ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/DS490/AB/R
WT/DS496/AB/R

15 août 2018

(18-5151)

Page: 1/45

Original: anglais

INDONÉSIE – MESURE DE SAUVEGARDE CONCERNANT CERTAINS PRODUITS EN FER OU EN ACIER

AB-2017-6

Rapport de l'Organe d'appel

Table des matières

1 INTRODUCTION 7

2 ARGUMENTS DES PARTICIPANTS 10

3 ARGUMENTS DES PARTICIPANTS TIERS 10

4 QUESTIONS SOULEVÉES DANS LE PRÉSENT APPEL 10

5 ANALYSE DE L'ORGANE D'APPEL 11

5.1 Question de savoir si la déclaration d'appel et la communication d'appelant de l'Indonésie sont conformes aux Procédures de travail pour l'examen en appel 11

5.2 Question de savoir si le Groupe spécial a fait erreur en constatant que le droit spécifique de l'Indonésie sur les importations de galvalume n'était pas une mesure de sauvegarde 14

5.2.1 Constatations du Groupe spécial 15

5.2.2 Question de savoir si le Groupe spécial a fait erreur au regard des articles 6:2, 7:1 ou 11 du Mémorandum d'accord 17

5.2.3 Question de savoir si le Groupe spécial a fait erreur dans son interprétation et son application de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994. 22

5.3 Question de savoir si le mandat du Groupe spécial inclut un allégation au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 concernant le droit spécifique en tant que mesure autonome 33

5.3.1 Constatations du Groupe spécial 33

5.3.2 Critère juridique pertinent au titre de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord 34

5.3.3 Analyse du mandat du Groupe spécial 36

6 CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS 42

6.1 Question de savoir si la déclaration d'appel et la communication d'appelant de l'Indonésie sont conformes aux Procédures de travail pour l'examen en appel 42

6.2 Question de savoir si le Groupe spécial a fait erreur en constatant que le droit spécifique de l'Indonésie sur les importations de galvalume n'était pas une mesure de sauvegarde 42

6.2.1 Question de savoir si le Groupe spécial a fait erreur au regard des articles 6:2, 7:1 ou 11 du Mémorandum d'accord 42

6.2.2 Question de savoir si le Groupe spécial a fait erreur dans son interprétation et son application de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994 43

6.3 Question de savoir si le mandat du Groupe spécial inclut une allégation au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 concernant le droit spécifique en tant que mesure autonome 44

6.4 Recommandation 44

ABRÉVIATIONS UTILISÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Abréviation	Désignation
Accord OTC	Accord sur les obstacles techniques au commerce
Accord sur l'OMC	Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce
ACR	accord commercial régional
GATT de 1994	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
JE	pièce conjointe
KPPI	Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia
Mémorandum d'accord	Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends
note interprétative générale	note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC
NPF	nation la plus favorisée
OMC	Organisation mondiale du commerce
ORD	Organe de règlement des différends
Procédures de travail	Procédures de travail pour l'examen en appel, WT/AB/WP/6, 16 août 2010
rapport du Groupe spécial	rapport du Groupe spécial *Indonésie – Mesure de sauvegarde concernant certains produits en fer ou en acier*, WT/DS490/R, WT/DS496/R, et Add.1
RCC	renseignements commerciaux confidentiels
Règlement n° 137	Règlement n° 137.1/PMK.011/2014 du Ministre des finances de la République d'Indonésie concernant l'imposition d'un droit de sauvegarde à l'importation de produits laminés plats en fer ou en aciers non alliés, daté du 7 juillet 2014 et promulgué le 15 juillet 2014
SH	Système harmonisé
Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial	demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Taipei chinois, WT/DS490/2
TSD	traitement spécial et différencié
Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial	demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Viet Nam, WT/DS496/3

PIÈCES PRÉSENTÉES AU GROUPE SPÉCIAL CITÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Numéro de la pièce	Titre abrégé (s'il y a lieu)	Désignation
IDN-8 (versions originale et traduite) JE-1 (version traduite)	Rapport de divulgation final	KPPI's Final Disclosure Report, dated March 2014
IDN-20 (version traduite) JE-4 (versions originale et traduite)	Règlement n° 137	Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia No 137.1/PMK.011/2014 on Imposition of a Safeguard Duty against the Import of Flat-Rolled Products of Iron or Non-Alloy Steel, dated 7 July 2014 and promulgated on 15 July 2014

AFFAIRES CITÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
Argentine – Chaussures (CE)	Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, WT/DS121/AB/R, adopté le 12 janvier 2000
Argentine – Mesures à l'importation	Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures affectant les importations de marchandises*, WT/DS438/AB/R / WT/DS444/AB/R / WT/DS445/AB/R, adoptés le 26 janvier 2015
Australie – Pommes	Rapport de l'Organe d'appel *Australie – Mesures affectant l'importation de pommes en provenance de Nouvelle-Zélande*, WT/DS367/AB/R, adopté le 17 décembre 2010
Australie – Saumons	Rapport de l'Organe d'appel *Australie – Mesures visant les importations de saumons*, WT/DS18/AB/R, adopté le 6 novembre 1998
Brésil – Noix de coco desséchée	Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Mesures visant la noix de coco desséchée*, WT/DS22/AB/R, adopté le 20 mars 1997
Canada – Automobiles	Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Certaines mesures affectant l'industrie automobile*, WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R, adopté le 19 juin 2000
Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis	Rapports de l'Organe d'appel *Canada – Certaines mesures affectant le secteur de la production d'énergie renouvelable / Canada – Mesures relatives au programme de tarifs de rachat garantis*, WT/DS412/AB/R / WT/DS426/AB/R, adoptés le 24 mai 2013
Canada – Exportations de blé et importations de grains	Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Mesures concernant les exportations de blé et le traitement des grains importés*, WT/DS276/AB/R, adopté le 27 septembre 2004
CE – Amiante	Rapport de l'Organe d'appel *Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant*, WT/DS135/AB/R, adopté le 5 avril 2001
CE – Bananes III	Rapport de l'Organe d'appel *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*, WT/DS27/AB/R, adopté le 25 septembre 1997
CE – Bananes III (article 21:5 – Équateur II) / CE – Bananes III (article 21:5 – États-Unis)	Rapports de l'Organe d'appel *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes – Deuxième recours de l'Équateur à l'article 21:5 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*, WT/DS27/AB/RW2/ECU, adopté le 11 décembre 2008, et Corr.1 / *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes – Recours des États-Unis à l'article 21:5 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*, WT/DS27/AB/RW/USA et Corr.1, adopté le 22 décembre 2008
CE – Certaines questions douanières	Rapport de l'Organe d'appel *Communautés européennes – Certaines questions douanières*, WT/DS315/AB/R, adopté le 11 décembre 2006
CE – Éléments de fixation (Chine)	Rapport de l'Organe d'appel *Communautés européennes – Mesures antidumping définitives visant certains éléments de fixation en fer ou en acier en provenance de Chine*, WT/DS397/AB/R, adopté le 28 juillet 2011
CE – Hormones	Rapport de l'Organe d'appel *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopté le 13 février 1998
CE – Préférences tarifaires	Rapport de l'Organe d'appel *Communautés européennes – Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement*, WT/DS246/AB/R, adopté le 20 avril 2004
CE – Produits dérivés du phoque	Rapports de l'Organe d'appel *Communautés européennes – Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque*, WT/DS400/AB/R / WT/DS401/AB/R, adoptés le 18 juin 2014
CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs	Rapport de l'Organe d'appel *Communautés européennes et certains États membres – Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs*, WT/DS316/AB/R, adopté le 1er juin 2011
Chili – Système de fourchettes de prix	Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix et mesures de sauvegarde appliqués à certains produits agricoles*, WT/DS207/AB/R, adopté le 23 octobre 2002
Chili – Système de fourchettes de prix	Rapport du Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix et mesures de sauvegarde appliqués à certains produits agricoles*, WT/DS207/R, adopté le 23 octobre 2002, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS207/AB/R

