

7.211 D'après les États-Unis, le fait de prescrire à une autorité compétente de délimiter les divisions pertinentes du produit similaire sur la base uniquement des produits importés désignés dans une requête ou demande d'enquête suscite un certain nombre de préoccupations, dont le fait qu'une telle obligation n'est pas justifiée par l'Accord sur les sauvegardes n'est pas la moindre. Le fait d'imposer une telle prescription pourrait aussi paralyser l'autorité compétente d'une façon qui se révélerait préjudiciable à son enquête et, par conséquent, risquerait aussi de nuire aux conclusions auxquelles ladite autorité parviendra finalement. Le caractère très mondial d'une procédure en matière de sauvegardes signifie qu'une enquête porte souvent sur des produits provenant de nombreux pays et que les produits originaires de chacun de ces pays peuvent varier considérablement. Par conséquent, le fait, pour l'autorité compétente, de centrer son examen sur les produits importés, et non pas sur les produits nationaux, est bien moins susceptible de lui permettre de dégager des renseignements qui seront utiles pour définir le ou les produit(s) similaire(s) nationaux et la ou les branche(s) de production nationale(s) pertinente(s).⁶⁰⁸

2. Définition/identification du "produit importé"

a) Spécificité du produit importé

7.212 Les Communautés européennes, la Suisse, la Norvège et le Brésil rappellent que l'Organe d'appel a indiqué clairement dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* "[qu]une mesure de sauvegarde [ne peut être appliquée] qu'à un "produit" particulier, à savoir le produit importé", et qu'il est important d'avoir correctement défini un "produit particulier" pour s'assurer qu'une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée que "si ce produit particulier ("ce produit") a les effets indiqués sur la "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents". Les conditions énoncées à l'article 2:1 ont donc trait à plusieurs égards importants à des produits particuliers".^{609 610}

7.213 D'après les Communautés européennes, la Suisse et la Norvège, cette notion de "produit particulier" est différente et plus étroite que le concept de produits "similaires ou directement concurrents" qui se rapporte aux produits nationaux par opposition aux produits importés.⁶¹¹ Cette prescription apparaissait déjà à l'article XIX du GATT de 1947, intitulé "[m]esures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers".⁶¹² La prescription concernant la spécificité suppose que chaque produit soit identifié et traité séparément, en ce qui concerne l'accroissement des importations et l'existence d'un lien de causalité.⁶¹³ Cela empêche les autorités chargées de l'enquête de regrouper deux produits importés ou plus, aux fins de l'analyse relative à l'accroissement des importations et au lien de causalité, de même que lorsqu'elles imposent des mesures de sauvegarde, alors qu'elles ne peuvent établir un accroissement des importations et un effet dommageable que pour l'un d'entre eux.⁶¹⁴

⁶⁰⁸ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 50.

⁶⁰⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 86.

⁶¹⁰ Première communication écrite du Brésil, paragraphe 87; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 170; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 175.

⁶¹¹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 185; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 171.

⁶¹² Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 186; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 171 et 172.

⁶¹³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 186 et 188.

⁶¹⁴ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 186; réponse écrite de la Chine à la question n° 35 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; première

7.214 D'après les États-Unis, les plaignants n'étaient pas leur allégation selon laquelle "la notion de "produit particulier" qui se rapporte aux importations est différente et plus étroite que le concept de "produit similaire ou directement concurrent" qui se rapporte aux produits nationaux par opposition aux produits importés".⁶¹⁵ En outre, leur justification pour définir d'abord les "produits particuliers importés" est de prescrire que les autorités examinent si ces importations ont augmenté, à titre de "filtre", avant de procéder à l'analyse concernant le produit similaire. La méthode proposée par les plaignants n'est pas justifiée par l'Accord. Qui plus est, il est paradoxal que les plaignants, qui ont allégué à tort que les définitions de l'USITC concernant le produit similaire étaient établies dans le but d'atteindre un résultat donné, indiquent en fait que l'USITC aurait dû procéder à un essai axé sur les résultats avant de définir le produit national similaire.⁶¹⁶

7.215 Les Communautés européennes font aussi valoir que l'Accord sur les sauvegardes prévoit clairement que les enquêtes en matière de sauvegardes portent sur un seul produit identifié – "un produit", non inclus dans un groupe de produits distincts ou de sous-produits sélectionnés.⁶¹⁷ Si on lit l'Accord sur les sauvegardes à la lumière de son objet et de son but, qui est de garantir qu'un dommage grave ne soit pas attribué à tort à un produit importé, celui-ci interdit d'utiliser une définition du produit importé qui soit si "large" qu'elle se traduise par l'attribution à tort du dommage à un produit qui n'est pas importé en quantités accrues.⁶¹⁸

7.216 Les États-Unis soutiennent que l'Accord sur les sauvegardes n'établit aucun paramètre pour définir "ce produit".⁶¹⁹ La prescription alléguée par les plaignants de subdiviser ou d'identifier des produits importés distincts avant de définir le produit similaire national n'est pas étayée par l'Accord. Les plaignants insistent sur le fait que ces prescriptions et définitions étroites sont étayées en se fondant sur une lecture interprétative de l'Accord sur les sauvegardes qui n'est pas permise par le texte ou le but dudit accord.⁶²⁰ La définition du dictionnaire indique que le sens du terme "produit" est très souple et dépend du contexte dans lequel il est utilisé. Ce terme peut s'appliquer à un article particulier vendu, à un groupement d'articles ou à une catégorie d'articles. Dans presque tous les cas où des articles peuvent être désignés par le terme "produit", il est possible de distinguer à la fois un "produit" plus large, dont le produit susmentionné est une sous-catégorie et une sous-catégorie de ce produit qui peut elle-même être désignée par le terme "produit".^{621 622}

7.217 Les États-Unis font en outre observer que l'utilisation que font les plaignants des constatations de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, lorsqu'ils allèguent que l'USITC était tenue de définir des "produits importés spécifiques", est déplacée. L'Organe d'appel a rejeté

communication écrite de la Norvège, paragraphes 176 et 177; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 171 et 172.

⁶¹⁵ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 184 et 185.

⁶¹⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 100 et 101.

⁶¹⁷ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 19 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 90.

⁶¹⁸ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 138 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁶¹⁹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 19 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁶²⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 96.

⁶²¹ Par exemple, selon le contexte, chacun des éléments ci-après pourrait être considéré comme un "produit": un stylo à bille bleu rétractable, jetable; les stylos à bille bleus jetables, en général; les stylos à bille jetables, en général; les stylos à bille, en général; les stylos jetables, en général; ou les stylos, en général.

⁶²² Réponse écrite des États-Unis aux questions n° 19 et 21 posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

l'application d'une mesure de sauvegarde à un article importé, à savoir la viande d'agneau, à cause des effets préjudiciables que ledit article importé avait sur les producteurs nationaux d'un produit national totalement différent, à savoir les agneaux vivants, qui n'avait pas été défini comme étant un produit similaire.⁶²³ Cette assertion a trait au processus visant à définir une branche de production nationale constituée de producteurs de produits similaires ou directement concurrents et il n'y est pas question du découpage des importations en cause en catégories préalablement à la définition des produits similaires nationaux comme allégué par les plaignants.⁶²⁴ Qui plus est, dans le paragraphe suivant, l'Organe d'appel dit explicitement que "la première étape [...] consiste à définir les produits qui sont "similaires ou directement concurrents" par rapport au produit importé", autrement dit, la première étape consiste à définir le produit similaire d'origine nationale.^{625 626}

7.218 Les Communautés européennes et la Chine répondent que l'on peut déduire du rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* que les importations doivent être identifiées avant le produit similaire national.⁶²⁷ D'après les Communautés européennes, on peut également déduire de l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* explicité dans le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau* que le groupe d'articles fabriqués dans le pays ne peut englober des produits qui ne sont même pas similaires ou directement concurrents entre eux.⁶²⁸ Les États-Unis semblent suggérer que, si l'on avait défini le produit importé comme étant la viande d'agneau et les agneaux vivants, la détermination concernant le produit similaire et la branche de production nationale serait différente – le produit similaire et importé aurait été la viande d'agneau et l'agneau vivant, car l'agneau vivant est un intrant de la viande d'agneau. Toutefois, la démarche adoptée par les États-Unis rompt ce que l'Organe d'appel a appelé l'enchaînement logique énoncé à l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*.⁶²⁹ Le Brésil fait valoir que le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* a indiqué clairement qu'un produit importé ne peut être similaire relativement à plus d'un seul produit national. Pour chaque produit importé, il y a un seul produit similaire national.⁶³⁰

7.219 Les États-Unis rejettent l'argument selon lequel l'article XIX et les dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes* exigent que les autorités compétentes analysent les conditions énoncées à l'article 2:1 dans un ordre particulier.⁶³¹ S'il est vrai que certaines parties de l'analyse suivent un ordre logique, aucun ordre d'analyse spécifique n'est imposé par l'*Accord sur les sauvegardes*. Si les conditions énoncées à l'article 2:1 sont remplies, peu importe que les autorités compétentes aient d'abord constaté l'existence d'un accroissement des importations ou d'un dommage grave. La seule chose qui est exigée est que chacune des conditions nécessaires pour imposer une mesure de sauvegarde soit remplie. Les États-Unis reconnaissent que l'article XIX et l'*Accord sur les sauvegardes* reposent sur l'idée qu'il y a un ordre logique dans l'évolution d'un accroissement des importations qui serait conforme aux prescriptions de l'article XIX, à savoir une obligation ou concession tarifaire, suivie d'une évolution imprévue, puis d'un accroissement des importations et, enfin, d'un dommage grave. Toutefois, cela n'impose pas aux autorités compétentes l'obligation de suivre cet ordre chronologique pour structurer leur analyse. Il y a assurément des étapes initiales

⁶²³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 86.

⁶²⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 86.

⁶²⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 87, 92 et 94, note de bas de page 55.

⁶²⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 97.

⁶²⁷ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 45.

⁶²⁸ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 134 à 137.

⁶²⁹ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 139 et 140.

⁶³⁰ Deuxième communication écrite du Brésil, paragraphe 10.

⁶³¹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 36 à 39.

logiques dans cette analyse. Il faut identifier le produit similaire d'origine nationale avant de déterminer si la branche de production nationale du produit similaire a subi un dommage grave, et définir à la fois le produit similaire national et le produit importé avant de déterminer si les importations se sont accrues par rapport à la production nationale. En revanche, il n'y a pas de prescription dans l'Accord sur les sauvegardes voulant qu'il faille définir le produit importé avant le produit similaire national, ou établir qu'il y a eu une évolution imprévue avant de déterminer s'il y a eu un accroissement des importations. Du moment que les autorités compétentes ont fait toutes les constatations requises, l'ordre dans lequel ces constatations ont été faites a peu d'importance. Le fait de ne pas suivre l'ordre préconisé par les Communautés européennes et la Suisse pour les constatations ne montre pas *prima facie* qu'il y a une violation de l'Accord sur les sauvegardes.⁶³²

7.220 D'après les plaignants, il est vrai que l'ordre dans lequel sont établies les constatations n'importe pas toujours. Certaines constatations ne peuvent cependant pas être faites correctement en l'absence d'autres constatations nécessaires. Ainsi, par exemple, un produit ne peut pas être jugé similaire à quelque chose qui n'a pas encore été défini. Lesdits plaignants soutiennent que les États-Unis admettent avoir fait cette analyse dans l'ordre inverse et, donc, incorrectement.⁶³³

7.221 La Corée fait observer que dans le cadre de la définition adoptée par les États-Unis dans cette affaire, si le produit importé est constitué de CPLPAC, les CPLPAC sont le produit similaire national qui comprend les brames, l'acier laminé à chaud, l'acier laminé à froid, l'acier traité contre la corrosion et les tôles. Supposons, pour les besoins de l'argumentation, que les CPLPAC soient un produit similaire distinct, si la branche de production avait choisi, contrairement à ce qu'elle a fait, de limiter sa requête en matière de sauvegardes aux seules importations de brames, la question serait de savoir si le produit similaire national serait toujours les CPLPAC ou les brames. D'après l'analyse que font les États-Unis de l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* et d'après leur approche fondée sur la concordance⁶³⁴, si les brames constituent le seul produit importé, le produit similaire ne comprendra que les brames. Par contre, la Corée soutient que si les États-Unis ont raison de dire que les brames constituent simplement une partie d'un produit similaire plus large, le fait qu'une requête qui est déposée vise les brames seules ne modifie pas le produit similaire. En d'autres termes, le produit similaire pour les seules importations de brames serait toujours les CPLPAC. Chaque produit importé doit être "similaire" à chaque produit national. Un simple chevauchement des produits importés (à savoir, les brames, l'acier laminé à chaud, l'acier laminé à froid, etc.) et des produits similaires (à savoir les brames, l'acier laminé à chaud, l'acier laminé à froid, etc.) ne suffit pas pour constater qu'il y a un seul produit similaire. La Corée fait valoir que c'est là son point de désaccord essentiel par rapport à la position des États-Unis.⁶³⁵

7.222 Les Communautés européennes réitèrent que conformément à l'article 2:1, la détermination selon laquelle "un produit" remplit certaines conditions ne peut être faite sans que "ce produit" ait été identifié. En conséquence, bien que les Membres de l'OMC ne soient pas obligés de réglementer la portée des recours ou des demandes avant d'engager une enquête en matière de sauvegardes, ils doivent veiller à ce que leurs autorités compétentes identifient le produit importé en cause aux fins de la détermination. Les Communautés européennes font observer que les États-Unis ne l'ont pas fait.⁶³⁶

⁶³² Réponse écrite de la Suisse à la question n° 23 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁶³³ Deuxième déclaration orale "Étendue et norme d'examen" prononcée par les Communautés européennes au nom des plaignants, paragraphe 28.

⁶³⁴ Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphes 25 à 33.

⁶³⁵ Réponse écrite de la Corée à la question n° 9 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁶³⁶ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 99.

7.223 Le Brésil estime que la position des États-Unis sur la question de savoir si les enquêtes et les mesures s'appliquent à un seul produit importé ou si de multiples produits peuvent être regroupés dans une seule enquête concernant les importations est confuse et prête à confusion. D'une part, les États-Unis semblent laisser entendre que de multiples produits importés peuvent être groupés dans une seule enquête du moment que la branche de production nationale est définie comme comprenant les producteurs de produits similaires coextensifs aux multiples produits importés.⁶³⁷ D'autre part, les États-Unis soulignent que "l'USITC identifie les importations en cause (ou le produit importé spécifique) qui correspondent ou concordent avec chacune des définitions de leurs produits similaires, afin de procéder à chacune de ses analyses sur la question de savoir si un accroissement des importations dudit produit a causé un dommage grave aux producteurs nationaux du produit similaire".⁶³⁸ Par conséquent, les États-Unis semblent concéder que les autorités ne peuvent pas grouper de multiples produits importés et enquêter sur la question de savoir si les importations de ces multiples produits se sont accrues et ont causé un dommage grave à une branche de production nationale constituée des producteurs des multiples produits similaires, qui ont été pareillement groupés. D'après le Brésil, il doit y avoir des enquêtes et des déterminations distinctes pour chaque produit importé pris individuellement et chaque produit similaire national correspondant.⁶³⁹ Puisqu'un produit importé doit correspondre à un produit national similaire au produit importé, les critères de définition du produit similaire utilisés pour définir les produits nationaux doivent également être appliqués aux produits importés.⁶⁴⁰

7.224 Selon la Nouvelle-Zélande, la position des États-Unis est qu'ils doivent considérer les importations comme elles leur sont présentées dans la requête. Cela ne tient, bien entendu, pas compte du fait que l'USITC a effectivement regroupé les produits importés suivant un modèle autre que celui qui figurait dans la requête. Cependant, c'est là aussi une interprétation erronée de la nature de l'obligation au titre de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes et du besoin d'un certain degré de spécificité en ce qui concerne le produit importé pour qu'une détermination cohérente concernant le produit "similaire" puisse être faite.⁶⁴¹ Le terme utilisé est "produit" et non "produits", de sorte que cela implique dès le départ que le produit soit spécifique. Cette conclusion est étayée à la fois par le contexte et par l'objet et le but de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes. Si une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée que dans le cas où la branche de production nationale subissant un dommage grave produit un produit "similaire ou directement concurrent", de même, le produit importé auquel la mesure de sauvegarde est appliquée doit être "similaire ou directement concurrent" par rapport au produit national. Seuls de tels produits sont concurrents et seul un dommage causé par un accroissement d'importations concurrentes pourrait faire l'objet d'une mesure de sauvegarde.⁶⁴² Bien que les États-Unis cherchent à nier l'existence d'une prescription exigeant de démontrer une similarité entre des produits groupés, l'USITC a en fait essayé de montrer un certain degré de similarité entre ces produits.⁶⁴³ Les Communautés européennes font également valoir que l'Accord sur les sauvegardes n'autorise pas les déterminations (et la collecte de données) fondées sur des "types" ou "catégories" de produits au lieu d'un produit importé spécifique. Si l'Accord sur les sauvegardes permettait, comme le font valoir les États-Unis, les déterminations fondées sur des "types de produits" (entre lesquels l'USITC ne voit pas de "lignes de démarcation nettes") sans distinction

⁶³⁷ Voir, à cet égard, les arguments développés par les États-Unis au paragraphe 7.232.

⁶³⁸ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 19 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁶³⁹ Deuxième communication écrite du Brésil, paragraphes 6 à 8.

⁶⁴⁰ Deuxième communication écrite du Brésil, paragraphe 9.

⁶⁴¹ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.49.

⁶⁴² Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 3.50 et 3.51.

⁶⁴³ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.55.

par rapport aux produits importés spécifiques qui ne sont même pas similaires ou directement concurrents, l'Accord sur les sauvegardes autoriserait aussi une détermination concernant les T-shirts et les téléviseurs. En conclusion, des produits différents peuvent être visés par une seule procédure d'enquête, dès lors que l'enquête en question permet de recueillir des données et apporte des éléments de preuve concernant "ce produit" et la "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents", de sorte que l'autorité chargée de l'enquête puisse faire une détermination appropriée.⁶⁴⁴

b) Objectif de l'identification spécifique des produits importés

7.225 Le Japon et la Corée considèrent que les produits importés ne doivent pas nécessairement être plus étroits que les produits similaires.⁶⁴⁵ La délimitation du produit importé devrait plutôt constituer une base raisonnable pour une analyse/comparaison utile du produit similaire (ou directement concurrent, s'il y a lieu) avec le produit similaire national. De l'avis du Brésil⁶⁴⁶, le regroupement de produits, que ce soit du côté des importations ou de celui des produits nationaux, doit également permettre de faire une analyse de la dynamique de la concurrence sur le marché, de sorte que l'on puisse déterminer si les importations sont effectivement la cause du dommage prétendument subi par la branche de production. Si l'on donne une définition trop large de ces produits en groupant des produits qui ne sont pas similaires entre eux, le rapport de concurrence biunivoque entre les importations et les produits nationaux ne peut être établi, ce qui donnerait lieu à une violation de l'Accord sur les sauvegardes. Le Brésil fait observer qu'il est difficile de voir comment des déterminations de l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité pourraient être faites d'une manière appropriée eu égard à de multiples produits importés et à de multiples branches de production nationales produisant des produits similaires aux produits importés.⁶⁴⁷

7.226 Le Japon fait en outre observer que s'il est avéré que les produits importés et les produits nationaux ont le rapport de concurrence approprié, la démarcation établie pour les produits importés est éventuellement réduite pour satisfaire aux critères du "produit similaire", à savoir les propriétés physiques, l'utilisation finale, la perception du consommateur et la position tarifaire. De cette façon, la question du "produit similaire" est étroitement liée à l'argument concernant l'expression "un produit".⁶⁴⁸

7.227 La Norvège fait valoir que le produit doit être suffisamment défini pour permettre une évaluation adéquate de toutes les conditions énoncées à l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes pour tout produit. Les quatre critères élaborés par l'Organe d'appel pour établir la similarité (caractéristiques physiques, utilisations finales, préférences des consommateurs, classification douanière) peuvent servir de point de départ pour définir le produit importé, mais ils doivent être appliqués encore plus étroitement que pour déterminer en quoi consiste le "produit similaire". Le groupage de produits différents n'est pas autorisé, car cela porterait atteinte aux critères énoncés à l'article 2:1. La Norvège fait également observer que le concept de "similarité" est sans intérêt à cet égard, car c'est le deuxième critère pour identifier la branche de production nationale et non le critère

⁶⁴⁴ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 10 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁶⁴⁵ Réponse écrite du Japon à la question n° 33 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; réponse écrite de la Corée à la question n° 33 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁶⁴⁶ Réponse écrite du Brésil à la question n° 138 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁶⁴⁷ Réponse écrite du Brésil à la question n° 137 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁶⁴⁸ Deuxième communication écrite du Japon, paragraphe 8.

pour préciser le produit importé.⁶⁴⁹ Même si deux produits distincts donnés sont "similaires", il n'est pas acceptable de les grouper dans le but de définir un produit importé distinct.⁶⁵⁰

7.228 La Corée fait également observer qu'il est logique que le produit doive être suffisamment défini pour permettre l'évaluation requise en ce qui concerne les conditions énoncées à l'article 2:2 et précisées à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes. "Ce" produit et le produit "similaire" sont à l'évidence intrinsèquement liés dans l'Accord sur les sauvegardes. D'après la Corée, l'analyse des conditions énoncées à l'article 2:1 et à l'article 4:2 doit révéler la relation exacte existant entre chaque produit, importé et similaire, afin que l'analyse de l'existence d'un dommage grave et d'un lien de causalité soit utile et conforme à l'Accord sur les sauvegardes. Si chaque produit importé ou similaire est distinct des autres produits visés par l'enquête, une analyse qui ne tient pas compte de cette distinction ne peut être jugée suffisante.^{651 652}

7.229 La Suisse ajoute qu'outre le fait qu'ils ne satisfont pas à l'exigence d'être "un produit", les groupes de produits différents (importés) ne peuvent pas non plus être comparés à un produit "similaire ou directement concurrent", car chaque produit ne peut être "similaire ou directement concurrent", que par rapport à un autre produit. Si chacun de ces différents produits est importé en quantités tellement accrues qu'il cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale, une enquête est nécessaire pour chacun de ces différents produits.⁶⁵³

c) Regroupement

7.230 La Chine affirme que l'USITC n'est pas autorisée à regrouper des produits nationaux similaires et à utiliser ensuite ces regroupements comme produits importés aux fins des déterminations concernant l'accroissement des importations. Ce faisant, l'USITC se sert des "effets de groupage" pour englober des produits pour lesquels les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes ne sont pas respectées.⁶⁵⁴

7.231 Le Brésil fait valoir que le regroupement de produits implique, entre autres, que le produit importé peut comprendre des produits qui ne sont ni similaires, ni directement concurrents les uns par rapport aux autres et que les effets de ces importations peuvent être mesurés sur des branches de production nationales de produits qui ne sont ni similaires, ni directement concurrents. Dans ces circonstances, on voit mal comment les États-Unis pourraient "s'assurer que la branche de production nationale est la branche de production appropriée eu égard au produit importé" ou éviter l'application de mesures de sauvegarde fondées sur les "effets préjudiciables qu'un produit importé a sur les producteurs nationaux de produits qui ne sont "ni des produits similaires, ni des produits directement concurrents" par rapport aux produits importés".⁶⁵⁵

7.232 Les États-Unis soutiennent que, en l'espèce, les définitions des produits similaires utilisées par l'USITC sont coextensives aux importations en cause. Dans la présente affaire, les définitions des

⁶⁴⁹ Réponse écrite de la Norvège à la question n° 22 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 176.

⁶⁵⁰ Réponse écrite de la Norvège à la question n° 32 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁶⁵¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 90 (les produits utilisés comme intrants et les produits finals doivent être "similaires").

⁶⁵² Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphe 23.

⁶⁵³ Réponse écrite de la Suisse à la question n° 12 posée par Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁶⁵⁴ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 40.

⁶⁵⁵ Deuxième communication écrite du Brésil, paragraphe 42.

produits similaires et de la branche de production nationale correspondent exactement aux importations visées par l'enquête. L'USITC n'a pas défini les "produits similaires" nationaux dans le but d'englober des types de produits en acier plus nombreux ou autres que les articles importés identifiés comme faisant l'objet de l'enquête. En outre, l'USITC n'a pris en considération que les effets des importations en cause (qui correspondaient à chaque définition de produit similaire national) sur la branche de production nationale constituée des producteurs du produit similaire national correspondant. L'approche de l'USITC est manifestement compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et les constatations de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*.⁶⁵⁶ Les États-Unis font également observer que les plaignants ne reconnaissent pas qu'il existe dans presque chaque produit similaire défini et dans le produit importé correspondant, un éventail de produits dont les dimensions, les qualités et les stades de transformation sont différents. Si l'on retrouve dans les produits situés le long de ce continuum des facteurs semblables ou similaires, il se peut que les articles pris individuellement à chaque bout du continuum ne soient pas aussi semblables.⁶⁵⁷

7.233 De l'avis de la Corée, l'argument des États-Unis selon lequel l'USITC vérifie simplement que le produit importé concorde avec le produit similaire⁶⁵⁸ n'est rien d'autre qu'une justification *a posteriori* dont le Groupe spécial ne devrait pas tenir compte. La Corée estime que le dossier de l'USITC contredit cependant même cette nouvelle définition du produit similaire: l'USITC admet d'emblée que le produit importé et le produit similaire n'ont pas besoin d'être coextensifs.⁶⁵⁹ Les États-Unis semblent se servir de leur définition *a posteriori* du produit similaire ("concordance"), comme d'un prétexte pour nier la pertinence de l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*⁶⁶⁰ (le produit importé n'incluait pas les agneaux) et pour faire valoir que les précédents de l'USITC dans le domaine de l'antidumping et des droits compensateurs sont de nature différente.^{661 662}

7.234 Le Japon estime que même lorsque deux produits sont "coextensifs", cette "coextension" seule ne garantit pas la relation prescrite, dans la mesure où celle-ci exige en outre que les produits au sein d'un regroupement soient similaires aux autres produits de ce regroupement, afin de garantir la relation de similarité entre les produits importés et les produits similaires nationaux dans leur totalité.⁶⁶³ Le groupage de produits qui ne sont pas similaires, comme l'ont fait les États-Unis pour le regroupement des CPLPAC, est absurde car cela conduit à comparer des importations avec des produits nationaux non similaires et à permettre à une branche de production qui n'est pas la bonne de profiter de la mesure de protection imposée.⁶⁶⁴ Ces comparaisons sont contraires à l'article 2:1, qui prescrit de constater que l'accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave "à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents". D'après le Japon, en se fondant sur l'excuse de la "coextension", les États-Unis ont relégué au second plan la véritable dynamique de la concurrence entre les produits importés et les produits nationaux en groupant des produits non similaires pour en faire un seul "produit similaire". Ce groupage devrait également être rejeté, en particulier à la lumière des mises en garde spécifiques de l'Organe d'appel

⁶⁵⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 65 et 98.

⁶⁵⁷ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 86.

⁶⁵⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 65; première déclaration orale des États-Unis, paragraphe 16.

⁶⁵⁹ Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphes 26 et 27.

⁶⁶⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 98.

⁶⁶¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 105 et 106.

⁶⁶² Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphe 32.

⁶⁶³ Réponse écrite du Japon à la question n° 9 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁶⁶⁴ Le Japon ne pense pas qu'il importe de savoir quand le produit importé est défini, pour autant qu'il soit défini correctement, conformément au regroupement approprié de produits similaires.

dans les affaires *États-Unis – Viande d'agneau* et *États-Unis – Fils de coton* contre l'application de mesures qui bénéficieraient à une branche de production qui n'est pas la bonne dans les affaires de sauvegarde.^{665 666}

7.235 Le Brésil fait en outre observer que l'idée selon laquelle les autorités compétentes pourraient regrouper plusieurs produits similaires nationaux qui ne sont ni directement concurrents, ni similaires entre eux, du moment qu'ils sont coextensifs aux produits importés, laisserait la question des produits similaires largement indéterminée. Cela signifierait que le seul paramètre à prendre en considération dans la définition du produit national similaire ou directement concurrent par rapport au produit importé est le fait que les produits nationaux doivent être coextensifs aux produits importés. Par conséquent, l'interprétation que les États-Unis souhaitent faire valoir auprès du Groupe spécial pourrait conduire à des résultats absurdes tels que le fait de mener une enquête qui porterait à la fois sur les importations de chemises en coton et de téléviseurs, avec pour seule contrainte de définir les branches de production nationales comme celles qui produisent des chemises en coton et des téléviseurs.⁶⁶⁷

7.236 La Chine convient qu'une seule détermination relative à un accroissement des importations et à un dommage grave tant en ce qui concerne les chemises en coton que les téléviseurs serait absurde. Si plusieurs produits peuvent faire l'objet d'une seule enquête, les produits importés spécifiques qui feront l'objet des déterminations prescrites à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes devraient toujours être identifiés. Ce qui serait absurde serait d'avoir une seule détermination visant des produits qui ne sont pas "spécifiques", puisque cela ne satisferait pas à la prescription de l'Accord sur les sauvegardes voulant qu'il faille commencer par identifier un produit importé spécifique; ce qui serait le cas si une seule détermination visait à la fois les chemises en coton et les téléviseurs.⁶⁶⁸

7.237 De l'avis du Brésil, il doit y avoir des enquêtes et déterminations distinctes concernant l'accroissement des importations, l'existence d'un dommage grave et d'un lien de causalité pour chacun des produits importés et la branche de production nationale du produit similaire national correspondant. Les autorités compétentes ne peuvent amalgamer ou grouper de multiples produits importés et les multiples produits similaires correspondants dans les mêmes enquêtes et déterminations.⁶⁶⁹ Le Brésil fait aussi observer que l'Organe d'appel mentionne dans les deux affaires *États-Unis – Viande d'agneau* et *États-Unis – Fils de coton* "le produit importé" et non les "produits importés", ce qui suppose qu'un seul produit importé peut être identifié. À un seul produit importé identifiable doit correspondre un seul produit similaire identifiable et non de multiples produits similaires.⁶⁷⁰

7.238 Le Brésil⁶⁷¹ et la Nouvelle-Zélande conviennent que le terme utilisé est "produit" et non le pluriel "produits", de sorte que cela suppose dès le départ la spécificité du produit. On voit mal comment on pourrait y lire la possibilité d'inclure dans une seule enquête de multiples produits

⁶⁶⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 86; rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – Fils de coton*, paragraphe 95.

⁶⁶⁶ Réponse écrite du Japon à la question n° 10 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁶⁶⁷ Deuxième communication écrite du Brésil, paragraphe 43.

⁶⁶⁸ Réponse écrite de la Chine à la question n° 12 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁶⁶⁹ Réponse écrite du Brésil à la question n° 10 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁶⁷⁰ Deuxième communication écrite du Brésil, paragraphe 44.

⁶⁷¹ Réponse écrite du Brésil à la question n° 19 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

importés correspondant à de multiples produits similaires ou directement concurrents fabriqués dans le pays. Lorsqu'il y a groupage de produits différents dans une catégorie de produits importés, le critère permettant de déterminer s'il s'agit d'un "produit" approprié aux fins de l'Accord sur les sauvegardes doit être la similarité. Cela signifie que si les produits entrant dans cette catégorie de produits importés ne sont pas "similaires" entre eux, c'est qu'il n'y a pas eu une identification correcte du produit importé. Seuls les produits similaires sont concurrents et puisque la "similarité" est la base pour déterminer le produit national et le produit auquel une mesure de sauvegarde peut être appliquée, la similarité doit être le critère pour déterminer si la marchandise importée est un "produit" ou un ensemble de produits distincts.⁶⁷² La Norvège convient que l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes suppose qu'une enquête est orientée vers "un" (unique) produit et que le regroupement de produits n'est pas autorisé.⁶⁷³ Pour deux produits différents, il devrait y avoir deux enquêtes – qui peuvent bien sûr être menées en parallèle.⁶⁷⁴

d) Paramètres entrant en ligne de compte pour identification du produit importé

i) *Similarité*

7.239 La Nouvelle-Zélande fait observer que puisque la "similarité" est la base pour déterminer le produit national et le produit auquel une mesure de sauvegarde peut être appliquée, la similarité doit être le critère pour déterminer si la marchandise importée est un "produit" ou un ensemble de produits distincts ou différents. Par conséquent, lorsqu'il y a groupage de produits différents dans une catégorie de produits importés, le critère pour déterminer s'il s'agit d'un "produit" approprié aux fins de l'Accord sur les sauvegardes doit être la similarité.⁶⁷⁵ La Norvège convient qu'il sera utile d'appliquer les quatre critères de "similarité" pour commencer, mais fait valoir qu'il faut que ces critères soient appliqués encore plus étroitement que pour déterminer ce qui constitue le "produit similaire".⁶⁷⁶

7.240 En revanche, les Communautés européennes font valoir que la question de la "similarité" des produits importés entre eux n'est pas pertinente. L'emploi du terme "produit similaire" à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes ne sert qu'à définir la branche de production nationale, une étape qui intervient après qu'il a été établi qu'il y a un accroissement des importations. Cependant, on peut affirmer sans risque que le groupage de produits importés qui ne sont même pas "similaires" entre eux ne satisfait absolument pas à la prescription concernant l'accroissement des importations de produits spécifiques.⁶⁷⁷ Les Communautés européennes ajoutent que l'Organe d'appel a indiqué clairement dans l'affaire *États-Unis – Fils de coton*⁶⁷⁸ qu'il doit y avoir une concordance entre "ce produit" et les produits nationaux pour établir qu'ils sont similaires ou directement concurrents. Or, on ne peut procéder à une étude de concordance si les produits importés (et nationaux) peuvent être "groupés" de telle façon que les éléments du groupe de produits importés ne sont même pas similaires ou directement concurrents par rapport à tous les éléments du groupe de produits nationaux.⁶⁷⁹ La Chine fait en outre valoir qu'il n'est pas admissible de justifier une mesure de sauvegarde appliquée à un

⁶⁷² Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 19 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁶⁷³ Première communication écrite de la Norvège, paragraphe 179.

