autre baisse des prix ne se produit.⁹⁴

Le commissaire Koplan a constaté pareillement qu'une mesure corrective fixée aux niveaux des importations actuels "n'écarterait pas la menace de dommage grave et permettrait encore moins à la branche de production de procéder à un ajustement positif pour se préparer à la concurrence des importations".⁹⁵

115. La pluralité de l'ITC n'a pas examiné ces arguments ni démontré comment, si la branche de production demeurerait confrontée à des prix bas et à des niveaux d'importation records, elle serait en mesure de redevenir compétitive. Dans ces circonstances, les États-Unis avaient de nombreuses raisons d'opter pour une autre forme de mesure corrective à l'importation qui promettait un tant soit peu d'être efficace.

VII. LES ÉTATS-UNIS ONT EXCLU À BON DROIT DE LEUR MESURE DE SAUVEGARDE LES IMPORTATIONS EN PROVENANCE DU CANADA ET DU MEXIQUE

116. La Nouvelle-Zélande et l'Australie ne contestent pas le fait que les participants à des accords de libre-échange peuvent, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et du *GATT de 1994*, exclure de leurs mesures de sauvegarde les importations en provenance de leurs partenaires dans le cadre de ces accords de libre-échange.⁹⁶ Au lieu de cela, les plaignants font valoir que les États-Unis ont appliqué la mauvaise procédure en excluant les importations en provenance du Mexique et du Canada de leur contingent tarifaire applicable à la viande d'agneau.

⁹⁴ Rapport de l'ITC, page I-40.

⁹⁵ Rapport de l'ITC, page I-49.

⁹⁶ Étant donné que l'Australie et la Nouvelle-Zélande s'accordent avec les États-Unis sur le fait que les parties à des accords de libre-échange ont le droit d'exclure de mesures de sauvegarde les importations en provenance de leurs partenaires, les États-Unis n'exposeront pas dans le présent texte leur point de vue concernant les raisons pour lesquelles une telle pratique est admissible. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne semblent plus contester l'exclusion des produits en provenance d'Israël. Afin d'éviter d'insinuer qu'ils n'ont pas invoqué la note de bas de page 1 relative à l'article XXIV du *GATT de 1994*, ni leur statut de participant à un accord de libre-échange avec le Canada et le Mexique aux fins de procéder à des exclusions dans la présente affaire, les États-Unis joignent en annexe et incluent dans leur argumentation en l'espèce le débat sur cette question dans le contexte de la procédure de groupe spécial en cours concernant le *gluten de froment*. Voir *États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de gluten de froment en provenance des Communautés européennes*, WT/DS/166, réponse des États-Unis aux questions du Groupe spécial et des Communautés européennes, question n° 30 (17 janvier 2000), document ci-joint en tant que pièce n° 50 des États-Unis. L'ALENA est une zone de libre-échange aux fins de l'article XXIV du GATT, qui a été notifiée en tant que telle aux PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947 le 1^{er} février 1993 et portée à la connaissance du Comité des accords commerciaux régionaux dans le cadre de l'OMC. Ainsi que les États-Unis l'ont démontré dans la présente procédure, le fait d'exiger l'inclusion des produits en provenance du Canada et du Mexique empêcherait la formation de la zone de libre-échange. La documentation ci-après a été communiquée au Comité:

L/7176	Notification de l'Accord (Conseil du commerce des marchandises)
L/7176/Add.1	Texte de l'Accord
S/C/N/4	Notification de l'Accord (Conseil du commerce des services)
WT/REG4/	Questions et réponses et documents connexes.

117. La Nouvelle-Zélande et l'Australie allèguent que la seule procédure en vertu de laquelle les importations d'un partenaire d'un accord de libre-échange peuvent être exclues d'une mesure de sauvegarde est celle qui consiste à les exclure de l'enquête concernant le dommage et le lien de causalité menée par l'autorité compétente. Néanmoins, les plaignants ne mentionnent aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes qui préconise d'exclure telles ou telles importations - quelle que soit leur origine - de l'enquête menée par l'autorité compétente.

118. En fait, c'est l'inverse qui est vrai. En vertu de l'article 4:2 a), les autorités compétentes doivent examiner "tous les facteurs pertinents" qui influent sur la situation de la branche de production, "y compris le rythme d'accroissement des importations du produit concerné et leur accroissement en volume" et "la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues". Il est manifeste que les importations en provenance de partenaires d'un accord de libre-échange peuvent avoir une incidence directe sur le rythme, le volume et la part de marché des importations accrues et que, partant, elles peuvent avoir des répercussions considérables sur la situation de la branche de production. Pour cette raison, l'article 4:2 a) dispose qu'elles doivent être incluses et non exclues de l'enquête concernant le dommage et le lien de causalité menée par les autorités compétentes.

119. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont cité aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes établissant une dérogation à la prescription prévue à l'article 4:2 a). En outre, une telle dérogation devrait prendre en compte l'article 9:1 en vertu duquel les Membres sont tenus d'exclure les importations en provenance des pays en développement tant qu'elles représentent une part minimale du marché intérieur, aussi bien individuellement que collectivement. On peut présumer que toute prescription de l'Accord sur les sauvegardes visant à exclure de l'enquête menée par les autorités compétentes les exportations réalisées dans le cadre du libre-échange lorsqu'elles sont exclues de la mesure de sauvegarde la plus récente s'appliquerait avec la même force aux importations en provenance des pays en développement. Néanmoins, au cours de leur enquête, les autorités compétentes n'auraient aucun moyen de savoir quels pays en développement, individuellement ou collectivement, continueraient de répondre (ou répondraient désormais) aux conditions requises pour pouvoir être exclus de la mesure de sauvegarde pendant toute sa durée d'application.

120. En résumé, aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes ne donne à penser que les négociateurs entendaient exclure de l'enquête menée par les autorités compétentes les importations qui seraient en définitive exclues d'une mesure corrective de sauvegarde prise par un Membre. Les termes mêmes de l'Accord indiquent clairement que les autorités compétentes doivent examiner toutes les sources des importations pour évaluer objectivement la situation de la branche de production et les raisons de cette situation. Effectivement, le fait d'exclure les produits originaires de certaines sources pourrait fausser l'incidence relative des autres facteurs, en particulier les importations en provenance des pays tiers, sur la situation de la branche de production.

121. À l'inverse, la procédure qu'utilisent les États-Unis en ce qui concerne les importations en provenance de leurs partenaires de l'ALENA garantit que ni les importations en provenance des pays tiers ni les facteurs autres que les importations ne sont tenus responsables d'un dommage imputable aux importations en provenance du Canada et du Mexique. Se servant de cette affaire à titre d'exemple, l'ITC a déterminé que l'accroissement des importations en provenance de toutes les sources menaçait de causer un dommage grave à la branche de production nationale de viande d'agneau. Ayant établi une détermination positive, l'ITC a ensuite examiné si les importations en provenance du Canada ou du Mexique 1) représentaient une part substantielle des importations totales; et 2) contribuaient dans des proportions importantes au dommage grave ou à la menace de dommage grave. Étant donné que les importations en provenance du Canada ont été négligeables pendant toute la période visée par l'enquête (atteignant un niveau maximal de 0,3 pour cent des importations totales

en 1997) et qu'il n'y a eu aucune importation en provenance du Mexique après 1995, l'ITC a établi des déterminations négatives en ce qui concerne ces deux questions.⁹⁷

122. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne peuvent donc alléguer sérieusement en l'espèce que leurs importations ont été assujetties à une mesure de sauvegarde fondée sur un dommage imputable à des importations en provenance du Mexique ou du Canada.⁹⁸ En outre, la législation des États-Unis empêche un tel résultat dans d'autres cas également étant donné qu'elle prévoit que les importations en provenance d'un pays de l'ALENA seront assujetties à la mesure corrective de sauvegarde toutes les fois où elles constituent un facteur important du dommage ou de la menace de dommage subi par la branche de production. La législation prévoit par ailleurs que les importations en provenance d'un pays de l'ALENA peuvent être examinées collectivement dans les cas appropriés.⁹⁹ Cela permet d'éviter que ces importations soient exclues d'une mesure de sauvegarde dans le cas – inhabituel – où, prises individuellement, leur volume et leur incidence sont négligeables mais, collectivement, leur effet est notable.

123. En résumé, aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes n'obligeait les États-Unis à exclure les importations en provenance des pays de l'ALENA de l'enquête menée par leurs autorités compétentes. De fait, lorsqu'elle a tenu compte de ces importations dans son enquête, l'ITC a satisfait à la disposition de l'article 4:2 a), qui prescrivait d'examiner tous les facteurs pertinents ayant une influence sur la situation de la branche de production. L'examen, par l'ITC, du volume et de l'incidence des importations en provenance des pays de l'ALENA au terme de sa première enquête et sa détermination selon laquelle ni l'un ni l'autre n'étaient notables apaisent les craintes quant à la possibilité que les importations de viande d'agneau australienne et néo-zélandaise fassent - ou aient fait - l'objet de restrictions en raison des effets préjudiciables des importations en provenance des pays de l'ALENA. C'est pourquoi la procédure suivie par les États-Unis était pleinement conforme au principe du "parallélisme" que l'Australie et la Nouvelle-Zélande s'efforcent de lire dans l'Accord sur les sauvegardes.

124. Enfin, il convient de faire observer que les Membres qui font partie de zones de libre-échange sont assujettis aux dispositions pertinentes de l'article XXIV du *GATT de 1994*. L'article XXIV:5 b) dispose que l'établissement d'une zone de libre-échange ne doit pas amener à imposer au commerce des Membres qui ne font pas partie de la zone de libre-échange des "droits de douane [...] plus élevés, ni [des] autres réglementations commerciales plus rigoureuses" qu'ils ne l'auraient été en l'absence d'un accord de libre-échange. En vertu de la note de bas de page 1 de l'Accord sur les sauvegardes, ce sont les dispositions pertinentes de l'article XXIV, et non une quelconque disposition de l'Accord sur les sauvegardes, qui régissent les questions liées à l'application des mesures de sauvegarde par les participants à des zones de libre-échange.

⁹⁷ Rapport de l'ITC, page I-27.

⁹⁸ Il convient de noter que la législation des États-Unis offre une protection contre l'éventualité d'une poussée des importations en provenance des partenaires de l'accord de libre-échange exclus de la mesure visant à répondre à la demande satisfaite précédemment par les importations en provenance des pays tiers. Si le Président devait déterminer qu'une "poussée" des importations de viande d'agneau canadienne compromettrait l'efficacité de la mesure de sauvegarde appliquée à la viande d'agneau, il pourrait inclure ces importations dans le cadre du contingent tarifaire. Voir 19 U.S.C. paragraphe 3372 c), document ci-joint en tant que pièce n° 51 des États-Unis. Les importations en provenance du Canada ont été négligeables tout au long de la période visée par l'enquête et la législation des États-Unis définit le terme "poussée" comme "un accroissement significatif des importations par rapport à la tendance prévalant sur une période de base représentative récente". 19 U.S.C. paragraphe 3372 c) 3). Ainsi, tout accroissement sensible des importations de viande d'agneau canadienne pourrait faire entrer ces importations dans le champ d'application de la mesure de sauvegarde des États-Unis.

⁹⁹ 19 U.S.C., paragraphe 3371 a) 2).

125. De l'avis des États-Unis, l'article XXIV:5 b) empêcherait un Membre d'appliquer une mesure de sauvegarde exclusivement à l'égard des pays tiers dans une situation où le dommage grave ou la menace de dommage grave causé à la branche de production nationale serait imputable à un accroissement des importations en provenance de ses partenaires de l'accord de libre-échange. Cet article ne prescrit aucune procédure particulière pour garantir un tel résultat. La législation des États-Unis applicable au traitement des importations en provenance des pays de l'ALENA à des fins de sauvegarde garantit pleinement que les importations en provenance des tierces parties ne seront pas pénalisées pour un dommage grave ou une menace de dommage grave imputable à des importations en provenance des pays de l'ALENA. La législation des États-Unis atteint cet objectif en obligeant l'ITC à déterminer si les importations en provenance des pays de l'ALENA ont joué un rôle important dans tout dommage grave ou toute menace de dommage grave constaté par l'ITC et en limitant l'exclusion des importations en provenance de ces pays du champ d'application des mesures de sauvegarde aux situations dans lesquelles elles n'ont pas joué de rôle majeur.

VIII. CONCLUSION

126. Au vu de ce qui précède, les États-Unis font valoir que la mesure de sauvegarde qu'ils appliquent aux importations de viande d'agneau satisfait aux obligations qu'ils ont contractées en vertu de l'article XIX du *GATT de 1994* et de l'Accord sur les sauvegardes. Les allégations contraires avancées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont infondées et le Groupe spécial devrait les rejeter.

LISTE DES PIÈCES PRÉSENTÉES PAR LES ÉTATS-UNIS

États-Unis – Mesures de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie

<u>Pièce n°</u>	<u>Descriptif</u>
43	Rapport de la Commission du droit international, page 221
44	Leddy, <i>The Escape Clause</i> , page 136
45	ITC, procès-verbal, pages 130-131, 217, 258-259
46	Commission de la productivité, <i>Pig Meat</i> , pages xxi, xxiii, section 4.6
47	Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur, articles 19.01 1), 20
48	19 U.S.C., paragraphes 2252 b) 1) B), 2253 e) 1) B), 2254 c) 1-3)
49	Ministère du commerce, Wellington, <i>Trade Remedies in New Zealand, A Discussion Paper</i> , page 19 (1998)
50	<i>États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de gluten de froment en provenance des Communautés européennes</i> , WT/DS166, Réponse des États-Unis aux questions du Groupe spécial et des Communautés européennes, question n° 30 (17 janvier 2000)

ANNEXE 3-9

DÉCLARATION ORALE DES ÉTATS-UNIS À LA DEUXIÈME RÉUNION DU GROUPE SPÉCIAL

(26 juillet 2000)

1. Au nom de la délégation des États-Unis, j'aimerais remercier le Groupe spécial de nous donner cette deuxième possibilité de nous présenter à vous pour commenter plus avant les questions en cause dans le présent différend. Dans leurs communications écrites et dans les réponses données aux questions posées par le Groupe spécial, les États-Unis ont expliqué avec force détails les raisons pour lesquelles la Nouvelle-Zélande et l'Australie ne s'étaient pas acquittées de la charge de la preuve qui leur incombait de démontrer que le déroulement de l'enquête de l'ITC et la mise en œuvre de la mesure de sauvegarde par les États-Unis ne satisfaisaient pas aux obligations qui étaient faites aux États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994. Pour cette raison, nous nous concentrerons aujourd'hui sur quelques questions cruciales et ne nous contenterons pas simplement de répéter ce que nous avons déjà dit auparavant. Nous accueillerons avec plaisir toutes les questions que vous pourriez avoir à l'issue de notre déclaration.

2. Pour la commodité du Groupe spécial, notre déclaration d'aujourd'hui – tout comme notre deuxième communication écrite – suivra le mode de présentation que le Groupe spécial a utilisé pour les questions qu'il a posées par écrit aux États-Unis. Ainsi, M. Gearhart de l'ITC abordera d'abord les questions ayant trait à l'enquête de l'ITC, notamment l'évolution imprévue des circonstances, la définition de la branche de production nationale donnée par l'ITC, la détermination établie par l'ITC quant à l'existence d'une menace de dommage grave ainsi que sa détermination relative au lien de causalité. J'aborderai ensuite les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande concernant la mesure de sauvegarde que les États-Unis ont appliquée. Pour faire bref, nous nous référerons à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande ensemble en parlant des "plaignants".

3. Je demande maintenant à M. Gearhart d'évoquer la détermination établie par l'ITC.

1. L'évolution imprévue des circonstances

4. L'Organe d'appel a déclaré que l'évolution imprévue des circonstances n'était pas une condition indépendante de l'application des mesures de sauvegarde, mais qu'il s'agissait plutôt de "circonstances dont l'existence doit effectivement être démontrée". Cette déclaration de l'Organe d'appel laisse à penser que, pour démontrer ces circonstances, les autorités compétentes ne sont pas tenues de mener une enquête distincte ou d'établir une constatation séparée concernant "l'évolution imprévue des circonstances". En d'autres termes, l'expression "évolution imprévue des circonstances" qui figure à l'article XIX se rapporte à des circonstances dont l'existence sera normalement démontrée par l'autorité compétente dans son enquête et sa détermination relatives à l'existence du dommage et au lien de causalité.

5. Monsieur le Président, la détermination établie par l'ITC démontre l'existence de l'évolution imprévue des circonstances. La Nouvelle-Zélande continue de faire une lecture erronée de l'argument avancé par les États-Unis concernant ce qui était imprévu.¹ Ce qui était imprévu par les États-Unis n'était pas simplement la poussée des importations, mais également la modification notable de la composition des importations par produit, qui est passée de la viande congelée à la viande fraîche et réfrigérée ainsi qu'aux découpes de plus grandes tailles. Ces modifications ont entraîné l'accroissement des importations de viande d'agneau et l'importation de produits plus similaires, et

¹ Voir la deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.11.

faisant donc davantage concurrence à ceux qui étaient traditionnellement produits par les producteurs de viande d'agneau des États-Unis. Ni la Nouvelle-Zélande ni l'Australie ne contestent qu'il y a bien eu une évolution de la gamme des produits importés au détriment du produit congelé et en faveur du produit frais et réfrigéré, et ni l'un ni l'autre de ces pays ne conteste sérieusement le fait que les découpes de viande d'agneau importée ont augmenté en taille.