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)	Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Mesures imposant des droits antidumping sur les tubes, sans soudure, en acier inoxydable haute performance ("HP-SSST") en provenance du Japon / Chine – Mesures imposant des droits antidumping sur les tubes, sans soudure, en acier inoxydable haute performance ("HP-SSST") en provenance de l'Union européenne*, WT/DS454/AB/R et Add.1 / WT/DS460/AB/R et Add.1, adoptés le 28 octobre 2015
Chine – Matières premières	Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Mesures relatives à l'exportation de diverses matières premières*, WT/DS394/AB/R / WT/DS395/AB/R / WT/DS398/AB/R, adoptés le 22 février 2012
Chine – Pièces automobiles	Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Mesures affectant les importations de pièces automobiles*, WT/DS339/AB/R / WT/DS340/AB/R / WT/DS342/AB/R, adoptés le 12 janvier 2009
Colombie – Textiles	Rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Mesures visant les importations de textiles, vêtements et chaussures*, WT/DS461/AB/R et Add.1, adopté le 22 juin 2016
Corée – Produits laitiers	Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, WT/DS98/AB/R, adopté le 12 janvier 2000
États-Unis – Acier au carbone	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Droits compensateurs sur certains produits plats en acier au carbone traité contre la corrosion en provenance d'Allemagne*, WT/DS213/AB/R, adopté le 19 décembre 2002
États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2ème plainte)	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs (deuxième plainte)*, WT/DS353/AB/R, adopté le 23 mars 2012
États-Unis – Bois de construction résineux IV	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Détermination finale en matière de droits compensateurs concernant certains bois d'œuvre résineux en provenance du Canada*, WT/DS257/AB/R, adopté le 17 février 2004
États-Unis – Certains produits en provenance des CE	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures à l'importation de certains produits en provenance des Communautés européennes*, WT/DS165/AB/R, adopté le 10 janvier 2001
États-Unis – Crevettes	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*, WT/DS58/AB/R, adopté le 6 novembre 1998
États-Unis – FSC (article 21:5 – CE)	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger" – Recours des Communautés européennes à l'article 21:5 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*, WT/DS108/AB/RW, adopté le 29 janvier 2002
États-Unis – Jeux	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontières de services de jeux et paris*, WT/DS285/AB/R, adopté le 20 avril 2005, et Corr.1
États-Unis – Jeux	Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontières de services de jeux et paris*, WT/DS285/R, adopté le 20 avril 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS285/AB/R
États-Unis – Loi sur la compensation (Amendement Byrd)	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Loi de 2000 sur la compensation pour continuation du dumping et maintien de la subvention*, WT/DS217/AB/R, WT/DS234/AB/R, adopté le 27 janvier 2003
États-Unis – Maintien de la réduction à zéro	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Maintien en existence et en application de la méthode de réduction à zéro*, WT/DS350/AB/R, adopté le 19 février 2009
États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping visant certains produits en provenance de Chine*, WT/DS449/AB/R et Corr.1, adopté le 22 juillet 2014
États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires visant certains produits en provenance de Chine*, WT/DS437/AB/R, adopté le 16 janvier 2015
États-Unis – Mesures compensatoires sur certains produits en provenance des CE	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires concernant certains produits en provenance des Communautés européennes*, WT/DS212/AB/R, adopté le 8 janvier 2003
États-Unis – Réduction à zéro (Japon) (article 21:5 – Japon)	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures relatives à la réduction à zéro et aux réexamens à l'extinction – Recours du Japon à l'article 21:5 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*, WT/DS322/AB/RW, adopté le 31 août 2009
États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamen à l'extinction des droits antidumping appliqués aux produits plats en acier au carbone traité contre la corrosion en provenance du Japon*, WT/DS244/AB/R, adopté le 9 janvier 2004

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
États-Unis – Réexamens à l'extinction concernant les produits tubulaires pour champs pétrolifères	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamens à l'extinction des mesures antidumping visant les produits tubulaires pour champs pétrolifères en provenance d'Argentine*, WT/DS268/AB/R, adopté le 17 décembre 2004
États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de certains produits en acier*, WT/DS248/AB/R, WT/DS249/AB/R, WT/DS251/AB/R, WT/DS252/AB/R, WT/DS253/AB/R, WT/DS254/AB/R, WT/DS258/AB/R, WT/DS259/AB/R, adopté le 10 décembre 2003
États-Unis – Thon II (Mexique)	Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Mesures concernant l'importation, la commercialisation et la vente de thon et de produits du thon*, WT/DS381/R, adopté le 13 juin 2012, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS381/AB/R
États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation	Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de tubes et tuyaux de qualité carbone soudés, de section circulaire, en provenance de Corée*, WT/DS202/AB/R, adopté le 8 mars 2002
États-Unis – Viande d'agneau	Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Mesures de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie*, WT/DS177/R, WT/DS178/R, adopté le 16 mai 2001, modifié par le rapport de l'Organe d'appel WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R
Guatemala – Ciment I	Rapport de l'Organe d'appel *Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*, WT/DS60/AB/R, adopté le 25 novembre 1998
Inde – Brevets (États-Unis)	Rapport de l'Organe d'appel *Inde – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*, WT/DS50/AB/R, adopté le 16 janvier 1998
Indonésie – Produits en fer ou en acier	Rapport du Groupe spécial *Indonésie – Mesure de sauvegarde concernant certains produits en fer ou en acier*, WT/DS490/R, WT/DS496/R, et Add.1, distribué aux Membres de l'OMC le 18 août 2017
Japon – Pommes	Rapport de l'Organe d'appel *Japon – Mesures visant l'importation de pommes*, WT/DS245/AB/R, adopté le 10 décembre 2003
République dominicaine – Mesures de sauvegarde	Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde visant les importations de sacs en polypropylène et de tissu tubulaire*, WT/DS415/R, WT/DS416/R, WT/DS417/R, WT/DS418/R et Add.1, adopté le 22 février 2012
Thaïlande – Cigarettes (Philippines)	Rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Mesures douanières et fiscales visant les cigarettes en provenance des Philippines*, WT/DS371/AB/R, adopté le 15 juillet 2011
Thaïlande – Poutres en H	Rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Droits antidumping sur les profilés en fer ou en aciers non alliés et les poutres en H en provenance de Pologne*, WT/DS122/AB/R, adopté le 5 avril 2001

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE
ORGANE D'APPEL

Indonésie – Mesure de sauvegarde concernant certains produits en fer ou en acier

Indonésie, *appelant/intimé*
Taipei chinois, *autre appelant/intimé*
Viet Nam, *autre appelant/intimé*

Australie, *participant tiers*
Chili, *participant tiers*
Chine, *participant tiers*
Corée, *participant tiers*
États-Unis, *participant tiers*
Fédération de Russie, *participant tiers*
Inde, *participant tiers*
Japon, *participant tiers*
Ukraine, *participant tiers*
Union européenne, *participant tiers*

AB-2017-6

Section de l'Organe d'appel:

Zhao, Président
Servansing, Membre
Van den Bossche, Membre

1 INTRODUCTION

1.1. L'Indonésie, le Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu (ci-après le Taipei chinois), et le Viet Nam font chacun appel de certaines questions de droit et interprétations du droit figurant dans le rapport du Groupe spécial *Indonésie – Mesure de sauvegarde concernant certains produits en fer ou en acier*[1] (rapport du Groupe spécial).[2] Le 28 septembre 2015 et le 28 octobre 2015, deux groupes spéciaux ont été établis pour examiner les plaintes, respectivement, du Taipei chinois[3] et du Viet Nam[4] (les plaignants)[5] au sujet d'un droit spécifique appliqué par l'Indonésie aux importations de galvalume.[6] Le droit spécifique a été imposé à la suite d'une enquête ouverte et menée conformément à la législation intérieure de l'Indonésie en matière de sauvegardes par l'autorité indonésienne compétente (Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia, ou KPPI).[7] Le droit spécifique a été adopté conformément au Règlement n° 137.1/PMK.011/2014 (Règlement n° 137) du Ministre des finances de la République

[1] WT/DS490/R et WT/DS496/R, 18 août 2017.
[2] Le Groupe spécial a remis ses constatations sous la forme d'un document unique contenant des constatations communes ainsi que des conclusions et recommandations concernant les différends soumis par le Taipei chinois et le Viet Nam.
[3] Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Taipei chinois, WT/DS490/2, 20 août 2015 (Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial).
[4] Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Viet Nam, WT/DS496/3, 15 septembre 2015 (Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial).
[5] À sa réunion du 28 octobre 2015, l'ORD a décidé que le Groupe spécial établi à la demande du Taipei chinois dans l'affaire DS490 examinerait aussi le différend DS496 soumis par le Viet Nam, conformément à l'article 9:1 du Mémorandum d'accord. (Rapport du Groupe spécial, paragraphe 1.5)
[6] Le galvalume s'entend, aux fins du droit spécifique, de produits laminés plats, en fer ou en aciers non alliés d'une largeur de 600 mm ou plus, plaqués ou revêtus d'alliages d'aluminium et de zinc, contenant en poids moins de 0,6% de carbone, d'une épaisseur n'excédant pas 0,7 mm, relevant de la position 7210.61.11.00 du Système harmonisé (SH). Les plaignants ont aussi contesté en tant que "mesures en cause" des notifications présentées par l'Indonésie au Comité des sauvegardes et "[l]e fait [allégué] que l'Indonésie n'[avait] pas ménagé de possibilités de consultation sur les renseignements pertinents relatifs à la mesure de sauvegarde, y compris la mesure projetée et la date projetée pour son introduction, avant l'imposition effective de la mesure". (Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 3; Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1.5.b et 1.5.c) Dans le présent rapport, la référence à la "mesure en cause" désigne le droit spécifique appliqué par l'Indonésie aux importations de galvalume.
[7] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 2.1; Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe I.B.a; Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1.5.a.

d'Indonésie, qui est entré en vigueur le 22 juillet 2014.[8] Les aspects factuels du présent différend sont exposés de manière plus détaillée dans le rapport du Groupe spécial.