⁶⁷⁴ Réponse écrite de la Norvège à la question n° 10 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁶⁷⁵ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.52.

⁶⁷⁶ Deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphe 55.

⁶⁷⁷ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 21 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁶⁷⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphes 97 et 98.

⁶⁷⁹ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 129 à 131.

produit importé spécifique sur la base d'une constatation d'un "accroissement des importations" d'un produit spécifique différent, même s'il est "similaire ou directement concurrent".⁶⁸⁰

ii) *Lignes tarifaires*

7.241 Les Communautés européennes et la Suisse estiment qu'il convient de se fonder principalement sur les positions tarifaires pour identifier le produit importé spécifique. D'après elles, la classification tarifaire est une manière conventionnelle et généralement admise de classer et d'identifier les produits. L'article XIX du GATT de 1994 établit un lien clair entre les produits importés et les concessions tarifaires correspondantes, lesquelles sont accordées pour des produits particuliers seuls.⁶⁸¹

7.242 De l'avis des États-Unis, en général, chaque ligne tarifaire ne correspond pas à un produit distinct ou spécifique. Le processus visant à définir le produit similaire national et le produit importé spécifique correspondant repose sur les données de fait de chaque affaire, en particulier, et le traitement douanier n'est qu'un critère parmi d'autres.⁶⁸² En outre, les allégations selon lesquelles les classifications tarifaires devraient définir des produits spécifiques soulèvent la question du degré approprié de classification tarifaire (à quatre chiffres, à six chiffres, à huit chiffres ou à dix chiffres), degré de classification qui n'est pas toujours harmonisé d'un pays à l'autre.^{683 684}

7.243 En réponse, les Communautés européennes font remarquer que le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH) offre une nomenclature internationale des produits à six chiffres. Le SH est communément utilisé par les Membres de l'OMC pour négocier des listes et des concessions et est également mentionné dans les dispositions analogues de l'Accord sur les textiles et les vêtements. Il devrait par conséquent servir de référence pour la définition d'un "produit".⁶⁸⁵

7.244 Les États-Unis répondent que, comme bon nombre des plaignants, ils sont d'avis que si l'examen du traitement douanier/de la classification tarifaire peut constituer un élément pertinent dans une analyse visant à déterminer s'il existe des lignes de démarcation nettes entre les produits, compte tenu des données de fait d'une affaire déterminée, ce n'est qu'un critère parmi d'autres et il n'est pas déterminant à lui-seul.⁶⁸⁶ Dans l'affaire *Japon – Boissons alcooliques II*, l'Organe d'appel, bien qu'interprétant un autre accord, avec un objet et un but différents, est parvenu à la même conclusion et a estimé que les classifications tarifaires des produits pouvaient être pertinentes parmi un ensemble de

⁶⁸⁰ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 158.

⁶⁸¹ Réponse écrite des Communautés européennes aux questions n° 19 et 20 posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁶⁸² Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 86 à 89.

⁶⁸³ En outre, un certain nombre de différends antérieurs en matière de sauvegardes portaient sur des produits similaires uniques s'étendant sur de multiples positions tarifaires. *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*; *Corée – Produits laitiers*, notification au titre de l'article 12:1 c) (document G/SG/N/10/KOR/), datée du 27 janvier 1997; *Argentine – Chaussures (CE)*, notification au titre de l'article 12:1 c) et de l'article 9 (document G/SG/N/10/ARG/1/Suppl.3 et G/SG/N/11/ARG/1/Suppl.3), datée du 17 mai 1999.

⁶⁸⁴ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 20 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁶⁸⁵ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 123 et 124.

⁶⁸⁶ Réponse écrite du Brésil à la question n° 20 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; réponses écrites du Japon aux questions n° 20 et 31 posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond; réponses écrites de la Corée aux questions n° 20 et 31 posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond; réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 20 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond. Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 86 à 89.

facteurs servant à déterminer ce que sont les "produits similaires", mais pas en tant que facteur premier ou décisif.⁶⁸⁷ En outre, les États-Unis soutiennent qu'il est clair que l'identification par ligne tarifaire n'a pas été le facteur décisif dans d'autres procédures de sauvegarde, qui portaient sur des produits similaires uniques s'étendant sur de multiples positions tarifaires.^{688 689} En fait, dans le cadre des mesures de sauvegarde qu'elles ont appliquées récemment à l'acier, les Communautés européennes ont également inclus de nombreuses positions tarifaires dans chacun de leurs produits importés, pris isolément, qui correspondent à leurs divers produits similaires ou directement concurrents.⁶⁹⁰ D'après les États-Unis, le fait que les Communautés européennes se fondent sur les concessions tarifaires pour utiliser les lignes tarifaires pour l'identification des produits ne rend pas non plus compte du fait que les concessions tarifaires peuvent comprendre un large éventail de produits. Dans l'affaire *Japon – Boissons alcooliques II*, l'Organe d'appel, interprétant un autre accord, a attiré l'attention sur le fait que si des consolidations tarifaires précises "peuvent [...] fournir des indications importantes lorsqu'il s'agit d'identifier des "produits similaires" [...] ces appréciations doivent être faites au cas par cas [...] [puisque] les consolidations tarifaires qui portent sur un large éventail de produits ne sont pas un critère valable pour apprécier ou confirmer la "similarité" de produits".^{691 692} Les États-Unis font aussi valoir que la justification avancée par les Communautés européennes pour définir les produits importés par ligne tarifaire est d'abord destinée à exiger des autorités qu'elles examinent si ces importations ont augmenté, ce qui servirait de "filtre", avant de procéder à l'analyse du produit similaire. Cette méthode n'est pas prescrite par l'Accord sur les sauvegardes et n'est apparemment pas non plus suivie par les Communautés européennes dans leurs propres procédures de sauvegarde.⁶⁹³ La proposition des Communautés européennes semblerait consister à mettre la charrue avant les bœufs en ce sens qu'elle porte principalement sur la question de savoir quelles importations augmentent, sans tenir compte de la question de savoir si une branche de production subit un dommage grave et avant que la composition de la branche de production nationale pertinente ait été définie. D'après les États-Unis, les Communautés européennes examineraient l'accroissement des importations par ligne tarifaire, sans se préoccuper de savoir si les lignes tarifaires devraient être regroupées, comme la plupart des parties pensent qu'il convient de faire. L'approche proposée par les Communautés européennes se traduirait par un examen approfondi des importations pour déterminer quelles importations affichent un accroissement en termes de volume, qui ne serait qu'alors suivi d'une enquête visant à déterminer le produit similaire national correspondant à une ou

⁶⁸⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, pages 24 et 25; rapport du Groupe spécial, *Japon – Boissons alcooliques I*, paragraphe 5.6.

⁶⁸⁸ *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation; Corée – Produits laitiers*, notification au titre de l'article 12:1 c) (document G/SG/N/10/KOR/), datée du 27 janvier 1997; *Argentine – Chaussures (CE)*, notification au titre de l'article 12:1 c) et de l'article 9 (document G/SG/N/10/ARG/1/Suppl.3 et G/SG/N/11/ARG/1/Suppl.3), datée du 17 mai 1999.

⁶⁸⁹ Les allégations selon lesquelles les classifications tarifaires devraient définir des produits spécifiques soulèvent la question du degré approprié de classification tarifaire (à quatre chiffres, à six chiffres, à huit chiffres ou à dix chiffres), degré de classification qui n'est pas toujours harmonisé d'un pays à l'autre.

⁶⁹⁰ *Communautés européennes – Règlement (CE) n° 1694/2002 de la Commission, du 27 septembre 2002, Instituant des mesures de sauvegarde définitives à l'encontre des importations de certains produits sidérurgiques*, paragraphes 10 à 15 (pièce n° 84 des États-Unis). (Par exemple, les Communautés européennes ont défini les rouleaux laminés à chaud comme un seul "produit concerné", ou importé, comprenant de nombreuses (onze) classifications tarifaires et ont constaté qu'il correspondait à un seul produit similaire ou directement concurrent. Les Communautés européennes ont fait des constatations similaires au sujet d'autres produits, dans le cadre de la présente procédure.)

⁶⁹¹ Rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 26.

⁶⁹² Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 54 à 56.

⁶⁹³ Voir *Communautés européennes – Règlement (CE) n° 1694/2002 de la Commission, du 27 septembre 2002, Instituant des mesures de sauvegarde définitives à l'encontre des importations de certains produits sidérurgiques* (pièce n° 85 des États-Unis).

plusieurs lignes tarifaires d'importation, puis à déterminer s'il y a quelque part une branche de production subissant un dommage par suite de cet accroissement des importations. En conséquence, le fait d'examiner l'accroissement des importations par ligne tarifaire, comme le proposent les Communautés européennes, avant de définir le produit similaire national, empêche tout examen de l'accroissement des importations par rapport à la production nationale, puisque la branche de production n'a pas encore été définie, ce que prescrit l'Accord sur les sauvegardes.⁶⁹⁴

7.245 Les Communautés européennes réitèrent que les classifications tarifaires comportant jusqu'à six chiffres constituent un bon point de départ pour déterminer ce qu'est un produit.⁶⁹⁵ Les classifications douanières acceptées au niveau international sont pertinentes pour déterminer le "produit similaire national" et rendre compte des "propriétés physiques" des produits. Dans ce contexte, il est d'autant plus difficile de comprendre pourquoi les États-Unis continuent à défendre leur position insoutenable selon laquelle le terme "produit" figurant à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes est si souple qu'il permet à une autorité compétente de grouper une gamme de produits différents pris séparément. D'après les Communautés européennes, bien que le terme "produit" puisse varier selon les dispositions juridiques, lorsqu'il s'agit de mesures de sauvegarde suspendant des concessions tarifaires, comme en l'espèce, les concessions tarifaires constituent un cadre important. Si les États-Unis conviennent que les classifications tarifaires sont pertinentes, l'USITC ne les a pas examinées dans le cadre de la présente détermination. D'après les Communautés européennes, cependant, le fond du problème est que le terme "produit" ne dépend pas de la branche de production, mais au contraire, comme l'a précisé l'Organe d'appel, que la définition de la branche de production nationale intervient après la définition des produits importés et des produits similaires ou directement concurrents nationaux.^{696 697}

7.246 Le Japon, la Corée, la Norvège et le Brésil font valoir que les lignes tarifaires sont utiles mais pas déterminantes, étant donné qu'il y a parfois un chevauchement, surtout pour ce qui est des perceptions des consommateurs et des utilisations finales, s'agissant de produits relevant de lignes tarifaires différentes.⁶⁹⁸ D'autres considérations, telles que l'utilisation finale, les perceptions des consommateurs et les propriétés physiques, peuvent être (et sont en l'occurrence) plus importantes que les distinctions faites dans les classifications tarifaires.⁶⁹⁹ La Nouvelle-Zélande fait observer que la pratique de l'USITC elle-même confirme qu'en réalité la classification tarifaire constitue une aide importante pour différencier les produits.⁷⁰⁰ La Norvège fait valoir que la classification à six chiffres qui est harmonisée au niveau international devrait être considérée comme le cadre de la définition de la notion de produit spécifique convenue au niveau international. Si on ne peut normalement se

⁶⁹⁴ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 57.

⁶⁹⁵ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 19 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 119 à 127.

⁶⁹⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 87.

⁶⁹⁷ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 9 posée le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁶⁹⁸ Réponse écrite du Japon aux questions n° 20 et 31 posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond; réponse écrite de la Corée à la question n° 20 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁶⁹⁹ Réponse écrite du Japon à la question n° 31 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; réponse écrite du Brésil à la question n° 19 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; réponse écrite de la Norvège à la question n° 22 posée le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁰⁰ Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 20 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

trouver dans une situation où un produit distinct ou spécifique est réparti sur plusieurs lignes tarifaires, il peut arriver que plusieurs produits figurent dans la même ligne tarifaire.⁷⁰¹

iii) *Consensus concernant les paramètres?*

7.247 Les États-Unis affirment que les plaignants ont suggéré des définitions diverses des "importations en cause" (lignes tarifaires, demandes d'exclusion de produits, définitions prédéterminées qui ne sont pas acceptées universellement) sans proposer de critères clairs, autres que les critères concernant les produits similaires, pour examiner véritablement les éléments de preuve recueillis et les données de fait de l'affaire, pour faire une telle constatation. Les arguments des plaignants eux-mêmes, en conséquence, montrent qu'il n'y a pas de consensus de cet ordre sur les définitions des produits en acier. Les critères concernant les produits similaires (à savoir, les propriétés physiques, les utilisations, les goûts des consommateurs et les classifications tarifaires) suggérés par les plaignants ne comprennent pas de paramètre du marché ou de critères de concurrence.⁷⁰²

7.248 Les États-Unis répondent que les arguments variés et incompatibles des plaignants eu égard aux définitions appropriées des produits similaires démontrent qu'il n'y a pas de définitions universelles des produits en acier.⁷⁰³ En outre, les États-Unis font observer que les plaignants insistent auprès du Groupe spécial pour qu'il identifie une prescription en matière d'analyse pour toutes les affaires, mais personne ne soutient que de telles définitions prétendument universelles existent et devraient prévaloir dans tous les différends. Les États-Unis rejettent également la proposition selon laquelle il n'est pas nécessaire que les plaignants se mettent d'accord sur la définition appropriée, mais qu'au lieu de cela il suffit de montrer que "ce que les États-Unis ont fait était trop large".⁷⁰⁴ Cela soulève la question de savoir comment les plaignants savent que les définitions de l'USITC étaient trop larges s'ils ne peuvent parvenir à un consensus sur une autre définition.⁷⁰⁵

7.249 Les Communautés européennes répondent que les États-Unis avaient des divergences dans les arguments des plaignants là où il n'y en a pas.⁷⁰⁶ Les Communautés européennes et la Suisse font également valoir que l'allégation concernant l'absence de définitions universelles de produits n'est pas fondée. Une définition de produits acceptée au niveau international figure dans le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (le "SH"), mis au point par l'Organisation

⁷⁰¹ Deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphes 60 et 61.

⁷⁰² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 103; réponse écrite des États-Unis à la question n° 141 posée le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁰³ Les propositions des plaignants concernant les définitions appropriées des produits similaires vont des définitions de produits utilisées dans le cadre de mesures commerciales correctives, relevant d'autres textes juridiques, aux classifications tarifaires (612 classifications au total), en passant par les descriptions de produits contenues dans les demandes d'exclusions de produits.

⁷⁰⁴ Première déclaration orale du Japon (produit similaire), paragraphe 23. Le Japon a déclaré ce qui suit dans la partie pertinente:

"Avant tout, il convient de remarquer qu'aucun des plaignants ne compte donner à entendre qu'il n'y a qu'une seule définition possible du "produit similaire" pour les produits en cause dans cette affaire [...]. Le Groupe spécial n'a pas besoin de se prononcer sur la question de savoir lequel des découpages présentés dans les communications des plaignants est le plus approprié; il est simplement nécessaire qu'il constate que ce que les États-Unis ont fait était trop large, ce qui, à l'évidence, est le cas."

⁷⁰⁵ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 52 et 53.

⁷⁰⁶ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 92.

mondiale des douanes (OMD) et régi par la "*Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises*".⁷⁰⁷ Il contient une nomenclature internationale des produits à six chiffres. Toutes les parties contractantes, y compris les États-Unis, s'engagent à ce que "[leurs] nomenclatures tarifaire et statistiques soient conformes au [SH]".⁷⁰⁸ Le SH est communément utilisé par les Membres de l'OMC pour négocier leurs listes de concessions et les mesures de sauvegarde constituent une soupape de sécurité contre les effets imprévus de telles concessions tarifaires.⁷⁰⁹ La Norvège ajoute que les définitions de produits prévues par le SH constituent une base acceptée au niveau international pour déterminer ce qu'est un produit importé spécifique. La classification à six chiffres qui est harmonisée au niveau international devrait par conséquent être considérée comme le cadre de la définition de la notion de produit spécifique convenue au niveau international.⁷¹⁰

7.250 La Chine estime aussi qu'elle ne fait pas valoir qu'il devrait y avoir des définitions universellement acceptées des produits en acier, bien qu'il soit possible qu'une telle classification existe. Au lieu de cela, la Chine conteste la méthode utilisée par l'autorité compétente pour définir les catégories de produits qui font l'objet de l'enquête.⁷¹¹

3. Méthode utilisée par l'USITC pour déterminer le "produit importé"

7.251 Les Communautés européennes, la Chine, la Suisse et la Norvège font observer que les mesures de sauvegarde adoptées par les États-Unis sont déjà fondamentalement viciées à cause de la manière arbitraire et injustifiée dont l'USITC s'est estimée habilitée à regrouper des produits aux fins de l'enquête et de la détermination⁷¹², ce qui est contraire à l'Accord sur les sauvegardes.

a) Identification du produit importé

7.252 Les Communautés européennes, la Chine⁷¹³ et la Norvège relèvent que l'USITC a complètement omis la première étape qui est fondamentale et consiste à identifier le "produit importé spécifique". Au lieu de faire sa propre détermination de ce produit, l'USITC a aveuglément accepté la description arbitraire "[du] ou [des] produit(s) importé(s) compris dans l'enquête qui [était] exposée dans la demande ou requête".⁷¹⁴ L'USITC s'est explicitement refusée à identifier les produits importés spécifiques sur lesquels elle enquêtait lorsqu'elle a affirmé dans sa méthode générale que "[l]a Commission n'a pas l'obligation d'examiner, dans un premier temps, si et comment il faut subdiviser le ou les article(s) importé(s)".⁷¹⁵ La Corée et la Norvège font également valoir que, dans la présente

⁷⁰⁷ *Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises*, Bruxelles, 14 juin 1983.

⁷⁰⁸ *Ibid.*, article 3.1 a).

⁷⁰⁹ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 120; deuxième communication écrite de la Suisse, paragraphe 40; deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphe 59.

⁷¹⁰ Deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphe 60.

⁷¹¹ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 38.

⁷¹² Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 206; première communication écrite de la Chine, paragraphe 154; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 202; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 192.

⁷¹³ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 33.

⁷¹⁴ Rapport de l'USITC, volume I, page 31. (pièce n° 6 des coplaignants)

⁷¹⁵ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 145 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 204.

enquête, l'USITC a manqué à son obligation de procéder à une analyse du produit importé et a utilisé comme "référence" les quatre catégories générales de produits proposées par le Président.⁷¹⁶

b) Regroupement

7.253 Les Communautés européennes et la Suisse rappellent que la demande du Président regroupait "une large gamme de produits en acier dans quatre catégories générales: 1) les CPLPAC, 2) certains produits longs en acier au carbone ou en aciers alliés, 3) certains tuyaux et tubes en acier au carbone ou en aciers alliés, et 4) certains produits en aciers inoxydables ou en aciers à outils alliés". L'USITC a ensuite établi "33 catégories de produits" pour la collecte des données.⁷¹⁷ Là encore, un certain nombre de produits ont été regroupés et chaque produit importé spécifique n'a pas été examiné séparément dans le but de montrer l'existence d'un accroissement des importations et d'un lien de causalité.⁷¹⁸

7.254 Le Brésil fait observer que l'on a pris pour référence une branche de production nationale de l'acier définie au sens large et fabriquant aussi bien des brames en acier au carbone et des produits plats laminés à chaud, que des produits longs, des produits en aciers inoxydables et des produits tubulaires. En effet, tout le secteur sidérurgique de l'économie des États-Unis a été jugé en crise et ledit secteur a convaincu le Président que cette situation était à mettre sur le compte des importations. Par conséquent, on n'a pas pris pour référence des produits et des établissements nationaux fabriquant ces produits isolément, mais la totalité du secteur sidérurgique fabriquant quasiment tout l'éventail des produits en acier. Si le Président a fourni à l'USITC une liste exhaustive des produits fondée sur les catégories tarifaires harmonisées et sur diverses descriptions de produits, ce qu'il a réellement été demandé à l'USITC de faire était de calculer dans quelle mesure les importations causaient un dommage au secteur sidérurgique et d'étudier ce que l'on pouvait faire à ce sujet. Ainsi, ce ne sont pas des produits pris isolément qui ont servi de référence, mais tout un secteur de l'économie des États-Unis, et la question de savoir comment protéger tout ce secteur de la concurrence des importations.^{719 720}

7.255 De même, les Communautés européennes font valoir que ce n'est pas un produit pris isolément qui a servi de référence, mais l'industrie sidérurgique nationale définie au sens large, et fabriquant des produits désignés par 612 positions tarifaires. La demande présentée par l'USTR, le 22 juin 2001, était fondée sur l'idée que la totalité du secteur sidérurgique fabriquant quasiment tout l'éventail des produits en acier était en crise.⁷²¹ Cette demande faisait suite à une pression intense exercée par le Sénat en vue d'imposer des mesures de sauvegarde destinées à protéger l'industrie sidérurgique nationale en invoquant des aspects de "sécurité nationale".⁷²² Les Communautés

⁷¹⁶ Première communication écrite de la Corée, paragraphe 22; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 204.

⁷¹⁷ Rapport de l'USITC, volume I, page 32.

⁷¹⁸ Première communication écrite de la Suisse, paragraphes 195 et 196.

⁷¹⁹ Le Brésil fait observer que la demande présentée par l'administration Bush à l'USITC, de mener une enquête en matière de sauvegardes, même si cette enquête visait "certains" produits en acier, avait clairement pour but de faire enquêter l'USITC sur "l'effet des importations sur l'industrie sidérurgique des États-Unis" et non simplement sur certains éléments de cette branche de production. Lettre adressée par l'Ambassadeur Robert Zoellick à M. Stephen Koplan, Président de l'USITC, le 22 juin 2001 (pièce commune n° 1 des coplaignants à la première communication écrite du Brésil).

⁷²⁰ Réponse écrite du Brésil à la question n° 17 posée le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁷²¹ Demande présentée par l'USTR à l'USITC d'engager une enquête en matière de sauvegardes au titre de l'article 201 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur, pièce n° 1 des coplaignants, paragraphes 1 à 3.

⁷²² Communiqué de presse présenté par le Sénateur Rockefeller le 22 mai 2001, pouvant être consulté à l'adresse suivante: <http://www.senate.gov/~rockefeller/2001/pr052201.html> (consultation du 5 janvier 2003),

européennes font observer que, compte tenu de l'hypothèse de départ – à savoir que la totalité du secteur sidérurgique subissait un dommage causé par des importations non spécifiées – l'approche de l'USITC, comme elle l'admet elle-même, consistait à protéger un ensemble d'installations de production aussi large que possible.⁷²³ D'après les Communautés européennes, cette approche inverse, consistant à identifier d'abord une branche de production nationale qui subirait un dommage et à grouper ensuite une large gamme de "certains produits en acier importés", est contraire à l'Accord sur les sauvegardes. Les États-Unis se sont engagés au titre de l'Accord sur les sauvegardes à faire une détermination en matière de sauvegardes, dans les cas où la définition de la branche de production nationale dépend de l'identification correcte de "ces" produits importés et des produits similaires ou directement concurrents (et non l'inverse). Cela a également été précisé par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*.⁷²⁴ Les Communautés européennes précisent également qu'il est concevable qu'une demande (ou requête de la branche de production) vise une large gamme de produits, voire toute une branche de production. Cependant, cette demande n'exempte pas l'autorité compétente de s'acquitter de sa responsabilité d'identifier les produits importés spécifiques, à partir de quoi elle peut faire ses déterminations.⁷²⁵

7.256 Les États-Unis soulignent qu'en définissant le produit similaire national, l'USITC a commencé par l'article (ou les articles) importé qui avait déjà été identifié dans la demande ou requête d'enquête ("importations en cause") et examiné les éléments de preuve afin de délimiter le ou les produit(s) nationaux qui sont similaires au(x) produit(s) importé(s) en cause.⁷²⁶ Cette demande ou requête identifie l'ensemble des importations faisant l'objet de l'enquête. Deuxièmement, l'USITC a étudié la question de savoir s'il y avait des produits nationaux qui sont similaires aux importations en cause. Troisièmement, l'USITC a appliqué ses facteurs établis de longue date aux produits nationaux correspondant aux importations en cause pour examiner s'il y avait des lignes de démarcation nettes entre les produits nationaux, afin de définir les produits similaires.⁷²⁷ L'USITC prend traditionnellement en considération des facteurs comme les propriétés physiques du produit, son traitement douanier, son procédé de fabrication (à savoir où et comment il est fabriqué), ses utilisations et les circuits de commercialisation via lesquels le produit est vendu, et tout autre facteur pertinent.⁷²⁸

7.257 Les États-Unis expliquent plus particulièrement que l'USITC commence par l'ensemble des importations faisant l'objet de l'enquête, telles que désignées dans la demande ou requête. Après avoir déterminé quels produits nationaux sont similaires ou directement concurrents par rapport aux importations en cause, l'USITC se penche sur la question de savoir si les produits nationaux correspondant aux importations en cause consistent en un seul produit similaire national ou s'il y a des lignes de démarcation nettes entre les produits, de sorte qu'ils constituent de multiples produits similaires nationaux. L'USITC applique ses critères concernant les produits similaires, y compris les procédés de production ou de fabrication, dans son analyse de la question de savoir s'il y a des lignes de démarcation nettes de sorte qu'il y a de multiples produits similaires ou s'il n'y a pas de lignes nettes et qu'il convient de définir un seul produit similaire.⁷²⁹

pièce n° 110 des coplaignants. Résolution du Comité des finances du Sénat des États-Unis, transmise à l'USITC par lettre du 26 juillet 2001, paragraphes 2, 3 et 7, pièce n° 111 des coplaignants.

⁷²³ Rapport de l'USITC, volume I, page 30.

⁷²⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 87.

⁷²⁵ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 17 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁷²⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 95.

⁷²⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 83 à 93.

⁷²⁸ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 19 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond, paragraphes 46 à 50.

⁷²⁹ Deuxième déclaration orale des États-Unis, paragraphes 18 et 28 à 31.

7.258 La Chine répond que l'USITC a fait plus que définir ou identifier le ou les produits nationaux similaires ou directement concurrents par rapport à l'article ou aux articles importés figurant dans la requête ou demande. L'USITC a regroupé ces produits et a utilisé ces regroupements comme catégories de produits importés. En conséquence, d'après la Chine, pour ces catégories, aucune des étapes requises par l'Accord sur les sauvegardes n'a été respectée.⁷³⁰ De l'avis de la Chine, l'autorité chargée de l'enquête n'était pas autorisée à passer des produits identifiés comme faisant l'objet de l'enquête (qui auraient en fin de compte pu être considérés comme suffisamment "spécifiques") à des catégories de produits plus larges sans autre justification, et en particulier lorsque ces produits n'étaient pas "similaires". Dans ce contexte, il est clair que le groupe de produits sur lequel porte l'enquête ne peut être considéré comme un "produit spécifique". La Chine est d'avis que, ce faisant, l'USITC remodèle dans une large mesure l'éventail des produits importés identifiés comme faisant l'objet de l'enquête. Dans ces conditions, l'enquête n'a plus été menée sur des produits spécifiques, mais sur un groupement de produits qui sont sans rapport puisqu'ils ne sont même pas "similaires".⁷³¹ L'USITC a procédé à une analyse de "similarité" entre ces produits nationaux et en a fait des groupes. Aussi l'USITC n'a-t-elle pas procédé à une analyse de l'accroissement des importations sur certains de ces produits alors qu'au final, ils font l'objet de mesures de sauvegarde. Cette méthode est contraire à l'Accord sur les sauvegardes.⁷³²

7.259 Les Communautés européennes, la Chine, la Suisse et la Norvège font valoir que les "catégories" de produits créées par les autorités des États-Unis aux fins de l'enquête en matière de sauvegardes et de l'imposition de mesures ne sont pas justifiées par des définitions qui permettent de les considérer comme des produits spécifiques.⁷³³ Dans les cas où l'USITC a étudié les arguments faisant valoir que ses regroupements de produits étaient incorrects⁷³⁴, elle les a rejetés pour des raisons qui n'étaient pas liées à la spécificité des produits mais, plutôt, aux procédés de production, à l'intégration verticale et à la concordance d'intérêts économiques. Cependant, le simple fait que l'USITC elle-même a eu besoin de se baser sur 33 catégories de produits différentes aux fins de la collecte de données démontre la nature artificielle des catégories de produits plus larges créées aux fins de la détermination.⁷³⁵ Les Communautés européennes font aussi valoir que l'USITC a confirmé que le produit importé devait être identifié aux fins de la détermination parce qu'elle a recueilli des informations sur la base de 33 groupes de produits.⁷³⁶ De cette façon, une absence d'accroissement des importations pour un produit spécifique pouvait être masquée, et l'était effectivement, par son association avec d'autres produits.⁷³⁷

7.260 La Suisse soutient que l'Accord sur les sauvegardes et l'Organe d'appel exigent qu'une mesure de sauvegarde soit appliquée à un produit spécifique ("ce produit"). En conséquence, chaque produit spécifique doit être déterminé au début de l'enquête. L'USITC ayant manqué à cette obligation, elle n'a pas observé cette première prescription de l'Accord sur les sauvegardes.⁷³⁸ Les Communautés

⁷³⁰ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 50.

⁷³¹ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphes 55 et 56.

⁷³² Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 57.

⁷³³ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 162.

⁷³⁴ Rapport de l'USITC, volume I, paragraphe 37, dans lequel la Commission s'est penchée sur la question de savoir s'il fallait "analyser certains produits laminés plats en acier au carbone individuellement ou comme un tout".

⁷³⁵ Première communication écrite de la Suisse, paragraphes 197 et 198.

⁷³⁶ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 100.

⁷³⁷ Première communication écrite de la Chine, paragraphes 164 et 169; première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 216; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 205 à 210.

⁷³⁸ Deuxième communication écrite de la Suisse, paragraphe 49.

européennes font valoir que les définitions arbitraires et artificielles des produits utilisées par l'USITC dans la présente affaire entachent tout le fondement du rapport de l'USITC.⁷³⁹ La Suisse estime en outre que, ayant manqué à leur obligation de déterminer chaque produit spécifique pertinent importé, les États-Unis ne peuvent déterminer la branche de production nationale du produit similaire ou directement concurrent, ce qui constitue une violation de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.⁷⁴⁰

7.261 Les États-Unis relèvent que s'il y a de multiples produits similaires nationaux correspondant aux importations en cause, l'USITC identifie les importations en cause (ou le produit importé spécifique) qui correspondent ou concordent avec les définitions qu'elle a faites de chacun des produits similaires, pour mener chacune de ses analyses de l'accroissement des importations et de l'existence d'un dommage grave et d'un lien de causalité.⁷⁴¹ L'USITC a défini 27 produits similaires distincts qui correspondaient à toutes les importations en cause. Dix des définitions en question correspondaient aux importations en cause pour lesquelles des mesures correctives étaient imposées et sont soumises à l'examen du Groupe spécial.⁷⁴²

7.262 Les Communautés européennes répondent que les États-Unis donnent deux réponses contradictoires à la question de savoir en quoi consistent les "produits importés" ou les "importations en cause". Dans un premier temps, les États-Unis reconnaissent avec franchise que l'USITC n'a pas identifié le produit importé spécifique visé et nie l'existence d'une telle obligation juridique. Les États-Unis essaient ensuite de faire admettre la définition de la branche de production nationale donnée par l'USITC comme étant l'identification du produit importé spécifique.⁷⁴³ Les Communautés européennes font également remarquer que le terme "concordance" est inexact dans ce contexte. Ce que l'USITC a fait pour identifier les produits importés est, en fait, un "clonage" de la définition de la branche de production nationale à laquelle elle a ensuite collé l'étiquette "produit importé". L'approche des États-Unis consiste à mettre la charrue avant les bœufs, ce qui est contraire au continuum logique prévu par l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.⁷⁴⁴ D'après les Communautés européennes, les États-Unis eux-mêmes reconnaissent qu'en "clonant" les groupes de produits similaires nationaux et en les appelant "produit importé", ils n'avaient pas établi que tous les éléments du groupe de produits nationaux étaient similaires à tous les éléments du groupe de produits importés.⁷⁴⁵ En particulier, les Communautés européennes affirment que les États-Unis ont admis que, par exemple, les brames importées et les produits nationaux en acier traité contre la corrosion (autrement dit) revêtus sont tous deux des éléments d'un seul produit similaire, à savoir les CPLPAC.⁷⁴⁶ Les États-Unis ont en outre concédé que "les articles pris isolément à chaque bout du continuum peuvent être moins semblables entre eux que ceux qui sont au milieu du continuum".^{747 748}

⁷³⁹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 218 et 259.