6. Contrairement à l'affirmation de la Nouvelle-Zélande², les éléments de preuve concrets dont disposait l'ITC indiquaient qu'une modification de la gamme des produits importés au détriment du produit congelé et en faveur du produit frais/réfrigéré rendait le produit importé plus directement concurrent du produit national, et l'ITC disposait également d'éléments de preuve concrets montrant que le produit importé était devenu plus comparable au produit national du point de vue de la taille. Neuf des 16 acheteurs qui ont répondu au questionnaire de l'ITC ont signalé que la viande d'agneau, qu'elle soit congelée ou fraîche, était utilisée de la même manière, mais sept de ces neuf acheteurs ont dit que la congélation faisait baisser la qualité et que le produit frais se vendait à un prix supérieur, alors que le produit congelé était vendu comme étant un produit de seconde catégorie. D'autres acheteurs ont déclaré que les clients préféraient le produit frais et que les épiceries achetaient généralement la viande fraîche.³

7. De même, dix des 16 acheteurs qui ont répondu ont dit que les diverses qualités, découpes et tailles du produit étaient disponibles auprès de plus d'une seule source. Les commissaires de l'ITC ont également examiné cette question au cours de l'audition publique et ont entendu le témoignage d'un représentant d'un dépeceur national qui venait à l'appui d'une constatation d'après laquelle la taille des découpes de viande d'agneau importée augmentait et les découpes importées devenaient plus directement concurrentes des découpes nationales. Les commissaires ont examiné des échantillons de longues d'agneau australien et d'agneau national présentés à l'audition.⁴

8. L'affirmation de la Nouvelle-Zélande voulant que les données sur les prix présentées par l'ITC vont à l'encontre de la constatation de l'ITC d'après laquelle les produits importés sont devenus plus similaires aux produits nationaux se méprend sur l'objet des données relatives aux prix.⁵ Le fait que trois des huit produits pour lesquels l'ITC a recueilli des données relatives aux prix étaient identifiés comme étant soit importés soit nationaux n'a rien à voir avec la ressemblance ou la dissemblance entre les produits. L'ITC a rassemblé des renseignements sur des découpes particulières pour pouvoir établir des comparaisons directes des prix. Ces données n'ont rien à voir avec la question de savoir si la taille des découpes importées était dans l'ensemble en augmentation.

9. La réponse donnée par la Nouvelle-Zélande d'après laquelle certains morceaux de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande, par exemple les carrés d'agneau, avaient été "généralement" de taille inférieure aux carrés d'agneau nationaux ne signifie pas que tous les carrés d'agneau de Nouvelle-Zélande ou que *tous les carrés d'agneaux importés* étaient plus petits, ni que la taille moyenne du carré d'agneau exporté de Nouvelle-Zélande et d'autres sources vers les États-Unis n'était pas en augmentation, ou que la taille du carré d'agneau de Nouvelle-Zélande était représentative de celle de toutes les importations de carré d'agneau des États-Unis. De fait, les acheteurs ont dit à l'ITC que les découpes australiennes avaient tendance à être d'une taille supérieure à celles de la Nouvelle-Zélande.⁶ Par ailleurs, même la Nouvelle-Zélande reconnaît que les éléments de preuve présentés à l'ITC indiquaient que la taille des carcasses d'agneau australiennes avait augmenté entre 1993 et 1997.⁷ En résumé, le point important en l'occurrence n'est pas de savoir si les

² Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 2.19 et 2.20.

³ Rapport de l'ITC, page II-72.

⁴ ITC, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, pages 20 et 73 (Monsieur Casper).

⁵ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.18.

⁶ Rapport de l'ITC, page II-72.

⁷ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.19.

découpes en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie étaient d'une taille inférieure à celle des coupes des États-Unis, mais si les éléments de preuve dont disposait l'ITC venaient à l'appui de la constatation établie par cette dernière, à savoir que les coupes importées étaient d'une taille croissante et étaient donc plus directement concurrentes des coupes nationales. Le dossier de l'ITC contenait précisément de tels éléments de preuve.

10. La Nouvelle-Zélande allègue sans étayer son allégation qu'une bonne part de l'accroissement des importations de viande d'agneau fraîche et réfrigérée était due à une "nouvelle demande" de viande d'agneau néo-zélandaise sur le marché des États-Unis, laquelle résultait de la décision prise par une grande chaîne de restaurants et de "magasins-entrepôts" de magasins d'épicerie des États-Unis d'acheter de la viande d'agneau néo-zélandaise. La Nouvelle-Zélande n'apporte aucun élément de preuve démontrant que ces achats étaient uniquement imputables à une qualité particulière du produit néo-zélandais. L'ITC a constaté que les importations de viande d'agneau avaient trouvé de nouveaux clients, mais aucun des éléments versés au dossier ne démontre que la branche de production des États-Unis ne pouvait pas se lancer dans la concurrence pour gagner ces acheteurs de viande d'agneau. En outre, l'ITC a également constaté que les clients nationaux habituels augmentaient leurs achats de viande d'agneau importée.

11. L'allégation de la Nouvelle-Zélande est contraire aux éléments de preuve dont dispose l'ITC en ce qui concerne l'importance du prix, et n'explique pas la poussée globale des importations en provenance tant d'Australie que de Nouvelle-Zélande. L'ITC a entendu un témoignage direct d'un représentant d'une entreprise nationale de dépeçage qui a raconté comment son entreprise avait perdu la commande d'une grande chaîne d'épicerie en janvier 1998 parce qu'elle ne pouvait pas s'aligner sur les prix nettement inférieurs qu'offraient les importateurs. Le représentant a dit que la chaîne d'épicerie pouvait acheter des longes d'agneau importées au prix de 1,80 à 2,00 dollars la livre, soit moins de la moitié du prix proposé par son entreprise, qui était de 4,04 à 4,41 dollars la livre. Il a ajouté que son entreprise avait gardé au nombre de ses clients quelques-unes des plus petites unités de la chaîne d'épicerie, avec des volumes réduits, mais que les commandes principales avaient entièrement basculé en faveur des importations en raison de la différence de prix.⁸ De surcroît, la notion même de "nouvelle demande" soulevée en l'espèce par la Nouvelle-Zélande n'a aucun sens étant donné que les restaurants et les magasins d'épicerie avaient toujours été parmi les principaux acheteurs de viande d'agneau. Il se peut que la Nouvelle-Zélande et l'Australie souhaitent que la constatation de l'ITC ait été différente, mais l'examen objectif effectué par l'ITC est corroboré par les éléments de preuve qu'elle a rassemblés au cours de son enquête.

12. Enfin, l'argument de la Nouvelle-Zélande en l'espèce, d'après lequel la poussée des importations néo-zélandaises suscitait une "nouvelle demande", est incompatible avec les arguments présentés par l'économiste Susan Manning pour le compte de la Société australienne de la viande et du bétail (la "MLA") lors de l'audition organisée par l'ITC au sujet du dommage; d'après cette dernière, la poussée des importations comblait un déficit de l'offre nationale causé par le fait que des éleveurs d'agneaux nationaux s'étaient retirés du marché lorsque le programme d'aide mis en œuvre au titre de la Loi sur la laine avait pris fin.⁹

13. M. le Président, le rapport de l'ITC satisfait pleinement aux prescriptions de l'article XIX eu égard à l'évolution imprévue des circonstances. Les États-Unis ont expliqué dans leurs précédentes communications que la pratique antérieure du GATT venait à l'appui de l'avis des États-Unis selon lequel il n'est pas prescrit d'établir une constatation distincte sur ce point. Depuis le moment où les États-Unis ont déposé leur deuxième communication écrite, ils ont examiné les notifications présentées par les parties au titre de l'article XIX du GATT de 1947. Dans 145 notifications, on ne

⁸ ITC, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, pages 21 et 22.

⁹ ITC, procès-verbal de l'audition concernant le dommage, pages 177 à 179.

trouve pas de description de "l'évolution imprévue des circonstances". L'absence de telles descriptions traduit le fait que l'article XIX ne prescrit pas d'établir une constatation distincte.

14. Les conditions s'appliquant à l'imposition de mesures de sauvegarde aux termes de l'article XIX:1 a) sont explicitées et développées en grand détail dans l'Accord sur les sauvegardes. Il convient de noter que l'expression se rapportant à l'évolution imprévue des circonstances n'est non seulement *pas* développée, mais n'est même pas mentionnée dans l'Accord sur les sauvegardes. La décision des rédacteurs de ne pas aborder l'évolution imprévue des circonstances indique qu'ils n'avaient pas l'intention de s'écarter de la pratique existante du GATT en la matière.

15. Dans l'affaire *Chapeaux de feutre*, la Commission tarifaire – l'ancêtre de l'ITC – a établi une série de constatations factuelles qui l'ont amené à conclure que l'accroissement des importations causait un dommage grave à la branche de production nationale. La Commission a constaté qu'une modification particulière du style des chapeaux, intervenue après que la concession tarifaire ait été accordée, avait nettement favorisé un type de chapeau dont les importations jouissaient d'un avantage comparatif. La Commission tarifaire n'avait cependant pas établi une constatation distincte pour montrer que cette modification (ou toute autre modification) était une "évolution imprévue des circonstances". Bien que la Tchécoslovaquie ait allégué que les États-Unis auraient dû prévoir ce changement de style, parce qu'il était connu que les styles de chapeaux évoluaient, elle n'a pas objecté que la Commission tarifaire n'avait pas identifié quels faits constituaient "l'évolution imprévue des circonstances". Cela porte à croire que l'on ne s'attendait pas à ce que l'existence d'une évolution imprévue des circonstances dusse être démontrée dans une constatation distincte.

16. En outre, comme l'ont montré les États-Unis dans leurs communications antérieures, le groupe de travail *Chapeaux de feutre* a conclu que l'on ne pouvait s'attendre à ce que les États-Unis prévoient les modifications des conditions du marché influant sur la vente des chapeaux de feutre d'une ampleur et d'une durée qui entraîneraient une poussée dommageable des importations. Ces modifications du marché, d'après la conclusion du groupe de travail, constituaient "l'évolution imprévue des circonstances" – bien que les négociateurs des États-Unis aient été particulièrement conscients du fait que les modes des chapeaux avaient tendance à changer. Le rapport du groupe de travail laisse à penser que, même si un membre a une connaissance directe du fonctionnement d'un marché donné, on ne peut lui demander de prévoir une modification des conditions du marché susceptible d'entraîner une poussée dommageable des importations.

17. En résumé, l'article XIX ne prescrit pas qu'une autorité compétente doit établir de manière indépendante une constatation et un rapport sur l'évolution des circonstances qui a entraîné la poussée dommageable des importations, ou la menace de dommage grave, et expliquer pourquoi cette évolution était "imprévue". La détermination établie par l'ITC est donc pleinement compatible avec les prescriptions de l'article XIX.

2. Définition de la branche de production nationale

18. Dans leurs deuxièmes communications, la Nouvelle-Zélande et l'Australie continuent de donner une idée fautive de la définition de la branche de production nationale qui est celle de l'ITC. La constatation établie par l'ITC dans l'affaire concernant la viande d'agneau ne signifie pas, comme le soutient la Nouvelle-Zélande, que la branche de production nationale comprendra les producteurs d'intrants dans tous les cas.¹⁰ De fait, tant les strictes prescriptions relatives au critère employé par l'ITC que l'usage de cette dernière montrent qu'il n'en est pas ainsi. L'ITC est tenue de constater qu'il a été satisfait aux deux aspects du critère – il doit y avoir une ligne continue de production entre le produit brut et le produit transformé, et il doit y avoir une concordance substantielle d'intérêts économiques entre les producteurs du produit brut et les transformateurs. Dans 70 enquêtes menées

¹⁰ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.8.

au titre de la Loi des États-Unis sur le commerce de 1974, l'ITC a constaté qu'il n'avait été satisfait à un tel critère que dans *trois cas* seulement – les deux autres ayant eu lieu en 1976 et en 1984. L'ITC n'a pas constaté qu'il avait été satisfait au critère lorsqu'une part significative du produit brut était vendue sur d'autres marchés. Contrairement à l'allégation de la Nouvelle-Zélande¹¹, l'ITC a, dans l'affaire concernant la viande d'agneau, examiné d'autres utilisations possibles des agneaux, et a conclu qu'aux États-Unis, la plupart des moutons et des agneaux sont des animaux destinés à l'abattage élevés essentiellement pour la production de viande.¹² Si l'ITC avait constaté le contraire, le résultat aurait été différent.

19. La Nouvelle-Zélande continue de laisser à penser que le groupe spécial, dans le rapport non adopté *Canada – Viande de bœuf destinée à la transformation*¹³ avait suggéré qu'on ne pouvait considérer que les producteurs du produit brut faisaient partie de la branche de production du produit transformé que dans les cas où, compte tenu de la propriété commune entre producteurs du produit brut et producteurs du produit transformé, il était impossible d'analyser chaque processus séparément. Cela n'a pas été dit par le groupe spécial, et est contraire à l'allégation de l'Australie ainsi qu'à la pratique suivie par l'Australie dans sa plus récente décision relative à une mesure de sauvegarde.

3. Menace de dommage grave

20. S'agissant de la question de la menace de dommage grave, les deuxièmes communications des plaignants répètent dans une large mesure les arguments précédemment avancés. La Nouvelle-Zélande, en particulier, continue de rejeter la constatation du groupe spécial *Argentine - Chaussures* d'après lequel l'accroissement des importations doit être "soudain" et "récent" mais le fait en donnant à son argumentation un tour nouveau. En demandant instamment au Groupe spécial de constater que l'ITC aurait dû fonder sa constatation sur l'impact des importations durant un laps de temps plus long que la période 1997 à septembre 1998, la Nouvelle-Zélande allègue maintenant que la constatation de l'existence de la menace doit "réflét[er] ... la situation de l'ensemble de la branche de production pendant une période représentative".¹⁴ L'Accord sur les sauvegardes ne prescrit rien de la sorte, et la Nouvelle-Zélande ne tente même pas de fournir un fondement à cette allégation. Et rien dans l'Accord sur les sauvegardes ni dans la décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures* ne prescrit, ni même ne porte vaguement à croire, comme le prétend la Nouvelle-Zélande, qu'une autorité doit, pour décider si une *menace* de dommage grave existe, prendre en compte une période plus longue qu'elle ne doit le faire lorsqu'elle décide s'il existe *actuellement* un dommage grave.¹⁵

21. La Nouvelle-Zélande ajoute un élément spécial concernant les branches de production agricoles. Elle allègue en effet que l'Accord sur les sauvegardes prescrit aux autorités de considérer les branches de production agricoles de manière différente des autres branches de production, en partant du principe que les données concernant une période récente, telle que la période de 21 mois sur laquelle est fondée la constatation de l'ITC, "ne pouvaient que mesurer une fluctuation".¹⁶ Une période de 21 mois refléterait bien davantage qu'une "fluctuation". En outre, l'ITC a constaté qu'il n'y avait aucun élément de preuve de l'existence d'un "cycle de production de la viande d'agneau" qui pourrait avoir une incidence sur la durée de la période pertinente examinée, et aucune partie n'a allégué devant l'ITC qu'un tel cycle existait. Là encore, rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne

¹¹ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.7.

¹² Rapport de l'ITC, page I-13, qui s'appuie sur les éléments de preuve additionnels présentés à la page II-4 du rapport.

¹³ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.5.

¹⁴ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.6.

¹⁵ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.7.

¹⁶ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.5.

donne à penser, même de loin, qu'il existe un critère spécial pour les branches de production agricoles, et la Nouvelle-Zélande ne fournit aucun fondement pour cette allégation.

En outre, l'allégation avancée ici par la Nouvelle-Zélande et les allégations similaires de l'Australie sont incompatibles avec l'approche adoptée par l'Australie dans la procédure de sauvegarde récemment engagée en ce qui concerne les *branches de production du porc et de la viande de porc*. Comme l'ont indiqué les États-Unis dans leur deuxième communication, l'autorité australienne a dans cette affaire fondé sa détermination, rendue en novembre 1998, sur une baisse des prix ayant commencé en octobre 1997, et sur une détérioration de la situation de la branche de production nationale au cours du premier semestre de 1998.¹⁷ Ainsi, la décision prise par l'autorité australienne était fondée sur l'évolution des circonstances au cours d'une période dont la durée était approximativement la moitié de celle de la période sur laquelle se fondait la décision de l'ITC. L'Accord sur les sauvegardes ne précise aucune durée spécifique. Pour établir sa détermination de l'existence d'une menace, l'ITC s'est appuyée sur les tendances récentes, précisément comme avait prescrit de le faire la décision rendue dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.

23. L'insistance des plaignants sur le fait que l'ITC aurait dû s'appuyer sur les tendances sur le long terme est paradoxale étant donné qu'ils se plaignent que l'ITC n'a pas constaté de manière adéquate que le dommage grave était "imminent". Comme l'ont indiqué les États-Unis dans leurs précédentes communications, le terme "imminent" n'est pas défini dans l'Accord sur les sauvegardes. L'accord ne prescrit pas à l'autorité nationale de projeter une date à laquelle le dommage grave surviendra, ni de procéder à une quelconque analyse particulière en vue de constater qu'une menace existe. Comme le montre clairement le rapport de l'ITC, l'ITC a fondé sa constatation de l'existence d'une menace de dommage grave sur la poussée des importations qui a eu lieu en 1997 et durant la période intermédiaire de 1998, sur la détérioration des indicateurs relatifs à la branche de production qui a coïncidé avec cette poussée des importations, sur les projections établies par les exportateurs australiens et néo-zélandais montrant que cette poussée des exportations vers les États-Unis se poursuivrait tout au long de 1999 à un rythme encore plus rapide et sur la conclusion d'après laquelle cet accroissement des quantités importées aurait d'autres effets négatifs sur les prix, les quantités expédiées et la situation financière de la branche de production nationale dans un avenir imminent.¹⁸

24. La quasi-totalité des autres arguments des parties sont simplement des tentatives d'amener le Groupe spécial à réévaluer les éléments de preuve. La conclusion qu'en tire la Nouvelle-Zélande, en se fondant sur un examen des données indexées de l'ITC, à savoir que les activités des conditionneurs/dépeceurs étaient florissantes durant la période intermédiaire de 1998, est à la fois peu pertinente et incorrecte.¹⁹ Les activités des conditionneurs/dépeceurs ne sont qu'un sous-groupe des activités de transformation, et ne reflètent donc pas l'ensemble des activités de transformation. De plus, s'agissant des conditionneurs/dépeceurs, les données indexées montrent que, durant la période intermédiaire de 1998, les activités étaient en très mauvaise posture par rapport à la période ayant précédé 1997.