1.2. Après avoir consulté les parties, le Groupe spécial a adopté ses procédures de travail le 1er juillet 2016, et des procédures additionnelles pour la protection des renseignements commerciaux confidentiels (RCC) le 22 juillet 2016.[9]

1.3. Devant le Groupe spécial, le Taipei chinois et le Viet Nam ont soulevé plusieurs allégations concernant le droit spécifique appliqué par l'Indonésie aux importations de galvalume. Spécifiquement, les plaignants ont allégué que l'Indonésie avait agi d'une manière incompatible avec: i) l'article XIX:1 a) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994) et l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes car le KPPI n'avait pas démontré l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances", "l'effet des engagements" au titre du GATT et le "lien logique" entre ces deux éléments et l'accroissement des importations qui, d'après les allégations, avait causé un dommage grave; ii) l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1 et 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes (et, par conséquent, l'article 4:2 a) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes) car la détermination par le KPPI de l'existence d'un accroissement des importations n'était pas fondée sur un accroissement des importations "assez récent"; iii) l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1, 3:1, 4:2 a) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes car le KPPI n'avait pas fourni une explication motivée et adéquate de la façon dont les faits étayaient la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, y compris l'évaluation de tous les indicateurs de dommage grave pertinents; iv) l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes (Viet Nam seulement) car la constatation de l'existence d'une menace de dommage grave établie par le KPPI était incompatible avec la définition d'une "menace de dommage grave" figurant dans cette disposition; v) l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1, 3:1, 4:2 b) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes car le KPPI n'avait pas établi de lien de causalité ni effectué une analyse appropriée aux fins de la non-imputation conformément à ces dispositions; et vi) les articles 2:1, 3:1, 4:2 a) et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes car le KPPI n'avait pas observé le nécessaire "parallélisme" en appliquant le droit spécifique à un produit qui était différent du produit visé par son enquête et n'avait pas fourni d'explication motivée et adéquate pour cela.[10] Les plaignants ont en outre allégué que l'Indonésie avait agi d'une manière incompatible avec: i) l'article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes car elle n'avait pas fourni "tous les renseignements pertinents" dans les notifications concernant la constatation de l'existence d'une menace de dommage grave et la proposition d'imposer une mesure de sauvegarde adressées au Comité des sauvegardes; et ii) l'article XIX:2 du GATT de 1994 et l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes car l'Indonésie n'avait pas ménagé des possibilités raisonnables de consultation préalable.[11]

1.4. Les plaignants ont en outre allégué que l'Indonésie avait agi d'une manière incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994 parce qu'elle avait exclu du champ d'application du droit spécifique les produits originaires de certains pays sans étendre cette exemption immédiatement et sans condition aux produits similaires originaires du territoire d'autres Membres, y compris les plaignants.[12]

1.5. Dans le rapport du Groupe spécial, distribué aux Membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) le 18 août 2017, le Groupe spécial a constaté: i) que le droit spécifique appliqué par l'Indonésie aux importations de galvalume ne constituait pas une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes; et ii) que l'application du droit spécifique aux importations de galvalume originaires de tous les pays sauf 120 était incompatible avec l'obligation de l'Indonésie d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) au titre de l'article I:1 du GATT de 1994.[13] Ayant conclu que le droit spécifique ne constituait pas une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes, le Groupe spécial a constaté qu'il n'y avait pas de fondement juridique permettant d'examiner les allégations des

[8] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 2.2 (faisant référence à Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia No. 137.1/PMK.011/2014 on Imposition of a Safeguard Duty against the Import of Flat-Rolled Products of Iron or Non-Alloy Steel (22 July 2014) (pièces IDN-20 et JE-4 présentées au Groupe spécial)).

[9] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 1.9 et annexes A-1 et A-2.

[10] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 3.1.a.i à vi.

[11] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 3.1.a.viii et ix.

[12] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 3.1.a.vii et 3.1.b.

[13] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.1.

plaignants au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 concernant le droit spécifique *en tant que mesure de sauvegarde*. En conséquence, il a rejeté la totalité de ces allégations.[14]

1.6. Eu égard à sa constatation selon laquelle l'application du droit spécifique était incompatible avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994, le Groupe spécial a recommandé, conformément à l'article 19:1 du Mémorandum d'accord, que l'Indonésie rende sa mesure conforme à ses obligations au titre du GATT de 1994.[15]

1.7. Le 28 septembre 2017, l'Indonésie a notifié à l'Organe de règlement des différends (ORD), conformément aux articles 16:4 et 17 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémorandum d'accord), son intention de faire appel de certaines questions de droit couvertes par le rapport du Groupe spécial et de certaines interprétations du droit données par celui-ci, et a déposé une déclaration d'appel[16] et une communication d'appelant conformément à la règle 20 et à la règle 21, respectivement, des Procédures de travail pour l'examen en appel[17] (Procédures de travail). Le 3 octobre 2017, le Taipei chinois et le Viet Nam ont chacun notifié à l'ORD, conformément aux articles 16:4 et 17 du Mémorandum d'accord, leur intention de faire appel de certaines questions de droit couvertes par le rapport du Groupe spécial et de certaines interprétations du droit données par celui-ci, et ont chacun déposé une déclaration d'un autre appel[18] et une communication d'autre appelant conformément à la règle 23 des Procédures de travail.

1.8. Le 16 octobre 2017, le Taipei chinois, le Viet Nam et l'Indonésie ont chacun déposé une communication d'intimé.[19] Le 19 octobre 2017, l'Australie, le Japon et l'Union européenne ont chacun déposé une communication de participant tiers.[20] Le 4 mai 2018, le Chili, la Chine, la Corée, les États-Unis, la Fédération de Russie, l'Inde et l'Ukraine ont chacun notifié leur intention de comparaître à l'audience en tant que participant tiers.[21]

1.9. Par une lettre datée du 27 novembre 2017, le Président de l'Organe d'appel a notifié au Président de l'ORD que l'Organe d'appel ne serait pas en mesure de distribuer son rapport à l'expiration du délai de 60 jours prévu à l'article 17:5 du Mémorandum d'accord, ni dans le délai de 90 jours prévu dans la même disposition.[22] Le Président de l'Organe d'appel a expliqué que cela était dû à plusieurs facteurs, y compris la charge de travail considérable de l'Organe d'appel, des problèmes de calendrier découlant du chevauchement dans la composition des sections connaissant des différents appels, le nombre et la complexité des questions soulevées dans les présentes procédures et les procédures d'appel concomitantes, ainsi que la charge que ces procédures d'appel représentaient pour les services de traduction du Secrétariat de l'OMC et le manque de personnel au secrétariat de l'Organe d'appel. Par une lettre datée du 6 juillet 2018, le Président de l'Organe d'appel a informé la Présidente de l'ORD que le rapport concernant les présentes procédures serait distribué au plus tard le 15 août 2018.[23]

1.10. L'audience dans le présent appel a eu lieu les 8 et 9 mai 2018. Les participants et six des participants tiers (Australie, Chine, États-Unis, Inde, Japon et Union européenne) ont fait des déclarations orales et ont répondu aux questions posées par les membres de la Section connaissant de l'appel.

1.11. Le 24 novembre 2017, les participants et participants tiers ont été informés que, conformément à la règle 15 des Procédures de travail, le Président de l'Organe d'appel avait notifié au Président de l'ORD la décision de l'Organe d'appel d'autoriser M. Peter Van den Bossche, membre de l'Organe d'appel, à achever l'examen du présent appel, alors même que son deuxième mandat devait expirer avant la fin des présentes procédures d'appel.