⁷⁴⁰ Première communication écrite de la Suisse, paragraphe 199.

⁷⁴¹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 21 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond, paragraphe 40.

⁷⁴² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 114.

⁷⁴³ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 92.

⁷⁴⁴ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 106.

⁷⁴⁵ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 1 posée par le Japon, paragraphe 19.

⁷⁴⁶ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 1 posée par le Japon, paragraphe 19.

⁷⁴⁷ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 1 posée par le Japon, paragraphe 19.

⁷⁴⁸ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 132.

4. Argumentation spécifique aux mesures

a) Les CPLPAC

i) *Regroupement*

7.263 Le Brésil fait observer que les États-Unis ont enquêté sur la question de savoir si les importations de CPLPAC avaient augmenté et causaient un dommage grave à la branche de production nationale des CPLPAC. D'après le Brésil, les déterminations des États-Unis concernant l'accroissement des importations, l'existence d'un dommage grave et l'existence d'un lien réel et substantiel de causalité entre le dommage grave et l'accroissement des importations étaient fondées sur un seul CPLPAC importé et sur une seule branche de production nationale de CPLPAC.⁷⁴⁹ Cependant, les CPLPAC constituent de multiples produits importés produits par des branches de production américaines de multiples produits similaires distincts et distinguables.⁷⁵⁰ Les Communautés européennes et la Chine font valoir qu'en rassemblant artificiellement les brames, les tôles, les produits laminés à chaud, les produits laminés à froid et les produits revêtus sous la dénomination CPLPAC, l'USITC a essayé de masquer une diminution considérable des importations de tôles sur toute la période visée par l'enquête.⁷⁵¹

7.264 Le Japon fait valoir que, dans le cas des CPLPAC, les États-Unis ont en substance décidé que les brames étaient similaires aux produits en acier traités contre la corrosion et ont ainsi fait un regroupement inapproprié et trop large.⁷⁵² D'après le Japon, les États-Unis n'ont à l'évidence pas satisfait à la prescription concernant le produit similaire lorsqu'ils ont associé, entre autres, les brames et les produits en acier traités contre la corrosion. Le Japon fait valoir que ces produits ne sont tout simplement pas similaires entre eux; et qu'ils ne sont pas non plus similaires aux tôles, aux produits en acier laminés à chaud et laminés à froid auxquels ils ont été associés. Les perceptions des consommateurs, par exemple, montrent une ligne de démarcation nette entre les produits laminés à chaud, les produits laminés à froid et les produits revêtus, mieux qu'entre les lignes tarifaires dans lesquelles figurent chacun de ces trois produits. Cela est démontré par les documents publiés par la branche de production dans lesquels figurent les prix de ces produits ventilés.⁷⁵³ Aussi, le Japon fait-il valoir, l'USITC elle-même a collecté des données en se fondant sur ces descriptions.^{754 755}

7.265 Le Japon ajoute que la remarque globale des plaignants au sujet du regroupement des CPLPAC par l'USITC est que ce regroupement ne représente pas un ensemble de produits logiquement comparables entre eux. L'incidence des importations sur la branche de production nationale des CPLPAC ne peut pas être évaluée car les divers éléments qui constituent ces importations ne sont pas similaires entre eux et ne sont pas en concurrence les uns avec les autres. Le fait de les regrouper conduit à ce que l'Organe d'appel a dit, dans l'affaire *États-Unis – Viande*

⁷⁴⁹ Deuxième communication écrite du Brésil, paragraphe 11.

⁷⁵⁰ Deuxième communication écrite du Brésil, paragraphe 12.

⁷⁵¹ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 169; première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 216.

⁷⁵² Réponse écrite du Japon à la question n° 33 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁵³ *PURCHASING MAGAZINE* (10 octobre 2002) page 9; *METAL BULLETIN* (7 Octobre 2002) (*METAL BULLETIN'S* appraisal of prices for US steel); et American Iron and Steel Institute, Shipments of Steel Mill Products (Carbon) (août 2002); Nucor Pricing Sheets (21 octobre 1999) (pièce n° 1 du Japon).

⁷⁵⁴ Rapport de l'USITC; voir aussi les questionnaires remis par l'USITC dans la présente affaire; ils peuvent être consultés à l'adresse suivante: <http://info.usitc.gov> (extrait figurant dans la pièce n° 2 du Japon).

⁷⁵⁵ Réponse écrite du Japon à la question n° 20 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

d'agneau, qu'il ne fallait pas faire – à savoir, imposer une mesure de sauvegarde qui ait pour effet de protéger une branche de production ne fabriquant pas des produits similaires ou directement concurrents.⁷⁵⁶

7.266 La Corée fait observer que les importations de CPLPAC, par exemple, ne sont pas un produit particulier mais plutôt plusieurs produits. Ils n'ont en commun qu'une similarité physique élémentaire, due à des points communs dans le procédé de production – ils sont laminés plats, en acier et souvent produits dans des installations intégrées. En traitant toutes les importations de CPLPAC comme un seul produit similaire, l'USITC a déterminé que tous les CPLPAC nationaux étaient semblables en termes de propriétés physiques, d'utilisations, de procédés de production et de circuits de commercialisation au motif que chaque "type" (autrement dit, produit similaire) de CPLPAC nationaux coïncidait partiellement avec le même "type" de produit importé. Ce type de raisonnement circulaire a pour effet d'élargir le produit similaire simplement pour qu'il cadre avec le champ des importations identifiées dans la demande, qu'elles soient ou non "similaires", d'une façon incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.⁷⁵⁷

7.267 Le Brésil estime également que lorsque les États-Unis ont regroupé, entre autres, les brames avec les produits en acier traités contre la corrosion, ils ont complètement fait abstraction de toute idée d'une ligne de démarcation fondée sur les propriétés physiques, les utilisations finales, les perceptions des consommateurs ou la position tarifaire. Il semble en effet que les États-Unis aient ignoré les critères qu'ils avaient eux-mêmes définis. Si l'on se fonde sur les perceptions des consommateurs, par exemple, il existe une ligne de démarcation nette au moins entre les produits plats, laminés à chaud, laminés à froid et revêtus, mieux qu'entre les lignes tarifaires dans lesquelles figurent chacun de ces trois produits. Par exemple, les prix ventilés selon ces produits figurent dans les documents publiés par la branche de production.⁷⁵⁸ Aussi le Brésil fait-il valoir que l'USITC elle-même a collecté des données en se fondant sur ces descriptions.⁷⁵⁹ Si les listes tarifaires ont tendance à regrouper ces produits (bien que ce soit avec de multiples lignes tarifaires), une subdivision de la branche de production, à des fins commerciales, semblerait être un critère plus convaincant.⁷⁶⁰ L'incidence des importations sur la branche de production nationale des CPLPAC ne peut être évaluée car les divers produits qui constituent ces importations ne sont pas similaires entre eux et ne sont pas en concurrence directe les uns avec les autres. Par exemple, les brames sont importées exclusivement par les aciéries américaines produisant des CPLPAC laminés finis en aval. On peut supposer que ces importations profitent à ces usines et ont un effet totalement différent sur la branche de production nationale, par rapport, par exemple, aux importations de produits plats laminés à chaud.⁷⁶¹

⁷⁵⁶ Réponse écrite du Japon à la question n° 137 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁵⁷ Première communication écrite de la Corée, paragraphes 23 et 24.

⁷⁵⁸ Cours des transactions publié dans le Purchasing Magazine (pièce n° 65 des coplaignants); ou statistiques des États-Unis concernant les importations d'acier, regroupées par catégories de produits (un exemple de ces données figure à l'adresse suivante: <http://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2002pr/09/steel/steel1cp.pdf>). (Le Brésil fait observer que les regroupements des statistiques américaines sont les mêmes que ceux utilisés par l'Institut américain du fer et de l'acier (American Iron and Steel Institute) pour suivre l'évolution des importations et des expéditions nationales.)

⁷⁵⁹ *Certain Steel Products*, Inv. No. TA-201-73, USITC Pub. 3479 (décembre 2001) (ci-après dénommé "rapport de l'USITC"), questionnaire pour les acheteurs, page 3 (ce document peut être consulté à l'adresse suivante: [http://info.usitc.gov/OINV/INVEST/OINVINVEST.NSF/0a915ada53e192cd8525661a0073de7d/f26c82f49f2bd14685256a84004ee7d1/\\$FILE/Purchaser-carbon+flat.PDF](http://info.usitc.gov/OINV/INVEST/OINVINVEST.NSF/0a915ada53e192cd8525661a0073de7d/f26c82f49f2bd14685256a84004ee7d1/$FILE/Purchaser-carbon+flat.PDF)).

⁷⁶⁰ Réponse écrite du Brésil aux questions n° 19 et 20 posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁶¹ Réponse écrite du Brésil à la question n° 137 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

7.268 Les Communautés européennes disent que le rapport de l'USITC ne fournit pas de données sur l'agrégation artificielle du produit CPLPAC. Il n'y a pas de tableaux concernant l'accroissement des importations, la capacité, la production et les résultats financiers de la branche de production nationale pour ce groupement de produits, mais uniquement des tableaux concernant les produits pris isolément (et un tableau concernant les sept produits du groupement plus large des CPLPAC).⁷⁶² La Nouvelle-Zélande ajoute que plusieurs produits importés disparates ont été regroupés et dénommés "le produit importé" CPLPAC, malgré le fait que l'USITC avait elle-même déterminé qu'il devait y avoir cinq produits distincts aux fins de la compilation et de l'analyse de certaines données.⁷⁶³

7.269 Les États-Unis soutiennent que, contrairement aux allégations des Communautés européennes⁷⁶⁴, l'USITC a manifestement examiné les données concernant la branche de production nationale définie comme constituée des producteurs de CPLPAC. L'USITC s'est reportée à plusieurs reprises à des tableaux, tels que le tableau FLAT-ALT-7, dans l'avis qu'elle a formulé dans son rapport. Bon nombre de ces tableaux n'ont pas été incorporés dans le rapport publié par l'USITC, mais ont été rendus publics ultérieurement, bien qu'il ressorte clairement des renvois figurant dans le rapport de l'USITC qu'ils ont été pris en considération.⁷⁶⁵

ii) *Marché et prix des CPLPAC*

7.270 La Nouvelle-Zélande fait observer que l'USITC a identifié les importations en cause comme étant celles qui correspondaient aux produits nationaux, eux-mêmes identifiés par rapport aux branches de production qui les produisaient.⁷⁶⁶ Au lieu de déterminer la branche de production nationale par rapport aux producteurs du produit "similaire" au produit importé, l'USITC a déterminé le produit importé par rapport à ce qu'elle estimait être les produits de la branche de production nationale des États-Unis.⁷⁶⁷ La gamme de produits divers inclus dans les CPLPAC sert à souligner que les paramètres du marché n'ont pas été utilisés pour faire une distinction entre les différents produits. Il en résulte que les CPLPAC ne représentent pas "un seul marché authentique".⁷⁶⁸

7.271 Le Brésil fait valoir qu'il n'y a pas de marché des CPLPAC. En revanche, il y a manifestement des marchés distincts pour les brames, les tôles et les produits en acier laminés à chaud, laminés à froid et traités contre la corrosion. Ce sont les catégories communément utilisées dans la branche de production.⁷⁶⁹ La branche de production elle-même ne reconnaît pas l'existence d'une catégorie CPLPAC. S'il y a parfois des discussions au sujet des "feuilles" ou des "produits plats", ces produits ne comprennent jamais les brames. En outre, la branche de production fait une distinction entre les tôles, les produits en acier laminés à chaud, les produits laminés à froid et les produits traités contre la corrosion à des fins de tarification, les prix de tous ces produits découlant d'un prix de base applicable pour chacun des produits plats finis pris isolément (par exemple, une liste des prix distincte sur laquelle figurent un prix de base et des suppléments distincts applicables à

⁷⁶² Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 215.

⁷⁶³ Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 19 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁶⁴ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 215.

⁷⁶⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 141.

⁷⁶⁶ Réponse écrite des États-Unis aux questions posées par le Groupe spécial aux parties, le 12 novembre 2002, paragraphe 267.

⁷⁶⁷ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.31.

⁷⁶⁸ Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 141 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁶⁹ Réponse écrite du Brésil à la question n° 141 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

chacun des ces quatre produits).⁷⁷⁰ Enfin, les organismes commerciaux de cette branche utilisent généralement des catégories distinctes pour les produits laminés à chaud, laminés à froid, traités contre la corrosion et les tôles dans leurs rapports concernant la production, les expéditions et les importations, ce qui indique que la branche de production elle-même reconnaît une démarcation nette entre ces produits.⁷⁷¹ Le Brésil pense que le fait que la branche de production elle-même reconnaît des catégories distinctes d'un produit montre *prima facie* que les CPLPAC ne constituent ni un produit, ni un produit similaire.⁷⁷²

7.272 Le Japon et la Corée relèvent que le prix des CPLPAC est quelque chose qui n'existe pas.⁷⁷³ Au lieu de cela, il y a des prix distincts pour chacun des produits distincts de la catégorie des CPLPAC faisant l'objet de l'enquête. De fait, l'USITC l'a reconnu puisqu'elle n'a pas demandé de données concernant les prix des CPLPAC, mais ceux des produits laminés à chaud, des produits laminés à froid, etc. Les États-Unis n'ont jamais fait valoir que les produits en acier laminés à chaud "[étaient] en concurrence" avec les produits en acier traités contre la corrosion.⁷⁷⁴

7.273 Les États-Unis affirment que l'USITC a utilisé les facteurs dont elle se sert traditionnellement pour déterminer qu'il n'y avait pas de ligne de démarcation nette entre les types de CPLPAC et pour les définir comme un seul produit similaire correspondant à un seul produit importé. L'USITC a constaté que les CPLPAC, à divers stades de la transformation, avaient certaines propriétés physiques élémentaires en commun, étaient liés entre eux, avaient des utilisations finales communes, étaient généralement distribués via les mêmes circuits de commercialisation et étaient pour l'essentiel fabriqués selon les mêmes procédés de production (au moins aux stades initiaux).⁷⁷⁵ Un fait important pour l'USITC au moment de définir ce produit similaire était qu'à un stade du processus, les CPLPAC étaient généralement le produit de charge du stade de transformation suivant.^{776 777} En déterminant qu'il n'y avait pas de ligne de démarcation nette entre les brames et les autres CPLPAC, l'USITC a reconnu que les brames étaient destinées à la production des produits en acier au stade de transformation suivant, à savoir les produits en acier laminés à chaud.⁷⁷⁸ En outre, les brames ont des propriétés métallurgiques en commun avec les CPLPAC.⁷⁷⁹

⁷⁷⁰ Liste des prix de Nucor jointe en annexe aux réponses écrites du Brésil aux questions posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁷¹ Shipments of Steel Mill Products – Carbon, American Iron and Steel Institute Statistical Release 10C, constituant la pièce n° 1 du Japon figurant dans les réponses écrites du Japon aux questions posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond; statistiques des États-Unis concernant les importations d'acier, regroupées par catégories de produits (un exemple de ces données figure à l'adresse suivante: <http://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2002pr/09/steel/steel1cp.pdf>) (permettant de suivre l'évolution de catégories pratiquement identiques à celles figurant dans le document American Iron and Steel Institute Statistical Release).

⁷⁷² Deuxième communication écrite du Brésil, paragraphe 12.

⁷⁷³ Réponse écrite du Japon à la question n° 138 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁷⁴ Réponse écrite de la Corée à la question n° 141 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁷⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 116 à 142; rapport de l'USITC, pages 36 à 45.

⁷⁷⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 119 à 121, 127 et 140; rapport de l'USITC, pages 37 à 42.

⁷⁷⁷ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 26 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁷⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 119 à 121; rapport de l'USITC, pages 37 à 40.

⁷⁷⁹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 29 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

7.274 D'après le Japon, il importe peu que les procédés de production soient les mêmes "au moins aux stades initiaux", comme le font valoir les États-Unis. Comme le révèle la comparaison entre les agneaux vivants et la viande d'agneau, des procédés ultérieurs peuvent donner naissance à des produits distinguables en termes de caractéristiques physiques, d'utilisation finale et/ou de perceptions des consommateurs.⁷⁸⁰

iii) *Mesure corrective différente pour les brames*

7.275 De l'avis des Communautés européennes, l'application d'une mesure corrective différente aux brames confirme qu'il n'y a pas de "produit" tel que les CPLPAC, comprenant les brames. La possibilité d'appliquer distinctement les deux mesures correctives prévues dans la Proclamation n° 7529 (une pour les brames et une autre pour le reste des CPLPAC) repose sur le fait que les autorités compétentes peuvent identifier et distinguer les "brames" des autres produits en acier regroupés sous la dénomination CPLPAC.⁷⁸¹ La Norvège admet qu'il est toujours possible de réduire un produit à un autre sous-produit (par exemple dans le cas des stylos rouges par opposition aux stylos bleus), mais affirme que l'application d'une mesure corrective différente indique clairement que le "produit" (les CPLPAC) n'était pas suffisamment défini.⁷⁸²

7.276 D'après le Japon, si des produits sont similaires entre eux, la dynamique de concurrence qu'il y a entre eux devrait, par définition, être la même, ce qui exigerait la même mesure corrective en réaction à un seul niveau de dommage. Le fait que le Président s'est senti obligé d'appliquer un contingent tarifaire aux brames et un droit élevé aux autres produits relevant du regroupement des CPLPAC démontre qu'il y a des dynamiques de concurrence différentes en jeu entre les brames et les produits plats finis.⁷⁸³ La Corée fait aussi valoir que le "produit" satisfaisant aux conditions de l'article 2:1 et 2:2 est le même "produit" qui peut être visé par une mesure. La décision d'appliquer une mesure corrective différente pour les brames revient à reconnaître que les conditions de concurrence, y compris l'offre et la demande, pour les brames sont différentes des conditions de concurrence pour les autres produits traités par l'USITC comme constituant le même produit similaire. Il s'agit apparemment d'une reconnaissance *de facto* par les États-Unis du fait que les brames sont en réalité un produit similaire différent des autres CPLPAC, parce qu'elles répondent à des conditions de demande très différentes.⁷⁸⁴

7.277 De même, la Norvège fait valoir qu'il ne peut y avoir diverses mesures qui visent le même produit. L'application d'une mesure corrective différente est encore une indication supplémentaire du fait que les brames (qui peuvent d'ailleurs constituer un produit distinct ou beaucoup plus) sont distinctes des autres produits relevant d'un groupement ou groupe. Le fait que les États-Unis puissent facilement identifier les "brames" comme quelque chose de différent des autres produits dudit groupe et, par conséquent, imposer une mesure corrective différente en est la preuve.⁷⁸⁵

⁷⁸⁰ Réponse écrite du Japon à la question n° 13 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁷⁸¹ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 22 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁸² Réponse écrite de la Norvège à la question n° 22 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁸³ Réponse écrite du Japon à la question n° 22 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁸⁴ Réponse écrite de la Corée à la question n° 22 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁸⁵ Réponse écrite de la Norvège à la question n° 22 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

7.278 Le Brésil se demande également pourquoi il est nécessaire d'avoir une mesure corrective différente pour une sous-catégorie des produits relevant de la catégorie des produits similaires s'ils sont tous en concurrence les uns avec les autres. On peut supposer que si les brames sont en concurrence directe avec les tôles, les CPLPAC laminés à chaud, laminés à froid et traités contre la corrosion, la mesure corrective nécessaire pour éliminer le dommage causé par les importations de brames n'est pas différente de celle qui est nécessaire pour éliminer le dommage causé par les importations de ces produits d'aval. Le fait qu'une mesure corrective différente soit nécessaire pour les brames démontre que les produits relevant du regroupement ne sont pas similaires entre eux, ne sont pas directement en concurrence les uns par rapport aux autres et ne devraient pas être regroupés. Il y a des dynamiques de concurrence différentes en jeu pour les brames et les produits plats finis, ce qui signifie qu'ils ne peuvent faire partie du même produit similaire.⁷⁸⁶

7.279 La Nouvelle-Zélande fait observer que l'USITC a traité les brames comme inséparables des CPLPAC pour toutes les déterminations, sauf pour la mesure corrective. Ainsi, il a été constaté que l'accroissement des importations de CPLPAC avait causé un dommage grave à la branche de production nationale du produit similaire concurrent, à savoir les CPLPAC. Logiquement, la même mesure corrective devrait dès lors s'appliquer à l'ensemble du produit importé.⁷⁸⁷

7.280 Eu égard à la mesure corrective appliquée aux brames, les États-Unis affirment que l'Accord sur les sauvegardes permet l'application d'une mesure de sauvegarde à des niveaux différents à des articles différents visés par ladite mesure et même la non-application intégrale de cette mesure à certains articles.⁷⁸⁸

b) Produits étamés ou chromés

7.281 La Norvège considère qu'il y a six grandes catégories de produits étamés ou chromés, ainsi que des sous-catégories spécifiées et des utilisations finales très spécifiques. À cet égard, la Norvège se réfère à l'explication figurant dans le rapport de l'USITC au sujet des produits étamés ou chromés.⁷⁸⁹ La Norvège fait remarquer que l'épaisseur et les surfaces varient aussi énormément en fonction de l'utilisation finale du produit.⁷⁹⁰ La Norvège ajoute que l'on peut facilement faire des distinctions entre les différents produits et que l'on peut trouver des exemples des différents produits compris dans ce groupement de produits dans les exclusions ultérieures faites par l'USTR, lesquelles ont exclu dix produits étamés ou chromés différents des mesures de sauvegarde le 22 août 2002.^{791 792}

⁷⁸⁶ Réponse écrite du Brésil à la question n° 22 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁸⁷ Réponse de la Nouvelle-Zélande à la question n° 22 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁸⁸ Réponse écrite des États-Unis aux questions n° 22 à 29 posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁸⁹ Rapport de l'USITC, volume II, page FLAT-4.

⁷⁹⁰ Première communication écrite de la Norvège, note de bas de page 216; réponse de la Norvège à la question n° 34 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁹¹ USTR: "Liste des produits additionnels devant être exclus des mesures de sauvegarde au titre de l'article 201, telle qu'établie dans la Proclamation présidentielle n° 7529, du 5 mars 2002", datée du 22 août 2002. (Cette liste peut être consultée sur le site Internet de l'USTR, à l'adresse suivante: www.ustr.gov) (pièce n° 92 des coplaignants). Cette liste montre que dix produits étamés ou chromés différents, avec des spécifications particulières, sont exclus.

⁷⁹² Réponse écrite de la Norvège à la question n° 34 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

7.282 Le Brésil pense que l'USITC avait une base lui permettant de conclure que les produits étamés ou chromés constituent un seul produit importé et que la branche de production nationale du produit similaire est la branche de production de tous les produits étamés ou chromés.⁷⁹³

7.283 Les États-Unis soutiennent que les produits étamés ou chromés consistent en une grande variété de produits laminés plats en acier au carbone ou en aciers alliés, plaqués ou étamés ou revêtus d'oxydes de chrome ou de chrome et oxydes de chrome.⁷⁹⁴ Certains plaignants accepteraient de définir les produits étamés ou chromés comme un seul produit similaire et d'autres, comme la Norvège, semblent suggérer que les produits étamés ou chromés auraient dû être définis d'une façon beaucoup plus étroite comme de nombreux produits similaires visés par certaines demandes d'exclusion de produits.^{795 796} Les produits étamés ou chromés sont faits d'acier laminé à froid revêtu d'étain ou de chrome ou d'oxydes de chrome. Le produit similaire, "produit étamé ou chromé", consiste en un continuum de produits étamés ou revêtus de chrome qui, conformément à la plupart des définitions de "produits similaires", comprend un éventail de dimensions, de revêtements, de qualités, etc. variables. Quatre commissaires ont constaté que les produits étamés du continuum avaient en commun des propriétés ou caractéristiques physiques, des utilisations, des procédés de fabrication et des circuits de commercialisation semblables.^{797 798}

c) ABJT

7.284 Les Communautés européennes font en outre valoir que l'absence de définitions précises des produits importés visés entache toutes les constatations de l'USITC concernant l'accroissement des importations, l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité, comme l'illustre l'exemple des "accessoires en acier au carbone ou en aciers alliés". L'USITC elle-même a reconnu que cette catégorie "[renfermait] une gamme de *produits*", ou divers "*produits* de raccordement de tuyauterie".⁷⁹⁹ L'inflation artificielle de ce groupement de produits a fondamentalement dénaturé l'analyse concernant l'accroissement des importations et le lien de causalité et a conduit à l'application de mesures de sauvegarde à un large "assortiment de produits" bien que l'USITC n'ait établi un effet de sous-cotation du prix que pour un produit très spécifique qui représente environ 1 pour cent de l'ensemble des importations, à savoir: "les accessoires de tuyauterie à souder bout à bout en acier au carbone, d'un diamètre nominal de 6 pouces, coude de 90 degrés, grand rayon, poids standard, norme ASTM A-234, nuance WPB ou spécification équivalente".⁸⁰⁰ Les Communautés européennes font en outre valoir que le groupement de produits désignés comme "accessoires en acier au carbone ou en aciers alliés" n'est même pas similaire ou directement concurrent (les arguments pertinents sont résumés à la section E.7 d)). Les Communautés européennes font remarquer que les États-Unis n'ont pas répondu à l'allégation spécifique selon laquelle les produits groupés sous la dénomination "ABJT" n'étaient même pas similaires entre eux. Par conséquent, il devrait être constaté que toutes les déterminations fondées sur ce produit importé sont incompatibles avec l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

⁷⁹³ Réponse écrite du Brésil à la question n° 34 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁹⁴ Rapport de l'USITC, page FLAT-4.

⁷⁹⁵ Première communication écrite de la Norvège, paragraphe 223.

⁷⁹⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 104.

⁷⁹⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 143 et 144; rapport de l'USITC, pages 48 et 49.

⁷⁹⁸ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 27 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁷⁹⁹ Rapport de l'USITC, volume I, pages 175 et 179.

⁸⁰⁰ Rapport de l'USITC, volume II, page TUBULAR-59, tableau TUBULAR-61.

E. DÉFINITION DE LA BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE DE PRODUITS SIMILAIRES OU DIRECTEMENT CONCURRENTS PAR RAPPORT AU PRODUIT IMPORTÉ

1. Introduction

7.285 Les Communautés européennes, le Japon, la Norvège et les autres plaignants allèguent que les États-Unis ont agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre des articles 2:1 et 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes lorsqu'ils ont défini la "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents". Le Japon ajoute que les États-Unis ont en outre agi en violation des articles X:3 a) et XIX:1 du GATT de 1994.⁸⁰¹ Comme moyen de défense, les États-Unis soutiennent que les plaignants n'ont établi aucune base permettant au Groupe spécial de conclure que l'une quelconque des déterminations du produit similaire faites par l'USITC est incompatible avec les articles 2:1 et 4:1 de l'Accord sur les sauvegardes ou avec les articles X:3 a) et XIX:1 du GATT de 1994.⁸⁰²

7.286 Les États-Unis soutiennent que l'approche de l'USITC concernant la définition du produit similaire est compatible avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes.⁸⁰³ L'USITC a défini 27 produits similaires distincts qui correspondent aux importations visées. Dix de ces définitions correspondent à des importations visées à l'égard desquelles des mesures correctives commerciales ont été imposées et sont soumises à l'examen du présent groupe spécial.⁸⁰⁴ L'USITC a examiné les éléments de preuve versés au dossier à la lumière de facteurs établis de longue date et elle a cherché à déterminer s'il existait des lignes de démarcation nettes entre les divers types de produits en acier nationaux correspondant aux produits en acier importés visés par l'enquête en question. La méthode utilisée par l'USITC était impartiale et objective. Les définitions du produit similaire établies par l'USITC étaient adéquates et motivées, et des explications raisonnables ont été fournies, conformément aux obligations incombant aux États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes.⁸⁰⁵ Les déterminations des produits similaires faites par l'USITC étaient pleinement justifiées au regard des faits particuliers concernant chacun des produits en question, et les explications fournies par l'USITC sur son analyse étaient adéquates et raisonnables pour chaque détermination du produit similaire.⁸⁰⁶

2. Définition/identification du "produit similaire"

a) Indications pour établir une définition

7.287 Les Communautés européennes, le Japon, la Corée, la Chine, la Suisse et la Norvège estiment que le critère appliqué par l'Organe d'appel, selon lequel "en interprétant les conditions préalables régissant l'adoption de mesures [de sauvegarde], il faut prendre en considération leur caractère exceptionnel", devrait servir d'indication pour l'interprétation du concept de "produit similaire". Le but d'une détermination en matière de sauvegardes n'est pas, ainsi que le laisse entendre l'USITC, de fournir à une branche de production affectée la plus grande protection possible. L'Organe d'appel a clairement indiqué que ce n'était que dans "une situation d'urgence exceptionnelle" qu'il pouvait être

⁸⁰¹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 222; première communication écrite du Japon, paragraphes 78 à 82; et première communication écrite de la Norvège, paragraphe 213. Pour les examens détaillés de la violation de l'article X:3 a) du GATT de 1994, voir, *infra* section VII.O.2.

⁸⁰² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 63.

⁸⁰³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 96.

⁸⁰⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 64 et 114.

⁸⁰⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 115.

⁸⁰⁶ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 30.

recouru à des mesures de sauvegarde. Ce but exige que la branche de production nationale soit définie avec suffisamment de précision pour que puisse être effectuée une analyse significative de toutes les conditions imposées par l'Accord sur les sauvegardes.⁸⁰⁷

7.288 Selon les Communautés européennes, le Japon, la Suisse, la Nouvelle-Zélande et le Brésil, il en découle notamment qu'il ne suffit pas qu'un seul produit national inclus dans un groupe de produits nationaux soit similaire ou directement concurrent par rapport à un produit importé, peu importe qu'il ait été défini au sens large ou au sens étroit. Les autorités compétentes doivent établir que toutes les composantes du groupe de produits nationaux sont similaires ou directement concurrentes par rapport à tous les produits importés particuliers ou à toutes les composantes du groupe de produits importés. Le Japon fait valoir qu'en l'absence de concurrence entre le produit importé et le produit national, il n'est pas fondé de constater l'existence d'un produit similaire.⁸⁰⁸ La Nouvelle-Zélande ajoute que cela signifie qu'il y aura similarité entre chacun des produits à l'intérieur de chaque groupe de produits, et elle insiste sur le fait qu'une autorité compétente ne peut regrouper plusieurs produits importés non similaires, puis grouper les mêmes produits nationaux non similaires et alléguer qu'elle a satisfait au critère du "produit similaire" énoncé à l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes.⁸⁰⁹

7.289 Le Brésil fait valoir que dans son analyse des produits CPLPAC, l'USITC a en l'espèce seulement cherché à analyser les produits "similaires" et qu'elle ne s'est pas intéressée aux produits "directement concurrents". Dans d'autres contextes et au titre d'autres accords, l'Organe d'appel avait constaté que si une branche de production était définie en fonction des produits "similaires" qu'elle produisait, la définition devait être plus étroite que si la branche de production était définie en fonction du concept plus large des produits "directement concurrents".⁸¹⁰

7.290 Les États-Unis font valoir que ni la justification selon laquelle les sauvegardes sont une exception à d'autres obligations ni les assertions faites dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* n'exigent que les produits similaires soient définis au sens étroit ainsi que le soutiennent les plaignants.⁸¹¹ Premièrement, dans la mesure où l'Accord sur les sauvegardes constitue une exception, cet aspect est déjà couvert dans le texte dudit accord. Les Membres ne sont ni tenus de modifier l'équilibre des droits et obligations reproduit dans l'Accord ni autorisés à le faire en ajoutant une règle d'interprétation non énoncée du libellé négocié. En outre, les États-Unis estiment que ces arguments ne tiennent pas compte des faits de l'enquête en question, qui sont très différents de ceux de l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*. En l'espèce, les définitions du produit similaire et de la branche de production nationale correspondent exactement aux importations visées par l'enquête. Par conséquent, les effets des importations sur des producteurs nationaux de marchandises qui ne sont pas

⁸⁰⁷ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 197 et 198; première communication écrite du Japon, paragraphes 95 et 96; deuxième communication écrite du Japon, paragraphe 27; première communication écrite de la Corée, paragraphe 27; première communication écrite de la Chine, paragraphes 148 et 149; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 183 et 184; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 188.

⁸⁰⁸ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 200; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 186; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.48; première communication écrite du Brésil, paragraphes 88 et 89; première communication écrite du Japon, paragraphes 78 et 79.

⁸⁰⁹ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 3.28 et 3.21.

⁸¹⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphe 91; rapport de l'Organe d'appel, *Japon – Boissons alcooliques II*, page 21; et *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 88, note de bas de page 50 (où ce principe est implicitement reconnu).