25. La Nouvelle-Zélande soutient que l'ITC a simplement examiné les différences de prix entre la viande d'agneau importée et la viande d'agneau nationale.²⁰ La Nouvelle-Zélande ne tient pas compte du fait que l'ITC a également examiné la baisse des prix de la viande d'agneau qui a eu lieu au moment de la poussée des importations. L'ITC a constaté que les prix de la viande d'agneau des États-Unis, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande étaient dans la plupart des cas inférieurs pour les produits visés par l'enquête au cours du deuxième semestre de 1997 et des trois premiers trimestres de 1998, durant lesquels se sont produits la poussée des importations et la détérioration des indicateurs

¹⁷ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 32, note 40.

¹⁸ Rapport de l'ITC, pages I-23 et 24.

¹⁹ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.23.

²⁰ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.11.

relatifs à la branche de production nationale, que durant les trimestres comparables de 1996 et le premier semestre de 1997.²¹

26. La Nouvelle-Zélande ne cite aucun élément de preuve à l'appui de son allégation d'après laquelle la baisse des prix de la viande d'agneau pourrait avoir été causée par une baisse des prix de la viande de porc nationale.²² La Nouvelle-Zélande ne précise pas l'année au cours de laquelle les prix de la viande de porc ont baissé ni l'ampleur de cette baisse, mais l'allégation de la Nouvelle-Zélande ne prend absolument pas en compte l'impact de la poussée des importations de viande d'agneau en 1997 et durant la période intermédiaire de 1998. En outre, la Nouvelle-Zélande ne tente nullement d'expliquer pourquoi les exportateurs australiens et néo-zélandais de viande d'agneau auraient accéléré leurs expéditions à destination des États-Unis à un moment où les prix de la viande d'agneau nationale baissaient. La Nouvelle-Zélande n'a pas étayé son allégation.

27. L'allégation de la Nouvelle-Zélande d'après laquelle l'ITC considérerait que la stabilisation de la consommation de viande d'agneau des États-Unis entre 1996 et 1998 était un signe de la santé de la branche de production est tout simplement fausse.²³ Ce qu'a dit l'ITC, c'est que la branche nationale de production de viande d'agneau avait connu "une certaine reprise" depuis la cessation complète des versements effectués au titre de la Loi sur la laine, en 1996.²⁴ L'ITC a constaté qu'il y avait eu une poussée des importations en 1997 et durant la période intermédiaire de 1998 et que cette poussée avait entraîné une nette détérioration de l'état de la branche de production nationale et avait causé la menace de dommage grave. L'ITC a donc constaté qu'il y avait un lien direct entre la poussée des importations enregistrée en 1997 et durant la période intermédiaire de 1998 et l'existence de la menace de dommage grave.

28. Il n'existe tout simplement aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes qui prescrit à une autorité de "déterminer comment les prix évolueraient dans l'avenir", comme le prétend la Nouvelle-Zélande.²⁵ Les prix ne figurent même pas au nombre des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) qu'une autorité est tenue d'évaluer. D'après la constatation de l'ITC, il est probable que tout accroissement supplémentaire du volume des importations poussera encore à la baisse les prix du produit américain sur le marché des États-Unis dans un avenir imminent.²⁶ L'ITC a fait tout ce qu'il lui était prescrit de faire, et même davantage. L'analyse de l'ITC a dûment évité de s'appuyer sur "des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités", comme l'interdit expressément l'article 4:1 b).

29. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient la Nouvelle-Zélande²⁷, et comme l'ont indiqué les États-Unis dans leur réponse donnée par écrit à la question 9 du Groupe spécial, l'ITC a établi une constatation de l'existence d'une menace de dommage grave pour chacun des quatre secteurs de la branche de production et a constaté que le lien de causalité requis existait. Ainsi, s'agissant de chacun des secteurs, l'ITC a établi les constatations qu'il lui serait prescrit d'établir si chacun d'entre eux était une branche de production complète.

4. Lien de causalité

30. J'aimerais maintenant aborder la question du lien de causalité. Comme les États-Unis l'ont démontré dans leurs communications écrites et dans leurs réponses écrites aux questions du Groupe

²¹ Rapport de l'ITC, page I-24.

²² Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.12.

²³ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.15.

²⁴ Rapport de l'ITC, pages I-24 et 25.

²⁵ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.18.

²⁶ Rapport de l'ITC, page I-24.

²⁷ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.19.

spécial, la détermination établie par l'ITC quant au lien de causalité était compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et avec le GATT de 1994.

31. M. le Président, ni le texte de l'Accord sur les sauvegardes ni l'historique de la négociation dudit accord ne portent à croire que les rédacteurs entendaient imposer un degré particulier de causalité qu'il revenait aux Membres de constater. Pas plus que les rédacteurs n'ont imposé, ni même examiné, une prescription au titre de laquelle les Membres seraient tenus de déterminer quelle proportion du dommage devrait être attribuée à chaque "cause". Dans le monde réel, où rien ne se passe de manière véritablement "isolée", une analyse aussi artificielle n'aboutit pas à un résultat fiable.

32. J'aborderai tout d'abord la question de savoir si l'Accord sur les sauvegardes spécifie un degré de causalité particulier. L'historique de la négociation de l'Accord sur les sauvegardes, que les États-Unis rappellent dans leur deuxième communication écrite, montre que les négociateurs avaient des avis différents sur le degré de causalité qu'il pourrait être approprié de consacrer dans un nouvel Accord sur les sauvegardes. Il a notamment été question d'"une cause", d'"une cause première", d'"une cause substantielle", d'"une cause essentielle" et ainsi de suite. Il ressort tout aussi clairement du dossier que les négociateurs n'ont pu se mettre d'accord sur un degré particulier de causalité. En conséquence, rien dans l'Accord sur les sauvegardes n'impose aux Membres d'appliquer un niveau spécifique de causalité.

33. La Nouvelle-Zélande tente de déduire l'existence d'un critère relatif au degré de causalité de la mention à l'article 4:2 b) du "lien de causalité" entre l'accroissement des importations et le dommage grave. La Nouvelle-Zélande fait valoir que cette formulation établit que les importations doivent être "la" cause ou la "seule" cause du dommage grave. Mais l'interprétation de la Nouvelle-Zélande équivaut à une réécriture de l'histoire. Le débat qui a eu lieu au sein du groupe de négociation sur le degré de causalité approprié n'a jamais abouti.

34. Ce débat différerait très nettement de la discussion du groupe de négociation portant sur le lien de causalité. Cette dernière portait sur la nécessité de fournir des éléments de preuve objectifs établissant le rapport – le lien – entre l'accroissement des importations et l'existence du dommage grave ou de la menace de dommage grave. En conséquence, la première phrase de l'article 4:2 b) prescrit aux autorités compétentes de fournir des éléments de preuve détaillés de l'existence de ce rapport. Elle ne porte pas, et il n'a jamais été prévu qu'elle porte, sur le degré de causalité requis. De fait, dans le débat portant sur le degré de causalité, aucune des parties n'a jamais suggéré que le degré approprié devrait être "la cause" ou la "seule cause" du dommage grave, bien moins encore que la mention du "lien de causalité" devait avoir un tel objet.

35. Le fait que la Nouvelle-Zélande s'appuie sur l'expression "le lien de causalité" pour établir un degré de causalité requis n'a pas de raison d'être. De fait, la mention à la première phrase de l'article 4:2 b) "du lien de causalité" (et non pas d'"un" lien de causalité) ne signifie pas que l'accroissement des importations doit être la "seule cause" du dommage grave. En effet, du point de vue de la grammaire, dans l'expression "du lien de causalité", le mot "du" modifie le nom "lien" et non pas le groupe nominal "de causalité". De plus, la définition du mot "lien" dans le dictionnaire est la suivante: "un élément qui unit: un moyen de relier ou de communiquer". L'article 4:2 b) ne porte donc pas sur le degré de causalité requis. Il se borne à prescrire qu'une autorité compétente doit démontrer, au moyen d'éléments de preuve objectifs, le rapport entre l'accroissement des importations et le dommage dont elle a constaté l'existence.²⁸

36. Lue dans son contexte, et compte tenu de son sens ordinaire, la première phrase de l'article 4:2 b) porte sur la nécessité d'apporter des éléments de preuve objectifs concernant l'existence du lien de causalité et non pas sur le degré de causalité requis. Cette phrase sert à empêcher les

²⁸ Voir les réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 48 et 49.

Membres de se borner à supposer que, lorsque l'accroissement des importations et le dommage grave surviennent au même moment, le premier a forcément causé le dernier.

37. De même, la Nouvelle-Zélande et l'Australie interprètent de manière erronée la deuxième phrase de l'article 4:2 b). Elles soutiennent que cette phrase crée une obligation pour les Membres de tenir compte des effets des importations isolément – c'est-à-dire de déterminer si, à elles seules, elles causent un degré de dommage qui est "grave". Lire l'article 4:2 b) comme s'il imposait une obligation d'isolation n'a cependant guère de sens étant donné que l'article 4:2 a) prescrit aux Membres d'évaluer "tous les facteurs pertinents" ayant une incidence sur la situation de la branche de production. Il ne serait pas nécessaire d'examiner chacun des facteurs responsables de l'état de la branche de production si l'article 4:2 b) prescrivait aux membres d'isoler les effets dommageables spécifiquement imputables aux importations et de décider ensuite si la part de dommage était "grave". En rendant l'article 4:2 a) superflu, la lecture que font les plaignants de la deuxième phrase de l'article 4:2 b) enfreint le principe de l'effet utile de l'interprétation des traités.

38. De surcroît, donner crédit à l'argument relatif à l'"isolation" présenté par les plaignants suggérerait que les États-Unis et d'autres gouvernements sont tombés d'accord pour abandonner leur approche traditionnelle de la causalité au profit d'un modèle entièrement différent. Pour effectuer une analyse fondée sur l'isolation, il ne serait nullement nécessaire pour un Membre d'examiner l'état global de la branche de production ou d'établir un degré de causalité imputable à l'accroissement des importations. Par contre, le Membre examinerait uniquement les effets dommageables de l'accroissement des importations et déterminerait s'ils étaient "graves".

39. Si le groupe de négociation était en fait convenu d'imposer une approche aussi différente, il resterait pour le moins, à n'en pas douter, quelques éléments de preuve de l'examen, du débat et des projets de texte concurrents sur ce point dans le dossier de la négociation. Pourtant, le dossier du groupe de négociation porte à croire le contraire. Les gouvernements participants ont tranché la question de la causalité au sein du groupe de négociation en décidant qu'il s'agissait du degré de causalité, une approche qui n'est pas fondée sur une analyse fondée sur l'"isolation".

40. La deuxième phrase de l'article 4:2 b) devrait être interprétée à la lumière de son sens ordinaire et dans son contexte. Lorsqu'on en fait une telle lecture, la deuxième phrase se borne à compléter la prescription relative aux éléments de preuve énoncée dans la première phrase. C'est-à-dire que, outre qu'elles doivent spécifiquement documenter le rapport existant entre l'accroissement des importations et le dommage grave ou la menace de dommage grave, les autorités compétentes sont également tenues d'examiner les autres facteurs qui peuvent causer un dommage à la branche de production et s'assurer que l'accroissement des importations n'est pas responsable de ce dommage. C'est là exactement bien sûr ce qu'a fait l'ITC dans son enquête sur la viande d'agneau.

41. M. le Président, j'aborderai deux derniers points au sujet de cette question. En premier lieu, les États-Unis sont très surpris que la Nouvelle-Zélande les critique de s'en être remis au dictionnaire pour tenter de déterminer le sens du mot "cause". D'après les règles habituelles de l'interprétation du droit public international, entérinées par l'article 31 de la *Convention de Vienne* un traité "doit être interprété de bonne foi suivant le sens à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but". Il est bien établi que faire référence aux définitions du dictionnaire est un moyen approprié de déterminer le sens ordinaire.

42. Enfin, la Nouvelle-Zélande a tout simplement tort d'alléguer que le verbe "causer" a invariablement le sens d'être "la cause unique". Il existe de toute évidence des circonstances dans lesquelles "causer" peut s'appliquer à plus d'une cause. Par exemple, des défauts de conception, des erreurs d'exploitation et une construction inférieure aux normes minimales peuvent se conjuguer pour "causer" l'effondrement d'un barrage. Ainsi, le verbe "causer", tel qu'il est utilisé dans l'Accord sur les sauvegardes, englobe bel et bien le concept de plus d'une seule cause.

43. Monsieur Ross abordera maintenant les autres allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

44. M. le Président, Messieurs et Mesdames les membres du Groupe spécial, dans la suite de mon exposé, je me concentrerai sur la question de savoir si la mesure de sauvegarde appliquée à la viande d'agneau va au-delà de la mesure nécessaire, en contravention avec les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, et sur le fait que le champ d'application de la mesure prise par les États-Unis exclut les importations de viande d'agneau en provenance du Canada, du Mexique et d'Israël. J'aborderai tout d'abord les arguments avancés par la Nouvelle-Zélande et par l'Australie dans leurs deuxièmes communications écrites.

5. La mesure prise par les États-Unis est proportionnée aux objectifs qui consistent à empêcher ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement

45. J'aimerais en premier lieu examiner l'argument avancé par la Nouvelle-Zélande et par l'Australie d'après lequel la mesure de sauvegarde appliquée à la viande d'agneau dépasse les limites prescrites par l'article 5:1 pour les mesures de sauvegarde.

46. L'Organe d'appel a déclaré dans l'affaire *Corée – Produits laitiers* qu'une mesure de sauvegarde devait être "proportionnée" aux objectifs qui consistent à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement. La Nouvelle-Zélande et l'Australie n'ont pas démontré comment la mesure de sauvegarde appliquée à la viande d'agneau pouvait raisonnablement être considérée "disproportionnée" par rapport aux objectifs recensés par l'Organe d'appel. Ce n'est pas surprenant étant donné que la mesure a une durée d'application de trois ans seulement, qu'elle autorise les importations pendant la première année à un niveau immédiatement inférieur à leur niveau record, et qu'elle autorise les importations à dépasser les niveaux de la poussée durant les deuxième et troisième années.

47. Au lieu d'expliquer comment la mesure de sauvegarde est excessive dans le cas d'espèce, les plaignants tentent de montrer que la mesure est plus restrictive que ne l'aurait été la mesure corrective recommandée par la pluralité. Or, à ce jour, les plaignants n'ont pas indiqué la moindre disposition de l'Accord sur les sauvegardes qui fait obligation à un Membre d'appliquer la mesure de protection recommandée par ses autorités compétentes. De fait, l'Accord, pour commencer, ne fait pas obligation aux autorités compétentes de fournir des recommandations quant à la mesure corrective. Et les plaignants n'ont pas démontré non plus que la mesure de protection recommandée par la pluralité de l'ITC était adéquate pour prévenir l'occurrence du dommage grave ou pour faciliter l'ajustement de la branche de production.

48. En outre, tant la Nouvelle-Zélande que l'Australie ne tiennent pas compte du fait que trois des six commissaires de l'ITC n'étaient pas d'accord avec la recommandation de la pluralité et ont proposé des mesures correctives qui auraient fait peser sur les importations un fardeau plus lourd que celui que la mesure corrective finalement appliquée par le Président a représenté. On ne voit pas clairement pourquoi, au regard de l'Accord sur les sauvegardes, la mesure appliquée par les États-Unis devrait être jugée par comparaison avec la mesure corrective recommandée par la pluralité, alors que les avis des trois autres commissaires devraient être ignorés.

49. La Nouvelle-Zélande allègue que les États-Unis ont "enfermé le Groupe spécial dans un dilemme" en faisant valoir, d'une part, que le Groupe spécial ne peut procéder à un examen *de novo* de l'enquête de l'ITC et, de l'autre, que le Groupe spécial ne peut présumer que la mesure corrective recommandée par la pluralité était adéquate. Mais la Nouvelle-Zélande présente de manière déformée la position des États-Unis. La position des États-Unis est que les recommandations de l'ITC (et ces recommandations doivent être celles des six commissaires, et non pas simplement celles de la pluralité) ne sont pas une référence aux fins de la détermination concernant le respect de l'article 5:1.

Ni la Nouvelle-Zélande ni l'Australie n'ont fourni le moindre fondement textuel ou élément de preuve à l'appui de l'utilisation de ces recommandations à titre de référence.

50. Tant la Nouvelle-Zélande que l'Australie allèguent que la charge de démontrer que la mesure corrective recommandée par la pluralité de l'ITC n'était pas adéquate incombe aux États-Unis.²⁹ C'est faux pour deux raisons au moins. Premièrement, comme on l'a déjà indiqué, les recommandations de l'ITC concernant la mesure corrective ne sont pas juridiquement pertinentes au regard de l'article 5:1. La mesure qu'il convient d'examiner est la mesure effectivement appliquée par les États-Unis, non pas la mesure proposée par l'ITC. Deuxièmement, même si une telle comparaison *était* appropriée, la charge de prouver que la mesure corrective de la pluralité *était* adéquate pour prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement incombait aux plaignants, et ce n'est pas aux États-Unis qu'il revenait de démontrer le contraire. Jusqu'à présent, les plaignants n'ont nullement tenté de le faire.