[14] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.2.
[15] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.4.
[16] WT/DS490/5 et WT/DS496/6.
[17] WT/AB/WP/6, 16 août 2010.
[18] WT/DS490/6 et WT/DS496/7.
[19] Conformément aux règles 22 et 23 4) des Procédures de travail.
[20] Conformément à la règle 24 1) des Procédures de travail.
[21] Conformément à la règle 24 2) des Procédures de travail.
[22] WT/DS490/7 et WT/DS496/8.
[23] WT/DS490/8 et WT/DS496/9.

2 ARGUMENTS DES PARTICIPANTS

2.1. Les allégations et arguments des participants sont exposés dans les résumés analytiques de leurs communications écrites présentées à l'Organe d'appel.[24] La déclaration d'appel et les déclarations d'un autre appel, ainsi que les résumés analytiques des allégations et arguments des participants, figurent dans les annexes A et B de l'addendum du présent rapport, WT/DS490/AB/R/Add.1, WT/DS496/AB/R/Add.1.

3 ARGUMENTS DES PARTICIPANTS TIERS

3.1. Les arguments des participants tiers ayant déposé une communication écrite (Australie, Japon et Union européenne) sont exposés dans les résumés analytiques de leurs communications écrites présentées à l'Organe d'appel[25] et figurent dans l'annexe C de l'addendum du présent rapport, WT/DS490/AB/R/Add.1, WT/DS496/AB/R/Add.1.

4 QUESTIONS SOULEVÉES DANS LE PRÉSENT APPEL

4.1. Les questions soulevées dans le présent appel sont les suivantes, à savoir:

a. si la déclaration d'appel et la communication d'appelant de l'Indonésie sont conformes aux règles 20 2) d) et 21 2) b) i) des Procédures de travail (question soulevée par le Taipei chinois et le Viet Nam);

b. s'agissant de la constatation du Groupe spécial selon laquelle la mesure en cause n'est pas une mesure de sauvegarde:

   i. si le Groupe spécial a outrepassé son mandat ou n'a pas procédé à une évaluation objective de la question (question soulevée par l'Indonésie); et

   ii. si le Groupe spécial a fait erreur dans son interprétation et son application de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994 (question soulevée par tous les participants);

c. au cas où l'Organe d'appel infirmerait la constatation du Groupe spécial selon laquelle la mesure en cause n'est pas une mesure de sauvegarde:

   i. si l'Organe d'appel est en mesure de compléter l'analyse juridique concernant les allégations des plaignants au titre de l'article XIX du GATT de 1994 et des dispositions pertinentes de l'Accord sur les sauvegardes; et

   ii. dans l'affirmative, si l'Indonésie a agi d'une manière incompatible avec l'article XIX du GATT de 1994 et les articles 2:1, 3:1, 4:1, 4:2 a), 4:2 b), 4:2 c), 12:2 et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes (question soulevée par le Taipei chinois et le Viet Nam); et

d. si le Groupe spécial a fait erreur au regard de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord en constatant que les plaignants avaient présenté une allégation au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 concernant le droit spécifique imposé par l'Indonésie indépendamment du point de savoir s'il s'agissait d'une sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes (question soulevée par l'Indonésie).

[24] Conformément à la communication de l'Organe d'appel concernant les "résumés analytiques des communications écrites dans les procédures d'appel" et les "lignes directrices concernant les résumés analytiques des communications écrites dans les procédures d'appel" (WT/AB/23, 11 mars 2015).

[25] Conformément à la communication de l'Organe d'appel concernant les "résumés analytiques des communications écrites dans les procédures d'appel" et les "lignes directrices concernant les résumés analytiques des communications écrites dans les procédures d'appel" (WT/AB/23, 11 mars 2015).

5 ANALYSE DE L'ORGANE D'APPEL

5.1 Question de savoir si la déclaration d'appel et la communication d'appelant de l'Indonésie sont conformes aux Procédures de travail pour l'examen en appel

5.1. Le Taipei chinois et le Viet Nam affirment tous les deux que l'appel de l'Indonésie concernant les constatations du Groupe spécial n'identifie pas suffisamment les erreurs alléguées du Groupe spécial. Selon les plaignants, cette absence de clarté a porté atteinte à leur capacité de se défendre adéquatement contre les allégations de l'Indonésie en appel.[26] Les plaignants avancent plusieurs arguments pour étayer leur position.

5.2. Premièrement, les plaignants s'élèvent contre la demande de l'Indonésie visant à ce que l'Organe d'appel infirme la constatation d'incompatibilité avec l'article I:1 du GATT de 1994 formulée par le Groupe spécial s'il infirme la constatation du Groupe spécial selon laquelle la mesure en cause n'est pas une mesure de sauvegarde.[27] Selon eux, l'Indonésie n'a pas expliqué de manière adéquate pourquoi une infirmation de la constatation du Groupe spécial selon laquelle la mesure en cause n'est pas une mesure de sauvegarde appellerait automatiquement l'infirmation de la constatation du Groupe spécial au titre de l'article I:1 du GATT de 1994.[28]

5.3. Deuxièmement, s'agissant de l'allégation de l'Indonésie selon laquelle le Groupe spécial a outrepassé son mandat en constatant une incompatibilité avec l'article I:1 du GATT de 1994, les plaignants font valoir que l'Indonésie n'a pas expliqué quelles prescriptions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord avaient été enfreintes par le Groupe spécial. Selon les plaignants, on ne sait pas très bien si cet aspect de l'appel de l'Indonésie concerne l'indication de la mesure en cause ou le fondement juridique de la plainte.[29]

5.4. Enfin, s'agissant de la constatation d'incompatibilité avec l'article I:1 du GATT de 1994 formulée par le Groupe spécial, le Viet Nam fait valoir que l'Indonésie n'a pas clairement expliqué le rapport entre les erreurs alléguées concernant d'une part, la qualification de la mesure en cause et, d'autre part, le mandat du Groupe spécial.[30]

5.5. Compte tenu de ce qui précède, les plaignants demandent que l'Organe d'appel "rejette l'appel de l'Indonésie" en ce qui concerne les "allégations exposées dans la section [1] de la déclaration de l'appel de l'Indonésie et dans les paragraphes 42 à 48, 51 et 70 à 82 de la communication de l'Indonésie en tant qu'appelant" au motif que la déclaration d'appel de l'Indonésie et sa communication en tant qu'appelant ne sont pas conformes aux prescriptions tant de la règle 20 2) d) que de la règle 21 2) b) i) des Procédures de travail.[31]

5.6. La règle 20 2) d) des Procédures de travail dispose qu'une déclaration d'appel comprendra "un bref exposé de la nature de l'appel", y compris "l'identification des erreurs alléguées dans les questions de droit couvertes par le rapport du groupe spécial et les interprétations du droit données par celui-ci".[32] L'Organe d'appel a expliqué que les prescriptions de la règle 20 2) "[avaient] pour rôle de faire en sorte que l'intimé soit aussi avisé, même brièvement, de la "nature

[26] Taipei chinois, communication en tant qu'intimé, paragraphes 3.2 et 3.6; Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphes 3.10 et 3.16.

[27] Taipei chinois, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.3 (faisant référence à Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphes 42 à 47); Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.12 (faisant référence à Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 43).

[28] Taipei chinois, communication en tant qu'intimé, paragraphes 3.3 et 3.4; Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphes 3.12 et 3.13.

[29] Taipei chinois, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.5; Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.15.

[30] Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.14.

[31] Taipei chinois, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.6; Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.16.