⁸¹¹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 197 à 199; première communication écrite de la Corée, paragraphes 27 et 28; première communication écrite du Japon, paragraphes 88 et 95.

définies comme des produits similaires ne sont pas en cause. Il semble que les arguments des plaignants concernent davantage l'éventail de produits visés par l'enquête que l'approche du produit similaire utilisée par l'USITC.⁸¹²

- b) Pertinence de la définition du produit similaire au titre d'autres Accords de l'OMC et de la jurisprudence existante du GATT/de l'OMC

7.291 La Norvège fait valoir qu'à la lumière du caractère exceptionnel des mesures, et du fait qu'à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, la notion de "similaire" est associée à l'expression "ou directement concurrents", la "similarité" au titre de l'Accord sur les sauvegardes doit être interprétée dans un sens au moins aussi étroit qu'au titre de l'article III:2 du GATT de 1994.^{813 814} La Nouvelle-Zélande fait aussi observer que dans l'Accord sur les sauvegardes, l'expression "produit similaire" est juxtaposée à l'expression "directement concurrent" et qu'elle doit donc être interprétée dans son sens étroit, de façon à ne pas empiéter sur des situations qu'il serait plus approprié de considérer comme concernant des produits "directement concurrents".⁸¹⁵

7.292 La Corée, le Japon et le Brésil font valoir qu'ainsi que l'a constaté le Groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, il n'y a aucune raison de donner à l'expression "produit similaire" figurant dans l'Accord sur les sauvegardes une interprétation différente de sa définition dans les accords régissant les mesures antidumping ou compensatoires.^{816 817} La Corée et la Nouvelle-Zélande estiment aussi que les accords antidumping et SMC sont utiles pour interpréter l'expression "produit similaire" figurant dans l'Accord sur les sauvegardes parce que "les définitions que les trois Accords donnent de la branche de production d'un produit *similaire* sont pour l'essentiel identiques".^{818 819}

7.293 Les États-Unis font observer que les thèses avancées par les plaignants à l'appui de l'emploi de définitions appropriées du produit similaire vont des définitions de produits utilisées dans le cadre de l'application de mesures correctives commerciales en vertu d'autres législations aux classifications tarifaires (612 classifications en tout), en passant par des désignations de produits figurant dans des demandes d'exclusion de produits. Loin de parvenir à un accord universel, certains plaignants proposent même des définitions différentes du même article pour des fins différentes, en se fondant sur la question en litige et le résultat qu'ils recherchent.⁸²⁰

7.294 Les États-Unis font valoir que le présent différend donne pour la première fois à un groupe spécial l'occasion d'examiner de manière exhaustive l'interprétation et l'application de l'expression "produits similaires" dans le contexte de l'Accord sur les sauvegardes. L'Organe d'appel a constaté

⁸¹² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 99.

⁸¹³ Assertions de l'Organe d'appel au sujet des deux concepts énoncés à l'article III:2 du GATT dans son rapport *Japon – Boissons alcooliques II*, pages 20 à 24.

⁸¹⁴ Première communication écrite de la Norvège, paragraphe 188.

⁸¹⁵ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 4.38 et 4.41.

⁸¹⁶ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 7.75 ("Un autre élément du contexte pertinent pour interpréter la définition de la "branche de production nationale" figurant à l'article 4:1 c) de l'Accord SG sont les dispositions parallèles des Accords de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires et sur les mesures antidumping".)

⁸¹⁷ Première communication écrite du Brésil, paragraphes 88 et 89; deuxième communication écrite de la Corée, paragraphe 35; première communication écrite du Japon, paragraphes 89 à 94.

⁸¹⁸ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 7.75 (italique dans l'original).

⁸¹⁹ Première communication écrite de la Corée, paragraphe 30; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 4.42 et 4.43.

⁸²⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 103.

que l'expression "produits similaires" "doit être interprétée à la lumière du contexte, ainsi que de l'objet et du but, de la disposition en question, et à la lumière de l'objet et du but de l'accord visé dans lequel figure cette disposition".⁸²¹ L'expression "produits similaires ou directement concurrents", ou plus précisément l'expression "produits similaires", n'est pas définie dans l'Accord sur les sauvegardes ni dans le GATT de 1994, et elle n'a pas non plus été en cause dans les procédures de règlement des différends portant sur l'Accord sur les sauvegardes. Chaque fois que l'expression "produits similaires" a été examinée dans le cadre d'autres procédures de règlement des différends du GATT ou de l'OMC, elle l'a été dans le contexte des dispositions du GATT de 1994, ou d'autres accords visés dont les fins étaient distinctes et différentes de celles de l'Accord sur les sauvegardes. Ainsi que l'a dit l'Organe d'appel, l'interprétation de l'expression "produits similaires" dans un contexte ne peut pas être automatiquement transposée à d'autres dispositions ou accords où cette même expression est employée.⁸²² Par exemple, il est clair que l'interprétation de l'expression "produits similaires" dans le contexte des dispositions d'autres accords visés (par exemple, l'article III du GATT de 1994), dont le but est d'éviter le protectionnisme et de protéger l'égalité du rapport de concurrence entre les produits, ne sera pas nécessairement identique, et peut-être pas particulièrement pertinente, à celle de l'Accord sur les sauvegardes qui a le but opposé, à savoir permettre de protéger de façon temporaire une branche de production nationale dans certaines circonstances. Les États-Unis font valoir que le Groupe spécial devrait reconnaître la distinction claire qui existe entre ces buts et rejeter, conformément aux constatations de l'Organe d'appel, les thèses des plaignants qui veulent transposer automatiquement des interprétations données dans un autre contexte à l'Accord sur les sauvegardes.⁸²³

7.295 Les États-Unis font aussi observer qu'en ce qui concerne le contexte de l'Accord sur les sauvegardes, il n'a pas été établi dans d'autres procédures de règlement des différends du GATT de 1947 ou de l'OMC quels étaient les facteurs qu'il était approprié d'examiner pour déterminer si un produit national était similaire à un produit importé. Bien que des "critères généraux, ou ensembles de caractéristiques pouvant être communes, servent de cadre à l'analyse de la "similarité" de produits particuliers ... [i]l convient de se rappeler que ces critères ne sont que des outils permettant de répertorier et d'examiner les éléments de preuve pertinents".⁸²⁴ En outre, il est clair que l'analyse du produit similaire national au titre de l'Accord sur les sauvegardes devrait impliquer "inévitablement un élément de jugement personnel, discrétionnaire" ... [et] être effectuée au cas par cas".⁸²⁵ Ainsi que l'a dit l'Organe d'appel, "l'adoption d'un cadre particulier pour faciliter l'examen des éléments de preuve n'élimine pas le devoir ni la nécessité d'examiner, dans chaque cas, tous les éléments de preuve pertinents".^{826 827}

7.296 Selon les Communautés européennes, l'Accord sur les sauvegardes renferme des critères permettant de déterminer les "produits similaires ou directement concurrents". Interprétant la disposition analogue dans l'affaire *États-Unis – Fils de coton*, l'Organe d'appel a établi une distinction entre les concepts de produits similaires et de produits directement concurrents aux fins de l'application de mesures de sauvegarde et il a confirmé que le rapport entre des produits similaires était plus étroit qu'entre des produits "directement concurrents".⁸²⁸ Concernant les critères à utiliser pour déterminer la similarité, les Communautés européennes font observer que dans les affaires *Japon*

⁸²¹ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 88.

⁸²² Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, note de bas de page 60, page 38.

⁸²³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 63 à 82.

⁸²⁴ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 102.

⁸²⁵ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 101; voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, pages 22 et 23.

⁸²⁶ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 102.

⁸²⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 65, 83 et 88.

⁸²⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphes 97 et 98.

– *Boissons alcooliques II* et *CE – Amiante*, l'Organe d'appel a confirmé que quelle que soit la ou les dispositions où était employé le terme "similaire", "chacun" des quatre critères définis dans le rapport sur les ajustements fiscaux à la frontière "devrai[en]t être examiné[s]" en tant que cadre⁸²⁹ et que *tous* les éléments de preuve devraient être considérés. Le fait que l'article III:2 du GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes aient des buts différents n'est pas pertinent. Ce qui l'est, c'est que le but du concept de produit similaire est le même dans les deux dispositions, à savoir déterminer si un produit importé concurrence un produit fabriqué dans le pays. Les buts différents des obligations correspondantes peuvent justifier que l'on étire l'accordéon, mais l'accordéon et son clavier sont toujours les mêmes. Selon les Communautés européennes, les États-Unis eux-mêmes sont d'accord pour dire que les critères ci-après sont pertinents pour déterminer la similarité dans une enquête en matière de sauvegardes: "propriétés physiques du produit, son traitement douanier, son procédé de fabrication, ses utilisations". Le seul point de divergence entre les États-Unis et les Communautés européennes à ce sujet concerne la pertinence de la "chaîne continue de production entre un intrant et un produit final".⁸³⁰ Le Japon ajoute que le principal critère appliqué par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* est que l'Accord existe pour empêcher les Membres d'abuser de leur droit de protéger des branches de production nationales.⁸³¹

7.297 La Corée non plus n'est pas d'avis que le but et l'objet de l'Accord sur les sauvegardes sont de protéger des branches de production nationales. Un tel raisonnement appellerait aussi la question fondamentale suivante: "Quelles sont les branches de production nationales qui peuvent être protégées?" L'Accord sur les sauvegardes indique clairement que l'imposition d'une mesure de sauvegarde ne peut se justifier que dans le cas des branches de production nationales du produit similaire.^{832 833} Dans le texte introductif de l'Accord sur les sauvegardes, il est dit qu'il a notamment pour but et objet "la nécessité d'accroître plutôt que de limiter la concurrence". L'intégralité du contexte de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes consiste à prévoir uniquement des exceptions très limitées à l'accroissement de la concurrence des importations provoquée par des concessions accordées dans le cadre de l'OMC.⁸³⁴

i) *Propriétés physiques, utilisations finales, perception des consommateurs et classification tarifaire*

7.298 Les Communautés européennes, la Chine, la Suisse, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et le Brésil font observer qu'un examen de la similarité doit au moins englober l'examen des quatre critères définis dans le rapport sur les ajustements fiscaux à la frontière: i) les propriétés physiques des produits; ii) la mesure dans laquelle les produits peuvent avoir les mêmes utilisations finales ou des utilisations finales semblables; iii) la mesure dans laquelle les consommateurs perçoivent et considèrent les produits comme d'autres moyens de remplir des fonctions particulières pour satisfaire à un désir ou à une demande spécifique; et iv) la classification internationale des produits à des fins tarifaires.⁸³⁵ La Nouvelle-Zélande ajoute que la portée restreinte de l'expression "produit similaire"

⁸²⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 23; rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 109.

⁸³⁰ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 244 à 249.

⁸³¹ Deuxième communication écrite du Japon, paragraphe 27.

⁸³² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 94; rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphe 95.

⁸³³ Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphe 37.

⁸³⁴ Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphe 41.

⁸³⁵ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 202; première communication écrite de la Chine, paragraphe 150; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 188; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 188; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.45; première communication écrite du Brésil, paragraphe 94.

dans l'Accord sur les sauvegardes exige qu'il y ait une forte similitude pour toutes ces caractéristiques.⁸³⁶

7.299 Le Japon affirme que dans le contexte de l'article III du GATT (par exemple dans l'affaire *Japon – Boissons alcooliques II*) l'Organe d'appel a estimé que les facteurs les plus pertinents étaient les propriétés physiques des produits, leurs utilisations finales, les préférences des consommateurs et les classifications tarifaires. Le but de ces facteurs est clair: ils permettent de déterminer si les produits se font concurrence. Ce n'est que si les produits se font concurrence qu'il y a lieu de les regrouper. Sinon, l'analyse à effectuer dans le cadre de l'enquête sur l'existence d'un dommage ainsi que le choix de la mesure corrective appropriée n'ont aucun sens.⁸³⁷

7.300 Les Communautés européennes font valoir que le but du critère "des produits similaires ou directement concurrents" énoncé à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes est de définir la branche de production nationale de manière suffisamment précise pour s'assurer que seuls les producteurs nationaux subissant un dommage grave se voient accorder un répit temporaire pour faciliter l'ajustement.⁸³⁸ Le Brésil, le Japon et la Suisse estiment qu'il n'est pas permis d'appliquer une mesure de sauvegarde à moins que la concurrence des importations ne cause un dommage grave. L'analyse des quatre facteurs développée dans le contexte de l'article III, qui vise à déterminer le degré de concurrence, est donc également applicable dans le contexte des sauvegardes.⁸³⁹ La Norvège fait valoir que la définition des paramètres du "produit similaire ou du produit directement concurrent" vise un but semblable au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes et au titre de l'article III:2 du GATT de 1994: le critère du produit similaire ou directement concurrent est un outil pour analyser le rapport de concurrence entre des produits importés et des produits fabriqués dans le pays.^{840,841}

7.301 La Chine convient que l'interprétation de l'expression "produits similaires" qui est donnée dans le contexte d'un seul accord particulier ne peut pas être automatiquement transposée au contexte d'autres accords.⁸⁴² Elle affirme toutefois que cela peut parfois être le cas et qu'en tout état de cause, de telles interprétations fournissent d'utiles indications.⁸⁴³ La Chine réaffirme donc que les facteurs mentionnés par le Groupe de travail sur les *Ajustements fiscaux à la frontière*, et utilisés par la suite par l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon – Boissons alcooliques II*, sont pertinents dans le présent cas d'espèce.⁸⁴⁴ Les critères proposés par le Groupe de travail sur les *Ajustements fiscaux à la frontière* étaient destinés à être utilisés pour toutes les différentes affaires soulevées dans le cadre du GATT. Il est clair que ces facteurs peuvent être transposés pour évaluer la "similarité" dans le contexte de l'Accord sur les sauvegardes.⁸⁴⁵

7.302 Les États-Unis font observer que toutes les parties conviennent du caractère raisonnable des critères suivants: propriétés/caractéristiques physiques, utilisations et traitement douanier/classification tarifaire. Bon nombre de parties conviennent qu'il peut s'avérer approprié

⁸³⁶ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.44.

⁸³⁷ Première communication écrite du Japon, paragraphes 98 à 101.

⁸³⁸ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 51 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁸³⁹ Réponse écrite du Japon, de la Suisse et du Brésil à la question n° 51 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁸⁴⁰ Réponse écrite de la Norvège à la question n° 51 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁸⁴¹ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 244 à 249.

⁸⁴² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 64.

⁸⁴³ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphes 61 et 62.

⁸⁴⁴ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 67.

⁸⁴⁵ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 69.

d'examiner les procédés de fabrication. Si plusieurs plaignants soutiennent que les goûts des consommateurs sont aussi un critère approprié, aucune partie n'a fait objection à l'examen des circuits de commercialisation par l'USITC. Les critères du produit similaire habituellement considérés par l'USITC sont compatibles avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, mais les groupes spéciaux et l'Organe d'appel n'en ont pas traité directement dans leurs rapports pour que l'on puisse avoir des indications sur la question des critères appropriés à examiner aux fins de l'analyse du concept de produit similaire. De plus, le fait de s'appuyer sur le sens "ordinaire" ou "courant" du terme "similaire" que donne le dictionnaire "laisse[] la place à de nombreuses questions d'interprétation".⁸⁴⁶ Interprétant l'article III du GATT dans l'affaire *CE – Amiante*, l'Organe d'appel a relevé que la définition du terme "similaire" donnée par le dictionnaire ne résolvait pas les trois questions d'interprétation suivantes: i) quelles caractéristiques ou qualités sont importantes; ii) dans quelle proportion ou mesure des produits doivent avoir des qualités ou des caractéristiques communes; et iii) selon quel point de vue la "similarité" devrait être appréciée.^{847 848}

7.303 Selon les États-Unis, lorsqu'il a traité du terme "similaire", conformément à l'article III du GATT, l'Organe d'appel a reconnu dans l'affaire *Japon – Boissons alcooliques II*, et affirmé plus récemment dans le différend *CE – Amiante*, que le but et le contexte de l'accord visé étaient importants pour interpréter l'expression "produits similaires"⁸⁴⁹ et qu'une telle interprétation dans un contexte ne pouvait pas être transposée automatiquement à d'autres dispositions ou accords où était employée cette même expression.⁸⁵⁰ Conformément aux constatations de l'Organe d'appel, le présent Groupe spécial devrait reconnaître la distinction nette qui existe entre des accords ayant des buts différents et réfuter les thèses des plaignants qui veulent automatiquement transposer des critères établis pour un autre contexte, tel que l'article III, à l'Accord sur les sauvegardes.⁸⁵¹

7.304 Les États-Unis soutiennent en outre que le but de l'Accord sur les sauvegardes est de permettre de protéger de façon temporaire une branche de production nationale dans certaines circonstances.⁸⁵² Ils réitèrent que dans une enquête en matière de sauvegardes, l'analyse est axée sur la situation de la branche de production nationale et non, comme c'est le cas au titre de l'article III, sur la question de savoir si les importations sont traitées d'une manière différente des produits nationaux sur le marché intérieur, c'est-à-dire le point de savoir si le traitement national leur est accordé.⁸⁵³ Si

⁸⁴⁶ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 92.

⁸⁴⁷ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 92.

⁸⁴⁸ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 58 à 61.

⁸⁴⁹ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 88.

⁸⁵⁰ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, note de bas de page 60, page 38, dans laquelle est cité le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Japon – Boissons alcooliques II*, page 22. Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 93.

⁸⁵¹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 62.

⁸⁵² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 82; rapport du Groupe spécial *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 7.76 (les objectifs de l'Accord qui sont de "créer un mécanisme permettant de protéger efficacement et de façon temporaire contre les importations une branche de production pour laquelle il existe un dommage grave ...").

⁸⁵³ Dans les procédures de règlement des différends, il a essentiellement été question de l'expression "produits similaires" en rapport avec des allégations selon lesquelles le traitement national n'avait pas été accordé en ce qui concernait 1) des taxes intérieures conformément à l'article III:2 du GATT de 1994, et 2) des lois et des règlements conformément à l'article III:4 du GATT de 1994. Dans l'affaire *CE – Amiante*, paragraphe 97, l'Organe d'appel avait indiqué au sujet du but de l'article III du GATT de 1994 que:

L'objectif fondamental de l'article III est d'éviter le protectionnisme lorsque des taxes et des mesures de réglementation intérieures sont appliquées. Plus précisément, l'objet de l'article III "est de veiller à ce que les mesures intérieures ne soient pas appliquées aux produits importés ou nationaux de manière à protéger la production nationale". [L']article III ne vise pas à

l'article III a pour but de protéger le rapport de concurrence entre les importations et les produits nationaux, et d'éviter de protéger la production nationale⁸⁵⁴, l'Accord sur les sauvegardes a pour but de protéger temporairement, au besoin, la branche de production nationale. Les critères du produit similaire habituellement considérés par l'USITC mettent l'accent sur des facteurs objectifs plutôt que subjectifs. Par ailleurs, puisque dans une enquête en matière de sauvegardes, l'analyse est axée sur la situation de la branche de production nationale plutôt que sur le consommateur ou que sur le rapport entre les produits importés et les produits nationaux sur le marché, il faudrait considérer la "similarité" du point de vue du produit national plutôt que du consommateur, conformément au but de l'Accord sur les sauvegardes.⁸⁵⁵ De fait, dans l'affaire *CE – Amiante*, l'Organe d'appel a signalé qu'il pouvait s'avérer important d'examiner "selon quel point de vue la "similarité" devrait être appréciée. Par exemple, les consommateurs finals peuvent avoir un avis très différent de celui des inventeurs ou des producteurs sur la "similarité" de deux produits".⁸⁵⁶

7.305 Les États-Unis font observer qu'en tout état de cause, les facteurs relatifs aux produits similaires considérés par l'USITC dans une enquête en matière de sauvegardes comprennent les trois critères sur lesquels s'entendent toutes les parties (propriétés physiques, utilisations et traitement douanier), et qu'ils s'attachent aussi à d'autres facteurs objectifs tels que les circuits de commercialisation et le procédé de fabrication des produits.^{857,858} Il ne s'agit pas de critères obligatoires et ils n'empêchent pas les États-Unis de considérer, au besoin, d'autres facteurs pour établir leurs constatations.⁸⁵⁹ Il n'y a pas de facteur unique qui soit déterminant et le poids attribué à chaque facteur (et aux autres facteurs pertinents) dépendra des faits de la cause considérée.⁸⁶⁰ L'USITC a habituellement cherché à déterminer s'il existait des lignes de démarcation nettes entre les produits possibles et elle n'a pas tenu compte des variations mineures.⁸⁶¹

7.306 Les Communautés européennes maintiennent leur allégation selon laquelle les États-Unis n'ont pas considéré systématiquement chacun des critères habituels et tous les éléments de preuve pertinents. Selon les Communautés européennes et la Suisse, l'USITC n'a jamais examiné les

protéger les anticipations concernant un volume d'échanges donné, mais plutôt les anticipations relatives à l'égalité du rapport compétitif entre les produits importés et les produits nationaux ... (pas d'italique dans l'original)

⁸⁵⁴ Plus précisément, dans l'affaire *CE – Amiante*, paragraphe 99, l'Organe d'appel a déclaré:

... une détermination relative au concept de "similarité" énoncé à l'article III:4 est essentiellement une détermination sur la nature et l'importance d'un rapport de concurrence entre et parmi les produits.

⁸⁵⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 82 (le but de l'Accord sur les sauvegardes est de permettre à un Membre de l'OMC de "recourir à une mesure corrective effective dans une situation d'urgence exceptionnelle qui ... rend nécessaire la protection temporaire d'une branche de production nationale").

⁸⁵⁶ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 62 à 64.

⁸⁵⁷ Rapport du Groupe spécial *Japon – Boissons alcooliques I*, paragraphe 5.7 (le Groupe spécial était d'avis que la "similitude" des produits devait être examinée en tenant compte de critères objectifs (tels que la composition et les processus de fabrication des produits)).

⁸⁵⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 83 à 93.

⁸⁵⁹ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 102 (les critères généraux ne constituent pas "... une liste de critères énoncée dans un accord ni ... une liste définitive qui déterminera la qualification juridique des produits").

⁸⁶⁰ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 65.

⁸⁶¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 84.

classifications tarifaires.⁸⁶² Les Communautés européennes et la Suisse font valoir que les États-Unis ne peuvent pas alléguer pour se défendre que les classifications sont trop nombreuses au niveau des positions à dix chiffres et qu'il n'y a pas d'accord universel quant à savoir ce qui constitue des produits en acier particuliers en général.⁸⁶³ Les chapitres 72 et 73 du SH assurent l'harmonisation des classifications tarifaires des produits en acier au niveau des positions à six chiffres.⁸⁶⁴ Le Japon estime qu'en fait les États-Unis ne définissent pas la vraie ligne de démarcation entre les produits, mais qu'ils l'établissent plutôt entre les producteurs.⁸⁶⁵

7.307 Les États-Unis répondent que si l'examen du traitement douanier peut être un facteur pertinent dans une telle analyse compte tenu des faits de la cause considérée, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un facteur parmi plusieurs autres.⁸⁶⁶ L'USITC a constaté que l'examen du traitement douanier aux fins de la définition du produit similaire n'était pas un "facteur utile" étant donné le nombre élevé de catégories de classification (612) applicables à l'enquête en question. Le fait est qu'en l'espèce les nombreuses classifications tarifaires ne permettaient pas d'établir des distinctions nettes entre les produits. Par exemple, chacune des 33 catégories pour lesquelles des données sont recueillies renferme de 2 à 65 classifications tarifaires.⁸⁶⁷

ii) *Procédés de production*

7.308 Tous les plaignants rappellent que dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* l'Organe d'appel a estimé qu'il avait été constaté que le degré d'intégration des processus de production des produits considérés n'était pas pertinent aux fins de la détermination de la "branche de production nationale". "L'accent", a déclaré l'Organe d'appel, "doit donc être mis sur la définition des *produits* [nationaux] et sur leur rapport de "similarité ou de concurrence directe" [avec les produits importés], et non sur les *processus* au moyen desquels ces produits sont produits".^{868,869} La Chine ajoute qu'il ressort clairement de cette assertion que les procédés de production ne sont pas un élément du rapport de similarité ou de concurrence directe entre les produits.⁸⁷⁰

7.309 Les États-Unis soutiennent que malgré les interprétations erronées des plaignants, la procédure de règlement des différends dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* fournit peu d'indications sur la question de la définition du produit similaire.⁸⁷¹ La question soulevée dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* portait plutôt sur la définition de la branche de production

⁸⁶² Deuxième communication écrite de la Suisse, paragraphes 42 et 43; deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 263.

⁸⁶³ Deuxième communication écrite de la Suisse, paragraphe 58; première communication écrite des États-Unis, paragraphes 65 et 103.

⁸⁶⁴ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 263.

⁸⁶⁵ Deuxième communication écrite du Japon, paragraphe 20.

⁸⁶⁶ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 20 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁸⁶⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 86.

⁸⁶⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 94. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphe 86.

⁸⁶⁹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 191 à 193; première communication écrite du Japon, paragraphes 103 et 104; première communication écrite de la Corée, paragraphe 32; première communication écrite de la Chine, paragraphe 140; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 179; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 197; première communication écrite du Brésil, paragraphe 96; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.35.

⁸⁷⁰ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 71.

⁸⁷¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 88.

nationale, l'USITC ayant alors déjà défini le produit similaire. Dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, les constatations indiquaient quels producteurs pouvaient être considérés être des membres de la branche de production nationale d'un seul produit national similaire et non comment était défini le produit similaire, ainsi que l'avaient allégué les plaignants.⁸⁷² Les États-Unis font en outre valoir que, contrairement aux interprétations erronées des plaignants, l'Organe d'appel a reconnu qu'il pouvait s'avérer approprié d'examiner le processus de production d'un produit pour définir des produits similaires, en particulier lorsque se pose la question de savoir si deux articles sont des produits distincts.⁸⁷³

7.310 La Nouvelle-Zélande répond que ce sont les États-Unis qui déforment la question soulevée dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*. C'était le produit importé qui avait été défini dans ladite affaire, et la question consistait à déterminer si la branche de production nationale englobait les producteurs d'un produit qui n'était pas "similaire" au produit importé. L'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* est donc directement pertinente au présent cas d'espèce.⁸⁷⁴ Le Japon est d'avis que les États-Unis établissent une distinction sans faire de différence. Ainsi que le précise l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, le champ du produit similaire (ou, s'il y a lieu, du produit directement concurrent) définit le champ de la branche de production nationale. En fin de compte, l'examen consiste à définir le produit "similaire" et la branche de production nationale de manière que ces définitions fassent apparaître des interactions concurrentielles significatives et importantes. Si l'on pousse jusqu'au bout la logique de la théorie des États-Unis, une autorité compétente serait autorisée à combiner n'importe quel nombre de produits, quel que soit leur degré de similarité. De fait, si c'était le cas, le Japon ne voit pas pourquoi les États-Unis n'auraient pas tout simplement mené une enquête et imposé une mesure à l'encontre des importations de tous les "produits en aciers". Le Japon fait valoir que l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* montre clairement qu'un certain contrôle doit être exercé sur la portée des définitions du produit similaire. L'Organe d'appel a précisé qu'il était globalement important de veiller à ce que le lien entre les importations et les produits nationaux correspondants – qu'ils soient similaires ou directement concurrents – soit suffisamment étroit pour faire en sorte qu'une mesure ne soit pas imposée pour protéger des branches de production qui ne fabriquent pas des produits similaires ou directement concurrents. Le fait est que les définitions du produit similaire et, par conséquent, de la branche de production ne peuvent être larges au point où il serait accordé une protection à des producteurs de produits auxquels les importations ne font pas concurrence.⁸⁷⁵

7.311 La Corée réfute aussi la thèse des États-Unis et insiste sur le fait que dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, l'Organe d'appel a examiné pour la première fois dans le contexte de l'Accord sur les sauvegardes la question des produits similaires, en même temps que celles des produits importés et de la branche de production nationale. L'Organe d'appel a précisé que le lien entre les importations et les produits nationaux correspondants devait être suffisamment étroit pour faire en sorte qu'une mesure ne soit pas imposée pour protéger des branches de production qui ne fabriquent pas des produits similaires ou directement concurrents.⁸⁷⁶ Les définitions du produit similaire et de la branche de production nationale sont manifestement des concepts interreliés et interdépendants – l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes mentionne la branche de production nationale de produits *similaires ou directement concurrents* alors que l'article 4:1 c), qui était en cause dans le différend *États-Unis – Viande d'agneau*, définit la *branche de production nationale* comme étant constituée des "producteurs des produits *similaires ou directement concurrents* ..." (pas d'italique dans l'original).

⁸⁷² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 84, 90 et 95.

⁸⁷³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 70 et 91.

⁸⁷⁴ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.41.

⁸⁷⁵ Deuxième communication écrite du Japon, paragraphes 10 à 13.

⁸⁷⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 86.

Dans sa décision dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, l'Organe d'appel s'est attaché à l'interprétation de l'expression "produit similaire" pour déterminer le champ de la branche de production nationale.⁸⁷⁷ Il a en outre déclaré, "... [c]e n'est que lorsque ces produits auront été définis qu'il sera possible de définir les "producteurs" de ces produits".⁸⁷⁸ Que le produit similaire ait été défini à mauvais escient par référence au procédé de production de la branche de production (comme en l'espèce) ou que la branche de production nationale du produit similaire ait été définie à mauvais escient par référence au processus de production (comme dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*), le résultat est le même: "À notre avis, il y aurait une nette dérogation au texte de l'article 2:1 si une mesure de sauvegarde pouvait être appliquée en raison des effets préjudiciables qu'un produit importé a sur les producteurs nationaux de produits qui ne sont pas "des produits similaires ou directement concurrents" par rapport au produit importé."⁸⁷⁹ La définition du produit similaire retenue par les États-Unis en l'espèce constituerait la même "dérogation" indue.⁸⁸⁰

7.312 La Chine exprime aussi son désaccord et souligne que l'assertion tirée de l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* confirme que la définition de la branche de production nationale, au moyen d'une évaluation du rapport de similarité ou de concurrence directe, exige d'abord que soit défini le produit importé particulier. On ne saurait d'aucune façon redéfinir le produit importé après avoir défini la branche de production nationale des produits similaires ou directement concurrents. La Chine estime que les États-Unis invoquent de façon abusive cette assertion et cherchent ainsi à semer la confusion.⁸⁸¹

7.313 De l'avis des Communautés européennes, du Japon, de la Chine, de la Suisse, de la Norvège et du Brésil, dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, l'Organe d'appel a aussi apporté des précisions sur les critères qui ne pouvaient pas servir à établir la similarité entre le produit national et le produit importé. Il s'agit, premièrement, de l'existence d'une "chaîne continue de production du produit brut au produit transformé" et, deuxièmement, de l'existence d'une "concordance substantielle d'intérêts économiques" entre les producteurs des deux produits.^{882 883} Le Japon ajoute que ces assertions de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* ne pourraient pas être plus pertinentes à une affaire qu'au présent cas d'espèce où une autorité a associé des produits qui servaient de produits de charge les uns aux autres, mais qui avaient en fait d'autres utilisations sur le marché, pour en faire un seul produit similaire.⁸⁸⁴

7.314 Les États-Unis insistent sur le fait que, contrairement à ce qu'affirment les plaignants, la méthode utilisée par l'USITC pour analyser le produit similaire ne contrevient pas aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes car elle recourt à des facteurs différents de ceux proposés par les plaignants. Premièrement, l'Accord sur les sauvegardes ne prescrit pas quels sont les facteurs qu'il faut examiner dans l'analyse du produit similaire effectuée au titre dudit accord. Deuxièmement, aucune décision rendue par l'Organe d'appel ou un groupe spécial ne fournit d'indications en matière d'interprétation quant aux critères à utiliser pour la détermination du produit similaire aux fins de

⁸⁷⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 87.

⁸⁷⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 87.

⁸⁷⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 86.

⁸⁸⁰ Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphes 13 à 17.

⁸⁸¹ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 65.

⁸⁸² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 77 et 95.

⁸⁸³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 201; première communication écrite du Japon, paragraphes 103 et 104; première communication écrite de la Chine, paragraphe 204; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 229; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 194 et 195; première communication écrite du Brésil, paragraphe 96.