51. En tout état de cause, les États-Unis ont montré pourquoi il n'était pas possible de présumer que la mesure corrective recommandée par la pluralité de l'ITC était adéquate. Six commissaires de l'ITC – dont chacun avait également connaissance des faits – ont examiné le dossier et se sont orientés dans trois directions en ce qui concerne la mesure corrective appropriée. Trois commissaires ont conclu que la mesure corrective recommandée par la pluralité était insuffisante pour prévenir le dommage grave et faciliter l'ajustement. Le fait que les avis aient été partagés en ce qui concerne la mesure corrective adéquate démontre que la recommandation de la pluralité ne devrait pas être présumée adéquate.³⁰

52. La Nouvelle-Zélande a changé de position dans sa deuxième communication écrite en déclarant que le critère "du caractère le moins restrictif pour le commerce" qui, de son avis, existe dans le texte de l'article 5:1 est en réalité un critère de "proportionnalité". En fait, les deux concepts ne sont pas identiques. Bien sûr, comme les États-Unis l'ont déjà expliqué, la référence à "nécessaire" à l'article 5:2 se rapporte à l'application d'une mesure, non pas à la mesure elle-même. Un critère de "caractère le moins restrictif pour le commerce" nécessiterait d'établir une comparaison entre la mesure effectivement appliquée et une quelconque autre mesure "idéale". De l'avis de la Nouvelle-Zélande, ce critère de "proportionnalité" appellerait un "degré de proportionnalité entre les fins et les moyens". Même en acceptant, pour les besoins de l'argumentation, le critère de proportionnalité dont parle la Nouvelle-Zélande, cette dernière n'a pas fourni d'éléments de preuve établissant que l'application de la mesure par les États-Unis n'était pas proportionnelle. Quoiqu'il en soit, il n'existe pas de critère de "proportionnalité" au regard de l'article 5:1. Le mot "proportionnel" n'est jamais employé à l'article 5:1 et aucun fondement textuel n'autorise à faire de cet article une lecture qui l'y inclut.

53. M. le Président, dans leur première communication écrite et dans leurs réponses aux questions écrites du Groupe spécial, les États-Unis ont expliqué pourquoi la mesure appliquée était une mesure appropriée.³¹ Au contraire, la Nouvelle-Zélande et l'Australie n'ont quasiment pas fourni d'analyse de la mesure. La Nouvelle-Zélande s'est contentée de comparer la mesure prise à la mesure corrective recommandée par la pluralité de l'ITC. L'Australie critique la mesure parce qu'elle ramène les importations de la première année au-dessous du niveau de la période de la poussée, mais ne tient pas compte des constatations des trois commissaires de l'ITC qui ont conclu qu'un dommage grave surviendrait si les importations se poursuivaient aux niveaux de la période de la poussée.

²⁹ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 6.8; deuxième communication écrite de l'Australie, paragraphe 55.

³⁰ Voir les réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 111 à 117.

³¹ Voir la première communication écrite des États-Unis, paragraphes 213 à 224; réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial, paragraphes 121 à 139 et 165 à 170.

54. De plus, ni l'un ni l'autre des plaignants n'a tenu compte de la constatation unanime de l'ITC d'après laquelle la dégradation de l'état de la branche de production était due dans une large mesure à la baisse des prix. Compte tenu des constatations de l'ITC, il était raisonnable pour les États-Unis de conclure que, si les importations se poursuivaient à leurs niveaux et à leurs prix de la poussée enregistrée en 1997 et durant la période intermédiaire de 1998, la branche de production de viande d'agneau des États-Unis se dégraderait rapidement et subirait un dommage grave. La mesure prise par les États-Unis est conçue pour tenir compte de ces constatations en plafonnant les importations de la première année à un niveau légèrement inférieur à celui de la période de la poussée, et en tenant compte de la baisse des prix.

55. En résumé, parce que la Nouvelle-Zélande et l'Australie n'ont aucunement indiqué de quelle manière le contingent tarifaire était excessif au regard des constatations faites par l'ITC aux fins de prévenir un dommage grave et de faciliter l'ajustement, que ce soit du point de vue de son niveau, de sa portée ou de sa durée, ils ne se sont pas acquittés de la charge de la preuve qui leur incombait de démontrer que la mesure prise par les États-Unis était incompatible avec l'article 5:1.

6. L'exclusion des importations en provenance du Canada, du Mexique et d'Israël

56. Enfin, j'aimerais aborder la question du traitement accordé par les États-Unis aux importations de viande d'agneau en provenance du Canada, du Mexique et d'Israël aux fins de l'enquête de l'ITC et de l'application de la mesure de sauvegarde. La Nouvelle-Zélande et l'Australie sont d'accord avec les États-Unis pour dire que les parties à un accord de libre-échange sont autorisées à exclure mutuellement certains de leurs produits du champ d'application des mesures de sauvegarde. En conséquence, la seule allégation dont reste saisi le Groupe spécial est leur contestation de la procédure suivie par les États-Unis pour décider d'exclure des produits de ses partenaires de l'Accord de libre-échange. Or, comme l'indique clairement la note de bas de page 1 de l'Accord sur les sauvegardes, cette question est régie par le GATT de 1994 et non pas par l'Accord sur les sauvegardes. En conséquence, le fait que les plaignants s'appuient sur l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes n'a pas lieu d'être. On ne peut faire de cet article une lecture qui prescrive une quelconque procédure particulière pour décider d'exclure les produits des partenaires d'un accord de libre-échange.

57. La Nouvelle-Zélande et l'Australie semblent accorder une grande importance à cette question, ce qui est surprenant étant donné qu'il n'y a pas eu d'importation de viande d'agneau en provenance d'Israël au cours de la période visée par l'enquête, ni d'importation en provenance du Mexique après 1995, et que les importations canadiennes *ont connu un pic* en 1997, qui était d'environ un tiers de 1 pour cent des importations totales de l'année. Par contre, les importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande représentaient environ 98,3 à 99,9 pour cent des importations totales au cours de la période visée par l'enquête. Les États-Unis ne pensent pas avoir commis la moindre erreur de procédure dans le traitement des importations en provenance de ces trois pays. Mais même si des erreurs avaient été commises, celles-ci n'auraient clairement pas pu avoir une incidence sur le résultat de l'enquête de l'ITC et le Groupe spécial n'a donc pas à étudier cette question.

58. En essence, la plainte de nature procédurale de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande est que les États-Unis ont recouru à la mauvaise méthode pour exclure les importations en provenance de leurs partenaires de l'Accord de libre-échange du champ d'application de la mesure de sauvegarde. De l'avis des plaignants, l'ITC aurait d'abord dû exclure ces importations du champ de leur enquête concernant l'existence du dommage et le lien de causalité. Mais les États-Unis ne comprennent pas comment leur position est conciliable avec l'article 4:2 a), qui prescrit aux autorités compétentes d'examiner "tous les facteurs pertinents" pour rendre leurs déterminations.

59. La Nouvelle-Zélande et l'Australie disent que les procédures suivies par les États-Unis en ce qui concerne le traitement des importations en provenance de leurs partenaires de l'Accord de libre-échange ne parvient pas à établir le "parallélisme". Les États-Unis se demandent si l'Accord sur les sauvegardes énonce une règle du "parallélisme" en tant que telle. Mais ils ne contestent pas la notion d'après laquelle un Membre est tenu, si les importations en provenance de ses partenaires des accords de libre-échange sont exclus du champ d'application d'une mesure de sauvegarde, de s'assurer que la détermination positive de l'existence d'un dommage établie par ses autorités compétentes n'était pas fondée sur le dommage imputable à l'accroissement des importations en provenance de ces sources.

60. Les procédures pertinentes suivies par les États-Unis en matière de sauvegarde atteignent un tel résultat. En l'espèce, après avoir rendu sa détermination positive initiale concernant l'existence d'une menace de dommage grave, l'ITC a tenté de voir si les importations en provenance du Canada ou du Mexique représentaient une part substantielle des importations totales et contribuaient de manière importante au dommage grave ou à la menace de dommage grave. Étant donné que les importations en provenance du Canada n'ont jamais représenté plus de 0,3 pour cent des importations totales, et qu'il n'y a pas eu d'importation en provenance du Mexique après 1995, l'ITC a rendu des déterminations négatives au sujet de ces deux questions. Elle a également examiné si, et dans quelle mesure, l'une quelconque de ses constatations ou recommandations s'appliquait aux importations en provenance d'Israël, et a déterminé que ce n'était pas le cas, parce qu'il n'y avait pas eu d'importation en provenance d'Israël au cours de la période visée par l'enquête. Ainsi, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne peuvent sérieusement alléguer en l'espèce que leurs importations ont fait l'objet de l'application d'une mesure de sauvegarde sur la base d'un dommage imputable à l'accroissement des importations en provenance du Mexique, du Canada ou d'Israël.

7. Conclusion

61. M. le Président, j'ai quelques derniers points à aborder aujourd'hui. L'un des principaux objectifs du Cycle d'Uruguay était de négocier un accord sur les sauvegardes qui soit réalisable. En dernière analyse, ces négociations ont été couronnées de succès. Les Membres sont convenus que les mesures de la zone grise seraient interdites, mais également que, s'ils suivaient les règles énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes, les Membres auraient un droit de prendre des mesures de courte durée pour fournir à leurs branches de production un minimum de protection face aux poussées dommageables des importations.

62. Dans la présente procédure, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont tenté de convaincre le Groupe spécial que les rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes avaient donné un caractère obligatoire à une série de critères et de prescriptions radicalement nouveaux qui ne figurent pas à l'article XIX. Il s'agit notamment d'une nouvelle obligation d'"isolation" en ce qui concerne la cause du dommage, d'un critère contraignant à un point impossible relatif au "caractère le moins restrictif pour le commerce" des mesures de sauvegarde prises et d'une nouvelle prescription de "justification" de la mesure de sauvegarde. Aucune de ces prétendues obligations n'apparaît dans le texte de l'Accord sur les sauvegardes.

63. En tentant de convaincre le Groupe spécial de donner une lecture de l'Accord qui inclut ces nouveaux critères, et en tentant de renverser la charge de la preuve en l'espèce pour qu'elle incombe aux États-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Australie exhortent en fait le Groupe spécial à refuser aux Membres le droit d'imposer des mesures de sauvegarde dans les conditions énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX. Nous prions instamment le Groupe spécial de rejeter l'approche que les plaignants proposent de suivre en l'espèce. Par contre, l'article XIX et les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes devraient être mis en œuvre sur la base de leur sens ordinaire, de leur contexte ainsi que de leur but et de leur objet qui, rappelons-le, inclut un élément important de

libéralisation des échanges commerciaux, en donnant aux Membres l'assurance dont ils ont besoin pour être en mesure d'accepter les réductions tarifaires.

64. Nous concluons là notre intervention. Comme nous l'avons indiqué tout au début, nous serons heureux de recevoir toutes les questions que vous pourriez avoir.

ANNEXE 4-1

COMMUNICATION ÉCRITE DU CANADA

(19 mai 2000)

I. INTRODUCTION

1. Le Canada est une tierce partie à la présente procédure et il est reconnaissant de l'occasion qui lui est donnée de présenter au Groupe spécial ses vues sur certaines questions découlant du présent différend.

2. Le différend porte sur une mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis sous forme d'un contingent tarifaire à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée et congelée, avec effet au 22 juillet 1999.¹

3. La procédure a été engagée par les demandes de consultations présentées, le 16 juillet 1999, par la Nouvelle-Zélande² et, le 23 juillet 1999, par l'Australie³ au sujet d'une mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis à l'importation de viande d'agneau. Les consultations tenues avec les États-Unis ont eu lieu à Genève le 26 août 1999, mais elles n'ont pas permis de trouver une solution mutuellement satisfaisante.

4. Le 14 octobre 1999, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont demandé l'établissement d'un groupe spécial.⁴ Conformément à ces demandes, le 19 novembre 1999, l'Organe de règlement des différends a établi un seul groupe spécial doté du mandat type.⁵ Le Groupe spécial a été constitué le 21 mars 2000.

5. Le Canada, l'Australie (en ce qui concerne la plainte de la Nouvelle-Zélande), les Communautés européennes (CE), l'Islande, le Japon et la Nouvelle-Zélande (en ce qui concerne la plainte de l'Australie) ont réservé leurs droits de participer en qualité de tierces parties aux travaux du Groupe spécial conformément à l'article 10:3 du Mémoire d'accord.

6. Le Canada a un intérêt substantiel dans la question, en particulier pour ce qui est des allégations des parties plaignantes concernant son exclusion de l'application de la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis.

7. Le Canada a eu l'occasion d'examiner les parties de la première communication des États-Unis qui traitent de cette question particulière, et il souscrit pleinement aux arguments formulés par les États-Unis.

8. Le Canada maintient que les constatations et les recommandations de la Commission du commerce international des États-Unis (ITC) relatives aux importations de viande d'agneau en provenance du Canada, ainsi que la décision prise par la suite par les États-Unis d'exclure le Canada de l'application de la mesure de sauvegarde visant la viande d'agneau, sont compatibles avec les

¹ Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau, telle que modifiée par la Proclamation n° 7214 du 30 juillet 1999 visant à assurer l'administration efficiente et équitable des mesures prises au sujet des importations de viande d'agneau et à répondre à d'autres objectifs, présentée à titre de pièce n° 2 des États-Unis.

² Document WT/DS177/1.

³ Document WT/DS178/1 et Corr.1.

⁴ Documents WT/DS177/4 et WT/DS178/5 et Corr.1.

⁵ Documents WT/DS177/5 et WT/DS178/6.

obligations contractées par les États-Unis au titre des Accords de l'OMC, en particulier de l'article 2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Le Canada maintient en outre que l'allégation des parties plaignantes qui soutiennent le contraire est sans fondement et qu'elle devrait en tant que telle être rejetée par le Groupe spécial.

II. EXEMPTION DU CANADA DE LA MESURE DE SAUVEGARDE AMÉRICAINE APPLIQUÉE À LA VIANDE D'AGNEAU

9. Conformément aux obligations contractées par les États-Unis en vertu de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA), le Canada a été exempté de la mesure de sauvegarde américaine après que l'ITC eût constaté que les importations de viande d'agneau en provenance du Canada et du Mexique ne comptaient pas séparément pour une part substantielle des importations totales de viande d'agneau et ne contribuaient pas de manière importante à la menace de préjudice grave.⁶ L'article 802 de l'ALENA dispose que "la Partie [à l'ALENA] qui adopte une mesure d'urgence aux termes de l'article XIX ou de tout accord de même nature devra en exempter les importations de chacune des autres Parties, sauf:

- a) si les importations depuis une Partie, considérées séparément, comptent pour une part substantielle des importations totales; et
- b) si les importations depuis une Partie, considérées séparément, ou, dans des circonstances exceptionnelles, les importations depuis les autres Parties considérées collectivement, contribuent de manière importante au préjudice grave ou à la menace de préjudice grave causé par les importations".⁷

Les Parties à l'ALENA doivent donc être exemptées de l'application d'une mesure de sauvegarde prise par une autre partie audit accord, à moins qu'une constatation positive ne soit faite pour chacune des deux conditions. L'article 802 de l'ALENA a été incorporé à la législation américaine aux termes des articles 311 et 312 de la Loi portant application de l'ALENA.⁸

10. La Commission a constaté que les importations en provenance du Canada et du Mexique avaient été négligeables pendant la période d'enquête. En fait, l'ITC a explicitement déclaré:

les importations en provenance du Canada ont représenté moins de 1 pour cent des importations totales de viande d'agneau pendant chaque année de la période visée par l'enquête. Au niveau le plus élevé de cette période, c'est-à-dire en 1997, et avec un volume de 209 000 livres, les importations en provenance du Canada ne représentaient que 0,3 pour cent des importations totales de viande d'agneau aux États-Unis.⁹

L'ITC a donc conclu que les importations en provenance du Canada ne comptaient pas pour une part substantielle des importations totales de viande d'agneau et qu'elles ne contribuaient pas de manière importante à la menace de dommage grave causée par les importations, et elle a recommandé que le Président exclue le Canada (et le Mexique¹⁰) de l'application de toute mesure de protection. La

⁶ Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999, modifiée par la Proclamation n° 7214 du 30 juillet 1999, présentée à titre de pièce n° 2 des États-Unis; Rapport de l'ITC, Enquête n° TA-201-68, Publication n° 3176, avril 1999, présenté à titre de pièce n° 1 des États-Unis, pages I-3 à 5 et I-26 et 27.

⁷ ALENA, article 802. Le texte intégral de l'article est reproduit à l'Annexe 1.

⁸ 19 U.S.C. 3371, 3372 (Supp. 1993).

⁹ Rapport de l'ITC, présenté à titre de pièce n° 1 des États-Unis, pages I-27 et II-18, n. 73.

¹⁰ Rapport de l'ITC, présenté à titre de pièce n° 1 des États-Unis, pages I-27 et II-18, n. 73; l'enquête de l'ITC a établi que les importations de viande d'agneau en provenance du Mexique représentaient moins de 1 pour cent des importations totales pendant la seule année de la période visée par l'enquête pour laquelle des

mesure de sauvegarde définitive imposée par les États-Unis sous forme d'un contingent tarifaire à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée, avec effet au 22 juillet 1999, n'a pas été appliquée aux importations de viande d'agneau en provenance du Canada, ainsi qu'à celles en provenance de certains autres pays.¹¹

III. ARGUMENTS

11. Les parties plaignantes formulent des allégations juridiques au titre tant du GATT de 1994 que de l'*Accord sur les sauvegardes* au sujet de la décision des États-Unis d'exclure les importations en provenance du Canada de l'application de la mesure de sauvegarde visant la viande d'agneau. Elles soutiennent que, ce faisant, les États-Unis n'ont pas appliqué la mesure de sauvegarde à toutes les importations quelle que soit leur provenance, contrairement à ce qu'exige l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. La Nouvelle-Zélande ajoute que cette carence contrevient également à l'obligation fondamentale relative au traitement de la "nation la plus favorisée" de l'article premier du GATT de 1994.¹² L'Australie allègue en outre que l'inclusion des importations en provenance du Canada, du Mexique et d'Israël dans la détermination de l'existence d'un dommage était incompatible avec l'article 4 de l'*Accord sur les sauvegardes*.¹³

12. Ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande ne peuvent prétendre que l'*Accord sur les sauvegardes* ou le GATT de 1994 interdit à des membres d'une zone de libre-échange d'exclure les importations en provenance de chacun des autres membres de l'application de leurs mesures de sauvegarde. C'est ce qu'énoncent les dispositions de l'*Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais* (ACREANZ), qui interdisent à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande de prendre des mesures de sauvegarde à l'égard des marchandises visées par l'ACREANZ. C'est ce qu'indiquent également les dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes*, qui laissent ouverte la possibilité que des membres d'un accord de libre-échange puissent exclure d'autres membres de l'application d'une mesure de sauvegarde. Nous tenons à souligner que les parties plaignantes ne peuvent contester l'existence de cette possibilité puisqu'elles sont elles-mêmes tenues de s'y conformer.¹⁴

13. On ne saurait interpréter séparément un quelconque article particulier d'un accord de l'OMC. C'est un principe bien établi que les Accords de l'OMC forment un engagement unique. Par conséquent, toutes les obligations contractées dans le cadre de l'OMC sont cumulatives et les Membres doivent se conformer simultanément à la totalité d'entre elles.¹⁵

données étaient disponibles (1995); l'ITC a donc constaté que les importations de viande d'agneau en provenance du Mexique ne comptaient pas pour une part substantielle des importations totales de viande d'agneau et ne contribuaient pas de manière importante à la menace de dommage grave, et elle a recommandé que le Président exclue le Mexique de l'application de toute mesure de protection.