[32] La règle 20 2) d) exige en outre "une liste de la (des) disposition(s) juridique(s) des accords visés dans l'interprétation ou l'application de laquelle (desquelles) il est allégué que le groupe spécial a fait erreur; et, sans préjudice de la capacité de l'appelant de mentionner d'autres paragraphes du rapport du groupe spécial dans le contexte de son appel, une liste indicative des paragraphes du rapport du groupe spécial contenant les erreurs alléguées". Nous ne considérons pas que le Taipei chinois ou le Viet Nam soulèvent une quelconque exception concernant la déclaration d'appel de l'Indonésie à cet égard. (Taipei chinois, communication en tant qu'appelant, paragraphe 3.1; Viet Nam, communication en tant qu'appelant, paragraphe 3.11)

de l'appel" et des "allégations d'erreurs" de la part du groupe spécial".[33] L'Organe d'appel a apporté les précisions suivantes sur les prescriptions relatives à une déclaration d'appel:

> Les *Procédures de travail pour l'examen en appel* invitent l'appelant à être *bref* dans sa déclaration d'appel lorsqu'il expose "la nature de l'appel, y compris les allégations d'erreurs". Nous pensons que, en principe, la "nature de l'appel" et "les allégations d'erreurs" sont exposées de manière suffisante lorsque la déclaration d'appel indique dûment les constatations formulées par le groupe spécial ou les interprétations du droit données par lui dont il est fait appel parce qu'elles sont considérées comme erronées. La déclaration d'appel n'est pas censée indiquer les raisons pour lesquelles l'appelant considère ces constatations ou interprétations comme étant erronées. La déclaration d'appel n'est pas censée résumer ou décrire les arguments qui seront avancés par l'appelant. Les arguments juridiques à l'appui des allégations d'erreurs doivent, bien entendu, être exposés et développés dans la communication de l'appelant.[34]

5.7. Dans des appels antérieurs, l'Organe d'appel a également averti que, si une allégation d'erreur particulière n'était pas présentée par l'appelant dans la déclaration d'appel, alors cette allégation "n'entr[ait] pas dûment dans le cadre de l'appel et l'Organe d'appel ne formuler[ait] pas de constatations à [son] sujet".[35]

5.8. La section 1 de la déclaration d'appel de l'Indonésie s'intitule "Le Groupe spécial a fait erreur en déterminant que le [Règlement n° 137] était incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994 car il ne s'agissait pas d'une mesure de sauvegarde". Dans cette section, l'Indonésie formule plusieurs allégations d'erreurs se rapportant à la constatation du Groupe spécial selon laquelle la mesure en cause n'est pas une sauvegarde, y compris l'allégation selon laquelle "cette question ne relève pas du mandat du Groupe spécial".[36] L'Indonésie allègue également que, puisque la mesure en cause "est une mesure de sauvegarde, le Groupe spécial a fait erreur en constatant [que la mesure en cause] était incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994".[37] Enfin, elle allègue que le Groupe spécial a fait erreur en concluant que les plaignants présentaient "la même allégation sur la base des mêmes arguments en ce qui concerne le droit spécifique en tant que mesure autonome".[38]

5.9. La déclaration d'appel de l'Indonésie contient deux autres sections, dont aucune n'est visée par la demande de rejet des plaignants. Dans la section 2 de sa déclaration d'appel, l'Indonésie allègue que le Groupe spécial a fait erreur en formulant "une constatation qui ne rel[evait] pas de son mandat" lorsqu'il a constaté que la mesure n'était pas une mesure de sauvegarde et que le droit spécifique "en tant que mesure autonome (non en tant que mesure de sauvegarde)" était incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994.[39] En outre, dans la section 3 de sa déclaration d'appel, l'Indonésie allègue que le Groupe spécial n'a pas procédé à une évaluation objective au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord en évaluant si la mesure en cause était une mesure de sauvegarde.[40]

5.10. Sur la base de notre examen de la déclaration d'appel de l'Indonésie, nous comprenons que l'appel de l'Indonésie englobe des allégations d'erreur concernant: i) la constatation du Groupe spécial selon laquelle la mesure en cause n'est pas une mesure de sauvegarde; ii) le champ du mandat du Groupe spécial pour ce qui est de la qualification de la mesure en cause; iii) le champ du mandat du Groupe spécial pour ce qui est de l'allégation concernant le droit spécifique en tant que "mesure autonome"; et iv) l'évaluation objective par le Groupe spécial, au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord, de la qualification de la mesure en cause. Étant donné que ces motifs

[33] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires sur certains produits en provenance des CE*, paragraphe 62.
[34] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 95. (italique dans l'original)
[35] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Éléments de fixation (Chine)*, paragraphe 582 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires sur certains produits en provenance des CE*, paragraphe 72; *CE – Bananes III (article 21:5 – Équateur II) / CE – Bananes III (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 285; *Japon – Pommes*, paragraphes 124 à 128).
[36] Indonésie, déclaration d'appel, section 1.
[37] Indonésie, déclaration d'appel, section 1.
[38] Indonésie, déclaration d'appel, section 1.
[39] Indonésie, déclaration d'appel, section 2.
[40] Indonésie, déclaration d'appel, section 3.

d'appel sont discernables dans la déclaration d'appel de l'Indonésie, nous n'estimons pas que l'Indonésie n'a pas fourni "un bref exposé de la nature de l'appel" ou une "identification des erreurs alléguées dans les questions de droit couvertes par le rapport du groupe spécial et les interprétations du droit données par celui-ci", comme l'exige la règle 20 2) d) i).[41] En outre, dans la mesure où l'appel de l'Indonésie concerne le champ du mandat du Groupe spécial, nous rappelons que "la question de la compétence d'un groupe spécial est tellement fondamentale qu'il est approprié d'examiner des allégations selon lesquelles un groupe spécial a outrepassé sa compétence même si elles n'ont pas été formulées dans la déclaration d'appel".[42]

5.11. La règle 21 2) b) i) dispose qu'une communication d'appelant "contiendra un exposé précis des motifs de l'appel, y compris les allégations spécifiques d'erreurs dans les questions de droit couvertes par le rapport du groupe spécial et les interprétations du droit données par celui-ci, et les arguments juridiques à l'appui". Alors que tant la déclaration d'appel que la communication de l'appelant doivent exposer les allégations d'erreurs, "la communication de l'appelant doit être plus spécifique à cet égard", en ce sens qu'elle "doit être précise en ce qui concerne les motifs de l'appel, les arguments juridiques à l'appui, ainsi que les dispositions des accords visés et autres sources juridiques invoquées par l'appelant".[43]

5.12. D'après nous, la communication de l'Indonésie en tant qu'appelant expose des arguments juridiques plus spécifiques à l'appui des motifs d'appel identifiés par l'Indonésie dans sa déclaration d'appel. En particulier, la communication de l'Indonésie en tant qu'appelant contient trois sections présentant des arguments qui correspondent aux trois sections de la déclaration d'appel décrites plus haut. Dans la section de sa communication en tant qu'appelant correspondant à la section 1 de sa déclaration d'appel[44], l'Indonésie allègue des erreurs se rapportant à l'interprétation donnée par le Groupe spécial de l'article XIX du GATT de 1994[45], et elle affirme en outre que le Groupe spécial "a fait erreur en constatant que l'application du droit spécifique était incompatible avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994"[46] parce que la constatation du Groupe spécial au titre de l'article I:1 était fondée sur une "seule raison", à savoir que le Groupe spécial avait antérieurement constaté que la mesure ne constituait pas une sauvegarde.[47] En outre, selon l'Indonésie, le Groupe spécial a indûment donné des demandes d'établissement d'un groupe spécial des plaignants une lecture selon laquelle elles contenaient une allégation d'incompatibilité avec l'article I:1 concernant le droit spécifique en tant que "mesure autonome".[48] La section III de la communication de l'Indonésie en tant qu'appelant est centrée sur les erreurs alléguées que le Groupe spécial a commises en formulant des constatations "ne relevant pas de son mandat"[49] sur les questions de savoir si: i) la mesure en cause n'était pas une mesure de sauvegarde[50]; et ii) le droit spécifique en tant que "mesure autonome" (c'est-à-dire non en tant que mesure de sauvegarde) était incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994.[51] Enfin, la section IV de la communication de l'Indonésie en tant qu'appelant correspond à l'allégation formulée par l'Indonésie dans la section 3 de sa déclaration d'appel, selon laquelle le Groupe

[41] Cela étant dit, nous tenons à souligner qu'il est important de rédiger une déclaration d'appel avec suffisamment de précision afin de réduire le risque d'exceptions de procédure et de rejet éventuel d'une allégation parce qu'elle n'est pas conforme aux prescriptions de la règle 20 des Procédures de travail. (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2ème plainte)*, paragraphe 686)

[42] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Loi sur la compensation (Amendement Byrd)*, paragraphe 208. Voir aussi les rapports de l'Organe d'appel *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 791; *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 123.

[43] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires sur certains produits en provenance des CE*, paragraphe 59.

[44] Cette section porte le même titre que la section correspondante de la déclaration d'appel: "Le Groupe spécial a fait erreur en déterminant que le [Règlement n° 137] était incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994 car il ne s'agissait pas d'une mesure de sauvegarde". (Indonésie, communication en tant qu'appelant, titre de la section II, page 3)

[45] Indonésie, communication en tant qu'appelant, titre de la section II.D, page 11, et paragraphes 29 à 41.

[46] Indonésie, communication en tant qu'appelant, titre de la section II.E, page 15.