⁸⁸⁴ Deuxième communication écrite du Japon, paragraphe 13.

l'Accord sur les sauvegardes.⁸⁸⁵ Les États-Unis insistent sur le fait qu'il n'était pas question dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* de la méthode utilisée par l'USITC pour la détermination du produit similaire. Cette affaire concernait plutôt la définition de la branche de production nationale. En fait, les deux facteurs en cause dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* qui sont à maintes reprises cités par les plaignants – à savoir la "chaîne continue de production" et la "concordance substantielle d'intérêts économiques" – sont ceux utilisés par l'USITC pour déterminer quels sont les membres appropriés de la branche de production nationale *après* avoir défini le produit similaire. Ils ne sont nullement cités par l'USITC dans ses constatations concernant le produit similaire relatives aux produits CPLPAC ou à n'importe lequel des autres produits similaires. Les plaignants cherchent à laisser entendre que ces critères ont été appliqués dans les déterminations en cause en l'espèce⁸⁸⁶, mais ils présentent de façon fondamentalement erronée l'analyse à laquelle a effectivement procédé l'USITC.^{887 888}

7.315 Selon les États-Unis, l'un des facteurs considérés par l'USITC pour définir les produits similaires est le procédé de fabrication du produit (c'est-à-dire où et comment est fabriqué le produit). Dans le contexte de l'Accord sur les sauvegardes dont le but est de permettre d'appliquer des mesures pour protéger la branche de production nationale, quoique de façon temporaire et dans certaines circonstances, l'examen du procédé de fabrication d'un produit est un facteur approprié et objectif. Dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, l'Organe d'appel a reconnu qu'il pouvait s'avérer approprié d'examiner le processus de production d'un produit pour définir des produits similaires, en particulier lorsque la question se pose de savoir si deux articles sont des produits distincts, tel que mentionné dans la note de bas de page 55.^{889 890} Les plaignants ont à tort instamment demandé que soient appliquées les constatations de l'Organe d'appel concernant la définition d'une branche de production nationale dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* à la définition du produit similaire, et ils ont passé sous silence le fait que l'Organe d'appel avait explicitement reconnu que l'examen des processus de production pouvait être un facteur pertinent pour définir des produits similaires.⁸⁹¹ L'Organe d'appel avait aussi reconnu que, lorsqu'il était question de produits se trouvant à divers stades de production, le point de savoir si ces produits constituaient des formes différentes d'un seul produit similaire ou s'ils étaient devenus des produits différents constituait un facteur pertinent pour établir la définition du produit similaire (par opposition à la définition de la branche de production nationale).⁸⁹² Les États-Unis estiment que bien que la plupart des plaignants conviennent que l'examen des procédés de fabrication, c'est-à-dire comment est fabriqué un produit, est un critère

⁸⁸⁵ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 27.

⁸⁸⁶ Première déclaration orale du Japon (produit similaire), paragraphe 13 ("une chaîne continue de production entre les produits – une particularité sur laquelle les États-Unis se sont fortement appuyés en l'espèce").

⁸⁸⁷ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 8.124.

⁸⁸⁸ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 26 à 29.

⁸⁸⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 94, note de bas de page 55; rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques I*, paragraphe 5.7 (le Groupe spécial a jugé qu'il était important d'apprécier, le plus possible, la "similitude" [similarité], sur la base de critères objectifs, y compris, en particulier, la composition et les processus de fabrication du produit, en plus des habitudes de consommation).

⁸⁹⁰ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 66.

⁸⁹¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 94, note de bas de page 55; rapport du Groupe spécial *Japon – Boissons alcooliques I*, paragraphe 5.7.

⁸⁹² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 90, 92 et 94; rapport du Groupe spécial *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 7.95 et 7.96.

approprié pour les fins d'une enquête en matière de sauvegardes, ils s'inscrivent en faux contre le fait que l'USITC a en outre examiné à quel stade du processus de fabrication était réalisé le produit.⁸⁹³

7.316 D'après la Nouvelle-Zélande, les États-Unis se fourvoient lorsqu'ils s'appuient sur la note de bas de page 55 du rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*. L'interprétation avancée par les États-Unis ferait en sorte que la note de bas de page viendrait contredire le sens courant du corps du rapport. Une lecture de la note de bas de page 55 montre clairement qu'elle traite de la question des "produits distincts". Contrairement à ce que donnent à entendre les États-Unis, elle ne porte pas sur la question des "produits similaires".⁸⁹⁴ De la même manière, la Corée fait aussi valoir que la note de bas de page 55 du rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* n'ajoute rien à son argument. L'Organe d'appel affirmait simplement que le processus de production pouvait être utile pour déterminer si les produits qui en étaient issus étaient des produits distincts (par exemple, le processus de production pourrait conférer certaines caractéristiques physiques ou permettre d'adapter le produit à certaines utilisations finales, mais il n'est pas une caractéristique des produits "similaires"). L'examen doit encore déterminer le produit similaire fabriqué dans le pays qui doit être analysé en relation avec le produit importé. C'était pour cette raison qu'une évaluation du processus de production pourrait fournir des indications sur la question de savoir si les produits sont "similaires", mais non pour déterminer s'ils le sont vraiment. La détermination du produit similaire doit toujours être fondée sur le produit qui est produit – et non sur la nature même du processus de production.^{895 896}

7.317 Dans le même ordre d'idées, les Communautés européennes, la Chine et le Japon considèrent que les États-Unis interprètent cette note de bas de page de manière erronée lorsqu'ils assimilent l'expression "processus de production" employée dans la note de bas de page avec le critère que l'Organe d'appel a proscrit dans son rapport sur l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* pour établir la similarité entre des produits qui ne sont pas par ailleurs similaires, à savoir: "une chaîne continue de production entre un produit utilisé comme intrant et un produit final".⁸⁹⁷ L'expression "processus de production" désigne la manière dont est fabriqué un produit. Dans la note de bas de page mentionnée ci-dessus, l'Organe d'appel a précisé que le processus de production pouvait être utile pour mieux distinguer deux produits qui avaient les mêmes caractéristiques physiques, classifications douanières et utilisations.⁸⁹⁸ Les Communautés européennes considèrent que, dans la plupart des cas, le processus de production n'apporte rien à la détermination du produit similaire établie sur la base des propriétés physiques, des classifications douanières et des utilisations finales. Par conséquent, le procédé de production peut être utilisé pour mieux distinguer des produits, mais il ne peut jamais servir de critère pour grouper des produits qui ne sont pas par ailleurs similaires sur la base des critères définis dans la *rapport sur les ajustements fiscaux à la frontière*.⁸⁹⁹

⁸⁹³ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 67, dans lequel il est, par exemple, fait mention des réponses écrites du Brésil, de la Corée, du Japon et de la Norvège aux questions n° 69 et 150 posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁸⁹⁴ Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 9 posée par le Groupe spécial à sa deuxième réunion de fond.

⁸⁹⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 94.

⁸⁹⁶ Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphe 17.

⁸⁹⁷ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 251 à 255, dans lequel est cité le paragraphe 90 du rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*.

⁸⁹⁸ Deuxième communication écrite du Japon, paragraphe 15; deuxième communication écrite de la Chine, paragraphes 74 et 75; deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 251 à 255.

⁸⁹⁹ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 251 à 255.

7.318 Le Japon ajoute que même si le processus de production est pertinent, le fait que les États-Unis se fondent sur ce passage ne tient pas compte, en tout état de cause, d'une distinction importante établie dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* – à savoir la distinction entre: i) une analyse des processus de production eux-mêmes pour établir dans quelle mesure ils créent des produits qui peuvent être définis séparément; et ii) l'intégration verticale de ces processus.⁹⁰⁰ Dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, l'Organe d'appel a spécifiquement déclaré qu'il avait "des réserves sur l'utilité d'examiner le degré d'intégration des processus de production des produits en question".⁹⁰¹ En estimant dans la note de bas de page 55 que les processus de production pouvaient être utiles pour déterminer si deux articles étaient des produits distincts, l'Organe d'appel ne recommandait pas une analyse de l'intégration verticale. Somme toute, l'intégration verticale ne veut pas dire que les processus de production sont quelque peu estompés; elle veut tout simplement dire qu'ils relèvent du même groupe de sociétés, et qu'ils sont peut-être exécutés dans les mêmes locaux généraux. Cela est particulièrement pertinent dans le cas des produits laminés plats en acier. Malgré l'intégration verticale d'une partie (et non de la totalité) de la production de CPLPAC, chaque produit distinct que l'USITC décide de grouper est produit sur des machines différentes, qui sont situées dans des bâtiments différents. L'intégration renseigne donc très peu sur les processus eux-mêmes et sur la mesure dans laquelle ces *processus* créent des produits distincts.⁹⁰²

7.319 Le Brésil fait aussi valoir que les États-Unis confondent la question de la pertinence du point de savoir si un produit sert d'intrant à un autre produit et celle de la pertinence des processus de production pour faire une détermination selon laquelle les produits sont similaires les uns aux autres. Ils confondent aussi la question de la concordance d'intérêts économiques et de la communauté des installations avec la capacité de définir séparément les processus de production des produits en cause lorsqu'il existe un très haut degré d'intégration de ces processus. Tout au plus, l'Organe d'appel a indiqué, dans la note de bas de page 55 du paragraphe 94, qu'il ne jugeait pas que la question de la transformation et de l'intégration verticale était aussi pertinente que l'avait dit le Groupe spécial pour définir les produits. Comme tel, il semblerait que le rapport du Groupe spécial établisse les limites extrêmes de la pertinence de la transformation et de l'intégration verticale pour définir les produits.⁹⁰³ L'examen pertinent ne consiste pas à déterminer si les brames sont utilisées comme intrants dans la fabrication de produits d'aval, mais plutôt à déterminer ce qu'il advient des brames au cours de la transformation en aval – par exemple lors du laminage à chaud, du laminage à froid et de la galvanisation – et si les changements qui leur sont apportés au cours de la transformation créent un produit différent.⁹⁰⁴ L'Organe d'appel a simplement reconnu, conformément aux assertions faites dans le rapport du Groupe spécial qu'il examinait, qu'il pouvait y avoir des situations où il serait peut-être pertinent d'examiner les processus de production des produits pour déterminer si deux articles étaient des produits distincts. Cependant, le libellé sur lequel se fondent les États-Unis ne change d'aucune façon les constatations claires de l'Organe d'appel, selon lesquelles le point de savoir si un produit sert d'intrant à un produit d'aval n'est pas pertinent pour l'analyse du produit similaire et que l'intégration verticale n'est pas non plus pertinente pour une telle analyse.⁹⁰⁵ Lue dans son contexte, la préoccupation de l'Organe d'appel, telle qu'exprimée dans la note de bas de page 55, n'est rien d'autre qu'une assertion pleine de bon sens. Le fait est qu'un processus de production peut ou ne peut pas créer un produit similaire distinct; le point de savoir si un produit distinct est créé dépendra de ce qu'il advient du produit au cours d'un stade de transformation particulier. Par conséquent, on ne peut pas supposer qu'un produit plus élaboré est soit similaire soit non similaire à ce même produit avant sa

⁹⁰⁰ Deuxième communication écrite du Japon, paragraphe 15.

⁹⁰¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 94.

⁹⁰² Deuxième communication écrite du Japon, paragraphe 16.

⁹⁰³ Deuxième communication écrite du Brésil, paragraphe 33.

⁹⁰⁴ Deuxième communication écrite du Brésil, paragraphe 35.

⁹⁰⁵ Deuxième communication écrite du Brésil, paragraphe 39.

transformation, mais plutôt que cela dépendra du point de savoir si et dans quelle mesure la transformation change le produit lui-même. Cela ne nuance aucunement toutefois la déclaration de l'Organe d'appel dans la même affaire selon laquelle il n'est pas pertinent aux fins de la détermination de la similarité des produits de savoir s'il existe une chaîne continue de production entre un intrant et un produit final.⁹⁰⁶

7.320 Les Communautés européennes font valoir que les États-Unis n'étaient pas habilités à grouper les produits nationaux (ou importés) sur la seule base de l'existence d'une "chaîne continue de production entre un "produit utilisé comme intrant" et un "produit final"". C'était ce qu'avait déclaré sans ambiguïté l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*⁹⁰⁷ et cette assertion relève en fait du bon sens: une livre de farine n'est pas similaire à un gâteau, même si à l'origine la farine et le gâteau sont tous deux faits à partir de céréales broyées. De la même manière, un rouleau de linge de coton brut n'est pas un tee-shirt, même s'ils sont tous deux issus de l'étape initiale du purgeage et du tissage.⁹⁰⁸ Selon la Chine, le fait que deux produits correspondent à deux étapes différentes d'une chaîne continue de production ne peut pas être considéré comme signifiant que ces deux produits ont le même procédé de production. Il ne peut donc pas s'agir d'un critère pertinent pour apprécier la "similarité".⁹⁰⁹

7.321 D'après la Nouvelle-Zélande, l'approche de l'USITC a pour conséquence qu'une autorité compétente à laquelle une branche de production nationale fortement intégrée demande d'examiner les importations de billes de pin, de bois de construction ouvré, de pin traité et de meubles en pin pourrait conclure qu'une "branche de production nationale" en déclin qui fabrique ce groupe de produits subissait un dommage grave à cause d'un accroissement des importations, même si les seules importations qui ont augmenté étaient celles des billes de pin. De la même manière, une autorité compétente pourrait grouper de la glace, du beurre, du yaourt, du fromage et du lait en poudre écrémé importés pour en faire un seul "produit importé", et conclure qu'un accroissement des importations causait un dommage grave à l'ensemble de cette "branche de production nationale", même si la partie de cette "branche de production nationale" produisant la glace ne subissait aucun dommage du tout. Par conséquent, le fait de grouper des produits, ainsi que l'a fait l'USITC dans la présente affaire, affaiblit la réserve énoncée dans l'Accord sur les sauvegardes, selon laquelle seule la branche de production nationale d'un produit qui est "similaire" au produit importé est admise à bénéficier d'une mesure de sauvegarde.⁹¹⁰

7.322 Les États-Unis répondent que la position des plaignants repose sur l'assertion erronée selon laquelle l'USITC "a groupé" des produits déjà définis au lieu de définir des lignes de démarcation nettes à l'aide de son analyse établie de longue date. L'USITC commence par l'ensemble des importations faisant l'objet de l'enquête, telles que définies dans la demande ou la requête. Après avoir déterminé quels produits nationaux sont similaires ou directement concurrents par rapport aux importations visées, l'USITC examine si les produits nationaux correspondant aux importations visées consistent en un seul produit national similaire ou s'il existe des lignes de démarcation nettes entre les produits permettant de conclure à l'existence de multiples produits nationaux similaires. L'USITC applique ses critères du produit similaire, dont celui des processus de production ou de fabrication, dans son analyse de la question de savoir s'il existe des lignes de démarcation nettes permettant de conclure à l'existence de multiples produits similaires ou, s'il n'existe pas de lignes de démarcation

⁹⁰⁶ Réponse écrite du Brésil à la question n° 19 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁹⁰⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 90.

⁹⁰⁸ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 256 et 257.

⁹⁰⁹ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 76.

⁹¹⁰ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 3.24 à 3.26.

nettes, que la définition d'un seul produit similaire est appropriée. La position des plaignants, selon laquelle il pourrait être admissible d'utiliser les processus de production pour *séparer* les articles et les répartir en produits différents, mais non pour déterminer que les articles constituent en fait un seul produit, est illogique. Il est certain que les plaignants ne veulent pas donner à entendre qu'il s'agit en fait de démarches différentes nécessitant l'application de critères différents. S'il est approprié d'utiliser les processus de production pour déterminer l'existence de lignes de démarcation nettes, il doit être approprié de les utiliser pour déterminer qu'il n'existe pas de lignes de démarcation nettes et que les articles constituent un seul produit. L'Organe d'appel a établi une claire distinction entre une analyse de la "branche de production nationale" et une analyse visant à déterminer si deux articles sont des "produits distincts", et il a constaté que les processus de production "peuvent être utiles" dans ce dernier cas. Dans un examen visant à déterminer si des articles sont des "produits distincts" – auquel l'USITC a procédé dans le cas des brames, des tôles, des produits en acier laminés à chaud, des produits en acier laminés à froid et des produits en acier revêtus – une conclusion possible est qu'ils ne le sont pas et qu'ils constituent en fait un seul produit.⁹¹¹ Il est particulièrement pertinent de considérer les procédés de production ou de fabrication, à savoir comment est fabriqué le produit et où il est fabriqué, lorsque l'examen porte sur un produit se trouvant à des stades de transformation différents. L'interrelation des procédés de fabrication d'un produit se trouvant à des stades de transformation différents peut être utile pour constater l'existence de lignes de démarcation nettes entre les stades de transformation. Par exemple, comme les CPLPAC ayant subi une transformation antérieure, tels que les brames ou les produits en acier laminés à chaud, sont le produit de charge de produits en acier plus élaborés, tels que les produits en acier laminés à froid ou les produits en acier revêtus, tous ces produits en acier, c'est-à-dire les brames, les produits en acier laminés à chaud, les produits en acier laminés à froid et les produits en acier revêtus, sont produits à l'aide essentiellement des mêmes procédés de production aux étapes initiales de la fabrication.⁹¹² Tous les CPLPAC sont produits à partir de brames, la majorité d'entre eux subissant une autre transformation pour en faire des produits en acier laminés à chaud sur des laminoirs à bandes à chaud ou des laminoirs Steckel.⁹¹³ Des quantités substantielles des produits en acier ayant subi une transformation antérieure sont consommées sur le marché captif des producteurs de produits plus élaborés.⁹¹⁴ Cela a généralement pour effet d'estomper les distinctions entre les produits jusqu'aux derniers stades de leur transformation.⁹¹⁵

7.323 Selon les Communautés européennes, la Chine et la Suisse, l'USITC n'a pas en l'espèce établi la "similarité" sur la base des caractéristiques physiques, des utilisations finales, des goûts et

⁹¹¹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 18 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁹¹² Dans son analyse, l'USITC a examiné en détail les cinq stades de la transformation de certains produits laminés plats en acier au carbone. Les procédés de fabrication des produits en acier au carbone comportent trois stades distincts qui incluent: 1) la fusion ou le raffinage de l'acier brut; 2) le moulage de l'acier en fusion pour lui donner une forme semi-finie, telle que les brames; et 3) l'exécution de diverses opérations de finissage, telles que le laminage à chaud, le laminage à froid et/ou le revêtement. Rapport de l'USITC, OVERVIEW, page 7.

⁹¹³ Rapport de l'USITC, pages 40 et 41.

⁹¹⁴ La quasi-totalité des brames produites aux États-Unis est utilisée pour la consommation interne par leurs producteurs nationaux qui les transforment en produits en acier laminés à chaud (feuilles, bandes ou tôles), et des proportions importantes des produits en acier laminés à chaud ou à froid sont aussi transférées à l'interne. En 2000, 99,4 pour cent des expéditions totales de brames des États-Unis produites par des producteurs nationaux ont été transférées à l'interne, comme cela a été le cas pour 66 pour cent des expéditions totales de produits en acier laminés à chaud des États-Unis produites par des producteurs nationaux, et pour 58,7 pour cent des expéditions totales de produits en acier laminés à froid des États-Unis produites par des producteurs nationaux. Rapport de l'USITC, FLAT, pages 1 et 3, notes de bas de page 4 et 5.

⁹¹⁵ Deuxième communication des États-Unis, paragraphes 68 et 69.

habitudes des consommateurs, et de la classification tarifaire. L'USITC "a essentiellement axé [son] analyse dans le cadre de l'enquête en question sur la mesure dans laquelle les produits en question sont produits dans des installations de production communes et à l'aide de procédés de production semblables"⁹¹⁶, même si dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, l'Organe d'appel a proscrit ce critère pour les fins de la détermination du produit similaire.⁹¹⁷ Par suite de ces vices, toutes les définitions de la branche de production nationale de l'USITC sont incompatibles avec les articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes.⁹¹⁸

7.324 De la même manière, le Brésil fait observer que les États-Unis ont défini une branche de production nationale sur la base de l'existence d'une chaîne continue de production (c'est-à-dire que chaque produit de la chaîne peut servir d'intrant au produit fabriqué au stade suivant) et de la concordance d'intérêts économiques (c'est-à-dire le fait de l'intégration verticale), et qu'ils ont ensuite défini les produits importés sur la base de l'ensemble des produits de cette branche de production déjà définie, parce qu'ils étaient en grande partie produits par les mêmes fabricants.⁹¹⁹

7.325 La Corée estime qu'en s'attachant essentiellement au processus de production pour déterminer le produit similaire⁹²⁰, l'analyse de l'USITC a permis de substituer l'autodéfinition d'une branche de production à une analyse et définition de la "branche de production du produit similaire". L'Accord sur les sauvegardes prescrit que la branche de production nationale doit être définie par le produit similaire qu'elle produit – et non le contraire.^{921 922}

iii) *Concurrence*

7.326 Le Japon estime que le rapport de "similarité ou de concurrence directe" qui doit exister entre le produit importé et le produit de la branche de production nationale, ainsi que le prescrivent l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX:1 du GATT de 1994, devrait être fondé sur l'existence d'une concurrence entre le produit importé et le produit national pour justifier l'imposition d'une mesure de sauvegarde. Cette prescription existe, peu importe si les produits nationaux sont réputés être "similaires" ou "directement concurrents" par rapport au produit importé.⁹²³ De façon plus générale, on ne peut constater l'existence d'aucun lien de causalité entre un accroissement des importations et une baisse des ventes des produits nationaux si ces produits ne se font pas concurrence pour des utilisations finales semblables. À titre d'exemple, le Japon pose l'hypothèse que les ventes de brames semi-finies fabriquées dans le pays diminuent au cours de la même période, et que les ventes de tous les (autres) produits CPLPAC, nationaux ou étrangers, restent inchangées. Sachant que tous les produits CPLPAC ainsi que les brames semi-finies sont choisis pour définir les importations visées et leurs "produits similaires" pour la branche de production nationale, on peut constater l'existence d'un certain lien de causalité entre l'accroissement des importations d'une certaine partie des importations

⁹¹⁶ Rapport de l'USITC, volume I, page 191. Voir aussi page 30.

⁹¹⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 95 et 77.

⁹¹⁸ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 233 et 234; première communication écrite de la Chine, paragraphe 181; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 205 et 206.

⁹¹⁹ Réponse écrite du Brésil à la question n° 23 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁹²⁰ Rapport de l'USITC, volume I, pages 38 et 39 (laminés plats), 154 et 155 (soudés, autres) (pièce n° 6 des coplaignants); réponse écrite des États-Unis à la question n° 69 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; réponses écrites des États-Unis aux questions posées par les autres parties (15 novembre 2002), paragraphes 19 et 20.

⁹²¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 94.

⁹²² Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphe 18.

⁹²³ Première communication écrite du Japon, paragraphe 79.

visées (c'est-à-dire des brames semi-finies), et une diminution des ventes de cette partie des "produits similaires" fabriqués dans le pays (c'est-à-dire, là encore, des brames semi-finies). Cette constatation ne peut toutefois pas justifier l'imposition de mesures de sauvegarde à l'égard des importations de brames semi-finies ainsi que de tous les produits CPLPAC. Des mesures de sauvegarde pourraient être justifiées à l'égard des importations de brames semi-finies, mais les producteurs nationaux de tous les produits laminés plats en acier seraient protégés contre la concurrence des importations sans justification.⁹²⁴

7.327 La Corée fait valoir que la concurrence et l'analyse de la concurrence sont fondamentales dans une enquête appropriée en matière de sauvegardes.⁹²⁵ Elle estime que la "concurrence" a été utilisée par l'Organe d'appel pour analyser le produit similaire au titre de l'Accord sur les textiles et les vêtements ("ATV") dans l'affaire *États-Unis – Fils de coton*. Le Japon, la Corée et la Nouvelle-Zélande rappellent que l'Organe d'appel s'est spécifiquement appuyé sur ses constatations antérieures dans le contexte de l'article III du GATT de 1994 lorsqu'il a indiqué que le terme "similaire" était un sous-ensemble de l'expression "directement concurrents".^{926 927} Le Japon ajoute que l'Organe d'appel a rejeté l'argument présenté par les États-Unis dans cette affaire, selon lequel le Groupe spécial s'était à tort appuyé sur l'affaire *Corée – Boissons alcooliques*, en utilisant le même argument relatif à "une disposition différente et un accord différent" qu'il épouse en l'espèce.^{928 929} Étant donné que l'article 6 de l'ATV a essentiellement le même but que l'Accord sur les sauvegardes, il est clair que le champ de la branche de production nationale doit être plus étroit au titre de l'Accord sur les sauvegardes lorsqu'une autorité s'appuie uniquement sur l'expression "produit similaire", ainsi que l'a fait l'USITC dans le présent cas d'espèce. Le Brésil, le Japon et la Nouvelle-Zélande font ressortir que, ce qui est plus important, c'est que dans l'affaire *États-Unis – Fils de coton*, l'Organe d'appel a clairement établi l'importance du rapport de concurrence entre le produit importé et le produit national pour déterminer s'ils étaient l'un et l'autre similaires ou directement concurrents lorsqu'il a déclaré que: "[l]es produits similaires ont, nécessairement, le degré de rapport de concurrence le plus élevé sur le marché".^{930 931} La Nouvelle-Zélande estime qu'il est tout à fait absurde d'exclure tout examen des rapports de concurrence d'une détermination de la similarité. La concurrence est donc au cœur d'une détermination de la similarité au titre de l'Accord sur les sauvegardes, et la jurisprudence établie par l'Organe d'appel sur le sens de l'expression "produit similaire" au titre de l'article III du GATT est directement pertinente.⁹³²

7.328 Le Japon fait aussi observer qu'en ce qui concerne l'existence de précédents qui aideraient à déterminer le traitement approprié de l'expression "produit similaire" au titre de l'Accord sur les sauvegardes, il existe une jurisprudence pertinente dans les affaires *États-Unis – Viande d'agneau* et *États-Unis – Fils de coton*, et que la jurisprudence relative aux délimitations du produit similaire au titre de l'article III du GATT de 1994 est aussi pertinente. Le but central de l'analyse des produits "similaires ou directement concurrents" est de définir de manière appropriée la branche de production nationale dont les résultats seraient menacés par la concurrence des produits importés visés par l'enquête. Il doit exister un tel rapport de concurrence entre le produit de la branche de production

⁹²⁴ Première communication écrite du Japon, paragraphe 81.

⁹²⁵ Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphe 41.

⁹²⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphes 95 à 97, note de bas de page 68.

⁹²⁷ Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphe 35; deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.35.

⁹²⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphes 21, et 92 à 94.

⁹²⁹ Deuxième communication écrite du Japon, paragraphe 23.

⁹³⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphe 97.

⁹³¹ Deuxième communication écrite du Japon, paragraphes 18 et 19; deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.35; deuxième communication écrite du Brésil, paragraphes 41 et 42.

⁹³² Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.35.

nationale et les importations, indépendamment du fait que le produit national soit réputé être ou non "similaire" ou "directement concurrent" par rapport au produit importé. En l'absence de ce rapport de concurrence étroit – qui doit exister en vertu des deux critères de la "similarité" et de la "concurrence directe" – cela n'a aucun sens de rendre les importations responsables de tout problème que pourrait connaître la branche de production nationale.⁹³³ L'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* montre bien l'importance cruciale de la dynamique de la concurrence qui doit exister entre le produit importé et le produit national, y compris entre des produits qui existent le long d'un continuum de procédés de production. Peu importe que les produits soient produits à l'aide de processus qui se trouvent être verticalement intégrés, s'ils ne se font pas concurrence sur le marché, leur combinaison à l'intérieur d'un regroupement unique rend nulle et non avenue toute constatation que ferait une autorité compétente concernant l'accroissement des importations, le dommage grave ou le lien de causalité. Une autorité ne pourrait pas non plus, en conséquence, concevoir une mesure corrective appropriée ainsi que le prescrit l'article 5:1. Une définition inappropriée de la branche de production nationale fait donc qu'il est impossible de garantir que la mauvaise branche de production n'est pas protégée.⁹³⁴

7.329 Les États-Unis répondent que la substituabilité n'est pas l'un des facteurs habituellement examinés par l'USITC dans son analyse du point de savoir s'il existe des lignes de démarcation nettes entre les produits nationaux afin de définir le ou les produits similaires.⁹³⁵ La substituabilité n'a pas non plus été l'un des critères proposés pour l'analyse des produits similaires dans le contexte des procédures de règlement des différends concernant d'autres accords visés.⁹³⁶ Dans les références qu'ils font à l'affaire *États-Unis – Fils de coton* et qu'ils jugent pertinentes à la définition du produit similaire, les plaignants ne reconnaissent pas l'assertion de l'Organe d'appel selon laquelle "[il n'y a pas] désaccord sur le fait que les fils importés du Pakistan et les fils produits par les producteurs des États-Unis ... sont des produits similaires. ... Il n'est donc pas nécessaire que nous examinions le sens de l'expression "*produits similaires*" aux fins du présent appel".⁹³⁷ La question en cause dans l'affaire *États-Unis – Fils de coton* était de savoir si l'on pouvait déterminer que les produits importés et nationaux dont il avait été déterminé qu'ils étaient similaires n'étaient pas directement concurrents.⁹³⁸ Il existe manifestement un rapport de concurrence entre les produits importés et les produits nationaux. Les plaignants n'ont pas contesté, et les parties à l'enquête correspondante non plus, que les produits importés et les produits nationaux sont généralement composés des mêmes types de produits en acier, qu'ils sont interchangeables et qu'ils se font donc concurrence. Par ailleurs, il existe, au sein même de tout produit similaire défini et du produit importé particulier correspondant, un éventail ou un continuum de biens dont les dimensions, la qualité ou les stades de transformation sont différents. Si l'on retrouve dans les biens situés le long du continuum des facteurs identiques ou semblables, il se peut que les articles pris individuellement à chaque extrémité du continuum ne soient

⁹³³ Deuxième communication écrite du Japon, paragraphes 5 et 6.

⁹³⁴ Deuxième communication écrite du Japon, paragraphe 14.

⁹³⁵ L'USITC a considéré que la substituabilité entre les produits était un facteur qu'elle examinerait si elle établissait sa ou ses définitions sur la base d'une analyse des produits directement concurrents.

⁹³⁶ *Ajustements fiscaux à la frontière*, paragraphe 18; qui est cité en partie dans le rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 21.

⁹³⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphe 89.

⁹³⁸ La terminologie employée dans la disposition de l'*Accord sur les textiles et les vêtements* ("ATV") relative aux sauvegardes est différente, à savoir "produits similaires *et/ou* directement concurrents" plutôt que "produits similaires *ou* directement concurrents" comme dans le libellé de l'*Accord* sur les sauvegardes. Se fondant sur cette terminologie différente et sur les constatations de l'enquête correspondante, dans l'affaire *États-Unis – Fils de coton*, l'Organe d'appel a rejeté une constatation selon laquelle un produit pouvait faire partie de la définition d'un produit similaire, mais être défini ensuite comme n'étant pas directement concurrent et non inclus par conséquent dans la définition de la branche de production nationale. Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphe 105.

pas aussi semblables ou substituables.⁹³⁹ Chaque définition de produit similaire doit être fondée sur les faits de la cause considérée et, ainsi que l'a déclaré l'Organe d'appel, "l'adoption d'un cadre particulier pour faciliter l'examen des éléments de preuve n'élimine pas le devoir ni la nécessité d'examiner, dans chaque cas, *tous* les éléments de preuve pertinents".⁹⁴⁰ Les États-Unis font valoir que la méthode utilisée par l'USITC était impartiale et objective. Ni l'article 2 ni aucune autre disposition de l'Accord sur les sauvegardes n'énoncent les facteurs que doit examiner l'autorité compétente ou l'ordre dans lequel elle doit le faire pour définir le produit importé qui est similaire ou directement concurrent par rapport au produit national.⁹⁴¹

7.330 Le Brésil fait en outre valoir que l'USITC a souligné que son mandat allait au-delà de la définition au sens étroit des catégories de produits et des installations produisant ces produits lorsqu'elle parlait du "dommage grave causé aux ressources productives utilisées dans les divisions ou les usines où est produit l'article en question".⁹⁴² Par conséquent, l'USITC considérait que son mandat au titre de l'article 201 consistait non seulement à assurer une protection contre les effets des produits importés particuliers sur la branche de production des États-Unis qui produisait ces produits, mais également à protéger de façon plus globale les "divisions" et les "usines" dans lesquelles le produit importé (et d'autres produits) était produit. Cette approche de l'USITC renforçait les problèmes posés par le caractère de la requête et débouchait en définitive sur des définitions de la branche de production qui étaient fondées sur les installations (c'est-à-dire qui prenaient en compte l'intégration verticale et les chaînes continues de production) plutôt que sur le produit.⁹⁴³ À l'intérieur de la catégorie des CPLPAC, les produits étamés ou chromés et les produits traités contre la corrosion utilisent tous deux un substrat laminé à froid.⁹⁴⁴ Les produits étamés ou chromés sont revêtus d'étain ou de chrome; les produits traités contre la corrosion sont revêtus de zinc ou d'alliages de zinc et d'aluminium.⁹⁴⁵ Ils ont pourtant été traités comme des produits similaires distincts, tous les commissaires ayant considéré que les produits traités contre la corrosion faisaient partie de la catégorie plus vaste des produits CPLPAC, et quatre commissaires ayant jugé que les produits étamés ou chromés étaient leur propre produit similaire distinct. Cela aurait plutôt plus de bon sens de considérer les produits étamés ou chromés et les produits traités contre la corrosion comme un seul produit similaire étant donné leurs caractéristiques physiques, leur emplacement le long de la chaîne de production, et leur traitement parfois commun dans le SH. L'USITC a toutefois sauté à l'étrange conclusion que les brames et les tôles étaient effectivement plus comparables aux produits en acier traité contre la corrosion que les produits étamés ou chromés. Sa logique a donné lieu à d'autres résultats bizarres et illogiques semblables à l'exemple des produits étamés ou chromés.^{946 947}

⁹³⁹ En outre, les biens relevant d'une même ligne tarifaire consistent en une série d'articles ainsi que l'ont très clairement montré les demandes présentées par certains plaignants qui voulaient que les produits similaires soient définis de manière plus restreinte que par ligne tarifaire.