¹¹ Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999, modifiée par la Proclamation n° 7214 du 30 juillet 1999, présentée à titre de pièce n° 2 des États-Unis.

¹² Première communication de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 1.8, 6.1 (V) et 7.112 à 7.114.

¹³ Première communication de l'Australie, paragraphes 11 et 259 à 265.

¹⁴ Confronté à une situation similaire, l'Organe d'appel a déclaré que, "comme la question n'est pas soulevée dans le présent appel, nous ne nous prononçons pas sur la question de savoir si, en règle générale, un membre d'une union douanière peut exclure les autres membres de cette union douanière de l'application d'une mesure de sauvegarde"; *Argentine - Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures* (*Argentine - Chaussures*), rapport de l'Organe d'appel, WT/DS121/AB/R, adopté le 12 janvier 2000, paragraphe 114.

¹⁵ *Corée - Mesures de sauvegarde définitives appliquées aux importations de certains produits laitiers*, rapport de l'Organe d'appel, WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 74; *Argentine - Chaussures*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphes 76 à 98. Cette constatation de l'Organe d'appel est bien entendu compatible avec la règle fondamentale de l'interprétation des traités énoncée à l'article 31.1) de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, faite à Vienne le 23 mai 1969, 1155 RTNU 331.

14. Le texte même de l'*Accord sur les sauvegardes* indique que les dispositions de l'Accord, et en particulier l'article 2:2, ne doivent pas être considérés séparément des articles XIX et XXIV du GATT de 1994. La note de bas de page 1 de l'article 2:1 de l'Accord stipule entre autres qu'"[a]ucune disposition du présent accord ne préjuge l'interprétation du rapport entre l'article XIX et le paragraphe 8 de l'article XXIV du GATT de 1994".¹⁶ Les négociateurs de l'*Accord sur les sauvegardes* ont clairement reconnu qu'il existait un rapport spécial entre les articles XIX et XXIV:8 du GATT de 1994 et qu'il fallait systématiquement interpréter l'*Accord sur les sauvegardes* à la lumière de ce rapport tel qu'il se présentait. Ainsi, lu en même temps que d'autres dispositions pertinentes de l'OMC, l'*Accord sur les sauvegardes* laisse ouverte la possibilité que des membres d'un ALE puissent exclure d'autres membres de l'application d'une mesure de sauvegarde, ainsi que l'ont fait les États-Unis dans la présente affaire conformément à l'article 802 de l'ALENA.

15. Les deux parties plaignantes s'appuient sur un passage précis d'une récente décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*¹⁷ (*Argentine – Chaussures*) pour appuyer leur allégation selon laquelle les États-Unis n'ont pas appliqué la mesure de sauvegarde à toutes les importations quelle qu'en soit la provenance, ainsi que le stipule l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

16. Le Canada est d'avis que les faits de l'affaire *Argentine – Chaussures* sont fondamentalement différents de ceux examinés dans la présente procédure.¹⁸ Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, les pays membres du MERCOSUR étaient exclus de l'application de la mesure de sauvegarde bien qu'ils représentaient la source de plus de la moitié des importations ayant servi à déterminer l'existence du dommage. Dans sa décision dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a conclu que:

"En appliquant des mesures de sauvegarde sur la base de *cette enquête, en l'espèce*, l'Argentine était également tenue, en vertu de l'article 2:2, d'appliquer ces mesures aux importations de toutes provenances, y compris les autres États membres du MERCOSUR. Sur la base de ce raisonnement, et compte tenu des faits propres à la présente affaire, nous constatons que l'enquête menée par l'Argentine, qui a déterminé si un dommage grave ou une menace de dommage grave était causé par les importations de *toutes* provenances, pouvait seulement conduire à l'imposition de mesures de sauvegarde aux importations de *toutes* provenances. Par conséquent, nous concluons que l'enquête menée par l'Argentine, en l'espèce, ne peut pas servir de base pour exclure les importations en provenance des autres États membres du

¹⁶ Nous relevons que dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, paragraphes 106 à 108, l'Organe d'appel a fait observer que la note de bas de page ne s'applique que lorsqu'une union douanière prend une mesure et non à l'État membre. Une simple lecture du texte montre que ces observations ne s'appliqueraient pas à la dernière phrase de la note, dont le libellé autorise à penser qu'elle s'applique sans exception à toutes les dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes*. Toujours est-il que le raisonnement suivi par l'Organe d'appel aux paragraphes 84 à 95 de son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures* confirmerait que l'*Accord sur les sauvegardes* ne modifie pas ni n'invalide la signification établie de l'article XIX du GATT de 1994, y compris son rapport avec l'article XXIV:8.

¹⁷ *Argentine – Chaussures*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphes 113 et 114.

¹⁸ Les importations de chaussures en provenance des pays membres du MERCOSUR à destination de l'Argentine n'ont représenté en 1991 que 1,90 million de paires sur un total de 8,86 millions (soit 21,4 pour cent) et en 1995, à peu près un quart des importations totales, soit 5,83 millions sur 19,84 millions de paires; en 1996, le MERCOSUR a fourni la part en pourcentage la plus importante (55,7 pour cent) des importations totales se chiffrant à 13,47 millions de paires, soit 7,5 millions (comparativement à 5,97 millions de paires pour les pays tiers); *Argentine – Chaussures*, rapport du Groupe spécial, WT/DS121/R, adopté le 12 janvier 2000, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, note de bas de page 474.

MERCOSUR de l'application des mesures de sauvegarde."¹⁹ (pas d'italique dans l'original)

17. Par "cette enquête, en l'espèce" on entend que l'Argentine a mené une enquête et constaté l'existence d'un dommage causé par les importations de toutes provenances, y compris et en particulier du MERCOSUR. L'Argentine n'avait pas effectué une analyse distincte au sujet de ses partenaires du MERCOSUR. En vertu de l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, l'Argentine était donc tenue d'appliquer sa mesure de sauvegarde aux importations de toutes provenances ayant causé le dommage. Par contre, dans le présent cas d'espèce, les États-Unis ont constaté, sur la base de leurs enquêtes, que les importations en provenance du Canada étaient négligeables et n'étaient donc pas à l'origine de la menace de dommage grave. Par conséquent, leur décision d'exclure les importations en provenance du Canada de l'application de la mesure de sauvegarde visant la viande d'agneau est tout à fait compatible avec l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes* interprétée conformément à la note de bas de page 1 et à la décision dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.

IV. CONCLUSION

18. En conséquence, le Canada soutient respectueusement que les constatations et recommandations de l'ITC concernant les importations de viande d'agneau en provenance du Canada, ainsi que la décision prise par la suite par les États-Unis d'exclure le Canada de l'application de la mesure de sauvegarde visant la viande d'agneau, sont entièrement compatibles avec les obligations contractées par les États-Unis dans le cadre de l'OMC.

¹⁹ *Argentine – Chaussures*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 113.

ANNEXE 1

TEXTE INTÉGRAL DE L'ARTICLE 802 DE L'ALENA

Article 802: Mesures globales

1. Chacune des Parties conserve les droits et obligations résultant pour elle de l'article XIX de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (l'Accord général) ou de tout accord de sauvegarde conclu aux termes de l'Accord général, sauf ceux concernant les mesures de compensation ou de rétorsion et l'exemption d'une mesure, pour autant que ces droits et obligations soient incompatibles avec les dispositions du présent article. La Partie qui adopte une mesure d'urgence aux termes de l'article XIX ou de tout accord de même nature devra en exempter les importations de chacune des autres Parties, sauf:

- a) si les importations depuis une Partie, considérées séparément, comptent pour une part substantielle des importations totales; et
- b) si les importations depuis une Partie, considérées séparément, ou, dans des circonstances exceptionnelles, les importations depuis les autres Parties considérées collectivement, contribuent de manière importante au préjudice grave ou à la menace de préjudice grave causé par les importations.

2. Lorsqu'il s'agira de déterminer:

- a) si les importations depuis une Partie, considérées séparément, comptent pour une part substantielle des importations totales, les importations depuis cette Partie ne seront normalement pas réputées en cause si celle-ci n'est pas l'un des cinq principaux fournisseurs du produit visé par la mesure, compte tenu de la part des importations pendant la période de trois ans la plus récente; et
- b) si les importations depuis une Partie ou des Parties contribuent de manière importante au préjudice grave ou à la menace de préjudice grave, l'organisme d'enquête compétent tiendra compte de facteurs comme l'évolution de la part des importations de chacune des Parties ainsi que le niveau et l'évolution du niveau des importations de chacune des Parties. À cet égard, les importations depuis une Partie ne seront normalement pas réputées contribuer de manière importante au préjudice grave ou à la menace de préjudice grave si le coefficient de croissance des importations depuis cette Partie au cours de la période d'augmentation subite et préjudiciable des importations est sensiblement inférieur au coefficient de croissance des importations totales de toutes sources au cours de la même période.

3. Une Partie qui adopte une telle mesure et qui, aux termes du paragraphe 1, en exempte initialement un produit d'une autre Partie ou d'autres Parties, aura le droit d'y assujettir ultérieurement ce produit si l'organisme d'enquête compétent détermine qu'une augmentation subite des importations de ce produit de l'autre Partie ou des autres Parties réduit l'efficacité de ladite mesure.

4. Une Partie devra, sans délai, signifier aux autres Parties un avis écrit les informant de l'engagement d'une procédure susceptible d'entraîner l'adoption d'une mesure d'urgence aux termes des paragraphes 1 ou 3.

5. Aucune Partie ne pourra, dans le cadre d'une mesure adoptée en vertu des paragraphes 1 ou 3, imposer des restrictions à l'égard d'un produit:

- a) sans l'avoir préalablement signifié par écrit à la Commission et sans avoir prévu une possibilité adéquate de consultations avec la Partie ou les Parties dont le produit est visé par la mesure envisagée, et cela le plus tôt possible avant l'adoption de la mesure; et
- b) si la mesure doit avoir pour effet de ramener les importations de ce produit depuis une autre Partie à un niveau inférieur à la tendance enregistrée pour les importations du produit depuis cette autre Partie pendant une période de base représentative récente, compte tenu d'une marge de croissance raisonnable.

6. La Partie qui adopte une mesure d'urgence en vertu du présent article accordera à la Partie ou aux Parties dont le produit est visé une compensation mutuellement convenue ayant pour effet de libéraliser le commerce. Cette compensation prendra la forme de concessions ayant des effets commerciaux substantiellement équivalents ou correspondant à la valeur des droits de douane additionnels censés résulter de la mesure. Si les Parties concernées ne peuvent s'entendre sur la compensation, la Partie dont le produit est visé pourra adopter une mesure ayant des effets commerciaux équivalant substantiellement à la mesure adoptée conformément aux paragraphes 1 ou 3.

ANNEXE 4-2

COMMUNICATION ÉCRITE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

(19 mai 2000)

SECTION I – INTRODUCTION

1. Les Communautés européennes (ci-après dénommées les "CE") se félicitent de l'occasion qui leur est donnée de présenter leurs vues sur la procédure engagée par l'Australie et la Nouvelle-Zélande concernant la compatibilité de la mesure de sauvegarde définitive imposée par les États-Unis sur les importations de viande d'agneau avec les articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994 et les articles 2, 3, 4, 5, 11 et 12 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

2. Les CE ont décidé d'intervenir dans la présente affaire en tant que tierce partie car elles ont un intérêt d'ordre systémique dans la bonne interprétation des dispositions du GATT de 1994 et de l'*Accord sur les sauvegardes*, ainsi que de la bonne application du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (ci-après dénommé "Mémoire d'accord"). Une grande partie des questions faisant l'objet du présent différend concerne des points de fait sur lesquels les CE ne sont pas en mesure de formuler des observations. Les CE se limiteront donc dans leur communication à un certain nombre de questions d'interprétation juridique qui, selon elles, présentent un intérêt particulier.

3. De façon générale, les CE sont d'avis qu'il ne faudrait recourir au mécanisme de sauvegarde que dans des circonstances exceptionnelles et par conséquent dans des situations d'*urgence* seulement, ainsi que l'indique déjà clairement le titre de l'article XIX du GATT de 1994. Selon les propres mots de l'Organe d'appel, "[a]insi, l'article XIX est à l'évidence et à tous égards une mesure corrective exceptionnelle".¹ Il ne faudrait l'invoquer que lorsque toutes les prescriptions rigoureuses énoncées dans le droit de l'OMC ont été satisfaites, en particulier parce que le recours au mécanisme de sauvegarde entrave les échanges loyaux effectués par les exportateurs concurrentiels. C'est dans ce contexte général que les CE se proposent de formuler certaines observations au sujet de la présente affaire. Elles partagent donc l'avis de la Nouvelle-Zélande qui a déclaré dans sa première communication écrite, au paragraphe 7.19, qu'il fallait que "les dispositions en matière de sauvegarde soient interprétées strictement".

4. Concernant le critère d'examen approprié, les CE estiment que le Groupe spécial n'a pas à se livrer à un examen *de novo*. Elles s'attendent plutôt que le Groupe spécial procède à une évaluation objective de la question ainsi que le stipule l'article 11 du Mémoire d'accord.² Conformément à l'interprétation que l'Organe d'appel a récemment donnée de cette disposition, cela signifierait que l'examen du Groupe spécial devrait se limiter à une évaluation objective permettant de savoir si l'ITC avait examiné tous les faits en sa possession ou qu'elle aurait dû obtenir conformément à l'article 4 de l'*Accord sur les sauvegardes* (y compris ceux qui pourraient aller à l'encontre d'une détermination positive conforme à la dernière phrase de l'article 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*), y compris un examen de chacun des facteurs énumérés à l'article 4:2 a), si le rapport d'enquête qui avait été publié

¹ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 93 (ci-après également dénommé *Argentine – Chaussures*); Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 86 (ci-après également dénommé *Corée – Produits laitiers*).

² Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)*, AB-1997-7, WT/DS26/AB/R-WT/DS48/AB/R, 16 janvier 1998, paragraphe 117.

renfermait une explication suffisante concernant la manière dont les faits étayaient la détermination qui avait été établie et, par voie de conséquence, si la détermination établie était compatible avec les obligations internationales contractées par les États-Unis aux termes de l'*Accord sur les sauvegardes* et du GATT de 1994.³

5. À la section II, les CE traitent des demandes de décisions préliminaires présentées par les parties. À la section III, elles examinent certaines des allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

SECTION II – DEMANDES DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES

Critère de l'article 6:2 du Mémoire d'accord concernant les demandes d'établissement de groupes spéciaux

6. Dans leur lettre datée du 5 mai 2000, les États-Unis ont demandé au Groupe spécial de rendre une décision préliminaire au sujet des demandes d'établissement d'un groupe spécial de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande parce que ces demandes étaient à leur avis "insuffisantes en droit" pour satisfaire à la prescription de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, sachant que les parties plaignantes n'ont fourni aucune indication du fondement juridique de leurs allégations. En particulier, les États-Unis s'élèvent contre le fait que ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande ne fournissent dans leur demande "aucun autre renseignement qui en soi préciserait et indiquerait exactement les obligations [des articles 2, 3 et 4 de l'*Accord sur les sauvegardes*]⁴ dont il est allégué qu'elles ont été violées".⁵

7. L'article 6:2 du Mémoire d'accord énonce les critères auxquels doivent satisfaire les demandes d'établissement de groupes spéciaux. À la partie pertinente, il dispose notamment ce qui suit:

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

8. Dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*⁶, l'Organe d'appel a récemment affiné ses constatations antérieures sur les prescriptions exactes de l'article 6:2 du Mémoire d'accord. Dans l'affaire *CE – Bananes*, il est en fait estimé qu'il suffisait que les parties plaignantes "indiquent les dispositions des accords spécifiques dont il était allégué qu'ils avaient été violés sans présenter des arguments détaillés concernant la question de savoir quels aspects spécifiques des mesures en cause se

³ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 121. Rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, WT/DS98/R, 21 juin 1999, paragraphe 7.30 (ci-après dénommé *Corée – Produits laitiers*).

⁴ Les États-Unis n'affirment pas avoir subi un préjudice important eu égard aux allégations avancées par les plaignantes au titre des articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994 et des articles 5, 11 et 12 de l'*Accord sur les sauvegardes*, puisqu'ils pouvaient prévoir qu'ils étaient les alinéas qui allaient être mis en cause dans cette procédure (voir la lettre des États-Unis datée du 5 mai, page 3, paragraphe 6). Par conséquent, les observations formulées ci-dessus par les CE ne se rapportent qu'aux trois dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes* dont font mention les États-Unis (à savoir les articles 2, 3 et 4).

⁵ Lettre des États-Unis datée du 5 mai 2000, page 2, paragraphe 1.