[47] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 42. Sur cette base, l'Indonésie soutient que, si l'Organe d'appel infirmait la constatation du Groupe spécial selon laquelle la mesure en cause n'est pas une sauvegarde, il devrait aussi automatiquement infirmer sa constatation d'incompatibilité avec l'article I:1 du GATT de 1994. (*Ibid.*, paragraphe 43)

[48] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphes 44 à 48.

[49] Indonésie, communication en tant qu'appelant, titre de la section III, page 17.

[50] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphes 63 à 69.

[51] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphes 70 à 80.

spécial n'a pas procédé à une évaluation objective au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord en examinant si la mesure en cause était une mesure de sauvegarde.[52]

5.13. Nous reconnaissons qu'il y a un certain chevauchement entre certains des arguments avancés par l'Indonésie dans sa communication en tant qu'appelant, en particulier en ce qui concerne le champ du mandat du Groupe spécial en rapport avec la constatation du Groupe spécial au titre de l'article I:1 du GATT de 1994.[53] Toutefois, nous ne considérons pas que ce seul fait équivaut à un manquement à la règle 21 des Procédures de travail. Selon nous, les critiques spécifiques formulées par les plaignants se rapportent plus au bien-fondé et à la substance des arguments juridiques de l'Indonésie qu'à l'adéquation procédurale ou à la recevabilité de son appel. Il apparaît qu'en soulevant leur exception de procédure, les plaignants mettent en cause l'absence de clarté de l'appel de l'Indonésie concernant: i) les *raisons* pour lesquelles l'infirmation de la constatation du Groupe spécial selon laquelle la mesure en cause n'est pas une mesure de sauvegarde appellerait automatiquement l'infirmation de la constatation du Groupe spécial au titre de l'article I:1 du GATT de 1994; et ii) les éléments juridiques spécifiques de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord au regard desquels il est allégué que le Groupe spécial a outrepassé son mandat. Bien que des critiques de cette nature puissent être pertinentes pour la *justification* des allégations d'erreurs d'un appelant, nous n'estimons pas que ces critiques se rapportent à la délimitation correcte de l'examen en appel. Nous examinons donc le bien-fondé des arguments figurant dans la communication de l'Indonésie en tant qu'appelant dans les sections suivantes du présent rapport concernant les questions soulevées dans le présent appel.

5.14. En résumé, nous estimons que la déclaration d'appel de l'Indonésie identifie les erreurs alléguées dans les questions de droit couvertes par le rapport du Groupe spécial et les interprétations du droit données par celui-ci, comme l'exige la règle 20 2) d). En outre, selon nous, l'exception soulevée par les plaignants au titre de la règle 21 2) b) i) n'est pas pertinente pour le champ de l'examen en appel mais se rapporte plutôt au bien-fondé et à la substance des arguments juridiques de l'Indonésie. En conséquence, nous rejetons la demande des plaignants visant à ce que nous "rejet[ions] l'appel de l'Indonésie" en ce qui concerne les "allégations exposées dans la section [1] de la déclaration d'appel de l'Indonésie et dans les paragraphes 42 à 48, 51 et 70 à 82 de la communication de l'Indonésie en tant qu'appelant".[54]

5.2 Question de savoir si le Groupe spécial a fait erreur en constatant que le droit spécifique de l'Indonésie sur les importations de galvalume n'était pas une mesure de sauvegarde

5.15. Chaque participant aux présentes procédures fait appel de la constatation du Groupe spécial selon laquelle le droit spécifique de l'Indonésie sur les importations de galvalume n'est pas une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes. Ils allèguent tous que le Groupe spécial a fait erreur dans son interprétation et son application de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994.[55] Pour sa part, l'Indonésie soutient en outre que, en formulant cette constatation, le Groupe spécial: i) a outrepassé son mandat au titre des articles 6:2 et 7:1 du Mémorandum d'accord[56]; et ii) n'a pas procédé à une évaluation objective de la question au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord.[57]

---

[52] Indonésie, communication en tant qu'appelant, titre de la section IV, page 25, et paragraphes 95 à 108.

[53] Par exemple, dans la section de sa communication en tant qu'appelant correspondant à la section 1 de sa déclaration d'appel, l'Indonésie conteste le fait que les demandes d'établissement d'un groupe spécial dans le présent différend comprenaient une allégation au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 concernant le droit spécifique en tant que mesure autonome. Dans la section de sa communication en tant qu'appelant correspondant à la section 2 de sa déclaration d'appel relative au mandat du Groupe spécial, l'Indonésie avance d'autres arguments concernant son allégation selon laquelle la constatation du Groupe spécial au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 outrepassait son mandat. (Voir Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphes 42 à 48 et 70 à 82.)

[54] Taipei chinois, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.6; Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.16.

[55] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphes 29 à 41; Taipei chinois, communication en tant qu'autre appelant, paragraphes 7 à 29; Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphes 3.5 à 3.60.

[56] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphes 63 à 69.

[57] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphes 95 à 108.

5.16. Nous procédons à notre analyse comme suit. Premièrement, nous donnons un aperçu des constatations du Groupe spécial. Deuxièmement, nous examinons les assertions de l'Indonésie selon lesquelles le Groupe spécial a outrepassé son mandat et n'a pas procédé à une évaluation objective de la question en se prononçant sur l'applicabilité de l'Accord sur les sauvegardes dans les circonstances spécifiques du présent différend. Troisièmement, nous examinons si le Groupe spécial a fait erreur dans son interprétation et son application de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994.

5.2.1 Constatations du Groupe spécial

5.17. Devant le Groupe spécial, les deux parties ont soutenu, "bien que pour des raisons quelque peu différentes", que le droit spécifique de l'Indonésie sur les importations de galvalume constituait une mesure de sauvegarde à laquelle s'appliquaient les disciplines de l'Accord sur les sauvegardes.[58] En particulier, l'Indonésie a souligné que la mesure en cause avait été adoptée à l'issue de l'enquête en matière de sauvegardes menée par le KPPI conformément à la réglementation intérieure de l'Indonésie concernant les mesures correctives commerciales.[59] Les plaignants, pour leur part, ont mis l'accent sur le fait que le droit spécifique "suspend[ait]" l'obligation de traitement NPF de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994.[60]

5.18. Le Groupe spécial a considéré que se posait la "question fondamentale" de savoir si la mesure en cause était effectivement une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes.[61] Rappelant son devoir, au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord, de procéder à "une évaluation objective de la question", y compris une "évaluation objective de l'applicabilité des accords visés invoqués dans le présent différend"[62], le Groupe spécial a déterminé qu'il devrait "examiner cette question [lui-même], au lieu de [s']appuyer simplement sur les positions concordantes des parties".[63]

5.19. Le Groupe spécial a noté que, selon l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes, les "mesures de sauvegarde … s'entend[aient] des mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994". Pour ce qui est de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, il a été d'avis que les "mesures prévues" dans cette disposition étaient des "mesures qui *suspend[aient] un engagement au titre du GATT et/ou retir[aient] ou modifi[aient] une concession au titre du GATT* dans des situations où, par suite des engagements pris par un Membre dans le cadre de l'OMC et d'une évolution des circonstances qui était "imprévue" au moment où il [avait] pris ces engagements, un produit "[était] importé" sur le territoire d'un Membre "en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il caus[ait] ou mena[çait] de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents"".[64] Le Groupe spécial a en outre observé que les mesures de sauvegarde "[devaient] aboutir à la suspension, au retrait ou à la modification d'un engagement ou d'une concession au titre du GATT dans un but particulier", c'est-à-dire qu'"elles [devaient] s'appliquer "*dans la mesure et pendant le temps qui pourr[aient] être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage*"".[65] Ainsi, selon lui, une mesure de

[58] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.10. Voir aussi, par exemple, Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, WT/DS490/2, page 2; Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, WT/DS496/3, paragraphe 1.5.b; Plaignants, première communication écrite conjointe au Groupe spécial, paragraphes 1.2 à 1.4; Indonésie, première communication écrite au Groupe spécial, paragraphes 21 à 30.

[59] Voir, par exemple, Indonésie, première communication écrite au Groupe spécial, paragraphes 21 et 22; le rapport du Groupe spécial, note de bas de page 84 relative au paragraphe 7.47.

[60] Plaignants, observations conjointes sur les paragraphes 40 et 41 de la deuxième communication écrite de l'Indonésie au Groupe spécial, paragraphe 1.6. L'Indonésie partageait cet avis. (Indonésie, observations conjointes sur les réponses des plaignants aux questions du Groupe spécial après sa deuxième réunion, paragraphe 7)

[61] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.10.