⁹⁴⁰ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 102.

⁹⁴¹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 71 à 73.

⁹⁴² Rapport de l'USITC, page 30.

⁹⁴³ Réponse écrite du Brésil à la question n° 17 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁹⁴⁴ Rapport de l'USITC, volume II, FLAT, page 2 (pièce n° 6 des coplaignants).

⁹⁴⁵ *Ibid.*

⁹⁴⁶ Par exemple, malgré sa détermination selon laquelle les brames en acier au carbone ou en aciers alliés sont "similaires" aux produits plats finis en acier au carbone ou en aciers alliés, l'USITC a choisi de traiter les brames en aciers inoxydables et les produits plats finis en aciers inoxydables comme des produits distincts. Rapport de l'USITC, volume I, pages 193 et 194 (pièce n° 6 des coplaignants). De la même manière, l'USITC a traité les produits longs semi-finis – billettes – comme un produit similaire distinct, qui était distinct des produits longs finis. *Ibid.*, pages 82 et 83.

⁹⁴⁷ Première communication écrite du Brésil, paragraphes 113 et 114.

7.331 En particulier, les États-Unis soulignent que dans leurs arguments selon lesquels l'USITC aurait dû définir les divers produits similaires à l'aide des mêmes facteurs et en obtenant les mêmes résultats que dans des enquêtes en matière de droits antidumping et compensateurs concernant des produits en acier, les plaignants ne reconnaissent pas que ces définitions (telles qu'elles sont établies dans une enquête en matière de sauvegardes) dépendent des importations visées par cette enquête particulière. Contrairement aux allégations des plaignants, l'USITC n'avait aucune obligation ni raison d'expliquer pourquoi ses définitions du produit similaire dans le contexte de la mesure de sauvegarde immédiate, qui étaient fondées sur un type différent d'enquête en matière de mesures correctives commerciales, dont le champ des importations visées était très différent et dont le dossier était différent, n'étaient pas les mêmes que dans les diverses décisions rendues dans le cadre d'autres types d'enquêtes en matière de mesures correctives commerciales qui se fondaient sur des importations visées différentes et sur des faits fondamentaux différents.⁹⁴⁸

c) Pertinence des définitions du produit similaire utilisées dans les contextes des enquêtes en matière de droits antidumping et compensateurs

7.332 La Corée, le Japon, la Nouvelle-Zélande et le Brésil font observer qu'en l'espèce l'USITC a sensiblement dérogé aux facteurs habituels concernant le produit similaire qu'elle avait utilisés dans le contexte des enquêtes en matière de droits antidumping et compensateurs pour définir des produits similaires, en déclarant que le concept de branche de production nationale pouvait être défini dans un sens plus large que dans les affaires en matière de droits antidumping et compensateurs.⁹⁴⁹ À la lumière du but déclaré de l'article 201, l'USITC a étendu son examen des produits similaires faisant "tant des installations et procédés de production que des marchés de ces produits ... [une] ... préoccupation fondamentale pour définir le champ de la branche de production nationale".⁹⁵⁰ Le résultat obtenu était non seulement incompatible avec la pratique passée de l'USITC, mais il était également erroné et incompatible avec les constatations de l'USITC concernant d'autres produits visés simultanément par l'enquête dans la présente affaire.⁹⁵¹

7.333 Les États-Unis soulignent que dans leurs arguments selon lesquels l'USITC aurait dû définir les divers produits similaires à l'aide des mêmes facteurs et en obtenant les mêmes résultats que dans des enquêtes en matière de droits antidumping et compensateurs concernant des produits en acier, les plaignants ne reconnaissent pas que ces définitions (telles qu'établies dans une enquête en matière de sauvegardes) dépendent des importations visées par cette enquête particulière. Contrairement aux allégations des plaignants, l'USITC n'avait aucune obligation ni raison d'expliquer pourquoi ses définitions du produit similaire dans le contexte de la mesure de sauvegarde immédiate, qui étaient fondées sur un type différent d'enquête en matière de mesures correctives commerciales, dont le champ des importations visées était très différent et dont le dossier était différent, n'étaient pas les mêmes que dans les diverses décisions rendues dans le cadre d'autres types d'enquêtes en matière de mesures correctives commerciales qui se fondaient sur des importations visées différentes et sur des faits fondamentaux différents.⁹⁵²

⁹⁴⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 106.

⁹⁴⁹ Rapport de l'USITC, volume I, page 30 (notes de bas de page omises) (pièce n° 6 des coplaignants).

⁹⁵⁰ Rapport de l'USITC, volume I, pages 30 et 31 (pièce n° 6 des coplaignants).

⁹⁵¹ Première communication écrite de la Corée, paragraphes 34 à 36; première communication écrite du Japon, paragraphes 129 à 148; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 4.68 à 4.70; première communication écrite du Brésil, paragraphes 99 et 115.

⁹⁵² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 106.

3. Comparaison du produit importé et du produit national similaire

7.334 La Chine, les Communautés européennes, la Norvège et la Suisse affirment que les États-Unis ont non seulement agi d'une manière incompatible avec la première étape de la définition appropriée du produit similaire ou directement concurrent, mais qu'ils ont aussi agi de manière incompatible avec leurs obligations au titre des articles 2:1 et 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes à la deuxième étape de la définition, c'est-à-dire la définition de la "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents".⁹⁵³

7.335 De l'avis des Communautés européennes, de la Chine et de la Suisse, l'USITC ne compare pas le produit importé et le produit national pour établir s'ils sont similaires ou directement concurrents. L'USITC s'est plutôt appliquée à expliquer en long et en large pourquoi son groupe de produits fabriqués dans le pays constituait un seul produit national similaire.⁹⁵⁴ Par exemple, l'USITC a examiné s'il fallait analyser séparément ou globalement des types particuliers de CPLPAC aux fins de la définition de la branche de production nationale.⁹⁵⁵ Elle a refusé de définir des produits particuliers en invoquant: i) des propriétés physiques telles que la base métallurgique commune de ces produits⁹⁵⁶; ii) l'existence d'une "seule base de production commune"⁹⁵⁷; et iii) l'utilisation finale commune de tous les produits dans l'industrie de l'automobile et de la construction.^{958 959}

7.336 Les Communautés européennes affirment que les plaignants ont fourni des éléments qui justifient *prima facie* leur allégation selon laquelle l'USITC a seulement justifié le groupage de certains producteurs nationaux en faisant valoir que leurs produits sont similaires entre eux, mais qu'elle n'a pas procédé à la comparaison essentielle entre les produits importés et les produits nationaux.⁹⁶⁰ Le Japon estime que la comparaison des produits importés et des produits nationaux est en fait l'étape essentielle de l'analyse visant à s'assurer que le champ du produit national similaire est approprié. Les États-Unis ne l'ont pas fait. En conséquence, ils ont aussi incidemment omis de justifier le groupage des produits nationaux. Leur seule justification à cet égard est l'intégration de certains processus de production, qui, ainsi que nous le savons, n'est pas pertinente à la question de savoir si les produits sont ou non distincts. Il s'ensuit que les produits nationaux sont tout simplement aussi distincts les uns par rapport aux autres qu'ils le sont lorsqu'ils sont comparés "au-delà des frontières".⁹⁶¹

7.337 Les États-Unis répondent que l'USITC a constaté que les éléments de preuve montraient que les produits en acier nationaux et importés étaient essentiellement composés des mêmes types de produits en acier, et que les produits en acier importés concurrençaient donc les produits en acier nationaux correspondants. Les Communautés européennes ne soutiennent pas que les faits n'étaient

⁹⁵³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 222; première communication écrite de la Chine, paragraphe 172; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 200; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 213.

⁹⁵⁴ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 224 et 225; première communication écrite de la Chine, paragraphes 174 et 175; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 202 et 203.

⁹⁵⁵ Rapport de l'USITC, volume I, page 37.

⁹⁵⁶ Rapport de l'USITC, volume I, pages 37 et 38.

⁹⁵⁷ Rapport de l'USITC, volume I, pages 30, 31 et 37.

⁹⁵⁸ Rapport de l'USITC, volume I, pages 43 et 44.

⁹⁵⁹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 231; première communication écrite de la Chine, paragraphe 179.

⁹⁶⁰ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 239.

⁹⁶¹ Réponse écrite du Japon à la question n° 18 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

pas la constatation selon laquelle les produits en acier nationaux et importés sont généralement constitués des mêmes types de produits en acier. Les parties, y compris les experts de l'industrie sidérurgique représentant à la fois les producteurs et importateurs nationaux et étrangers, n'ont pas contesté ces constatations dans le cadre de la procédure correspondante. Bien que les constatations de fait de l'USITC ne soient aucunement contestées, les Communautés européennes cherchent à déformer l'approche de l'USITC. Cette dernière examine s'il existe des produits nationaux qui sont similaires aux importations visées. Dans son analyse, elle envisage si les importations visées et les produits nationaux ont généralement des propriétés physiques, des utilisations, des procédés de production et des circuits de commercialisation qui sont semblables. La comparaison montre si les CPLPAC nationaux et importés sont semblables et s'ils sont interchangeable, et en tant que tels, s'ils se font concurrence. Par exemple, dans son analyse des CPLPAC, l'USITC a constaté que les éléments de preuve montraient que les CPLPAC importés étaient essentiellement constitués du même éventail de produits en acier au carbone que les CPLPAC nationaux.⁹⁶² L'USITC a constaté que les CPLPAC importés et nationaux avaient les mêmes attributs physiques de base et qu'ils étaient généralement interchangeables, qu'ils avaient des utilisations semblables et les mêmes compositions métallurgiques, épaisseurs, largeurs et montants de transformation, qu'ils n'étaient généralement pas issus de procédés de production sensiblement différents, et que leurs circuits de commercialisation se chevauchaient. Le produit national similaire, les CPLPAC, est similaire aux CPLPAC importés utilisés dans l'analyse du dommage à laquelle a procédé l'USITC et il a le même champ que ces CPLPAC importés. Dans son rapport, l'USITC a procédé à cette comparaison entre les produits importés et les produits nationaux pour faire sa détermination du produit similaire.⁹⁶³

7.338 Les Communautés européennes et la Suisse estiment qu'en ce qui concerne cinq produits, à savoir les barres laminées à chaud, les barres parachevées à froid, les barres d'armature, les tubes et tuyaux soudés, ainsi que les accessoires en acier au carbone ou en aciers alliés, l'USITC n'a établi aucune constatation selon laquelle les produits importés et nationaux sont similaires.^{964 965}

7.339 En réponse à une question connexe des Communautés européennes⁹⁶⁶, les États-Unis renvoient aux passages du rapport de l'USITC renfermant des constatations selon lesquelles les produits nationaux et importés sont similaires pour chacun des produits.⁹⁶⁷ Selon les États-Unis, les plaignants n'ont pas contesté, et les parties à la procédure correspondante non plus, que les produits

⁹⁶² Les plaignants ne contestent pas les constatations de l'USITC concernant cette comparaison ni que les éléments de preuve montraient que les CPLPAC nationaux et importés étaient essentiellement constitués du même éventail de produits en acier au carbone. Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 223 à 233.

⁹⁶³ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 18 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁹⁶⁴ Rapport de l'USITC, volume I, pages 81 à 83, et 147 à 157.

⁹⁶⁵ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 226; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 204.

⁹⁶⁶ Question n° 4 posée par les Communautés européennes aux États-Unis à la première réunion de fond.

⁹⁶⁷ Rapport de l'USITC, page 79 pour les barres laminées à chaud, les barres parachevées à froid et les barres d'armature; pages 147 et 158 pour certains tubes et tuyaux soudés; pages 147 et 175 pour les accessoires en acier au carbone ou en aciers alliés; pages 36 et 37 pour certains produits laminés plats en acier au carbone; page 49 pour les produits étamés ou chromés; page 190 pour les barres en aciers inoxydables, les fils machines en aciers inoxydables et les fils en aciers inoxydables.

importés et nationaux étaient généralement constitués des mêmes types de produits en acier et qu'ils étaient similaires.⁹⁶⁸

7.340 Les Communautés européennes répondent que pour les "produits" CPLPAC⁹⁶⁹, les produits étamés ou chromés, les barres en aciers inoxydables, les fils machines en aciers inoxydables et les fils en aciers inoxydables⁹⁷⁰, l'USITC a formulé certaines assertions superficielles, par exemple, que "les CPLPAC nationaux sont similaires aux CPLPAC importés", parce qu'en "termes de propriétés physiques, les CPLPAC importés et nationaux ont les mêmes attributs physiques de base et ils sont généralement interchangeables". Ces assertions ne représentent certainement pas une analyse suffisante, en particulier parce qu'il n'y a aucune comparaison des caractéristiques physiques, des utilisations finales communes, des perceptions des consommateurs et des classifications tarifaires.⁹⁷¹

7.341 En particulier, les Communautés européennes et la Chine estiment que l'USITC n'a pas établi que toutes les composantes du groupe de produits nationaux sont similaires ou directement concurrentes par rapport aux composantes des groupes d'articles importés. Par exemple, bien que l'USITC ait explicitement reconnu l'existence de différents types de CPLPAC, elle n'a ni montré que les brames fabriquées dans le pays, par exemple, sont similaires aux feuilles laminées à froid importées, ni que les produits en acier laminés à chaud fabriqués dans le pays sont similaires aux produits en acier revêtus. De la même manière, elle n'a pas montré que les brides importées sont similaires aux accessoires fabriqués dans le pays, même si elle a explicitement reconnu l'hétérogénéité des ABJT, et le fait que cette "catégorie renferme une gamme de *produits*".⁹⁷² Dans son rapport, l'USITC compare plutôt à tort les produits nationaux avec chacun des regroupements de produits entre eux.⁹⁷³

7.342 La Norvège ajoute que la méthode employée par l'USITC – selon laquelle chaque article fabriqué dans le pays est en principe "similaire" à au moins un des nombreux différents produits importés du même groupe – lui aurait aussi permis de considérer l'"acier" comme un seul produit particulier, et tous les produits en acier fabriqués dans le pays comme le "produit similaire", et d'appliquer par la suite un droit sur les fils en aciers inoxydables en raison du prétendu dommage causé aux producteurs de brames. Cette méthode offre aussi de grandes possibilités de "gonflement croisé" des accroissements des importations d'un produit pour leur imputer le prétendu dommage causé aux producteurs d'un produit qui est "similaire" à un produit importé ne faisant pas l'objet d'un accroissement, ce qui va clairement à l'encontre des assertions explicites de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*.^{974 975}

7.343 Les États-Unis soutiennent que les plaignants ne contestent pas les constatations de l'USITC concernant la comparaison ni le fait que les éléments de preuve montraient que les CPLPAC nationaux et importés étaient essentiellement constitués du même éventail de produits en acier au carbone.⁹⁷⁶

⁹⁶⁸ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 4 que leur ont posée les Communautés européennes à la première réunion de fond.

⁹⁶⁹ Rapport de l'USITC, volume I, page 36.

⁹⁷⁰ Rapport de l'USITC, volume I, pages 49, 196, 198 et 201.

⁹⁷¹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 227 et 228.

⁹⁷² Rapport de l'USITC, volume I, pages 175 et 179.

⁹⁷³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 229 et 230, et 261; première communication écrite de la Chine, paragraphes 177 à 179.

⁹⁷⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 86.

⁹⁷⁵ Deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphes 66 à 68.

⁹⁷⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 118, note de bas de page 142.

7.344 En réponse, les Communautés européennes insistent sur le fait qu'elles contestent la détermination du produit similaire faite par les États-Unis sur la base d'une comparaison entachée de vices (ou de l'absence de comparaison) entre des groupes de brames, de tôles, de feuilles laminées à chaud, de feuilles laminées à froid et de feuilles revêtues importées et nationales dont il est allégué qu'elles sont similaires. Pour tous les produits, sauf les CPLPAC et les produits étamés ou chromés, le rapport de l'USITC renferme l'assertion tautologique, si tant est qu'elle le soit, selon laquelle "il existe dix branches de production nationale d'articles similaires et correspondant aux articles importés semblables visés par l'enquête au sein de la catégorie des produits longs".⁹⁷⁷ Ce n'est que pour les produits CPLPAC et les produits étamés ou chromés, que l'USITC a au moins jugé bon d'ajouter quelques lignes de plus, mais ainsi que l'ont démontré les plaignants, cela n'était pas suffisant pour établir la similarité car seuls des "types" ou "éventails" de produits sont comparés sur la base d'un critère de "l'absence de ligne de démarcation nette" n'ayant aucun fondement dans l'Accord sur les sauvegardes.⁹⁷⁸

4. Produits "directement concurrents"

7.345 En réponse à une question posée par le Groupe spécial, les États-Unis estiment que si, malgré leur analyse des produits similaires, le Groupe spécial constate que leurs constatations sont compatibles avec une analyse des produits directement concurrents, il ne peut pas juger que les constatations de l'USITC sont incompatibles avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes.⁹⁷⁹

7.346 Les Communautés européennes répondent que les États-Unis ne peuvent pas sauver leur définition incorrecte de la branche de production nationale en s'appuyant sur une détermination des "produits directement concurrents" qui était en quelque sorte implicitement contenue dans leur détermination des produits similaires.⁹⁸⁰ On ne peut pas dire qu'une autorité compétente qui établit seulement une constatation concernant des "produits similaires" fournit une explication motivée et adéquate de sa détermination des "produits similaires" si le pays concerné fait valoir par la suite que les produits de la branche de production nationale sont "directement concurrents" même s'ils ne sont pas similaires. Le Groupe spécial ne peut pas faire une enquête *de novo* et examiner si l'autorité compétente aurait pu considérer les produits "directement concurrents". Le Groupe spécial est donc limité à examiner les déterminations effectivement faites dans le rapport.⁹⁸¹ Le Japon, la Corée, la Chine, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et le Brésil partagent l'avis des Communautés européennes. La Corée et la Norvège ajoutent que l'USITC n'a pas effectué, et n'aurait pas pu effectuer, une analyse *de facto* des produits "directement concurrents", parce qu'elle a explicitement déclaré qu'elle n'en ferait pas. L'USITC a déclaré ce qui suit: "Comme nous avons défini les producteurs nationaux d'un

⁹⁷⁷ Rapport de l'USITC, page 79 pour les barres laminées à chaud, les barres laminées à froid et les barres d'armature. Il en est de même pour les déterminations concernant les tubes et tuyaux soudés, pages 147 et 157, et les accessoires, pages 147 et 175. Les Communautés européennes font valoir que pour les barres, les fils machines et les fils en aciers inoxydables les États-Unis font un coupé-collé du même libellé dénué de sens dans leur renvoi au rapport de l'USITC, page 190.

⁹⁷⁸ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 146 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond (pour les produits plats); les Communautés européennes se reportent à la communication de la Norvège pour les produits étamés ou chromés; réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 9 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁹⁷⁹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 65 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁹⁸⁰ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 65 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond. Voir aussi la réponse des États-Unis à la question n° 67 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁹⁸¹ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 21 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

article qui est similaire à l'article importé, nous ne sommes pas tenus de pousser plus loin l'examen d'une branche de production d'articles qui sont directement concurrents mais non similaires par rapport à l'article importé, et nous ne le faisons pas en l'espèce.^{982 983}

7.347 Les États-Unis répondent que, contrairement à certaines allégations, ils n'ont pas changé de position pour demander instamment au Groupe spécial d'envisager leurs constatations sur la base d'une analyse des produits directement concurrents. L'USITC a effectué son analyse et établi ses constatations sur la base d'une analyse des produits similaires et elle n'a pas, *de facto*, procédé à une analyse des produits directement concurrents. Par ailleurs, l'USITC a utilisé une analyse des produits similaires dans le cadre de l'enquête en question, conformément aux obligations incombant aux États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Cependant, si le Groupe spécial constate que l'analyse de l'USITC – qui, d'après les États-Unis, définit un "produit similaire" au titre tant de l'Accord sur les sauvegardes que de leur droit national – relève effectivement du domaine des "produits directement concurrents" pour les fins de l'Accord sur les sauvegardes, le fait qu'elle soit qualifiée d'analyse "des produits similaires" n'affecterait pas sa compatibilité avec les règles de l'OMC.⁹⁸⁴

5. Définition des producteurs nationaux

7.348 Les Communautés européennes et la Norvège soutiennent que pour certains groupes de produits au moins, l'USITC n'a pas fourni une explication de la manière dont elle avait déterminé les producteurs des produits qu'elle avait regroupés, contrairement à l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Par exemple, en ce qui concerne le groupe des CPLPAC, l'USITC a seulement indiqué que "**** pour cent de la production totale de certains produits laminés plats en acier au carbone [étaient] fabriqués par des producteurs de quatre au moins des cinq types de certains produits laminés plats en acier au carbone", mais elle a sans justification rendu confidentielles les données relatives aux producteurs nationaux.⁹⁸⁵ Il n'est pas possible, sur cette base, d'évaluer l'exactitude de la détermination des producteurs sur le plan quantitatif.⁹⁸⁶

6. Charge de la preuve

7.349 Les États-Unis soutiennent que les plaignants ne se sont pas acquittés de la charge de la preuve qui leur incombe pour ce qui est de fournir des éléments qui justifient *prima facie* que la mesure appliquée par les États-Unis est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes à cause de la manière dont ont été définis les produits similaires.⁹⁸⁷

7.350 Selon les États-Unis, les plaignants n'ont pas spécifiquement contesté six des dix déterminations des produits similaires faites par l'USITC pour établir les dix mesures de sauvegarde en cause. Le fait que les plaignants n'ont pas spécifiquement contesté la majorité des déterminations des produits similaires faites par l'USITC semble en soi indiquer que la méthode de l'USITC n'est pas

⁹⁸² Rapport de l'USITC, volume I, page 45, note de bas de page 139 (produits laminés plats) (pièce n°6 des coplaignants); rapport de l'USITC, volume I, page 147, note de bas de page 893 (tubes et tuyaux) (pièce n°6 des coplaignants).

⁹⁸³ Réponses écrites du Japon, de la Corée, de la Chine, de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande et du Brésil à la question n° 21 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁹⁸⁴ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 21 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁹⁸⁵ Rapport de l'USITC, volume I, pages 39 et 50.

⁹⁸⁶ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 256; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 233 et 234.

⁹⁸⁷ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 73.

incompatible avec les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. De fait, les facteurs relatifs aux produits similaires considérés par l'USITC sont pleinement compatibles avec les obligations incombant aux États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes. En conséquence, la seule base sur laquelle le Groupe spécial peut examiner si les plaignants se sont acquittés de la charge de la preuve leur incombant en ce qui concerne les produits similaires consiste à examiner si les constatations de fait particulières établies par l'USITC relativement à chacune des constatations concernant le produit similaire qui ont été contestées ne peuvent pas étayer une constatation concernant la "similarité" conforme au sens ordinaire de l'Accord sur les sauvegardes, dans son contexte et à la lumière du but et de l'objet de l'Accord. À cet égard, les États-Unis rappellent que le Groupe spécial ne doit pas s'engager dans un examen *de novo*, mais effectuer plutôt un examen qui se limite à une évaluation objective, conformément à l'article 11 du Mémorandum 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 de savoir si la détermination rendue est compatible avec les obligations des États-Unis au titre de l'Accord sur les sauvegardes.^{988 989}

7.351 Les Communautés européennes estiment que les États-Unis affirment à tort que seules quatre des dix "déterminations du produit similaire" ont été spécifiquement contestées et que cela donne à entendre que les six autres sont valables.⁹⁹⁰ Les méthodes utilisées étaient inappropriées et toutes les déterminations étaient donc non fondées. Par exemple, les "importations visées" ont été choisies sur la base de critères inconnus (concernant apparemment la question de savoir s'il y avait des "problèmes d'importation potentiels")⁹⁹¹, et elles ont ensuite été réparties en groupes, qui ont grossi ou diminué au fil de la procédure et en fonction du commissaire concerné. En particulier, les groupes de produits sont trop vastes et comportent des failles.⁹⁹² L'USITC n'a procédé pour aucun des groupes de produits à la comparaison essentielle entre les produits importés et les produits nationaux (voir la section E.3 ci-dessus).

7.352 La Corée affirme que s'il avait été fourni des éléments qui justifient *prima facie* que la détermination faite par les États-Unis concernant la définition des produits similaires est contraire aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, ce serait aux États-Unis que reviendrait l'obligation de démontrer que leur détermination du produit similaire est conforme aux prescriptions de l'Accord, qu'ils soient ou non d'accord avec les formulations des produits similaires des plaignants.⁹⁹³

⁹⁸⁸ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 8.124.

⁹⁸⁹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 26 à 29.

⁹⁹⁰ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 28.

⁹⁹¹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 2 posée par les Communautés européennes à la première réunion de fond, paragraphe 5.

⁹⁹² Deuxième déclaration orale des Communautés européennes, "Champ et critère d'examen", présentée au nom des plaignants, paragraphe 18.

⁹⁹³ Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphe 64; la Norvège a présenté un argument similaire au sujet de la définition des producteurs nationaux du "produit similaire" dans sa deuxième communication écrite, paragraphes 70 et 71.

7. Argumentation relative aux mesures

a) CPLPAC

i) Généralités

7.353 Les Communautés européennes et la Chine allèguent que la définition de la branche de production nationale établie par l'USITC dans le cas des CPLPAC est incompatible avec les articles 2:1 et 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.⁹⁹⁴ Le Japon et le Brésil estiment que parce que l'USITC n'a pas constaté que chacun des cinq produits CPLPAC était "similaire" aux importations visées par l'enquête, et qu'elle n'a même pas cherché à établir s'ils étaient "directement concurrents" par rapport aux importations visées par l'enquête, le fait qu'elle ait déterminé de combiner tous les produits CPLPAC pour en faire un seul produit similaire et sa décision en découlant de définir la branche de production nationale sur la base de tels produits sont incompatibles avec l'article XIX:1 du GATT de 1994 et les articles 2:1 et 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.⁹⁹⁵

7.354 Les États-Unis affirment que l'USITC a constaté que les CPLPAC nationaux sont similaires aux CPLPAC importés correspondants visés par l'enquête et qu'elle a défini les CPLPAC comme un seul produit similaire. L'USITC a examiné les faits à l'aide de facteurs établis de longue date et elle a cherché à déterminer s'il existait des lignes de démarcation nettes entre les divers types de CPLPAC nationaux correspondant aux CPLPAC importés visés par l'enquête. La méthode employée par l'USITC était impartiale et objective, et elle se fondait sur des données analysées à l'aide d'une méthode et de facteurs établis de longue date et transparents. La définition de certains CPLPAC par l'USITC, à savoir qu'il s'agit d'un seul produit similaire, est compatible avec les articles 2:1 et 4:1 de l'Accord sur les sauvegardes et le Groupe spécial ne devrait pas s'en préoccuper.⁹⁹⁶

7.355 La Nouvelle-Zélande estime que l'USITC a divisé la catégorie des CPLPAC mentionnée dans la requête en trois catégories, à savoir les CPLPAC, les AMGO et les produits étamés ou chromés. Ce faisant, elle a effectivement divisé aussi le "produit" importé en trois catégories de produits distinctes. Elle l'a fait en partant du principe qu'il y avait des branches de production nationales distinctes de ces produits.⁹⁹⁷ En agrégeant un éventail de produits différents dans la catégorie des CPLPAC, alors que le degré de similarité requis entre ces produits et les produits importés ne pouvait pas être démontré, les États-Unis ont défini à tort la "branche de production nationale de produits similaires". L'approche du "groupage" employée par l'USITC en l'espèce a rendu impossible l'application de la règle déterminante du "produit similaire", qui est essentielle pour définir la branche de production nationale pertinente de la manière envisagée dans l'Accord sur les sauvegardes.⁹⁹⁸ En fait, les États-Unis déterminent le "produit similaire" par référence à la "branche de production nationale", au lieu de déterminer la "branche de production nationale" par référence à sa production d'un "produit similaire". Ils ont accepté comme "produit" importé un éventail de CPLPAC différents et reconnaissables et ils ont ensuite défini leur "branche de production nationale" par référence aux producteurs de ce large éventail de produits distincts, nonobstant le fait que les produits de cet éventail n'étaient pas similaires les uns aux autres. Ce qui a eu pour résultat que chacun des produits inclus dans la catégorie des

⁹⁹⁴ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 236; première communication écrite de la Chine, paragraphe 182.

⁹⁹⁵ Première communication écrite du Japon, paragraphe 124; première communication écrite du Brésil, paragraphe 112.

⁹⁹⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 142.

⁹⁹⁷ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.30.

⁹⁹⁸ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.21.

produits nationaux était de la même manière non similaire à tous les produits de la catégorie des produits importés.⁹⁹⁹

7.356 La Nouvelle-Zélande fait en outre valoir que même si la catégorie des CPLPAC fabriqués dans le pays peut être la même que la catégorie des CPLPAC importés, chacun des produits de cette catégorie est très différent. Les CPLPAC ne constituent pas un seul produit identifiable – il s'agit d'une catégorie de produits qui comprend quatre produits finis distincts, à savoir les tôles plates en acier finies, les produits en acier laminés à chaud, les produits en acier laminés à froid et les produits en acier revêtus, ainsi que les brames semi-finies. Au lieu de s'attacher aux différences ou aux similitudes entre ces produits, l'USITC s'est concentrée sur les caractéristiques communes de la branche de production de l'éventail de produits CPLPAC. En fait, l'USITC a fait exactement ce que, dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, l'Organe d'appel a dit qu'il ne faudrait pas faire – elle s'est attachée aux producteurs plutôt qu'aux produits. Bien que la jurisprudence indique que le concept de "produit similaire" dans l'Accord sur les sauvegardes doit être interprété au sens étroit, l'USITC fait valoir que la politique appropriée consiste à fournir la plus grande protection possible à la branche de production pertinente.^{1000 1001} La Nouvelle-Zélande ajoute qu'en l'espèce, il a été imputé aux importations de brames, qui sont un demi-produit utilisé comme intrant, une partie de la responsabilité pour le dommage grave qui aurait été causé aux producteurs d'un produit final superfin i, les produits en acier revêtus. Cela est particulièrement contradictoire car pendant la période couverte par l'enquête, ce n'était qu'à partir de 1998-1999¹⁰⁰² qu'il y avait eu un accroissement des importations de brames, soit pendant une période qui coïncidait avec celle où les produits en acier revêtus avaient enregistré des bénéfices.¹⁰⁰³ Cela montre qu'il ne peut pas y avoir de lien de causalité entre l'accroissement des importations d'un produit et le dommage grave causé à une branche de production de produits qui sont non similaires aux produits importés, mais l'approche du groupage occulte complètement ce fait. L'USITC ne démontre pas la seule question qui serait pertinente, à savoir si l'accroissement des importations de brames a causé un dommage grave aux producteurs nationaux du produit similaire – les brames – parce que cela aussi est occulté par l'approche du groupage.¹⁰⁰⁴

7.357 De l'avis des États-Unis, l'USITC a constaté que les CPLPAC nationaux sont similaires aux CPLPAC importés correspondants qui sont visés par l'enquête et elle a défini les CPLPAC comme un seul produit similaire. L'Accord sur les sauvegardes ne renferme aucune définition de "produit similaire" ni ne traite des facteurs à examiner pour déterminer s'il y a lieu de définir des produits similaires distincts et des branches de production nationales correspondantes. La méthode de l'USITC et sa définition des CPLPAC qu'elle considère être un seul produit similaire étaient adéquates et motivées, et des explications raisonnables ont été fournies. L'USITC a débuté son analyse par l'éventail des produits en acier qui étaient pour l'essentiel regroupés dans la catégorie de certains produits laminés plats en acier au carbone, et qui avaient tous été définis comme des importations visés par l'enquête dans la demande du Président (ainsi que dans la demande de la Commission des finances du Sénat). Après avoir examiné les éléments de preuve et effectué son analyse au sujet des produits CPLPAC nationaux correspondants, l'USITC a constaté l'existence de lignes de démarcation nettes permettant de définir dans cette catégorie trois produits similaires distincts.¹⁰⁰⁵ Lors de la

⁹⁹⁹ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 4.49 et 4.50.

¹⁰⁰⁰ Rapport de l'USITC, volume I, page 30.

¹⁰⁰¹ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 4.53, 4.54 et 4.58.

¹⁰⁰² Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.92, figures 12 et 13.

¹⁰⁰³ Rapport de l'USITC, volume I, page 53.

¹⁰⁰⁴ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.23.