⁶ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999.

rapportaient à quelles dispositions spécifiques de ces accords".⁷ À cette occasion, l'Organe d'appel a également déclaré que la demande d'établissement d'un groupe spécial devait être "suffisamment précise" pour deux raisons: premièrement, elle constitue souvent la base du mandat du groupe spécial et, deuxièmement, "elle informe la partie défenderesse et les tierces parties du fondement juridique de la plainte".⁸

9. Revenant sur la même question dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a indiqué qu'il était "toujours nécessaire" de préciser les dispositions du traité dont il était allégué qu'elles avaient été violées et que cela constituait une "condition" préalable "minimale" à la présentation du fondement juridique de la plainte. Si cette précision était, dans certains cas, suffisante pour satisfaire aux critères de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, dans d'autres cas – par exemple, lorsque l'article contenait plus d'une obligation distincte – la simple mention des articles de l'accord ne serait probablement pas suffisante pour informer la partie défenderesse et les tierces parties du fondement de la plainte.⁹ Dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, ces considérations avaient conduit l'Organe d'appel à constater que, même si les articles indiqués mentionnaient chacun plusieurs obligations distinctes et même si la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la partie plaignante aurait dû être plus détaillée, la partie défenderesse n'avait pas démontré que la simple mention des articles dont il était affirmé qu'ils avaient été violés avait compromis sa capacité de se défendre.

10. Dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial, la Nouvelle-Zélande et l'Australie s'étaient toutes deux contentées d'énumérer des articles dont elles prétendaient qu'ils avaient été violés par les États-Unis, sans tenir compte du fait que chacun de ces articles, en particulier les articles 2, 3 et 4 de l'*Accord sur les sauvegardes*, comprenait plusieurs paragraphes, dont chacun énonçait des obligations distinctes.

11. Comme elles ne pouvaient se fonder que sur les demandes d'établissement d'un groupe spécial, les CE n'avaient pu prendre connaissance du fondement juridique exact des allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande au titre des articles 2, 3 et 4 avant d'avoir reçu leur première communication écrite, ce qui avait compromis leur capacité d'exercer pleinement leurs droits procéduraux dans la présente procédure.

12. Les CE n'avaient pu par définition connaître l'évolution de la situation avant que ne soit présentée la demande d'établissement d'un groupe spécial, en particulier la tenue de consultations entre les principales parties au différend, ni les autres circonstances propres à la présente affaire qui indiquaient que les États-Unis connaissaient le fondement juridique exact de la plainte conformément à l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*. Il est donc impossible que ces circonstances aient pu permettre aux CE d'avoir la possibilité de protéger effectivement leurs droits à titre de tierce partie. Sachant que, dans son rapport sur l'affaire *CE – Bananes*, l'Organe d'appel avait déterminé que l'objectif des demandes d'établissement d'un groupe spécial consistait à informer à la fois la partie défenderesse et les tierces parties¹⁰, il est clair qu'il faut répondre à cet objectif pour le bénéfice de tous les participants à une procédure de règlement des différends.

Enfin, en ce qui concerne le moment exact où les États-Unis auraient dû soulever la question, les CE relèvent que la règle 13 des procédures de travail du présent groupe spécial dispose que "[u]ne partie doit présenter toute demande de décision préliminaire au plus tard le jour où elle adresse sa

⁷ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*, AB-1997-3, WT/DS27/AB/R, 9 septembre 1997, paragraphe 141 (ci-après dénommé *CE – Bananes*).

⁸ *Ibid.*, paragraphe 142.

⁹ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 114 et suivants.

¹⁰ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Bananes*, paragraphe 141.

première communication écrite au Groupe spécial". Par conséquent, il avait été ménagé aux États-Unis la possibilité de présenter une telle demande jusqu'au jour inclusivement où ils devaient présenter leur première communication écrite. Les CE font observer que les États-Unis avaient présenté leur demande avant cette date, c'est-à-dire le 5 mai 2000.

Ayant exposé les considérations juridiques ci-dessus au sujet de l'article 6:2 du *Mémorandum d'accord*, les CE s'en remettent au Groupe spécial pour en arriver à une conclusion appropriée en l'espèce.

Exclusion de la loi américaine du mandat du Groupe spécial

12. À la section B de leur lettre datée du 5 mai 2000, les États-Unis soulèvent une autre question au sujet de laquelle ils demandent au Groupe spécial de se prononcer à titre préliminaire. En particulier, les États-Unis demandent que le Groupe spécial statue que "la compatibilité de la loi des États-Unis eu égard aux obligations qui leur incombent au titre de l'Accord sur les sauvegardes ne relève pas du mandat du Groupe spécial et déborde donc le cadre du présent différend".¹¹

13. En vertu de l'article 6:2 du *Mémorandum d'accord*, la mesure dont il est allégué qu'elle viole les dispositions de l'OMC doit être indiquée. Cette prescription se rapporte aux *allégations*. L'Organe d'appel a rappelé comment cette obligation s'applique non seulement aux mesures individuelles de mise en œuvre, mais également aux mesures normatives.¹² Les CE ne voient ni dans la demande d'établissement du Groupe spécial de la Nouvelle-Zélande ni dans celle de l'Australie qu'il est question d'une allégation concernant la loi américaine en matière de sauvegarde *en tant que telle*. Les deux plaignantes limitent plutôt leurs allégations à la mesure de sauvegarde spécifique imposée à l'importation de viande d'agneau. Par conséquent, les CE partagent l'avis des États-Unis¹³ selon lequel la compatibilité de la loi américaine en matière de sauvegarde avec les règles de l'OMC ne relève pas du mandat du Groupe spécial. Les CE soutiennent toutefois qu'il n'en est pas pour autant interdit à une plaignante de *se reporter au* texte de la loi des États-Unis constituant le fondement juridique de la mesure incriminée afin d'appuyer une allégation concernant celle-ci. En l'espèce, l'application du critère de la "cause substantielle" par l'ITC relève du mandat du Groupe spécial, même si la législation américaine en matière de sauvegarde n'est pas mentionnée dans la demande d'établissement du Groupe spécial.

14. La Nouvelle-Zélande et l'Australie semblent partager l'avis des CE à ce sujet. Dans sa réponse à la lettre des États-Unis datée du 5 mai 2000, la Nouvelle-Zélande indique d'abord qu'elle "ne demande nullement au Groupe spécial de statuer sur la compatibilité de la loi des États-Unis avec l'Accord sur les sauvegardes".¹⁴ Cependant, la Nouvelle-Zélande estime que "la question de la compatibilité du critère de la cause substantielle utilisé par l'ITC avec l'Accord sur les sauvegardes s'inscrit nettement dans le mandat du Groupe spécial".¹⁵ L'Australie indique aussi clairement qu'elle "ne demande pas au Groupe spécial de rendre une constatation établissant que la législation des États-Unis est elle-même incompatible avec leurs obligations au regard de l'Accord sur les sauvegardes, du GATT de 1994 et de l'article XVI:4 de l'OMC".¹⁶ À l'instar de la Nouvelle-Zélande, l'Australie demande au Groupe spécial de constater que *cette mesure* est incompatible avec les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes et les articles II et XIX du GATT de 1994.

¹¹ Lettre des États-Unis datée du 5 mai 2000, page 2.

¹² Rapport du Groupe spécial *Communautés européennes – Classement tarifaire de certains matériels informatiques*, WT/DS62/R-WT/DS67/R-WT/DS68/R, 5 février 1998, paragraphe 65.

¹³ Demande de décision préliminaire présentée par les États-Unis, 5 mai 2000, paragraphe 17.

¹⁴ Réaction de la Nouvelle-Zélande datée du 17 mai 2000, paragraphe 47.

¹⁵ *Ibid.*, paragraphe 53.

¹⁶ Réaction de l'Australie datée du 17 mai 2000, paragraphe 49.

Renseignements commerciaux confidentiels

15. Certaines des données sur lesquelles se fondent les constatations de l'ITC ont été omises du rapport rendu public qui peut être examiné. Dans certaines parties dudit rapport où sont examinés des faits qui pourraient s'avérer pertinents pour déterminer si une mesure de sauvegarde compatible avec les règles de l'OMC est prise (ou non), des "étoiles" remplacent les chiffres et données réels, de sorte qu'il est impossible aux parties et aux tierces parties au présent différend ainsi qu'au Groupe spécial de vérifier les constatations de l'ITC – qui sont fondées sur ces données secrètes.

16. L'Australie a demandé au Groupe spécial de statuer à titre préliminaire sur la question de savoir si les États-Unis devraient produire certains renseignements confidentiels qui ont été omis du rapport de l'ITC.¹⁷ L'Australie soutient que si les États-Unis ne sont pas disposés à fournir de tels renseignements, le Groupe spécial devrait alors tirer des conclusions défavorables du fait que les États-Unis ne veulent pas coopérer en fournissant les renseignements. Bien qu'elle ne demande pas au Groupe spécial de rendre une décision préliminaire, la Nouvelle-Zélande soutient qu'"un Membre ne peut pas invoquer des renseignements non divulgués pour démontrer qu'il respecte ses obligations dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes ou du GATT de 1994".¹⁸

17. Les CE soutiennent que, pour une question de principe juridique, un Membre devrait ne pas avoir le droit de se fonder sur des faits non divulgués pour justifier l'adoption d'une mesure de sauvegarde si ces faits ne peuvent être examinés par les parties, les tierces parties et un groupe spécial dans le cadre de la procédure de règlement des différends. Les CE partagent l'avis de la Nouvelle-Zélande qui fait remarquer que l'article 3:2 de l'*Accord sur les sauvegardes* ne dispense pas un Membre de divulguer des renseignements au cours de la procédure engagée au titre du Mémorandum d'accord lorsqu'une mesure de sauvegarde qu'il a imposée est mise en cause par un autre Membre.¹⁹ Les autorités américaines sont tenues de fournir une "analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés" (article 4:2 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*) et les États-Unis ne peuvent se soustraire à cette obligation multilatérale en invoquant les prescriptions de leur législation nationale.

18. Les CE estiment qu'un groupe spécial qui est convaincu que la règle du Mémorandum d'accord concernant la confidentialité est insuffisante en l'espèce est libre d'adopter des procédures de travail complémentaires – y compris sur la base de propositions raisonnables avancées par les parties au présent différend. Elles considèrent que l'adoption de telles procédures pourrait, le cas échéant, permettre de concilier les préoccupations des États-Unis concernant les renseignements confidentiels et la nécessité de respecter une procédure régulière et le principe de l'égalité des armes. Les CE soutiennent que, s'il n'adopte pas en l'espèce de telles procédures de travail complémentaires, le Groupe spécial devrait procéder à son examen sur la base des éléments figurant au dossier, ce qui logiquement devrait signifier que les faits ou les autres renseignements qui n'ont pas été divulgués devraient être considérés comme n'ayant "pas été examinés" par les autorités nationales.

19. Enfin, les CE font remarquer que les États-Unis ont demandé à la Nouvelle-Zélande et à l'Australie de les aider à obtenir l'assentiment des producteurs qui avaient fourni des renseignements confidentiels à l'ITC.²⁰ Même si les parties plaignantes devaient répondre favorablement à cette demande des États-Unis, il est clair qu'elles ne pourraient par la suite être tenues responsables ou placées par ailleurs dans une position plus désavantageuse du fait que les producteurs concernés n'auraient pas donné leur assentiment.

¹⁷ Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 15 à 18.

¹⁸ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 7.22 à 7.25.

¹⁹ *Ibid.*, paragraphe 7.23.

²⁰ Demande de décision préliminaire présentée par les États-Unis, 5 mai 2000, paragraphe 23.

SECTION III – ALLÉGATIONS ET ARGUMENTS JURIDIQUES

Les États-Unis n'ont pas démontré "l'évolution imprévue des circonstances"

20. Les CE déclarent qu'elles sont entièrement d'accord avec le raisonnement développé par l'Organe d'appel dans les affaires *Argentine – Chaussures* et *Corée – Produits laitiers* concernant la prescription relative à "l'évolution imprévue des circonstances" énoncée à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. Ainsi que l'a indiqué l'Organe d'appel, il faut que "l'évolution des circonstances qui a conduit à ce [que la viande d'agneau] soit importé[e] en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'[elle] cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux ait été "inattendue"". ²¹ Toujours selon l'Organe d'appel, "la première clause [de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994] décrit certaines circonstances dont l'existence doit effectivement être *démontrée* pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994". ²²

21. Par conséquent, l'ITC avait l'obligation de *démontrer* dans son enquête que l'accroissement des importations en l'espèce s'était produit "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent Accord ...". ²³ Les CE sont d'avis que pour faire une telle *démonstration* il faut donner une description vérifiable, c'est-à-dire une détermination dans le dossier de l'enquête, indiquant clairement quelle a été "l'évolution imprévue des circonstances" qui avaient causé ("conduit à" selon les propres mots de l'Organe d'appel) un accroissement des importations de viande d'agneau, qui avait à son tour causé la menace (présumée) de dommage grave. La constatation de l'Organe d'appel montre clairement qu'il n'est pas possible de faire une telle démonstration *ex post facto*, par exemple dans une communication écrite présentée dans le cadre d'une procédure de règlement des différends. En outre, l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* stipule que les autorités compétentes doivent exposer dans leur rapport "les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles sont arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents". Les CE n'ont trouvé dans le rapport de l'ITC aucune mention spécifique d'une détermination exposant quelle avait été "l'évolution imprévue des circonstances" qui avait causé la poussée des importations de viande d'agneau.

22. Même si le Groupe spécial devait parvenir à la conclusion que le rapport de l'ITC renfermait une telle détermination, l'évolution des circonstances mentionnée par les États-Unis n'appuie pas, de l'avis des CE, une telle détermination: dans leur première communication écrite, les États-Unis signalent une augmentation des importations à la fin de la période dont la composition n'était pas la même qu'au début de la période ²⁴, ce qui a permis aux importateurs d'accroître leur part de marché. Les CE estiment qu'une poussée des importations de viande d'agneau (quelle qu'en soit la composition) ne peut être la cause d'une augmentation des importations de viande d'agneau. Les autorités américaines ne sauraient se conformer aux obligations leur incombant en vertu de

²¹ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 91; Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, AB-1999-9, WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 84.

²² Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, AB-1999-9, WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 85; Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 92 [pas d'italique dans l'original].

²³ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 98 [pas d'italique dans l'original].

²⁴ Entre 1995 et 1997, les importations de viande d'agneau fraîche ou réfrigérée se sont accrues de 101 pour cent, alors que celles du produit congelé n'ont augmenté que de 11 pour cent. Voir le paragraphe 56 de la première communication écrite des États-Unis.

l'article XIX du GATT de 1994 en mentionnant la nature de l'accroissement des importations elles-mêmes. Toute autre conclusion nous entraînerait dans un raisonnement circulaire.

23. Pour montrer que l'évolution des circonstances aurait pu être prévisible dès 1995, les parties plaignantes ont avancé certains arguments tels qu'une régression prolongée de la production nationale d'agneau et l'élimination des subventions versées au titre de la Loi sur la laine. À titre de tierce partie au présent différend, les CE n'ont pas besoin de se prononcer sur la question de savoir si *cette* évolution des circonstances pourrait être considérée comme "imprévue" ou "inattendue".

Les États-Unis n'ont pas correctement déterminé leur "branche de production nationale"

24. Les CE font observer que la structure du libellé des articles 2:1 et 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* indique clairement que la branche de production nationale pertinente est déterminée uniquement par le produit importé en question. Ainsi, pour confirmer quelle branche de production peut être incluse dans l'analyse du dommage, il faut tout d'abord déterminer le "produit" pertinent qui est importé en quantités accrues. Il faut ensuite établir, sur la base de ce produit, quelle est la branche de production qui produit soit des produits "similaires" soit des produits "directement concurrents". Le texte des articles susmentionnés devrait être interprété au sens strict (ainsi que l'ont fait valoir auparavant les CE) en ce sens que ce sont *seulement ces* producteurs qui peuvent être considérés comme constituant la "branche de production nationale" à condition qu'ils produisent soit des produits "similaires" soit des produits "directement concurrents". Ainsi, le producteur qui ne produit aucun de ces produits ne peut *par définition* être considéré comme pertinent aux fins de la détermination de la "branche de production nationale".

25. Dans le présent cas d'espèce, les importations de viande d'agneau en provenance de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie ont augmenté pendant la période visée par l'enquête. Par conséquent, la question pertinente consiste à déterminer quelle est la "branche de production nationale" qui, aux États-Unis, produit un produit qui est "similaire" par rapport à la viande d'agneau importée ou qui lui est "directement concurrent". L'ITC a constaté que le "produit national "similaire" par rapport à la viande d'agneau importée est la viande d'agneau produite dans le pays".²⁵ Cependant, lorsqu'elle a entrepris d'examiner la branche de production des agneaux vivants, l'ITC n'a pas poursuivi son examen pour déterminer si cette branche de production produisait également des produits "similaires" ou des "produits directement concurrents", elle a plutôt appliqué un critère qui ne figure pas dans l'*Accord sur les sauvegardes*. Elle a examiné si 1) il existe une chaîne continue de production depuis la matière première jusqu'au produit transformé, et 2) il existe une convergence substantielle des intérêts économiques des éleveurs et des transformateurs.

26. Les CE ne peuvent trouver un tel critère dans l'*Accord sur les sauvegardes* et elles estiment que l'interprétation au sens large de l'article 4:1 c) que font les États-Unis au paragraphe 69 de leur première communication écrite n'est pas conforme au strict libellé de l'*Accord sur les sauvegardes*, qui mentionne simplement "l'ensemble des producteurs des produits similaires ou directement concurrents". Par conséquent, le critère à appliquer consiste à déterminer si un producteur produit soit un produit "similaire" soit un "produit directement concurrent". Les CE peuvent seulement en conclure que, dans son rapport, l'ITC n'a pas effectué cette analyse à l'égard de la branche de production des agneaux vivants.

Le critère à établir pour déterminer l'existence d'une "menace de dommage grave" devrait être élevé

27. Les CE ne formuleront pas d'observations sur les arguments éminemment factuels qui ont été avancés par les parties au présent différend au sujet de la constatation, par l'ITC, de l'existence d'une

²⁵ Rapport de l'ITC, page I-12.