[62] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.10 et note de bas de page 33 y relative (citant les rapports de l'Organe d'appel *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 139; faisant référence aux rapports des Groupes spéciaux *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphe 7.58; *États-Unis – Jeux*, paragraphe 6.250; aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 119; *Canada – Automobiles*, paragraphe 151).

[63] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.10.

[64] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.13 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphes 93 et 94; *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 86 et 87). (italique dans l'original)

[65] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.13. (italique dans l'original)

sauvegarde pouvait être réputée exister uniquement si la suspension ou le retrait concernait un engagement ou une concession au titre du GATT dont un Membre "constat[ait] qu'il [devait] en être libéré temporairement afin d'entreprendre l'action nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave".[66] Sur cette base, le Groupe spécial a estimé ce qui suit:

> [L]'une des caractéristiques essentielles des … mesures de sauvegarde … est la suspension, le retrait ou la modification d'un engagement ou d'une concession au titre du GATT qui *empêche un Membre d'imposer une mesure dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave*, dans une situation où toutes les conditions pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde sont remplies.[67]

5.20. Appliquant ce raisonnement aux faits en l'espèce, le Groupe spécial a observé que l'Indonésie "n'[avait] pas d'obligation tarifaire contraignante concernant le galvalume dans sa Liste de concessions dans le cadre de l'OMC" et qu'elle était donc "libre d'imposer … tout montant de droit qu'elle juge[ait] approprié" à ce produit, y compris le droit spécifique en cause dans les présentes procédures.[68] Il a donc déterminé que le droit spécifique de l'Indonésie sur les importations de galvalume ne "suspendait pas ni ne retirait ou modifiait les obligations de l'Indonésie au titre de l'article II du GATT de 1994".[69] Après avoir formulé cette constatation, le Groupe spécial a évalué si la mesure en cause suspendait tout autre engagement assumé par l'Indonésie en vertu du GATT de 1994.

5.21. Premièrement, le Groupe spécial a examiné l'argument de l'Indonésie selon lequel la mesure en cause suspendait "l'exception au GATT prévue par l'article XXIV du GATT de 1994".[70] L'Indonésie a soutenu que l'imposition du droit spécifique sur les importations de galvalume en provenance de ses partenaires dans le cadre d'accords commerciaux régionaux (ACR) suspendait les obligations tarifaires qu'elle assumait en vertu des ACR, qui l'auraient sinon empêchée de contrer l'accroissement des importations.[71] Le Groupe spécial n'a pas été d'accord avec l'Indonésie, notant que l'article XXIV du GATT de 1994 "[était] une disposition *permissive*" qui "n'impos[ait] … ni l'obligation positive de conclure des [ACR], ni celle de fournir un certain niveau d'accès aux marchés à ses partenaires dans le cadre d'[ACR] au moyen de droits consolidés".[72] Selon lui, les engagements tarifaires de l'Indonésie vis-à-vis de ses partenaires dans le cadre d'ACR étaient des obligations prises au titre des ACR correspondants, et non de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce (Accord sur l'OMC).[73] Par conséquent, il a conclu qu'il n'y avait "aucun fondement" permettant d'affirmer que le droit spécifique suspendait "l'exception au GATT prévue par l'article XXIV".[74]

5.22. Deuxièmement, le Groupe spécial a examiné l'affirmation selon laquelle l'imposition du droit spécifique suspendait l'obligation de traitement NPF de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994. L'Indonésie a observé que les disciplines relatives au traitement spécial et différencié (TSD) énoncées à l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes lui imposaient d'exempter les 120 pays énumérés dans le Règlement n° 137 de l'application du droit spécifique. Selon elle, cela entraîne une application "discriminatoire" de la mesure qui suspend l'obligation de traitement NPF au titre de l'article I:1 du GATT de 1994.[75]

5.23. Le Groupe spécial a rejeté l'argument de l'Indonésie. D'après lui, l'exemption de certains pays en développement Membres de l'application d'une mesure de sauvegarde au titre de

[66] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.14.
[67] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.15. (italique dans l'original) Voir aussi le paragraphe 7.17.
[68] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.18 (faisant référence à Indonésie, observations sur les paragraphes 40 et 41 de sa deuxième communication écrite au Groupe spécial, paragraphe 7).
[69] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.18.
[70] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.19 (citant Indonésie, observations sur les réponses conjointes des plaignants aux questions du Groupe spécial après sa deuxième réunion, paragraphe 10).
[71] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.19 (faisant référence à Indonésie, observations sur les réponses conjointes des plaignants aux questions du Groupe spécial après sa deuxième réunion, paragraphe 8).
[72] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.20. (italique dans l'original)
[73] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.20.
[74] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.20.
[75] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.21 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite au Groupe spécial, paragraphe 212; observations sur les paragraphes 40 et 41 de sa deuxième communication écrite au Groupe spécial, paragraphe 8; observations sur les réponses conjointes des plaignants aux questions du Groupe spécial après sa deuxième réunion, paragraphe 7).

l'article 9:1 était, selon les termes mêmes de l'article, "juridiquement fondé[e]" sur l'intention d'un Membre importateur d'appliquer une mesure de sauvegarde.[76] Rappelant ses constatations antérieures selon lesquelles la mesure en cause ne suspendait pas les concessions de l'Indonésie au titre de l'article II ou de l'article XXIV du GATT de 1994, le Groupe spécial a considéré que la base juridique de l'application de l'article 9:1 n'existait pas et qu'il n'y avait donc "aucun fondement" pour l'invocation de l'article 9:1 par l'Indonésie.[77] En outre, selon le Groupe spécial, l'exemption par l'Indonésie des 120 pays énumérés dans le Règlement n° 137 de l'application du droit spécifique n'était pas "*nécessaire pour réparer ou prévenir un dommage grave*"[78], mais avait en fait pour "*seul* but" d'accorder aux pays exemptés un "accès continu au marché indonésien du galvalume".[79] Le Groupe spécial "ne voy[ait] pas comment une action qui *affaibli[ssait]* l'incidence protectrice d'une mesure de sauvegarde *afin d'accorder un TSD* pourrait aboutir à la suspension des obligations NPF d'un Membre au titre de l'article I:1 aux fins de l'article XIX:1 a)", étant donné que "l'objectif fondamental de l'article XIX:1 a) [était] de permettre aux Membres de "se soustraire" à leurs obligations au titre du GATT dans la mesure nécessaire pour *prévenir ou réparer un dommage grave causé à la branche de production nationale*."[80] Il a trouvé un autre élément à l'appui dans la Note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC (Note interprétative générale), qui dispose qu'"[e]n cas de conflit entre une disposition du [GATT] de 1994 et une disposition d'un autre accord figurant à l'Annexe 1A de l'[Accord sur l'OMC], la disposition de l'autre accord prévaudra dans la limite du conflit". Selon lui, l'effet de cette règle était que l'application discriminatoire d'une mesure de sauvegarde prescrite par l'article 9:1 "[était] admissible *sans qu'il faille suspendre l'application de l'article I:1*", parce que la première obligation "préva[lait] *en droit*" sur la deuxième.[81]

5.24. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe spécial a constaté que la mesure en cause ne constituait pas une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes.[82]

5.2.2 Question de savoir si le Groupe spécial a fait erreur au regard des articles 6:2, 7:1 ou 11 du Mémorandum d'accord

5.2.2.1 Allégations et arguments présentés en appel

5.25. En appel, l'Indonésie conteste la décision du Groupe spécial d'évaluer, de sa propre initiative, si la mesure en cause constituait une mesure de sauvegarde en dépit des "positions concordantes" des parties sur cette question.[83] Premièrement, l'Indonésie soutient que le champ du mandat du Groupe spécial a été déterminé par les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants.[84] Notant que ces demandes ne contenaient pas d'"allégations" au titre de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994[85], elle soutient que le Groupe spécial a outrepassé son mandat au titre des articles 6:2 et 7:1 du Mémorandum d'accord en se prononçant sur la question de savoir si la mesure en cause était en fait une mesure de sauvegarde au sens de ces dispositions.[86] Deuxièmement, selon elle, l'évaluation du Groupe spécial constitue un manquement à l'obligation de procéder à une évaluation objective de la question au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord.[87] L'Indonésie observe que des groupes spéciaux précédents qui ont examiné des