¹⁰⁰⁵ Quatre commissaires ont constaté l'existence de lignes de démarcation nettes permettant de définir trois produits similaires distincts et deux commissaires ont déterminé que cette catégorie constituait un seul produit similaire. Les commissaires Okun, Hillman, Miller et Koplan ont défini les trois produits similaires distincts suivants: 1) certains produits laminés plats en acier au carbone ("CPLPAC"); 2) les aciers dits

comparaison des produits en acier nationaux avec les produits en acier importés, les éléments de preuve ont montré que les CPLPAC importés étaient essentiellement constitués du même éventail de produits en acier au carbone que les CPLPAC nationaux.^{1006 1007}

7.358 Le Japon insiste sur le fait que personne au monde, aussi bien aujourd'hui qu'en 1993, ne pense que les CPLPAC constituent un seul produit. Les divers produits CPLPAC ne représentent pas un véritable marché unique. Ils sont chacun distincts de par leurs propriétés physiques, leurs utilisations, les perceptions des consommateurs, leurs classifications tarifaires générales, et même leurs procédés de production. Le Japon estime que même la branche de production des États-Unis détaille ses informations sur la commercialisation et les prix de la manière proposée par le Japon. Les tôles sont vendues et commercialisées séparément des produits laminés à chaud, qui sont distincts des produits laminés à froid, lesquels sont encore distincts des produits en acier traité contre la corrosion.¹⁰⁰⁸

7.359 Les États-Unis insistent sur le fait que l'USITC a appliqué ses facteurs habituels pour déterminer l'absence de ligne de démarcation nette entre les types de CPLPAC et qu'elle a défini ces produits en acier pour qu'ils constituent un seul produit similaire. L'USITC a constaté qu'à divers stades de transformation, les CPLPAC avaient en commun certaines propriétés physiques de base, qu'ils étaient interreliés, qu'ils avaient des utilisations communes, qu'ils étaient généralement distribués par les mêmes circuits de commercialisation, et qu'ils étaient essentiellement fabriqués à l'aide des mêmes procédés de production (à tout le moins aux premiers stades). L'USITC a aussi reconnu qu'il existait certaines différences dans les propriétés physiques et les utilisations finales.¹⁰⁰⁹ Puisque sous une forme antérieure de transformation les CPLPAC sont le produit de charge des CPLPAC plus élaborés, tous ces produits en acier sont produits à l'aide des mêmes procédés de production aux premiers stades, les produits d'aval passant simplement à travers d'autres stades de transformation. Tous les CPLPAC sont produits à partir de brames, la majorité de ces produits en acier subissant une autre transformation pour devenir des produits en acier laminés à chaud sur des laminoirs à bandes à chaud ou des laminoirs Steckel. Des quantités substantielles des produits en acier ayant subi une transformation antérieure sont transférées à l'interne pour produire d'autres produits en acier plus élaborés. L'USITC a constaté que cela avait généralement pour effet d'estomper les distinctions entre les produits jusqu'aux derniers stades de leur transformation puisque les produits en acier issus des premiers stades de transformation étaient composés des produits de charge du stade de transformation suivant.¹⁰¹⁰ Dans le cadre de son examen du procédé de fabrication (c'est-à-dire où et comment est fabriqué le produit), l'USITC a également reconnu qu'il existait une communauté importante des installations de production et de l'intégration verticale de la branche de production. L'USITC a reconnu que l'interrelation existant entre les procédés de production et l'intégration des producteurs montrait que le marché de chaque type de CPLPAC n'était pas isolé, mais qu'il était directement affecté par le marché de tout l'éventail de produits CPLPAC.¹⁰¹¹

"magnétiques" à grains orientés ("AMGO"); et 3) les produits étamés ou chromés. Les commissaires Bragg et Devaney ont défini un seul produit similaire, les produits plats en acier au carbone ou en aciers alliés (dont les brames, les feuilles et bandes laminées à chaud, les tôles coupées à longueur, les feuilles et bandes laminées à froid, les aciers dits "magnétiques" à grains orientés traités contre la corrosion, et les produits étamés ou chromés).

¹⁰⁰⁶ Rapport de l'USITC, pages 36 et 37.

¹⁰⁰⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 116 à 118.

¹⁰⁰⁸ Deuxième communication écrite du Japon, paragraphe 36.

¹⁰⁰⁹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 77 et 78.

¹⁰¹⁰ Rapport de l'USITC, pages 38 et 39.

¹⁰¹¹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 79 à 82.

ii) *Critères du produit similaire*

Généralités

7.360 La Chine fait valoir que, contrairement au critère de la similarité de l'OMC et contrairement à sa propre méthode déclarée, l'USITC n'a pas établi la "similarité" des cinq produits d'aval distincts (brames, tôles, produits en acier laminés à chaud, produits en acier laminés à froid et produits en acier revêtus) sur la base de leurs caractéristiques physiques, de leurs utilisations finales, des goûts et habitudes des consommateurs, et de leur classification tarifaire. L'USITC s'est essentiellement appuyée sur les caractéristiques communes de la chaîne de production et des utilisateurs finals de ces cinq types de produits plats en acier – les deux critères qui avaient déjà été rejetés par l'Organe d'appel.¹⁰¹²

7.361 De la même manière, le Japon fait valoir que la détermination faite par l'USITC d'associer les cinq produits pour en faire un seul produit "CPLPAC" similaire est incompatible avec les articles 2:1 et 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, et l'article XIX:1 du GATT de 1994. Il existe de grandes différences entre les importations visées et les produits nationaux pour ce qui est des facteurs définis par l'Organe d'appel pour faire une détermination concernant les "produits similaires": les propriétés physiques des produits, leurs utilisations finales, les perceptions des consommateurs et leur classification tarifaire. Il ressort clairement des propres constatations de l'USITC que les brames semi-finies produites par les producteurs nationaux ne sont pas un produit similaire à l'un quelconque des produits en acier traité contre la corrosion, des produits laminés à froid, des produits laminés à chaud ou des tôles qui sont importés, à cause des différences frappantes entre les propriétés et les utilisations finales des produits. Les produits en acier traité contre la corrosion qui sont fabriqués dans le pays ne sont pas des "produits similaires" à l'un quelconque des produits importés que sont les brames semi-finies, les tôles, les produits laminés à chaud ou les produits laminés à froid. Les produits laminés à froid fabriqués dans le pays ne sont pas des produits similaires à l'un quelconque des produits laminés plats en acier, exception faite de ceux qui sont à laminés à froid. Il en est de même pour les tôles et les produits laminés à chaud. En résumé, les importations et les produits nationaux relevant de la même catégorie – brames semi-finies, tôles, produits laminés à chaud, produits laminés à froid ou produits en acier traité contre la corrosion – sont peut-être des "produits similaires" les uns aux autres, mais les importations et les produits nationaux qui relèvent de catégories différentes ne sont certainement pas "similaires" les uns aux autres.¹⁰¹³

7.362 Le Brésil fait valoir qu'en étendant son examen des produits similaires pour traiter "tant des installations et procédés de production que des marchés de ces produits"¹⁰¹⁴, l'USITC a déterminé que les brames semi-finies et les autres grands produits finis laminés plats en acier au carbone ou en aciers alliés – tôles, produits laminés à chaud, produits laminés à froid, et feuilles en acier traité contre la corrosion – constituaient un seul produit similaire. Alors que l'USITC avait constaté dans des affaires précédentes que chacun de ces produits était un produit similaire distinct, ces mêmes produits constituaient maintenant en quelque sorte un seul produit similaire.¹⁰¹⁵ En fait, si on applique les propres facteurs habituels de l'USITC relatifs aux produits similaires – y compris la plupart de ceux déjà définis par l'Organe d'appel comme étant appropriés pour séparer des produits – aux renseignements figurant dans son propre rapport, on ne peut que conclure que les divers produits de la catégorie des CPLPAC sont distincts les uns des autres. Dans son rapport, l'USITC admet, sans

¹⁰¹² Première communication écrite de la Chine, paragraphe 181.

¹⁰¹³ Première communication écrite du Japon, paragraphe 117.

¹⁰¹⁴ Rapport de l'USITC, volume I, pages 30 et 31 (pièce n° 6 des coplaignants).

¹⁰¹⁵ Première communication écrite du Brésil, paragraphes 99 et 115.

analyse poussée, l'existence de nombreuses distinctions, et en l'espèce les producteurs étrangers ont présenté encore plus de renseignements permettant de tirer la même conclusion.¹⁰¹⁶

7.363 Les États-Unis affirment que bon nombre des allégations spécifiques formulées par les plaignants au sujet de la définition de produits similaires de l'USITC concernant les CPLPAC sont fondées sur des interprétations erronées des facteurs que l'USITC était ou "tenue ou non autorisée" à examiner pour établir ses définitions du produit similaire. Les plaignants ne peuvent voir aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes qui traite des facteurs pouvant ou ne pouvant pas être examinés pour déterminer les produits similaires. Ils affirment plutôt que l'USITC était tenue d'utiliser les quatre facteurs proposés par le Groupe de travail sur les *Ajustements fiscaux à la frontière*. Ces facteurs, qu'il avait été proposé d'utiliser pour les ajustements fiscaux à la frontière, visaient un but différent, et l'Organe d'appel avait reconnu qu'"[a]ucune approche unique pour exercer un jugement ne sera appropriée pour tous les cas".¹⁰¹⁷ Par conséquent, l'USITC n'était pas tenue d'examiner les quatre facteurs établis par le Groupe de travail ainsi que le demandent instamment les plaignants.¹⁰¹⁸ Les États-Unis font observer que les facteurs relatifs aux produits similaires retenus par l'USITC dans une enquête en matière de sauvegardes comprennent les trois critères sur lesquels s'entendent toutes les parties (propriétés physiques, utilisations et traitement douanier), et qu'ils mettent aussi l'accent sur d'autres facteurs objectifs tels que les circuits de commercialisation et les procédés de fabrication des produits.¹⁰¹⁹

7.364 La Nouvelle-Zélande et le Brésil relèvent que trois des six facteurs sur lesquels s'est appuyée l'USITC pour étayer le regroupement des CPLPAC se rapportaient à la question de l'intégration verticale et de la communauté des installations liées à l'intégration verticale. Il s'agit en fait des mêmes facteurs que ceux de la chaîne continue de production et de la concordance d'intérêts économiques en cause dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*. Le Japon souscrit à cet argument. L'Organe d'appel n'aurait pas pu être plus clair lorsqu'il a déclaré que le fait qu'un produit sert d'intrant à un autre produit, même si ledit intrant n'a pas d'autre utilisation, n'est tout simplement pas pertinent pour déterminer si les produits sont similaires les uns aux autres. De la même manière, l'Organe d'appel a été clair lorsqu'il a déclaré qu'une concordance d'intérêts économiques entre les producteurs de produits d'amont et d'aval n'est pas non plus pertinente pour déterminer si des produits sont similaires les uns aux autres. Autrement dit, l'intégration verticale et la communauté des installations ne sont pas pertinentes à la détermination du produit similaire.¹⁰²⁰ Selon le Brésil, l'examen des propriétés physiques se rapporte aux propriétés physiques résultant d'un stade de transformation antérieur à la production des brames, à savoir la fabrication des aciers, et non aux propriétés physiques conférées par suite de la production de produits d'aval. Enfin, les applications pour utilisation finale sont définies au sens très large, même s'il est admis que les divers produits ne sont généralement pas substituables aux différents produits constituant les CPLPAC. Il n'est bien entendu aucunement fait mention du fait que les brames ne sont pas du tout vendues aux industries de l'automobile et de la construction (ni, en fait, à aucune industrie autre que celle de la sidérurgie), et il

¹⁰¹⁶ Joint Respondents' Prehearing Framework Brief (11 septembre 2001) (déposé par le cabinet juridique Willkie Farr & Gallagher), pages 17 à 24 (pièce n° 50 des coplaignants); Joint Respondents' Prehearing Brief on Slab (11 septembre 2001) (déposé par le cabinet juridique Willkie Farr & Gallagher), pages 3 à 10 (pièce n° 51 des coplaignants).

¹⁰¹⁷ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 101.

¹⁰¹⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 124.

¹⁰¹⁹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 65.

¹⁰²⁰ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 3.42 et 3.43; deuxième communication écrite du Brésil, paragraphes 29 et 30; première communication écrite du Japon, paragraphes 121 et 122.

n'est pas du tout question de divers autres facteurs habituellement utilisés par les États-Unis dans leurs analyses (par exemple les circuits de distribution/de commercialisation).¹⁰²¹

7.365 Les États-Unis répondent que dans le cadre de son examen du procédé de fabrication dans la présente affaire en particulier (c'est-à-dire comment et où est fabriqué le produit), l'USITC a reconnu que l'interdépendance des CPLPAC à différents stades de transformation créait une consommation captive substantielle, qui s'accompagnait d'une communauté des installations de production et de l'intégration verticale. Cette interrelation entre les procédés de production et l'intégration des producteurs montrait que les distinctions entre les marchés de chaque type de CPLPAC étaient floues, que tous les types de CPLPAC étaient directement affectés par les marchés de tout l'éventail de produits CPLPAC, étant donné que chaque type de CPLPAC était le produit de charge du stade de transformation suivant des produits en acier de la catégorie générale. Le fait d'examiner les procédés de fabrication des produits en acier se trouvant à divers stades de transformation, en particulier le fait que ces produits sont des produits de charge, revient à effectuer une analyse "axée sur les produits" et non une analyse "axée sur les producteurs", ainsi que l'allèguent les plaignants.¹⁰²² Dans leurs arguments, les plaignants ne reconnaissent pas qu'au sein de presque chacun des produits similaires définis, et du produit importé correspondant, il existe un éventail de biens de dimensions, de qualités ou de stades de transformation différents. Si l'on retrouve dans les biens situés le long du continuum des facteurs semblables ou similaires, il se peut que les articles pris individuellement à chaque extrémité du continuum ne soient pas aussi semblables.¹⁰²³

7.366 La Corée estime que l'analyse des États-Unis était inadéquate, ainsi que le montre le tableau suivant¹⁰²⁴:

**Caractéristiques distinctives utilisées pour définir le "produit similaire"
 Produits laminés plats**

	Propriétés physiques*	Traitement douanier*	Procédé de fabrication*	Utilisations*	Circuits de commercialisation*
Brames	De forme semi-finie, habituellement de 4 pouces. Les brames sont de section rectangulaire et leur largeur équivaut au moins à deux fois leur épaisseur. Faible ténacité et soufflures importantes.	Trois positions distinctes du TDH: 7207.12, 7207.20 et 7224.90	Moulage en continu de l'acier en fusion. Aucun laminage.	Elles sont toutes transformées en produits en acier ou en tôles laminés à chaud. Aucune utilisation indépendante.	99,6 pour cent sont vendus à des utilisateurs finals, et 0,4 pour cent à des distributeurs.

¹⁰²¹ Deuxième communication écrite du Brésil, paragraphe 16.

¹⁰²² Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 70.

¹⁰²³ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 86.

¹⁰²⁴ Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphe 68.

	Propriétés physiques*	Traitement douanier*	Procédé de fabrication*	Utilisations*	Circuits de commercialisation*
Tôles	Fabriquées à partir de brames, elles sont plus épaisses et solides que les autres produits plats. Leur épaisseur varie habituellement entre 3/16 de pouce et plus de 1 pied. Elles sont très épaisses et leur résistance est forte.	Dix positions distinctes du TDH: 7208.40 , 7208.51, 7208.52, 7208.90, 7210.90 , 7211.13, 7211.14 , 7225.40, 7225.50 , 7226.91	Laminage à chaud sur des laminoirs Steckel ou des laminoirs réversibles.	Conçues pour utilisations dans l'industrie lourde, telles que raccords, parties de machines (par exemple corps de la machine ou son châssis), tours de transmission et lampadaires, bâtiments, machines automobiles, tels que grues et bulldozers, wagons de chemin de fer, citernes, navires de haute mer, et tôles de varangue, ou une forme leur est donnée pour la fabrication de tubes et tuyaux, et de plate-formes et tours de forage pétroliers.	45,2 pour cent sont vendus à des utilisateurs finals, et 54,8 pour cent à des distributeurs.
Produits laminés à chaud	Ils ont plus de 2 mm d'épaisseur. Il s'agit de produits faits des feuilles en acier les moins raffinées. Ils sont plus minces et moins résistants que les tôles, mais plus lourds et moins lisses que les produits laminés à froid. Ils sont de moins bonne qualité que les produits laminés à froid et les produits revêtus.	Seize positions distinctes du TDH: 7208.10, 7208.25, 7208.26, 7208.27, 7208.36, 7208.37, 7208.38, 7208.39, 7208.40 , 7208.53, 7208.54, 7211.14 , 7211.19, 7225.30, 7225.40 et 7226.91	Laminage à chaud sur des laminoirs à bandes à chaud ou des laminoirs Steckel.	Destinés à être laminés à froid/galvanisés/revêtus; une forme leur est donnée ou ils sont soudés pour fabriquer des tubes et tuyaux; coupés à longueur pour en faire des feuilles; les feuilles laminées à chaud sont vendues pour utilisation dans des applications où le fini de surface et la faiblesse de la résistance ne sont pas essentiels, telles que les parties structurelles ou internes des automobiles ou des appareils électroménagers.	60 pour cent sont vendus à des utilisateurs finals, et 40 pour cent à des distributeurs.
Produits laminés à froid	Ils sont de 25 à 90 pour cent moins épais que les produits laminés à chaud et peuvent avoir une épaisseur de moins de 2 mm. Ils possèdent des propriétés mécaniques ou une texture de surface spéciales. De faible épaisseur, d'une surface lisse et d'un ratio résistance-poids élevé, ils sont produits par le procédé du laminage à froid.	Seize positions distinctes du TDH: 7209.15, 7209.16, 7209.17, 7209.18, 7209.25, 7209.26, 7209.27, 7209.28, 7209.90, 7211.23, 7211.29, 7211.90, 7225.19, 7225.50 , 7226.19 et 7226.92	Après laminage à chaud sur des laminoirs à bandes et une autre transformation, finissage sur un laminoir de réduction à froid.	Ils servent de produit de charge pour les produits en acier résistant à la corrosion, les produits étamés et les AMGO. Les feuilles laminées à froid sont vendues pour utilisation dans des applications où le fini de surface et la faiblesse de la résistance sont des facteurs importants (panneaux pour équipement électrique et appareils ménagers, ustensiles, outils tranchants, coutellerie, composantes de ceintures de sécurité). Également vendus pour être utilisés dans les parties non visibles des carrosserie des automobiles, telles que les composantes des arbres de transmission.	71,3 pour cent sont vendus à des utilisateurs finals, et 28,7 pour cent à des distributeurs.

	Propriétés physiques*	Traitement douanier*	Procédé de fabrication*	Utilisations*	Circuits de commercialisation*
Produits revêtus	Ils possèdent un revêtement métallique ou non métallique; ils sont revêtus ou plaqués de métaux et d'alliages pour résister à la corrosion et améliorer leur aspect esthétique.	Dix-neuf positions distinctes du SH: 7210.20, 7210.30, 7210.41, 7210.49, 7210.61, 7210.69, 7210.70, 7210.90 , 7212.20, 7212.30, 7212.40, 7212.50, 7212.60, 7225.91, 7225.92, 7225.99, 7226.93, 7226.94 et 7226.99	Électro galvanisation ou galvanisation par immersion à chaud. Il existe sept procédés différents d'application des revêtements.	Utilisés surtout dans des applications nécessitant une protection contre les intempéries et d'autres agents de corrosion (pièces automobiles telles que les silencieux et les couvercles de coffre; utilisations dans la construction, par exemple, pour les toitures et bardages; poubelles, réservoirs de stockage et produits du bâtiment; réservoirs à essence, contenants pour produits chimiques, filtres à huile, châssis de téléviseurs, matériel de voirie, bâtiments agricoles et équipements).	64,3 pour cent sont vendus à des utilisateurs finals, et 35,7 pour cent à des distributeurs.

* Défini par l'ITC comme un facteur distinctif qu'elle prend en compte pour déterminer en quoi consiste le "produit similaire". Détermination de l'ITC, Opinions de la Commission sur le dommage, volume I, page 30 (pièce n° 6 des coplaignants).

Notes: Les classifications du TDH qui figurent en caractères gras correspondent aux cinq seules classifications qui sont communes aux 55 classifications distinctes du TDH.

Brames: ITC, page 39, et FLAT, page 1 (caractéristiques physiques), FLAT, page 1 (traitement douanier), page 40 (procédés de fabrication), page 40, et OVERVIEW, page 13 (utilisations finales) et page 44 (circuits de commercialisation). Aussi, première communication du Japon, page 41 (caractéristiques physiques et utilisations finales).

Tôles: ITC, page 39, et FLAT, page 1 (caractéristiques physiques), FLAT, page 1 (traitement douanier), pages 40 et 41 (procédés de fabrication), FLAT, page 1 (utilisations finales) et page 44 (circuits de commercialisation). Aussi, première communication du Japon, page 40 (caractéristiques physiques).

Produits laminés à chaud: ITC, page 44 (caractéristiques physiques), FLAT, page 2 (traitement douanier), page 40 (procédés de fabrication), page 38 et FLAT, page 2 (utilisations finales) et page 44 (circuits de commercialisation). Aussi, première communication du Japon, page 39 (caractéristiques physiques et utilisations finales), page 40 (procédés de fabrication) et pièce n° 55 des coplaignants (pièce n° 2) (caractéristiques physiques et utilisations finales).

Produits laminés à froid: ITC, pages 41 et 44 (caractéristiques physiques), FLAT, page 3 (traitement douanier), page 41, OVERVIEW, page 13, et FLAT, page 2 (procédés de fabrication et utilisations finales) et page 44 (circuits de commercialisation). Aussi, première communication du Japon, page 39 (caractéristiques physiques et utilisations finales) et pièce n° 55 des coplaignants (pièce n° 2) (utilisations finales).

Produits revêtus: ITC, page 42, et FLAT, page 3 (caractéristiques physiques et procédés de fabrication), FLAT, page 3 (utilisations finales) et page 44 (circuits de commercialisation). Aussi, première communication du Japon, page 37 (caractéristiques physiques) et page 39 (caractéristiques physiques et utilisations finales), et pièce n° 55 des coplaignants (pièce n° 2) (procédés de fabrication).

Source: Les renvois à l'ITC figurent tous à la pièce n° 6 des coplaignants.

Propriétés physiques

7.367 Les Communautés européennes et la Chine estiment que la constatation de l'USITC selon laquelle les cinq produits CPLPAC ont tous en commun "certaines propriétés physiques de base et sont dans une certaine mesure interreliés"¹⁰²⁵ est irrecevable. Elle repose uniquement sur le lieu commun d'"une base métallurgique commune".¹⁰²⁶ La combinaison chimique de base du carbone et du fer n'est toutefois pas suffisante pour démontrer que ces produits ont les mêmes propriétés physiques et qu'ils peuvent donc être considérés comme un seul produit particulier; on peut aussi

¹⁰²⁵ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 275; rapport de l'USITC, volume I, page 37.

¹⁰²⁶ Rapport de l'USITC, volume I, pages 37 et 38.

retrouver exactement le même mélange chimique dans d'autres catégories de produits en acier qui ont été classés comme des produits distincts (par exemple les produits longs en acier au carbone ou en aciers alliés ou les produits en aciers inoxydables).¹⁰²⁷ Afin d'établir l'existence de propriétés physiques communes, l'USITC aurait dû, conformément à sa propre méthode déclarée et à la définition générale des propriétés physiques au titre du droit de l'OMC¹⁰²⁸, considérer les dimensions, la forme, et la texture des cinq produits plats. L'USITC a elle-même reconnu l'existence de différences significatives dans l'"épaisseur" (les brames ont une épaisseur de 4 pouces, alors que pour les produits en acier laminés à froid elle est ramenée à moins de 2 mm) et d'autres qualités (résistance à la corrosion et texture de la surface).^{1029 1030}

7.368 La Nouvelle-Zélande ajoute qu'une comparaison appropriée des propriétés physiques ne peut pas s'arrêter à la conclusion que les CPLPAC ont une "base métallurgique commune", constatation que les États-Unis relèvent simplement au lieu de chercher à la défendre.¹⁰³¹ Le fait que la glace et le fromage aient en commun certaines caractéristiques de composition, ce qui veut dire qu'ils ont plus de choses en commun qu'une banane, ne signifie pas qu'ils sont "similaires". Ni que les billes de pin, les planches de bois, les piquets de clôture et les meubles sont tous "similaires" parce qu'ils proviennent des arbres.¹⁰³²

7.369 Les Communautés européennes et la Chine font valoir que le simple fait de généraliser en disant que les cinq produits CPLPAC ont en commun certaines caractéristiques chimiques qui sont aussi communes à d'autres catégories de produits en acier définies par l'USITC ne constitue certainement pas une explication motivée et adéquate des renseignements contradictoires figurant dans son propre rapport.¹⁰³³

7.370 Le Japon et le Brésil insistent sur le fait que les produits ont chacun des propriétés physiques différentes. L'USITC a constaté, par exemple, que les produits en acier laminés à froid diffèrent des produits en acier laminés à chaud en ce qui concerne leur épaisseur, leurs propriétés mécaniques et la texture de leur surface, alors que les produits en acier revêtus diffèrent des produits en acier laminés à froid pour ce qui est de leur revêtement de zinc ou d'autres matériaux.¹⁰³⁴ Par ailleurs, la Nouvelle-Zélande souligne aussi que chacun des produits distincts possède des propriétés très différentes pour ce qui est de sa forme, de son épaisseur, de son degré de finissage et de ses performances physiques¹⁰³⁵, et que ces différences physiques sont fondamentales. Les brames sont manifestement plus épaisses et moins raffinées que les produits en acier laminés à chaud.¹⁰³⁶ Selon les Communautés européennes et la Chine, l'USITC concède aussi explicitement dans son rapport

¹⁰²⁷ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 237; première communication écrite de la Chine, paragraphe 184.

¹⁰²⁸ Le rapport de l'USITC, volume I, page 29, mentionne "l'apparence, la qualité et la texture". Dans l'affaire *CE – Amiante*, paragraphe 92, l'Organe d'appel a considéré que "la composition, la taille, la forme, la texture et éventuellement le goût et l'odeur" étaient des propriétés physiques pertinentes.

¹⁰²⁹ Des descriptions détaillées à ce sujet figurent dans le rapport de l'USITC, volume I, pages 38 à 42.

¹⁰³⁰ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 238 et 239; première communication écrite de la Chine, paragraphes 185 et 186.

¹⁰³¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 119.

¹⁰³² Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.46.

¹⁰³³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 241; première communication écrite de la Chine, paragraphe 193.

¹⁰³⁴ Première communication écrite du Japon, paragraphe 117; première communication écrite du Brésil, paragraphe 106.

¹⁰³⁵ L'USITC fait ressortir certaines différences de ce genre dans son rapport, volume I, "Appendice A", pages 9 et 10.

¹⁰³⁶ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 4.59 et 4.60.

l'existence d'un manque d'interchangeabilité entre les cinq produits lorsqu'elle est d'avis que le "caractère vertical du lien entre les produits CPLPAC se trouvant à différents stades de transformation limite l'interchangeabilité des produits".¹⁰³⁷ Autrement dit, soutiennent ces parties, l'USITC admet qu'une partie des producteurs qu'elle voulait regrouper à l'intérieur d'une seule et même branche de production nationale ne produisent pas de produits qui sont interchangeables avec les produits importés.¹⁰³⁸ La Chine estime que l'opération de revêtement a pour effet de faire des produits en acier laminés à froid un produit différent qui ne peut pas répondre à la définition d'un "produit similaire". En fait, cette opération est susceptible d'altérer les "*propriétés*" physiques du produit brut (les produits en acier laminés à froid), en raison de l'ajout d'une nouvelle substance (métallique ou non métallique). Le fait que le produit revêtu devienne résistant à la corrosion témoigne, en particulier, de ses nouvelles "*propriétés*".¹⁰³⁹

7.371 De l'avis des États-Unis, l'USITC a constaté que les produits CPLPAC importés et nationaux avaient en commun les mêmes attributs physiques de base et qu'ils étaient généralement interchangeables, qu'ils avaient des utilisations semblables et les mêmes compositions métallurgiques, épaisseurs, largeurs et montants de transformation, qu'ils ne faisaient généralement pas appel à des procédés de production sensiblement différents, et que leurs circuits de commercialisation se chevauchaient. L'USITC a constaté que l'article national, les CPLPAC, était similaire aux CPLPAC importés. Elle a ensuite appliqué ses facteurs établis de longue date¹⁰⁴⁰ pour examiner s'il fallait analyser séparément ou globalement des types particuliers de CPLPAC.¹⁰⁴¹ L'USITC a constaté qu'à des stades de transformation différents, les CPLPAC avaient en commun certaines propriétés physiques de base et qu'ils étaient dans une certaine mesure interreliés.¹⁰⁴² Plus précisément, l'USITC a constaté que ces produits en acier avaient une base métallurgique commune, et que leurs propriétés souhaitées et leurs caractéristiques essentielles étaient incorporées à l'acier avant le stade de la coulée ou du semi-finissage.¹⁰⁴³ Le mélange métallurgique dépend des besoins de l'utilisation finale, que celle-ci se situe aux mêmes stades de transformation ou à des stades différents. Par conséquent, la composition chimique de ces produits en acier est essentiellement déterminée au stade de la fusion, certaines réductions de la teneur en carbone étant possibles après l'opération de recuit à l'hydrogène.¹⁰⁴⁴

¹⁰³⁷ Rapport de l'USITC, volume I, page 44.

¹⁰³⁸ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 240; première communication écrite de la Chine, paragraphe 187.

¹⁰³⁹ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 192.

¹⁰⁴⁰ Pour déterminer en quoi consiste le produit similaire dans une enquête en matière de sauvegardes, l'USITC a habituellement pris en compte des facteurs tels que les propriétés physiques du produit, son traitement douanier, son procédé de fabrication (c'est-à-dire où et comment le produit est fabriqué), ses utilisations et les circuits de commercialisation par lesquels le produit est vendu. Il ne s'agit pas de critères prévus par la loi et ils n'empêchent pas l'USITC d'examiner d'autres facteurs pour faire sa détermination. Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 102 (les critères généraux ne sont pas constitués "d'une liste de critères énoncée dans un accord ni d'une liste définitive qui déterminera la qualification juridique des produits"). Il n'y a pas de facteur unique qui soit déterminant et le poids attribué à chaque facteur (et aux autres facteurs pertinents) dépendra des faits de la cause considérée. La décision concernant l'article similaire ou directement concurrent est une détermination factuelle. L'USITC a généralement cherché à déterminer s'il existait des lignes de démarcation nettes entre les produits possibles et elle n'a pas tenu compte des variations mineures. Rapport de l'USITC, page 30.

¹⁰⁴¹ Rapport de l'USITC, pages 36 à 45.

¹⁰⁴² Rapport de l'USITC, pages 37 et 38.

¹⁰⁴³ L'USITC a constaté que tous les CPLPAC (certains produits laminés plats en acier au carbone) étaient à l'origine faits de matières premières qui renfermaient du carbone et du fer.

¹⁰⁴⁴ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 78 et 79.

7.372 Les États-Unis soulignent que sa détermination montre clairement que l'USITC n'a pas négligé les éléments de preuve attestant des différences dans les propriétés physiques et les utilisations finales, et qu'elle en a en fait généralement reconnu l'existence dans son analyse. Ce sont plutôt les plaignants qui ne font aucun cas des éléments de preuve montrant l'interrelation des CPLPAC à différents stades de transformation. Même s'ils ne le contestent pas, les plaignants ne reconnaissent pas le fait qu'à un stade de transformation les CPLPAC sont généralement le produit de charge du stade suivant, ce qui a généralement pour effet d'estomper les distinctions entre les produits jusqu'aux derniers stades de leur transformation, puisqu'aux stades antérieurs ils sont simplement le produit de charge du stade suivant. Cette interrelation entre les CPLPAC se trouvant à des stades de transformation différents est "axée sur les produits" au lieu d'être "axée sur les producteurs" et il s'est manifestement agi d'un facteur important dans l'analyse et la constatation de l'USITC.^{1045 1046}

7.373 Les Communautés européennes estiment que les États-Unis ne réfutent nulle part l'argument des Communautés européennes concernant les différences entre les longueurs, les largeurs et les autres qualités des cinq différents produits CPLPAC¹⁰⁴⁷, mais qu'ils insistent simplement sur le fait qu'ils ont la "même base métallurgique commune". Cette analyse ne prend pas en compte les différences physiques importantes qui existent entre les cinq produits CPLPAC¹⁰⁴⁸ et elle est aussi incompatible avec l'examen des mêmes critères dans le cas des produits en aciers inoxydables, où l'USITC a constaté que la seule composition métallurgique n'était pas un élément suffisant pour définir une seule branche de production des produits en aciers inoxydables.^{1049 1050}

Utilisation finale

7.374 Le Brésil estime qu'en faisant de grossières généralisations, l'USITC a constaté que "les principales applications pour utilisation finale des expéditions commerciales de CPLPAC sont dans les industries de l'automobile et de la construction".^{1051 1052} Le Japon et le Brésil estiment qu'en fait les produits diffèrent pour ce qui est de leurs utilisations finales. Par exemple, l'USITC a constaté que si les produits en acier laminés à chaud et les produits en acier revêtus sont tous deux utilisés pour des applications dans l'industrie automobile, ils sont presque toujours utilisés pour des applications différentes.¹⁰⁵³ Le chevauchement en cause n'est pas de nature à pouvoir équivaloir à la "similarité" des produits au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Par exemple, l'USITC a constaté que les produits en acier laminés à chaud et les produits en acier traité contre la corrosion faisaient l'objet d'une demande semblable dans l'industrie de l'automobile, mais qu'ils n'avaient pas la même utilisation finale. Cette constatation indique que les produits ne sont pas substituables, mais tout au plus complémentaires. Il est donc possible qu'ils ne soient même pas directement concurrents, et encore moins "similaires" les uns aux autres.¹⁰⁵⁴

¹⁰⁴⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphe 86.