"menace de dommage" et de l'analyse sous-jacente. Elles voudraient toutefois saisir l'occasion qui leur est donnée de présenter cette communication à titre de tierce partie pour formuler une observation générale concernant le critère que le Groupe spécial établira à l'égard de cette question.

28. Les CE soutiennent que, puisqu'une mesure de sauvegarde est une mesure exceptionnelle qui entrave les échanges loyaux effectués par les exportateurs concurrentiels, toute interprétation de l'expression "menace de dommage grave" donnée par le Groupe spécial devrait prendre en compte le critère le plus élevé. Comme l'a indiqué l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*: "Pour comprendre cet objet et ce but et les appliquer à l'interprétation de cette disposition de l'*Accord sur l'OMC*, il est essentiel de tenir compte du fait qu'une mesure de sauvegarde est une mesure commerciale corrective "loyale". L'application d'une mesure de sauvegarde n'est pas subordonnée à des mesures commerciales "déloyales" comme c'est le cas des mesures antidumping ou compensatoires. Ainsi, les restrictions à l'importation qui sont imposées à des produits de Membres exportateurs quand une mesure de sauvegarde est prise doivent être considérées, comme nous l'avons dit, comme exceptionnelles. Et, en interprétant les conditions préalables régissant l'adoption de telles mesures, il faut prendre en considération leur caractère exceptionnel."²⁶

29. Les CE demandent au Groupe spécial de tenir compte du fait que le critère qu'il établira en l'espèce influera fortement l'interprétation que les groupes spéciaux à venir donneront à la notion de "menace de dommage grave", qui est définie dans l'*Accord sur les sauvegardes* comme étant l'imminence évidente d'un dommage grave". Elles demandent instamment au Groupe spécial de se prononcer sur cette question à la lumière des déclarations de l'Organe d'appel mentionnées ci-dessus.

L'ITC n'a pas correctement appliqué le critère du "lien de causalité"

30. Les observations des CE au sujet du lien de causalité se limiteront à une préoccupation des Communautés concernant l'application par l'ITC de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*, qui établit des prescriptions concernant le lien de causalité. La disposition en question est libellée comme suit:

"La détermination dont il est question à l'alinéa a) n'interviendra pas à moins que l'enquête ne démontre, sur la base d'éléments de preuve objectifs, l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave ou la menace de dommage grave.

Lorsque des facteurs autres qu'un accroissement des importations causent un dommage à la branche de production nationale en même temps, ce dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations."

31. Dans le présent cas d'espèce, l'ITC a procédé comme suit: elle a d'abord déterminé que l'accroissement des importations était "une cause importante de la menace d'un préjudice grave", et ensuite elle a déterminé si l'accroissement des importations était "une cause d'une importance égale ou supérieure à celle de toute autre cause". Les CE craignent que ces déterminations ne soient pas suffisantes pour montrer qu'il est satisfait au critère élevé énoncé à l'article 4:2 b).

32. En vertu de cette disposition, il faut que la menace de dommage grave que doit réparer la mesure de sauvegarde soit causée par l'accroissement des importations considéré *séparément*. Bien que d'autres causes puissent aggraver la menace de dommage grave, si l'on fait abstraction de celles-ci, il faut toujours montrer que l'accroissement des importations *en soi* cause une menace de dommage grave. L'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* stipule que la mesure de sauvegarde

²⁶ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 94.

doit seulement prévenir ou réparer le dommage grave causé par les importations, à l'exclusion des autres facteurs contribuant au dommage.

33. En fait, en cas de causes concomitantes de dommage, il est interdit à l'ITC d'examiner dans son enquête le seul point important, c'est-à-dire celui de savoir si l'accroissement des importations, considéré séparément, est la cause d'une menace de dommage grave. L'ITC examine toutefois au cours de son enquête une question différente, c'est-à-dire le point de savoir s'il y a une seule cause "plus importante" que l'accroissement des importations.

34. Si l'accroissement des importations n'est rien d'autre qu'une "cause substantielle" de la menace de dommage grave, et même si elle est plus importante que toute autre cause, il y a au moins une possibilité que le critère minimal du "lien de causalité" stipulé par l'*Accord sur les sauvegardes* ne soit pas satisfait. Les travaux préparatoires de la loi invoqués par les États-Unis dans leur première communication écrite²⁷ ne dissipent pas la préoccupation des CE, puisqu'une cause "importante" de dommage pourrait toujours ne pas satisfaire au critère minimum selon lequel l'accroissement des importations doit causer *en soi* un dommage grave ou la menace d'un dommage grave. Par conséquent, les CE souscrivent à l'argument de la Nouvelle-Zélande²⁸ selon lequel les États-Unis ont appliqué un critère *moins rigoureux* sans tenir compte de la question de savoir si, en l'espèce, l'existence d'une violation effective de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* pourrait en fin de compte ne pas être constatée, question sur laquelle les CE ne se prononcent pas dans la présente communication.

L'interprétation correcte du terme "nécessaire" figurant à l'article 5:1

35. Les principales parties au présent différend ne s'entendent pas sur la signification à donner au terme "nécessaire" figurant dans la première phrase de l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Ledit article dispose que: "Un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement."²⁹ Les CE soutiennent qu'il ressort clairement du libellé de cette disposition que c'est l'*application* de la mesure – et non la mesure en tant que telle – qui devrait être maintenue dans les limites de ce qui est "nécessaire" pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement.

36. Les CE relèvent que le terme "nécessaire" est employé ailleurs dans l'Accord sur l'OMC - notamment dans les dispositions dérogeant au principe de la libéralisation qui y sont énoncées. L'article XIX renferme lui-même des termes à peu près identiques, autorisant l'adoption de mesures de sauvegarde "dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer un dommage grave". En outre, l'article XX du GATT de 1994 permet de prendre des mesures si, par exemple, elles sont "a) nécessaires à la protection de la moralité publique", "b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux".

37. Les CE considèrent que le critère de "nécessité" a pour but d'éviter le recours abusif à des mesures de sauvegarde, qui sont clairement considérées comme "des mesures limitatives ou privatives de par leur nature ou de par leur tenue et leur effet sur les États membres et leurs droits ou privilèges et sur les personnes privées et leurs actes".³⁰ À la lumière de cette définition, donnée dans le rapport sur l'affaire *États-Unis – Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles*, l'Organe d'appel a conclu qu'il ne fallait pas donner à un Membre importateur "plus de possibilités ... de restreindre l'entrée sur son territoire de produits pour lesquels

²⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 121.

²⁸ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 7.73.

²⁹ Non souligné dans l'original.

³⁰ Voir le Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Restriction à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles*, 10 février 1997, WT/DS24/AB/R, page 10.

aucune pratique commerciale déloyale telle qu'un dumping, une fraude ou une pratique destinée à induire en erreur quant à l'origine n'est alléguée ou prouvée à l'exportation"³¹ en appliquant une mesure de sauvegarde sortant des limites strictes fixées par les dispositions pertinentes des Accords de l'OMC, si cette mesure a pour effet d'"exclure davantage de produits" du territoire du Membre importateur.³²

38. Dans son rapport sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a spécifié qu'un Membre devait appliquer une mesure qui, dans son intégralité, "n'est pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire".³³ Par conséquent, si la mesure appliquée devait être plus restrictive que le critère minimal qui était nécessaire, le Membre contreviendrait à l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Autrement dit, s'il existait une mesure qui serait moins restrictive et qui en même temps permettrait de prévenir ou de réparer un dommage grave, c'est cette mesure qui devrait être appliquée. En fait, il s'agit ni plus ni moins d'un "critère de l'effet le moins restrictif pour le commerce", que les CE n'ont aucune difficulté à déduire de la lecture du libellé de la première phrase de l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

39. Une question importante au sujet du critère de "nécessité" énoncé à l'article 5:1 consiste à déterminer si les États-Unis auraient dû justifier, expliquer ou démontrer d'une autre façon que la mesure qu'ils ont appliquée est "proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement".³⁴ Les parties plaignantes soutiennent que les États-Unis avaient une telle obligation en vertu de l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*, qui dispose que "[l]es autorités compétentes publieront un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents".

40. Les CE estiment que même si rien ne s'oppose à ce que les autorités compétentes le fassent dans leur rapport d'enquête, la dernière phrase de l'article 3:1 n'oblige pas lesdites autorités à publier dans ce rapport des renseignements montrant comment la mesure appliquée satisfait aux prescriptions énoncées dans la première phrase de l'article 5:1. Le titre de l'article 3:1 ainsi que son libellé concernent uniquement l'enquête, et non la mesure elle-même ou son application. En outre, ainsi que l'Organe d'appel l'a clairement indiqué dans son rapport sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, la première phrase de l'article 5:1 n'impose pas aux Membres appliquant la mesure l'obligation de faire en sorte que la conformité à cette disposition soit "clairement démontrée". L'Organe d'appel a déclaré "nous infirmons la constatation générale du Groupe spécial [...], selon laquelle l'article 5:1 oblige un Membre à expliquer, au moment où il formule ses recommandations ou déterminations concernant l'application d'une mesure de sauvegarde, que sa mesure est nécessaire pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement".³⁵

41. Comment les Membres (ou un groupe spécial dans le cadre d'une procédure de règlement des différends) peuvent-ils alors vérifier les éléments sur lesquels s'est fondé le Membre appliquant la mesure de sauvegarde pour satisfaire au critère de "nécessité"? Les CE estiment que les éléments pertinents à cette fin pourraient utilement figurer dans la notification adressée au Comité des sauvegardes dans le contexte de l'article 12:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. En vertu de cette disposition, le Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde doit communiquer au Comité (et par conséquent à tous les Membres de l'OMC) tous les renseignements pertinents", qui comprennent – sans toutefois s'y limiter – des renseignements concernant la mesure projetée, la date

³¹ *Id.*

³² *Id.*

³³ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, AB-1999-8, WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 103.

³⁴ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, AB-1999-8, WT/DS98/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 96.

³⁵ *Id.*, paragraphe 103.

projetée pour l'introduction de la mesure, sa durée probable et le calendrier établi pour sa libéralisation progressive, de manière à permettre aux Membres de l'OMC de déterminer si la mesure projetée est conforme à l'*Accord sur les sauvegardes*. Ainsi que l'a indiqué le Groupe spécial *Corée - Produits laitiers* au sujet de l'objet et du but de l'article 12:

"... la notification répond pour l'essentiel à des fins de transparence et d'information. Afin d'assurer la transparence, l'article 12 permet aux Membres, par l'intermédiaire du Comité des sauvegardes, d'examiner les mesures. Un autre objet de la notification de la constatation de l'existence d'un dommage grave et de la mesure projetée est d'informer les Membres des circonstances du cas d'espèce et des conclusions de l'enquête ainsi que des intentions particulières du pays importateur. Cela permet à tout Membre intéressé de décider de demander ou non l'ouverture de consultations avec le pays importateur, ce qui peut conduire à la modification de la ou des mesures projetées et/ou à une compensation."³⁶

42. Par conséquent, la teneur de la notification mentionnée à l'article 12:2 devrait permettre aux Membres d'examiner la mesure et *tous* les renseignements pertinents concernant son application, qui peuvent certainement comprendre des renseignements permettant aux Membres de déterminer s'il a été satisfait au critère de "nécessité" énoncé à l'article 5:1. Au cours des consultations qui s'ensuivent, et qui ont lieu *avant* que la mesure ne soit appliquée, il est possible d'examiner plus en détail les renseignements communiqués par le Membre qui projette d'appliquer la mesure, y compris les raisons pour lesquelles le Membre en question estime que cette mesure est "proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou à réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement", et considère donc qu'elle est conforme à la première phrase de l'article 5:1. Ainsi que l'a reconnu l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Corée – Produits laitiers* "le fait de communiquer [tous] les renseignements [pertinents] au Comité des sauvegardes n'impose pas une charge excessive au Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde étant donné que celui-ci a, ou devrait avoir, facilement accès à ces renseignements".³⁷

Exclusion non justifiée de certains pays du champ d'application de la mesure

43. Dans son rapport sur l'affaire *Argentine - Chaussures*³⁸, l'Organe d'appel a conclu que "l'Argentine, compte tenu des faits propres à la présente affaire, ne peut pas justifier l'imposition de ses mesures de sauvegarde uniquement aux sources d'approvisionnement des pays tiers non membres du MERCOSUR sur la base d'une enquête qui a établi l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par les importations de toutes provenances, y compris les importations en provenance des autres États membres du MERCOSUR.

44. Les CE soutiennent que le *principe du parallélisme*, tel qu'énoncé par l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Chaussures*, devrait s'appliquer également en l'espèce. L'enquête de l'ITC a constaté que les importations de *toutes* provenances, dont les importations en provenance de pays avec lesquels les États-Unis avaient conclu des accords de libre-échange, ce qui comprenait le Canada, le Mexique et Israël, constituaient une menace de dommage grave. Les États-Unis ont alors imposé leur mesure de sauvegarde uniquement aux pays non membres de l'ALE, ce qui excluait le Canada, le Mexique et Israël.

³⁶ Rapport du Groupe spécial *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, WT/DS98/R, 21 juin 1999, paragraphe 7.126.

³⁷ *Id.*, paragraphe 111.

³⁸ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 114.

45. Les CE estiment que, par suite du raisonnement de l'Organe d'appel mentionné ci-dessus, les États-Unis auraient pu soit constater l'existence d'une menace de dommage grave en se fondant sur *toutes* les importations ou alors exclure les importations en provenance de pays avec lesquels ils avaient constitué une zone de libre-échange du champ d'application de l'enquête et constater l'existence d'une menace en se fondant sur les importations en provenance de tous les autres pays. Si l'existence d'un lien de causalité est établi, alors la question de l'application de la mesure de sauvegarde conformément au *principe du parallélisme* est pertinente.³⁹ Dans le premier cas, la mesure de sauvegarde devra également s'appliquer aux produits en provenance des autres membres de la zone de libre-échange. Dans le second cas, les produits originaires des autres membres de la zone de libre-échange ne seront pas soumis à la mesure.

46. Les CE estiment qu'il n'y a dans l'*Accord sur les sauvegardes* aucun fondement à l'établissement d'une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave causé par les importations de toutes provenances, suivie par l'exclusion de certains pays du champ d'application de la mesure de sauvegarde en raison de l'importance de la contribution des importations de chacun de ces pays. La seule exception à cet égard concerne les pays en développement Membres, ainsi que le stipule l'article 9:1. Il n'existe toutefois aucune exception similaire dans le cas des pays qui sont membres d'une zone de libre-échange. Les CE considèrent qu'en l'espèce le Groupe spécial n'a aucune raison de prendre une décision différente de celle prise par l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures*.

Les États-Unis interprètent mal l'obligation énoncée à l'article 8:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*

47. Dans leur première communication écrite, les États-Unis allèguent que "la seule obligation imposée par l'article 8:1 à un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde est de ménager des possibilités de consultation préalable. Les États-Unis ont satisfait à cette obligation."⁴⁰ Les CE rejettent une interprétation aussi étroite de cette disposition. L'obligation de ménager des possibilités de consultations préalables figure à l'article 12:3, laquelle stipule qu'un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde "ménagera des possibilités adéquates de consultations préalables ..." En vertu de l'article 8:1, un Membre est tenu de s'efforcer ("s'efforcera") de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent [...] entre lui et les Membres exportateurs qui seraient affectés par cette mesure".

48. Les CE estiment que le terme "s'efforcer" doit avoir une certaine signification – une signification qui va au-delà de la simple règle de procédure consistant à proposer la tenue de consultations, qui figure déjà à l'article 12:3. Selon le *New Shorter Oxford English Dictionary*⁴¹ ce terme signifie "to exert oneself" (s'appliquer), "try, make an effort for a specified object, attempt strenuously" (chercher, faire un effort pour atteindre un but précis, essayer énergiquement), ce qui sous-entend qu'un Membre est tenu de bonne foi de faire un effort pour maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent [...] entre lui et les Membres exportateurs qui seraient affectés par cette mesure. Les CE estiment qu'un tel effort ne devrait pas se ramener à proposer simplement la tenue de consultations, mais plutôt indiquer clairement (ce qui suppose au moins une offre initiale) comment le Membre qui projette de prendre la mesure envisagerait de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent [...] entre lui et les Membres exportateurs qui seraient affectés par cette mesure.

³⁹ Voir le Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphes 111 et suivants, qui confirme ce raisonnement.

⁴⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 262.

⁴¹ *New Shorter Oxford English Dictionary* (1993), page 816.

49. Enfin, contrairement aux États-Unis, les CE ne considèrent pas que cette interprétation de la prescription figurant à l'article 8:1 "encouragerait [d'une quelconque manière] les Membres à rechercher, hors du cadre de l'Accord sur les sauvegardes, des moyens de protéger leurs branches de production nationale ayant subi un dommage".⁴² En fait, si leurs branches de production subissaient un dommage grave ou faisaient face à une menace de dommage grave, le fait que les Membres projetant de prendre la mesure proposent initialement d'expliquer comment ils entendent maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalant entre eux et les Membres exportateurs qui seraient affectés par cette mesure aurait plutôt pour effet de *renforcer* le soutien multilatéral au mécanisme de sauvegarde.

⁴² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 266.

ANNEXE 4-3

DÉCLARATION ORALE DU CANADA

(25 mai 2000)

INTRODUCTION

Le gouvernement canadien se félicite de l'occasion qui lui est offerte d'exposer au Groupe spécial ses vues sur certaines questions découlant du présent différend. Il a réservé son droit de participer à titre de tierce partie à la présente procédure en raison de l'intérêt substantiel qu'il porte à la question, en particulier pour ce qui est de l'allégation des parties plaignantes concernant l'exclusion du Canada de l'application de la mesure de sauvegarde visant la viande d'agneau imposée par les États-Unis.