¹⁰⁴⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 127.

¹⁰⁴⁷ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 275.

¹⁰⁴⁸ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 238 et 239.

¹⁰⁴⁹ Rapport de l'USITC, volume I, pages 190 à 205.

¹⁰⁵⁰ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 275.

¹⁰⁵¹ Rapport de l'USITC, page 43.

¹⁰⁵² Première communication écrite du Japon, paragraphes 119 et 120; première communication écrite du Brésil, paragraphes 100, 102, 104, 105 et 109.

¹⁰⁵³ Première communication écrite du Japon, paragraphe 117; première communication écrite du Brésil, paragraphe 106.

¹⁰⁵⁴ Première communication écrite du Japon, paragraphe 120; première communication écrite du Brésil, paragraphe 104.

7.375 Selon les Communautés européennes, l'USITC n'a pas montré que les cinq produits avaient des utilisations finales communes. Dans sa constatation selon laquelle "tous les types sont utilisés dans la production d'automobiles, quoique dans des applications différentes" et "pour des applications pour utilisation finale dans l'industrie de la construction", l'USITC admet que les utilisations finales, c'est-à-dire les applications de chaque produit, sont très différentes. Certains produits (par exemple les produits en acier revêtus laminés à froid) sont utilisés pour fabriquer certaines parties de voitures. D'autres produits (par exemple les brames) sont purement utilisés comme intrants dans la production de produits en acier d'aval.

7.376 Les Communautés européennes, la Corée, la Chine et la Nouvelle-Zélande estiment qu'au lieu de montrer les utilisations finales communes (par exemple les parties des carrosseries pour automobiles), dans son rapport, l'USITC se fonde sur les utilisateurs finals ultimes communs des divers produits en question (par exemple l'industrie automobile). Il ne s'agit pas de l'un des critères reconnus par l'Organe d'appel pour établir la similarité. Par ailleurs, le fait de mettre l'accent sur les utilisateurs finals produit certains résultats absurdes car n'importe quel éventail d'intrants diversifiés utilisés par des branches de production particulières pourrait être greffé sur une seule catégorie de produits. Selon l'approche de l'USITC, le cuir et les pare-brise des automobiles seraient aussi des produits similaires aux CPLPAC et ils auraient dû être analysés ensemble.¹⁰⁵⁵ Les Communautés européennes font aussi valoir que l'USITC n'applique pas systématiquement son critère des utilisateurs finals communs: si cela avait été le cas, certains produits tubulaires également qui sont utilisés dans l'industrie automobile (tubes de précision destinés à transmettre des forces) auraient dû faire partie de la catégorie des produits CPLPAC ou *vice versa*, parce qu'ils ont les mêmes utilisateurs finals.¹⁰⁵⁶

7.377 La Corée estime en outre que les renseignements versés au dossier par l'USITC confirment que l'analyse correcte – "utilisation finale" – montre que chacun des cinq produits CPLPAC avait des utilisations différentes et qu'il constituait donc un produit similaire distinct.¹⁰⁵⁷ Les brames sont destinées à la consommation interne en vue de la fabrication de produits d'aval, tels que les feuilles, les bandes et les tôles; les tôles sont utilisées pour les raccords, les parties de machines (par exemple le corps de la machine ou son châssis), les tours de transmission et les lampadaires, les bâtiments, les machines automobiles, telles que les grues et bulldozers, les wagons de chemin de fer, les navires de haute mer, et les tôles de varangue, ou une forme leur est donnée pour la fabrication de tubes et tuyaux, et de plate-formes et tours de forage pétroliers; les produits en acier laminés à chaud sont destinés à la consommation interne en vue de la fabrication de produits en acier laminés à froid et/ou galvanisés ou d'autres produits en acier revêtus, auxquels une forme est donnée et qui sont soudés pour en faire des tubes et tuyaux, ou qui sont coupés à longueur pour en faire des feuilles distinctes; ils servent aussi à la fabrication des parties structurelles des automobiles et des appareils électroménagers; les produits en acier laminés à froid sont destinés à la consommation interne en vue de la fabrication de produits en acier revêtus ou de produits étamés, et ils servent aussi à la fabrication de panneaux pour l'équipement électrique et les appareils électroménagers, les parties des carrosseries des automobiles, où le fini de surface et le ratio résistance-poids sont importants mais où la résistance à la corrosion ne l'est pas, les composantes des transmissions et des ceintures de sécurité des automobiles, les ustensiles, les outils tranchants et la coutellerie. Les produits en acier revêtus sont utilisés pour les parties des automobiles, les poubelles, les réservoirs de stockage, les produits du

¹⁰⁵⁵ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 243; première communication écrite de la Corée, paragraphe 54; première communication écrite de la Chine, paragraphes 194 et 195; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.61.

¹⁰⁵⁶ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 243.

¹⁰⁵⁷ Rapport de l'USITC, volume II, FLAT, pages 51 à 53 (pièce n° 6 des coplaignants). Voir aussi *Respondents' Joint Framework Brief*, page 22 (pièce n° 50 des coplaignants).

bâtiment, les réservoirs d'essence, les contenants pour produits chimiques, les filtres à huile, les châssis de téléviseurs, le matériel de voirie, les bâtiments agricoles et les équipements (glissières de sécurité, ponts de passerelle, panneaux indicateurs), qui doivent résister à la corrosion.¹⁰⁵⁸

7.378 Les États-Unis estiment que l'USITC a reconnu que l'interrelation existant entre les procédés de production et l'intégration des producteurs montrait que le marché de chaque type de CPLPAC n'était pas isolé, mais qu'il était directement affecté par les marchés de tout l'éventail de types de CPLPAC. Les principales applications pour utilisation finale des expéditions commerciales de CPLPAC se trouvent dans les industries de l'automobile et de la construction. L'USITC a donc constaté que tous les types de CPLPAC étaient sensiblement affectés par la demande collective de ces deux marchés.¹⁰⁵⁹ Elle a également constaté que les principales applications pour utilisation finale des expéditions commerciales de CPLPAC se trouvaient dans les industries de l'automobile et de la construction.¹⁰⁶⁰ L'USITC a constaté que tous les types de CPLPAC étaient sensiblement affectés par la demande collective de ces deux marchés.¹⁰⁶¹ Elle a aussi constaté qu'en raison du caractère vertical du lien entre les CPLPAC se trouvant à différents stades de transformation, il pouvait y avoir des différences d'utilisation entre les stades de transformation des CPLPAC.¹⁰⁶² Cela étant, l'USITC a constaté que les éléments de preuve montraient que, dans certaines situations, il pouvait y avoir en matière d'utilisation une certaine substitution entre des produits se trouvant à des stades de transformation différents, par exemple que les produits en acier revêtus pouvaient être adaptés en vue de leur utilisation dans des applications qui faisaient habituellement appel à des produits en acier laminés à froid et vice versa, et que les produits en acier laminés à chaud étaient dans une mesure limitée interchangeables avec les produits en acier laminés à froid.^{1063 1064} Les États-Unis estiment également que les plaignants n'ont pas reconnu qu'au sein de presque chacun des produits similaires définis, et du produit importé correspondant, il existe un éventail de biens de dimensions, de qualités ou de stades de transformation différents. Si l'on retrouve dans les biens situés le long du continuum

¹⁰⁵⁸ Première communication écrite de la Corée, paragraphes 54 et 57; source: Joint Respondents' Posthearing Brief, Flat-Rolled Steel, Enquête n° TA-201-73, pièce n° 2: "Application of Like Product Factors to Flat-Rolled Products", pages 11 et 12 (pièce n° 55 des coplaignants); voir aussi le rapport de l'USITC, volume II, FLAT, pages 1 à 4 (pièce n° 6 des coplaignants).

¹⁰⁵⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 122.

¹⁰⁶⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 122; rapport de l'USITC, pages 43 et 44.

¹⁰⁶¹ L'USITC a reconnu que même si les produits en acier laminés à chaud peuvent ne pas être utilisés à la place d'une feuille en acier revêtue pour fabriquer une aile d'automobile, ou y être substitués, tous les CPLPAC (certains produits laminés plats en acier au carbone) sont directement affectés par la demande d'automobiles, puisque tous leurs types sont utilisés dans la production d'automobiles, quoique dans des applications différentes. L'USITC a aussi constaté que, de la même manière, mais dans une moindre mesure, tous les types de ces produits en acier sont utilisés dans des applications pour utilisation finale dans l'industrie de la construction. Par conséquent, tous les types de CPLPAC sont sensiblement affectés par la demande collective de ces deux marchés. Rapport de l'USITC, pages 43 et 44.

¹⁰⁶² Rapport de l'USITC, page 44.

¹⁰⁶³ Rapport de l'USITC, page 44. Plus précisément, plusieurs sociétés des États-Unis produisent des produits en acier laminés à chaud dont les épaisseurs (c'est-à-dire la légèreté) sont généralement plus caractéristiques de celles des feuilles en acier laminées à froid et qui font plus concurrence à ces dernières. Bien que l'on ait habituellement considéré que les produits en acier laminés à chaud et les produits en acier laminés à froid commençaient à faire double emploi à partir d'une épaisseur de 2 mm et moins, les améliorations apportées au procédé du laminage à chaud ont permis aux aciéries de produire des aciers laminés à froid d'une épaisseur inférieure à 2 mm. En outre, si les produits en acier laminés à froid servent généralement de produits de charge pour la fabrication de produits en acier revêtus, les feuilles en acier laminées à froid revêtues sont un produit-créneau en expansion. USITC Pub. 3446, page I-8, et notes de bas de page 18 et 19.

¹⁰⁶⁴ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 83 et 84.

des facteurs semblables ou similaires, il se peut que les articles pris individuellement à chaque extrémité du continuum ne soient pas aussi semblables.¹⁰⁶⁵

7.379 En outre, de l'avis des États-Unis, et contrairement aux affirmations des plaignants, l'USITC n'était pas tenue d'examiner si chacun des types de CPLPAC était substituable les uns aux autres.¹⁰⁶⁶ Les plaignants ne reconnaissent pas qu'il a été constaté que la substituabilité ou le rapport de concurrence était pertinent dans le contexte de l'article III du GATT de 1994, ainsi qu'en a discuté l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Amiante*.¹⁰⁶⁷ La protection du rapport de concurrence entre les importations et les produits nationaux est l'un des buts de l'article III. Ce n'est toutefois pas le but de l'Accord sur les sauvegardes, qui vise à permettre de protéger une branche de production nationale dans certaines circonstances.¹⁰⁶⁸ Par conséquent, le rapport de concurrence ou la substituabilité entre les produits nationaux et les produits importés n'est pas un facteur qu'il faut nécessairement considérer pour définir le produit similaire dans le contexte du but de l'Accord sur les sauvegardes.¹⁰⁶⁹ Pour examiner les utilisations des types de CPLPAC, l'USITC a reconnu que la similitude ou l'interchangeabilité des utilisations était limitée dans le cas des CPLPAC, ainsi qu'il faudrait s'y attendre pour des produits de charge ou des intrants.¹⁰⁷⁰ Les tentatives faites par les plaignants pour assimiler cette reconnaissance concernant les utilisations des produits de charge à un examen du facteur de substituabilité par l'USITC sont déplacées.¹⁰⁷¹

7.380 La Chine répond en réaffirmant que, conformément à la décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, ce fait n'est pas pertinent pour évaluer la similarité. De plus, la Chine considère que cet élément met plutôt en évidence le fait que les différents produits compris dans la catégorie des CPLPAC ne peuvent pas avoir des utilisations finales communes.¹⁰⁷² Les États-Unis reconnaissent uniquement que les divers produits CPLPAC n'ont pas d'utilisations finales communes, lorsqu'ils qualifient les marchés et les branches de production en général d'applications pour utilisation finale. En particulier, le fait que tous les types de CPLPAC pourraient être sensiblement affectés par la demande collective des industries de l'automobile et de la construction ne démontre d'aucune façon que tous les types de CPLPAC peuvent être utilisés pour les mêmes buts et applications dans ces industries. Là encore, le marché sur lequel un produit est finalement vendu ne peut pas être considéré comme l'"utilisation finale" dudit produit.¹⁰⁷³

¹⁰⁶⁵ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 72 et 86.

¹⁰⁶⁶ Première communication écrite du Japon, paragraphes 79 et 101; première communication écrite de la Corée, paragraphes 38 et 39, et 58 et 59; première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 240.

¹⁰⁶⁷ Plus précisément, dans l'affaire *CE – Amiante*, paragraphe 99, l'Organe d'appel a déclaré ce qui suit:

... une détermination relative au concept de "similarité" énoncé à l'article III:4 est essentiellement une détermination sur la nature et l'importance d'un rapport de concurrence entre et parmi les produits. Cela dit, nous sommes conscients qu'il y a une échelle des niveaux de "compétitivité" ou de "substituabilité" des produits sur le marché ...

¹⁰⁶⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 82.

¹⁰⁶⁹ En outre, dans l'enquête en question, l'USITC a établi sa définition sur la base des analyses du produit similaire et non des analyses du produit directement concurrent. Par conséquent, si l'examen de la substituabilité peut s'avérer pertinent pour les fins de l'analyse du produit directement concurrent, il n'est pas pertinent pour l'analyse du produit similaire et il ne devrait pas être transposé à une telle analyse.

¹⁰⁷⁰ Rapport de l'USITC, page 44.

¹⁰⁷¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 136.

¹⁰⁷² Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 77.

¹⁰⁷³ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 78.

7.381 La Corée et la Chine estiment également que la substituabilité est pertinente pour évaluer la "similarité" puisque des produits similaires sont nécessairement aussi directement concurrents et, par conséquent, substituables. Contrairement à ce qu'affirment les États-Unis, la substituabilité est un facteur qu'il faut nécessairement considérer pour définir le produit similaire dans le contexte du but de l'Accord sur les sauvegardes, puisque si les produits importés et nationaux n'étaient pas substituables, ils ne pourraient d'aucune façon être considérés comme "similaires".¹⁰⁷⁴

7.382 Les États-Unis répondent qu'il existe manifestement un rapport de concurrence entre les produits importés et les produits nationaux. Les plaignants n'ont pas contesté, et les parties à l'enquête correspondante non plus, que les produits importés et les produits nationaux sont généralement composés des mêmes types de produits en acier, qu'ils sont interchangeables et qu'ils se font donc concurrence.¹⁰⁷⁵

7.383 Les Communautés européennes estiment que les États-Unis ne répondent pas à l'argument des plaignants selon lequel il n'y a pas d'utilisation finale semblable. Dans leur réfutation de ce point, les États-Unis ne font que répéter la même erreur, qui consiste à assimiler les utilisations finales et les utilisateurs finals, mais ils ne répondent à aucun des arguments contestant la validité de l'argument relatif à la concordance substantielle d'intérêts économiques. Qui plus est, les États-Unis se sont exclusivement attachés au "marché commercial".¹⁰⁷⁶ Cependant, les Communautés européennes estiment que l'USITC a elle-même admis que la principale utilisation finale des produits d'amont est de servir de produit de charge aux produits d'aval, sans passer par le marché commercial. Comment l'USITC pourrait-elle alors conclure que les produits en acier revêtus vendus à l'industrie de l'automobile ont la même utilisation finale que les brames, dont 99,4 pour cent de la production aux États-Unis sont transférés à l'interne? Deuxièmement, les industries de l'automobile et de la construction qui ont été identifiées comme les principaux utilisateurs finals des CPLPAC représentent seulement 20 et 11 pour cent respectivement des expéditions des États-Unis.¹⁰⁷⁷

7.384 Le Japon estime que l'argument des États-Unis selon lequel ces produits ont des utilisations finales communes n'est pas crédible. Certes, ces produits peuvent être vendus aux mêmes industries, mais le fait de donner à entendre que les produits en acier ont des applications communes parce qu'ils sont utilisés dans une branche de production particulière revient à suggérer que les aciers, les matières plastiques et le verre devraient constituer un seul produit similaire parce qu'ils sont tous vendus à l'industrie de l'automobile. L'utilisation finale n'équivaut pas à l'utilisateur final. Le fait est que personne n'utiliserait de brames pour fabriquer une voiture; et que les produits en acier laminés à chaud ne seraient pas non plus utilisés pour fabriquer la même partie d'une voiture que des produits en acier traité contre la corrosion. Il s'agit tout simplement de produits différents, qui sont utilisés pour des buts différents. Par ailleurs, ils ont chacun un prix de base, ainsi que l'indiquent les barèmes de prix des sociétés et les brochures commerciales. Il n'existe pas de prix pour les "CPLPAC" (ainsi que les a définis l'USITC). Cela montre non seulement que la branche de production et les clients reconnaissent les distinctions, mais également que toute analyse de ce regroupement de produits effectuée par l'USITC est dénuée de sens parce qu'il n'y a pas pour les "CPLPAC" de prix qui puisse être utilisé pour déterminer les effets des prix sur l'analyse du lien de causalité; chaque produit individuel doit plutôt être analysé et ensuite être en quelque sorte combiné avec les autres produits

¹⁰⁷⁴ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 80; deuxième communication écrite de la Corée, paragraphes 39 et 40, où il est fait référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphes 91 d) et 97.

¹⁰⁷⁵ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 72.

¹⁰⁷⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 122.

¹⁰⁷⁷ Rapport de l'USITC, volume I, page 43, note de bas de page 127.

individuels.¹⁰⁷⁸ Une telle analyse fausse la véritable dynamique de la concurrence du marché.¹⁰⁷⁹ La constatation selon laquelle la plupart des produits CPLPAC finis sont vendus sur les marchés de l'automobile et de la construction est analogue à la constatation antérieure de l'existence d'une "concordance d'intérêts économiques" entre les producteurs d'agneaux vivants et les producteurs de viande d'agneau.¹⁰⁸⁰

Perception des consommateurs

7.385 Selon la Chine et les Communautés européennes, si les "consommateurs" sont réputés être les fabricants d'automobiles et les sites de construction qui utilisent des produits finis, alors les cinq produits différents regroupés dans la catégorie des "CPLPAC" ne peuvent pas être considérés comme étant substituables. Ainsi que l'a reconnu elle-même l'USITC, "les produits en acier laminés à chaud ne peuvent pas être substitués à une feuille en acier revêtue pour fabriquer une aile d'automobile"¹⁰⁸¹ et une brame ne peut pas non plus être substituée à une feuille en acier revêtue pour fabriquer une aile d'automobile.¹⁰⁸²

7.386 Le Brésil, le Japon et la Nouvelle-Zélande font valoir que si l'USITC avait examiné le facteur jugé important par l'Organe d'appel, à savoir les goûts et habitudes des consommateurs¹⁰⁸³, elle aurait constaté l'existence de quatre caractéristiques distinctives additionnelles, à savoir: les achats de bames sont réservés aux producteurs de produits laminés d'aval¹⁰⁸⁴; les consommateurs considèrent que les produits en acier laminés à chaud sont idéaux pour les applications où la solidité est plus importante que l'apparence – par exemple, pour la fabrication des parties structurelles des automobiles¹⁰⁸⁵; les consommateurs considèrent que les produits en acier laminés à froid sont idéaux pour les applications où l'apparence et la minceur l'emportent sur la solidité, et où le contact avec des éléments corrosifs n'est pas un problème¹⁰⁸⁶; les consommateurs considèrent que les produits en acier galvanisé sont idéaux pour les applications où le produit est apparent et où la résistance à la corrosion est importante.^{1087 1088} La Nouvelle-Zélande ajoute que le fait même que les importations des produits constituant la catégorie des CPLPAC évoluent de manière différente montre que les besoins et les préférences des consommateurs diffèrent d'un produit à l'autre.¹⁰⁸⁹

¹⁰⁷⁸ Rapport de l'USITC, volume I, pages 61 et 62.

¹⁰⁷⁹ Deuxième communication écrite du Japon, paragraphe 37.

¹⁰⁸⁰ Deuxième communication écrite du Japon, paragraphe 40.

¹⁰⁸¹ Rapport de l'USITC, volume I, page 43.

¹⁰⁸² Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 245; première communication écrite de la Chine, paragraphe 197.

¹⁰⁸³ Dans l'affaire *CE – Amiante*, l'Organe d'appel a reconnu que le facteur additionnel des "goûts et habitudes des consommateurs" était l'un des quatre critères généraux pour analyser la "similarité" de deux produits, les autres critères étant ceux des caractéristiques physiques, des utilisations finales et de la classification tarifaire. Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 101.

¹⁰⁸⁴ Rapport de l'USITC, volume II, FLAT, page 1 (pièce n° 6 des coplaignants).

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*, FLAT, page 2.

¹⁰⁸⁶ *Ibid.*

¹⁰⁸⁷ *Ibid.*, FLAT, page 3.

¹⁰⁸⁸ Première communication écrite du Japon, paragraphe 118; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.64; première communication écrite du Brésil, paragraphe 107.

¹⁰⁸⁹ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.65.

7.387 Les États-Unis indiquent que même si le Groupe de travail sur les *Ajustements fiscaux à la frontière* a donné à entendre que les goûts et habitudes des consommateurs pouvaient être un critère à considérer pour constater l'existence de produits similaires aux fins des ajustements fiscaux à la frontière, il ne s'agit pas, contrairement aux arguments des plaignants, d'un facteur à examiner obligatoirement dans une enquête en matière de sauvegardes. Dans l'affaire *Japon – Boissons alcooliques*, le Groupe spécial a reconnu que les habitudes des consommateurs variaient selon l'époque et il n'a pas pris en compte les points de vue des consommateurs pour examiner si la vodka était "similaire" au shochu et par conséquent pour déterminer si le produit similaire devrait être constitué de la vodka et du shochu.¹⁰⁹⁰ Il semble que l'examen des goûts et habitudes des consommateurs soit contraire au but d'une enquête en matière de sauvegardes.¹⁰⁹¹ Comme le but de l'Accord sur les sauvegardes est de permettre de protéger une branche de production nationale dans certaines circonstances¹⁰⁹², il est partial et déplacé de s'attacher aux points de vue subjectifs des consommateurs sur le produit ou le marché plutôt qu'à celui des producteurs ou aux deux. Dans son analyse habituelle des produits similaires, l'USITC a préféré s'attacher à des facteurs objectifs, tels que les propriétés physiques, les utilisations finales, les circuits de commercialisation et les procédés de fabrication des produits.¹⁰⁹³

7.388 La Nouvelle-Zélande répond que les perceptions des consommateurs doivent être un élément essentiel pour évaluer le "degré de rapport de concurrence le plus élevé" dont l'Organe d'appel a souligné l'importance cruciale dans l'affaire *États-Unis – Fils de coton*. Elles peuvent et devraient être complétées par d'autres facteurs, mais on ne saurait passer sous silence la façon dont se comportent les acheteurs sur un marché.¹⁰⁹⁴

Classification tarifaire

7.389 Les Communautés européennes, le Japon, la Corée, la Chine et le Brésil estiment que même si l'USITC n'a de manière inadmissible pas tenu compte du traitement douanier des divers produits en raison "du nombre élevé de catégories de classification"¹⁰⁹⁵¹⁰⁹⁶, ce fait ne peut justifier qu'il n'en ait pas du tout été tenu compte aux fins de la détermination du produit similaire. Il donne au contraire à entendre que les produits concernés ne se ressemblent pas. Chaque produit CPLPAC est classé sous un numéro distinct du SH, mais l'USITC n'en a expressément pas tenu compte.¹⁰⁹⁷ Dans l'affaire *CE–*

¹⁰⁹⁰ Rapport du Groupe spécial *Japon – Boissons alcooliques I*, paragraphe 5.7 (le Groupe spécial était "d'avis que la "similitude" des produits devait être examinée en tenant compte non seulement de critères objectifs (tels que la composition et les processus de fabrication des produits), mais aussi du point de vue plus subjectif des consommateurs (comme la consommation et l'utilisation par les consommateurs)" mais il a aussi reconnu que "les habitudes des consommateurs varient selon l'époque" et que "les habitudes traditionnelles des consommateurs japonais à l'égard du shochu ne sont nullement une raison de ne pas considérer la vodka comme un produit "similaire"").

¹⁰⁹¹ Dans l'affaire *CE – Amiante*, l'Organe d'appel a indiqué qu'il pouvait être important d'examiner "selon quel point de vue la "similarité" devrait être appréciée. Par exemple, les consommateurs finals peuvent avoir un avis très différent de celui des inventeurs ou des producteurs sur la "similarité" de deux produits". Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 92.

¹⁰⁹² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 82; rapport de l'USITC, page 9.

¹⁰⁹³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 137.

¹⁰⁹⁴ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.39.

¹⁰⁹⁵ Rapport de l'USITC, volume I, page 37, note de bas de page 71.

¹⁰⁹⁶ Première communication écrite du Brésil, paragraphe 102; première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 246.

¹⁰⁹⁷ Première communication écrite du Japon, paragraphe 117; première communication écrite du Brésil, paragraphe 106.

Amiante, l'Organe d'appel a relevé que le "classement tarifaire correspond clairement aux propriétés physiques d'un produit" et il a fourni des indications importantes pour la détermination du produit similaire qu'il convient de considérer.¹⁰⁹⁸ Le fait qu'autant de classifications du SH aient été regroupées en un seul produit importé et en un seul produit similaire est simplement une indication de plus que l'USITC n'a pas fait sa détermination de la manière appropriée. En fait, contrairement à l'affirmation de l'USITC, les classifications des CPLPAC au niveau des positions à quatre chiffres du Système harmonisé des États-Unis (compte tenu de la largeur et de l'épaisseur du produit) présentent effectivement une ventilation des divers produits similaires: demi-produits (dont les brames), produits laminés à chaud, produits laminés à froid, produits traités contre la corrosion et tôles. En outre, seules cinq des 55 classifications distinctes au niveau des positions à six chiffres (international) du Système harmonisé des États-Unis sont communes à deux des produits CPLPAC. Les Communautés européennes ajoutent qu'un examen plus attentif des 55 classifications que l'USITC désigne sous le nom de CPLPAC montre que même les classifications du Système harmonisé des États-Unis établissent une distinction au niveau des positions à quatre chiffres (compte tenu de la largeur et de l'épaisseur du produit) entre les "demi-produits", dont les brames, les produits laminés à chaud, les produits laminés à froid, les produits traités contre la corrosion et les tôles.¹⁰⁹⁹ Il s'agit d'une délimitation prononcée, et elle témoigne des distinctions fondamentales existant entre les produits qui sont reconnues au niveau international aux fins de la classification des importations.^{1100 1101}

7.390 Les États-Unis relèvent qu'en l'espèce les nombreuses classifications tarifaires n'établissent pas de distinctions nettes entre les produits. Par exemple, chacune des 33 catégories pour lesquelles des données sont recueillies comprend individuellement de deux à 65 classifications. Les États-Unis relèvent aussi que les faits n'étaient pas les allégations des plaignants selon lesquelles un examen des classifications tarifaires au niveau des positions à quatre chiffres aurait permis d'établir des distinctions nettes entre les produits. Par exemple, il existe au niveau des positions à quatre chiffres neuf classifications tarifaires distinctes qui couvrent le produit similaire que l'USITC a défini comme étant les CPLPAC. Des neuf classifications au niveau des positions à quatre chiffres, deux classifications (les n° 7225 et 7226) s'appliquent à des produits en acier se trouvant à quatre (produits en acier laminés à chaud, tôles coupées à longueur, produits en acier laminés à froid et produits en acier revêtus) des cinq stades de transformation définis comme étant des CPLPAC; une classification (le n° 7211) s'applique à des produits en acier se trouvant à trois stades de transformation des CPLPAC; deux classifications (les n° 7208 et 7210) s'appliquent à des produits en acier se trouvant à deux stades de transformation des CPLPAC; et quatre classifications (les n° 7207, 7209, 7212 et 7224) s'appliquent à des produits se trouvant à un stade de transformation des CPLPAC. Ainsi, au lieu d'établir une distinction nette entre les catégories de produits, les classifications tarifaires à ce niveau montrent qu'il existe une interrelation entre les propriétés physiques des produits en acier se trouvant à divers stades de transformation, ce qui a amené l'USITC à définir ces types de produits en acier comme étant collectivement des CPLPAC.¹¹⁰²

¹⁰⁹⁸ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphes 102, 109 et 124.

¹⁰⁹⁹ Annexe I de la Proclamation présidentielle, pages 25 et suivantes.

¹¹⁰⁰ "Chapter 72 Flat-Rolled HTS Descriptions at the Four and Six-Digit Level" (pièce n° 83 des coplaignants).

¹¹⁰¹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 246 à 248; première communication écrite de la Corée, paragraphes 51 et 52; première communication écrite de la Chine, paragraphes 198 à 200.

¹¹⁰² Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 86 et 89.

7.391 Par ailleurs, de l'avis de la Nouvelle-Zélande, les différences entre les diverses utilisations auxquelles sont destinés les produits CPLPAC apparaissent en plus dans les classifications tarifaires différentes dont relèvent chacun de ces produits.¹¹⁰³ Le rôle que jouent les classifications tarifaires dans les déterminations des produits similaires a été largement accepté dans la jurisprudence. Les classifications tarifaires témoignent du consensus qui existe au niveau international quant au degré de similarité et de différence entre les produits. Il est évident qu'il n'appartient pas à une autorité compétente de faire simplement abstraction de la classification tarifaire.¹¹⁰⁴ Plusieurs des cinq produits CPLPAC n'ont même pas en commun la même classification tarifaire au niveau des positions à quatre chiffres, et encore moins à celui des positions à huit ou dix chiffres.¹¹⁰⁵ Cela renforce simplement l'absence de similarité entre ces produits.¹¹⁰⁶

7.392 Les Communautés européennes maintiennent que le SH établit une nette distinction entre les différents produits sur la base des différents stades de transformation auxquels ils se trouvent, ainsi que le montrent les paragraphes pertinents du chapitre 72 du SH figurant à la pièce n° 105 des coplaignants. Les États-Unis ont tort lorsqu'ils affirment que la distinction entre des produits qui se trouvent à un stade de transformation différent n'apparaît pas au niveau des positions à quatre chiffres. Ainsi que l'indique la position tarifaire n° 72.07-72.09, même au niveau des positions à quatre chiffres, il existe une distinction entre les brames (semi-finies), les produits en acier laminés à chaud, les produits en acier laminés à froid et les produits en acier revêtus.¹¹⁰⁷ Les différences sont encore plus nettes lorsque l'on considère les classifications tarifaires convenues au niveau international au niveau des positions à six chiffres.^{1108 1109}

7.393 Selon la Corée, les numéros tarifaires ont aidé pendant plus de 20 ans l'USITC à classer les produits en acier "similaires" dans ses enquêtes passées en matière de droits antidumping et compensateurs. Tant dans sa détermination que dans le rapport de ses services, l'USITC répartit les sept produits CPLPAC entre des catégories de produits "similaires" qu'elle avait auparavant utilisées dans ses diverses enquêtes en matière de droit antidumping et compensateurs: brames, tôles (coupées à longueur et plaquées), produits laminés à chaud, produits laminés à froid, aciers au silicium à grains orientés et produits étamés ou chromés.^{1110 1111}

¹¹⁰³ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.66.

¹¹⁰⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 86 et 87.

¹¹⁰⁵ Rapport de l'USITC, volume I, pages 9 et 10.

¹¹⁰⁶ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.48.

¹¹⁰⁷ Par exemple, les produits qui relèvent de la position tarifaire n° 72.07 et qui sont désignés comme étant des demi-produits en fer ou en aciers non alliés (brames) sont clairement distingués des produits relevant de la position n° 72.08, qui sont désignés comme étant des produits laminés plats, en fer ou en aciers non alliés, d'une largeur de 600 mm ou plus, *laminés à chaud, non plaqués ni revêtus*.

¹¹⁰⁸ Au niveau des positions à six chiffres, les produits sont définis plus en détail et se distinguent mieux les uns des autres. Par exemple, les produits qui relèvent de la position tarifaire n° 72.11, et qui au niveau des positions à quatre chiffres sont désignés comme étant des "[p]roduits laminés plats, en fer ou en aciers non alliés, d'une largeur inférieure à 600 mm, non plaqués ni revêtus", sont définis plus en détail au niveau des positions à six chiffres selon qu'ils sont simplement laminés à chaud (positions n° 721113, 721114, 721119) ou simplement laminés à froid (positions n° 721123, 721129, 721190).

¹¹⁰⁹ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 272 à 274.

¹¹¹⁰ Rapport de l'USITC, volume I: "Appendix A", pages 9 et 10, et volume II, FLAT, pages 1 à 4 (pièce n°6 des coplaignants).

¹¹¹¹ Première communication écrite de la Corée, paragraphe 53.