Nous appuyons totalement la position des États-Unis sur cette question particulière. Nous maintenons que les constatations et recommandations de la Commission du commerce international des États-Unis (ITC) concernant les importations de viande d'agneau en provenance du Canada, ainsi que la décision prise par la suite par les États-Unis d'exempter le Canada de l'application de la mesure de sauvegarde frappant la viande d'agneau, sont compatibles avec les obligations contractées par les États-Unis au titre des Accords de l'OMC, en particulier de l'article 2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Nous maintenons en outre que l'allégation des parties plaignantes qui soutiennent le contraire n'est pas fondée et qu'elle devrait en tant que telle être rejetée par le Groupe spécial.

ARGUMENT

Les parties plaignantes formulent des allégations juridiques en vertu tant du GATT de 1994 que de l'*Accord sur les sauvegardes* au sujet de la décision américaine d'exempter le Canada de l'application de la mesure de sauvegarde frappant la viande d'agneau. Elles soutiennent que, ce faisant, les États-Unis ont contrevenu à leurs obligations au titre de l'article 2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. En outre, l'Australie allègue une violation de l'article 4 de l'*Accord sur les sauvegardes* alors que la Nouvelle-Zélande formule une autre allégation concernant une violation de l'article premier du GATT de 1994.

Le Canada a été exempté de l'application de la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis, après que l'ITC eût constaté que les importations de viande d'agneau en provenance du Canada et du Mexique, considérées séparément, ne comptaient pas pour une part substantielle des importations totales de viande d'agneau et n'avaient pas contribué de manière importante à la menace de dommage grave. Cette décision était conforme aux obligations incombant aux États-Unis en vertu de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA), et plus particulièrement de l'article 802.

Pour les raisons que nous avons exposées en détail dans notre communication écrite, le Canada soutient que ni l'*Accord sur les sauvegardes* ni le GATT de 1994 n'interdit à des membres d'une zone de libre-échange d'exclure les importations en provenance de chacun des autres membres de l'application de leurs mesures de sauvegarde. Nous doutons que les parties plaignantes contestent cette affirmation, étant donné qu'une telle exclusion est conforme aux dispositions de l'*Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais*.

À l'appui de leur allégation selon laquelle les États-Unis n'ont pas appliqué leur mesure de sauvegarde à toutes les importations quelle que soit leur provenance, ainsi que le stipule l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, le Canada tient à faire remarquer que les parties plaignantes

s'appuient sur un passage précis de la récente décision de l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures (Argentine – Chaussures)*.¹

Ainsi que nous l'avons clairement indiqué dans notre communication écrite, le Canada est d'avis que les faits de l'affaire *Argentine – Chaussures* sont fondamentalement différents de ceux examinés dans la présente procédure. Nous voudrions saisir l'occasion qui nous est offerte aujourd'hui pour souligner les principales différences entre les deux affaires.

Dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Argentine avait ouvert une enquête et constaté l'existence d'un dommage causé par les importations de toutes provenances, y compris et en particulier du MERCOSUR. L'Argentine n'avait toutefois pas effectué une analyse distincte au sujet de ses partenaires du MERCOSUR. Par conséquent, en vertu de l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, l'Organe d'appel a constaté que, "sur la base de cette enquête, en l'espèce"², l'Argentine était tenue d'appliquer sa mesure de sauvegarde aux importations de toutes provenances, y compris à celles originaires du MERCOSUR. Par contre, dans le présent cas d'espèce, les États-Unis ont constaté, sur la base d'une analyse distincte, que les importations en provenance du Canada étaient négligeables et n'étaient donc pas à l'origine de la menace de dommage grave. Par conséquent, le Canada soutient que la décision prise par les États-Unis d'exclure les importations en provenance du Canada de l'application de leur mesure de sauvegarde visant la viande d'agneau est tout à fait conforme à l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, interprété à la lumière de l'article XXIV du GATT de 1994 et de la décision prise dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.

Enfin, nous relevons que, dans leur communication à titre de tierce partie, les CE soutiennent que le *principe du parallélisme* – critère juridique proposé par les CE dans un autre différend – devrait s'appliquer en l'espèce. Les CE maintiennent que l'Organe d'appel a confirmé un tel *principe* dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures*. Cependant, il est clair que les conclusions juridiques de l'Organe d'appel concernant cette question sont directement liées aux faits particuliers de l'affaire *Argentine – Chaussures*, et qu'elles ne peuvent donc être à la base d'une telle confirmation.

CONCLUSION

En conséquence, le Canada soutient respectueusement que les constatations et recommandations de l'ITC concernant les importations de viande d'agneau en provenance du Canada, ainsi que la décision prise par la suite par les États-Unis d'exempter le Canada de la mesure de sauvegarde appliquée à la viande d'agneau, sont tout à fait compatibles avec les obligations contractées par les États-Unis dans le cadre de l'OMC.

¹ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, WT/DS121/AB/R, adopté le 12 janvier 2000, paragraphes 113 et 114.

² Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, *supra*, paragraphe 112.

ANNEXE 4-4

DÉCLARATION ORALE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

(25 mai 2000)

Monsieur le Président, Messieurs les membres du Groupe spécial,

Les Communautés européennes [CE] se félicitent d'avoir l'occasion de présenter aujourd'hui leurs vues dans le cadre de la présente procédure.

1. La présente affaire est l'occasion de tirer des conclusions appropriées de la déclaration générale de l'Organe d'appel selon laquelle:

"[I]l est essentiel de tenir compte du fait qu'une mesure de sauvegarde est une mesure commerciale corrective "loyale". L'application d'une mesure de sauvegarde n'est pas subordonnée à des mesures commerciales "déloyales" comme c'est le cas des mesures antidumping ou compensatoires. Ainsi, les restrictions à l'importation qui sont imposées à des produits de Membres exportateurs quand une mesure de sauvegarde est prise doivent être considérées [...] comme *exceptionnelles*. Et, *en interprétant les conditions préalables régissant l'adoption de telles mesures, il faut prendre en considération leur caractère exceptionnel.*"¹

2. La présente affaire soulève plusieurs questions systémiques au sujet de l'interprétation de l'Accord sur les sauvegardes ainsi que des annexes de l'Accord sur l'OMC dans leur ensemble. Les CE ont traité des questions les plus importantes dans leur communication à titre de tierce partie et elles invitent le Groupe spécial à se rapporter aux arguments qu'elles y ont développés. Les CE sont par ailleurs désolées de ne pas pouvoir exposer leurs vues plus en détail aujourd'hui, du fait que le délai fixé pour la présentation des observations sur la première communication écrite des États-Unis, laquelle comptait 80 pages, a été ramené de sept à quatre jours compte tenu des bouleversements additionnels inattendus et très tardifs du programme de travail du Groupe spécial.

3. Les CE souhaiteraient cependant formuler aujourd'hui des observations sur un point, à la lumière de la communication présentée par le Canada à titre de tierce partie. Dans sa communication, le Canada fait tout d'abord valoir que

"lu en même temps que d'autres dispositions pertinentes de l'OMC, l'*Accord sur les sauvegardes* laisse ouverte la possibilité que des membres d'un ALE puissent exclure d'autres membres de l'application d'une mesure de sauvegarde, ainsi que l'ont fait les États-Unis dans la présente affaire conformément à l'article 802 de l'ALENA."²

Les "autres dispositions pertinentes de l'OMC" auxquelles se reporte le Canada sont les articles XIX et XXIV:8 du GATT de 1994.

4. Le Canada soutient en outre que les faits de l'affaire *Argentine – Chaussures* étaient différents de ceux en cause dans le présent différend.³

¹ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 76 (pas d'italique dans l'original).

² Première communication écrite du Canada, paragraphe 14.

³ Première communication écrite du Canada, paragraphe 17.

5. Les CE ne sont résolument pas d'accord avec ces deux points. Elles tiennent à rappeler que dans son rapport sur l'affaire *Argentine – Chaussures*, l'Organe d'appel a constaté que

"l'Argentine, compte tenu des faits propres à la présente affaire, ne peut pas justifier l'imposition de ses mesures de sauvegarde uniquement aux sources d'approvisionnement des pays tiers non membres du MERCOSUR sur la base d'une enquête qui a établi l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par les importations de toutes provenances, y compris les importations en provenance des autres États membres du MERCOSUR."⁴

6. Les CE soutiennent que le *principe du parallélisme*, tel qu'énoncé par l'Organe d'appel dans l'affaire des *chaussures*, est valable et s'applique en l'espèce également, indépendamment de la question concernant le rapport entre l'Accord sur les sauvegardes et les articles XIX et XXIV du GATT. Lorsqu'il a fait la constatation ci-dessus, l'Organe d'appel a aussi indiqué clairement que la question du rapport entre l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994 était une question distincte sur laquelle il n'était pas, selon lui, nécessaire de se pencher en l'espèce. Pour mémoire, l'Organe d'appel a constaté que

"nous ne sommes par ailleurs pas persuadés qu'une analyse de l'article XXIV du GATT de 1994 était pertinente pour l'examen de la question spécifique dont était saisi le Groupe spécial. Cette question, comme le Groupe spécial lui-même l'a fait observer, consistait à savoir si l'Argentine, après avoir inclus les importations de toutes provenances dans son enquête sur les "importations accrues" de produits de l'industrie de la chaussure sur son territoire et les effets de ces importations sur son industrie nationale de la chaussure, avait eu raison d'exclure les autres États membres du MERCOSUR de l'application des mesures de sauvegarde."⁵

7. Contrairement à ce qu'affirme le Canada, les faits en l'espèce sont étonnamment similaires à ceux en cause dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, sur la base desquels l'Organe d'appel a statué. En fait, l'enquête de l'ITC se fondait sur les importations de toutes provenances⁶, y compris les importations en provenance de pays avec lesquels les États-Unis avaient conclu des accords de libre-échange, comme le Canada, le Mexique et Israël. Les États-Unis ont ensuite imposé leur mesure de sauvegarde aux seuls pays non membres d'un ALE, ce qui excluait donc le Canada, le Mexique et Israël.

8. Le Canada donne à entendre que la présente affaire est différente de l'affaire *Argentine – Chaussures*, parce que l'ITC a effectué une analyse distincte concernant ses partenaires membres d'un ALE, et qu'elle a notamment "constaté, sur la base des enquêtes, que les importations en provenance du Canada étaient *négligeables* et n'étaient donc pas à l'origine de la menace de dommage grave."⁷

9. La question de savoir si les importations en provenance de partenaires membres d'un ALE représentaient une plus ou moins grande part des importations totales n'est pas un fait pertinent permettant de distinguer la présente affaire des arguments factuels et juridiques formulés dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.

⁴ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 114 (pas d'italique dans l'original).

⁵ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 décembre 1999, paragraphe 109 (pas d'italique dans l'original).

⁶ Voir le rapport de l'ITC, page I-15 (dernier paragraphe) et le tableau 7 du même rapport, page II-21. Les chiffres sur lesquels se fonde la constatation de l'existence d'un "accroissement des importations", page 15, sont les "importations totales des États-Unis" qui figurent au tableau 7.

⁷ Première communication écrite du Canada, paragraphe 17 (pas d'italique dans l'original).

10. Tout d'abord, les autorités argentines n'ont pas exclu les importations en provenance du MERCOSUR de l'application de la mesure de sauvegarde sur la base de leur importance relative, elles n'ont même pas tenu compte de ce facteur pour prendre leur décision. Elles ont simplement soustrait les importations du MERCOSUR de l'application de la mesure après avoir inclus les importations de toutes provenances dans leur enquête sur l'"accroissement des importations".

11. De la même manière, l'ITC a examiné les importations de toutes provenances, puis a exclu les importations en provenance de partenaires membres d'un ALE de l'application de sa mesure. S'il a été jugé que les importations en provenance de pays membres d'un ALE ne constituaient pas une menace de dommage grave, c'était uniquement parce que l'ITC avait appliqué le critère de la "cause substantielle", qui est incompatible avec les règles de l'OMC et sur lequel les CE ont déjà formulé des observations dans leur communication à titre de tierce partie.

12. Toujours est-il que, même si les importations en provenance du MERCOSUR avaient été plus que "négligeables", l'Organe d'appel n'avait pas jugé ce fait pertinent dans sa constatation.

13. Le seul facteur pertinent consiste à déterminer si les autorités chargées de l'enquête ont conclu que l'enquête et la prise en compte de l'effet, entre autres, des importations en provenance de pays avec lesquels elle a conclu un ALE permettent de satisfaire aux conditions d'imposition d'une mesure.

14. Compte tenu de ce qui précède, les arguments du Canada ne peuvent en aucun cas justifier le fait que l'ITC a exclu les importations en provenance de partenaires membres d'un ALE du champ d'application de sa mesure. En conséquence, les CE confirment la position adoptée dans leur communication à titre de tierce partie et soutiennent que la mesure américaine n'est pas compatible avec le droit de l'OMC.

15. Monsieur le Président, Messieurs les membres du Groupe spécial, ainsi se termine l'intervention des CE. Les CE seront heureuses de répondre par écrit à toute autre question qui pourrait leur être adressée.

Je vous remercie de votre attention.

ANNEXE 5-1

(WT/DS177/4)

**ÉTATS-UNIS - MESURE DE SAUVEGARDE À L'IMPORTATION D'AGNEAU
FRAIS, RÉFRIGÉRÉ OU CONGELÉ EN PROVENANCE
DE NOUVELLE-ZÉLANDE**

Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande

La communication ci-après, datée du 14 octobre 1999, adressée par la Mission permanente de la Nouvelle-Zélande au Président de l'Organe de règlement des différends, est distribuée conformément à l'article 6:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

Les autorités de mon pays m'ont prié de présenter la demande ci-après au nom de la Nouvelle-Zélande, pour qu'elle soit examinée à la prochaine réunion de l'Organe de règlement des différends.

En vertu de la Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau et du Mémoire du 7 juillet 1999 - Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet de la viande d'agneau, émanant du Président des États-Unis, publiés au *Federal Register*, Volume 64, n° 131, pages 37389 à 37392, le 9 juillet 1999, et au *Federal Register*, Volume 64, n° 132, pages 37393 à 37394, le 12 juillet 1999, respectivement, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde définitive sous la forme d'un contingent tarifaire à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée¹, avec effet au 22 juillet 1999.²

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

- i) articles 2, 3, 4, 5, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes; et
- ii) articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994.

Dans une communication datée du 16 juillet 1999 (distribuée sous la cote WT/DS177/1), le gouvernement néo-zélandais a demandé l'ouverture de consultations avec le gouvernement des États-Unis, conformément à l'article 4 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XXII:1 du GATT de 1994, au sujet de la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis à l'importation de viande d'agneau. Les consultations ont eu lieu le 26 août 1999, mais n'ont pas permis de régler le différend.

¹ Relevant des sous-positions 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 et 0204.43.20 du Tarif harmonisé des États-Unis.

² Une partie de ces renseignements figure également dans la notification présentée par les États-Unis au Comité des sauvegardes au titre de l'article 12:1 c) (G/SG/N/10/USA/3, G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1, G/SG/N/11/USA/3 et G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1).

En conséquence, la Nouvelle-Zélande demande l'établissement d'un groupe spécial, conformément à l'article 6 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends et à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes, chargé d'examiner la mesure en question et doté du mandat type énoncé à l'article 7 dudit Mémorandum d'accord.

Comme indiqué ci-dessus, la Nouvelle-Zélande souhaite que la présente demande d'établissement d'un groupe spécial soit examinée à la prochaine réunion de l'Organe de règlement des différends qui doit se tenir le 27 octobre 1999.

ANNEXE 5-2

(WT/DS178/5)

**ÉTATS-UNIS – MESURE DE SAUVEGARDE À L'IMPORTATION
DE VIANDE D'AGNEAU EN PROVENANCE D'AUSTRALIE**

Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Australie

La communication ci-après, datée du 14 octobre 1999, adressée par la Mission permanente de l'Australie au Président de l'Organe de règlement des différends, est distribuée conformément à l'article 6:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

Les autorités de mon pays m'ont chargé de demander l'établissement d'un groupe spécial conformément à l'article XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994), aux articles 4 et 6 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends et à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes, au sujet de la mesure de sauvegarde définitive imposée par les États-Unis à l'importation de viande d'agneau.^{1,2}

En vertu de la Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau et du Mémoire du 7 juillet 1999 – Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet de la viande d'agneau émanant du Président des États-Unis, publiés au Federal Register, Volume 64, n° 131, pages 37389 à 37392, le 9 juillet 1999, et au Federal Register, Volume 64, n° 132, pages 37393 et 37394, le 12 juillet 1999, respectivement, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde définitive sous la forme d'un contingent tarifaire à l'importation de viande d'agneau, avec effet au 22 juillet 1999.³

Le 23 juillet 1999, l'Australie a demandé l'ouverture de consultations avec les États-Unis en vue d'arriver à une solution mutuellement satisfaisante. La demande a été distribuée sous couvert du document WT/DS178/1 (et Corr.1) daté du 29 juillet 1999. Les consultations, qui ont eu lieu le 26 août 1999 à Genève, n'ont pas permis de régler la question de manière satisfaisante.

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

- a) articles 2, 3, 4, 5, 6, 11 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes, et
- b) articles I^{er}, II et XIX du GATT de 1994.

¹ G/SG/N/10/USA/3-G/SG/N/11/USA/3, et G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1-G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1.

² Comprend la viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée relevant des sous-positions 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 et 0204.43.20 du Tarif harmonisé des États-Unis.

³ Modifiée ultérieurement par la Proclamation n° 7214 du 30 juillet 1999 visant à assurer l'administration efficiente et équitable des mesures prises au sujet des importations de viande d'agneau et à répondre à d'autres objectifs, émanant du Président des États-Unis et publiée au Federal Register, Volume 64, n° 149, pages 42265 à 42267, le 4 août 1999.

L'Australie demande que le groupe spécial chargé d'examiner la question soit doté du mandat type.

L'Australie souhaite que la présente demande soit inscrite à l'ordre du jour de la réunion de l'Organe de règlement des différends qui doit se tenir le 27 octobre 1999.