[76] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.25.
[77] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.26.
[78] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.22 (faisant référence à Indonésie, réponses aux questions n° 51 et 52 du Groupe spécial; observations sur les réponses conjointes des plaignants aux questions du Groupe spécial après sa deuxième réunion, paragraphe 10; observations sur les réponses conjointes des plaignants aux questions n° 50 et 51 du Groupe spécial). (italique dans l'original)
[79] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.32. (italique dans l'original)
[80] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.28. (italique dans l'original) Le Groupe spécial a spécifié qu'il n'exprimait pas d'avis sur "la mesure dans laquelle l'article XIX:1 a) pourrait ou non autoriser un Membre importateur à appliquer une mesure sur une base discriminatoire ..., *si une telle discrimination était considérée par un Membre importateur comme nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave*". (*Ibid.*, note de bas de page 60 relative au paragraphe 7.28 (italique dans l'original))
[81] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.29. (italique dans l'original)
[82] Rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.10 et 8.1.a.
[83] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 83.
[84] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 67.
[85] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphes 64 à 66.
[86] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 69.
[87] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 84.

allégations relevant de l'Accord sur les sauvegardes n'ont jamais procédé à une analyse liminaire concernant l'applicabilité de cet accord, sauf dans les cas où cette question avait été soulevée par les parties au différend.[88]

5.26. Le Taipei chinois ne souscrit pas à l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle le Groupe spécial a outrepassé son mandat en examinant si la mesure en cause constituait une mesure de sauvegarde à laquelle s'appliqueraient les disciplines de l'Accord sur les sauvegardes. Il estime que l'article 11 du Mémorandum d'accord exige qu'un groupe spécial "effectue une évaluation objective de la qualification juridique du droit spécifique" en cause, "indépendamment du point de savoir si la question a été soulevée dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial ou … a jamais été contestée par les parties".[89] Étant donné qu'il considère que la mesure en cause est effectivement une mesure de sauvegarde, il ne juge pas nécessaire d'examiner la question de savoir si le Groupe spécial s'est acquitté de ses devoirs au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord.[90]

5.27. Le Viet Nam ne souscrit pas non plus à l'allégation de l'Indonésie concernant le mandat du Groupe spécial qui, selon lui, amalgame "la question de la compétence traitée à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord" et "la qualification juridique correcte d'une mesure".[91] En particulier, il fait valoir que l'indication de la mesure spécifique en cause aux fins du mandat du Groupe spécial ne "dépend[ait]" pas de la qualification juridique de cette mesure par le Groupe spécial.[92] Il trouve toutefois un "certain bien-fondé" à l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle le Groupe spécial a manqué à ses devoirs au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord en évaluant de sa propre initiative si la mesure en cause constituait une mesure de sauvegarde.[93] Selon le Viet Nam, la question de savoir ce qui constitue une mesure de sauvegarde aux fins de l'article XIX:1 a) et de l'Accord sur les sauvegardes "est une question qui revêt une importance cruciale" pour l'ensemble des Membres de l'OMC.[94] Le Viet Nam se plaint de ce que le Groupe spécial a eu amplement le temps et la possibilité de soulever cette question au début de la procédure[95], mais l'a examinée "seulement à un stade très tardif", excluant ainsi effectivement les tierces parties de ce débat.[96]

5.28. En tant que participants tiers, la Chine, l'Union européenne et les États-Unis affirment que le Groupe spécial était en droit d'examiner de sa propre initiative si la mesure en cause constituait une mesure de sauvegarde.[97] La Chine affirme qu'un groupe spécial peut, si nécessaire, évaluer la qualification d'une mesure en cause avant de procéder à l'évaluation de sa conformité avec les accords visés pertinents.[98] L'Union européenne ajoute que l'obligation, au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord, de procéder à une "évaluation objective de la question" impose à un groupe spécial d'examiner si les obligations énoncées dans un accord visé donné "sont pertinentes et applicables à l'affaire en question"[99], indépendamment des positions des parties[100] et de la qualification de cette mesure dans le droit interne.[101] L'Union européenne considère toutefois que lorsqu'un groupe spécial entend s'écarter fondamentalement de leurs positions, il doit ménager

[88] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphes 68, 87, 106 et 107.
[89] Taipei chinois, communication en tant qu'intimé, paragraphe 4.1.
[90] Taipei chinois, communication en tant qu'intimé, paragraphe 1.2.
[91] Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphe 4.2.
[92] Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.28.
[93] Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphe 5.2.
[94] Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphe 5.8.
[95] Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphes 5.10 à 5.12.
[96] Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphe 5.9.
[97] Chine, déclaration liminaire à l'audience, paragraphe 3; Union européenne, communication en tant que participant tiers, paragraphe 13; États-Unis, déclaration liminaire à l'audience, paragraphe 4.
[98] Chine, déclaration liminaire à l'audience, paragraphe 4.
[99] Union européenne, communication en tant que participant tiers, paragraphes 13 et 14 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.17; *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 139; *Canada – Automobiles*, paragraphe 151); États-Unis, déclaration liminaire à l'audience, paragraphe 4.
[100] Union européenne, communication en tant que participant tiers, paragraphes 16 à 19 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, paragraphe 156; *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphes 166 à 168; *États-Unis – Certains produits en provenance des CE*, paragraphe 123; *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 1128).
[101] Union européenne, communication en tant que participant tiers, paragraphes 20 à 22 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2ème plainte)*, paragraphe 593; *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.127; *CE – Préférences tarifaires*, paragraphe 105; *États-Unis – Réexamens à l'extinction concernant les produits tubulaires pour champs pétrolifères*, paragraphe 188).

aux parties d'amples possibilités de présenter leurs vues[102] et éviter de "soul[ever] de nouvelles questions à un stade tardif de la procédure".[103] Pour leur part, les États-Unis affirment que, si un groupe spécial devait s'en remettre aux avis erronés des parties quant à l'applicabilité d'un accord visé, il ne formulerait pas de constatations propres à aider l'ORD à rendre ses décisions et recommandations.[104]

5.2.2.2 Question de savoir si le Groupe spécial a outrepassé son mandat ou n'a pas procédé à une évaluation objective de la question

5.29. Les questions soulevées par l'Indonésie en appel sont liées à la mesure dans laquelle le Groupe spécial avait le devoir d'effectuer une évaluation indépendante de l'applicabilité de l'Accord sur les sauvegardes pour se prononcer ensuite sur les allégations formulées par les plaignants au titre de cet accord et de l'article XIX du GATT de 1994. Telles que nous les comprenons, les allégations d'erreur au titre des articles 6:2, 7:1 et 11 du Mémorandum d'accord que l'Indonésie a formulées dans le présent différend sont étroitement liées, et nous jugeons utile de les examiner ensemble.

5.30. Nous commençons par rappeler que le mandat d'un groupe spécial au titre de l'article 7:1 du Mémorandum d'accord est régi par la ou les demandes d'établissement d'un groupe spécial à moins que les parties n'en conviennent autrement.[105] Au titre de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, une demande d'établissement d'un groupe spécial doit: i) "indiquer[] les mesures spécifiques en cause"; et ii) "cont[enir] un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème".[106] Comme l'Organe d'appel l'a noté, une "allégation, aux fins de l'article 6:2, est une allégation "selon laquelle la partie défenderesse a violé une disposition d'un accord particulier qui a été identifiée, ou a annulé ou compromis les avantages découlant de cette disposition"".[107] L'identification "des dispositions d'un traité dont il est allégué qu'elles ont été violées par le défendeur" est nécessaire si le fondement juridique de la plainte doit être "énoncé".[108] En revanche, l'article 6:2 ne contient pas de prescription exigeant que la demande d'établissement d'un groupe spécial indique expressément les dispositions régissant la qualification juridique d'une mesure aux fins de l'*applicabilité* d'un accord visé donné. Ces dispositions ne font pas directement partie du "fondement juridique de la plainte", parce qu'il n'est pas "allégué qu'elles ont été *violées* par le défendeur".[109] En revanche, le fait que la demande d'établissement d'un groupe spécial contient des allégations de violation au titre des dispositions de fond d'un accord visé *présuppose* logiquement que le plaignant considère que ces dispositions sont applicables et pertinentes dans l'affaire en question.[110]

5.31. Nous rappelons en outre que l'article 11 du Mémorandum d'accord exige qu'un groupe spécial procède à une "évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'*applicabilité* des dispositions des accords visés

[102] Union européenne, communication en tant que participant tiers, paragraphes 24 à 27 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 147; *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2ème plainte)*, paragraphe 1136; *Australie – Saumons*, paragraphe 278).

[103] Union européenne, communication en tant que participant tiers, paragraphe 27.

[104] États-Unis, déclaration liminaire à l'audience, paragraphe 4.

[105] Voir, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.11; *Guatemala – Ciment I*, paragraphes 72 et 73; *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 125; *États-Unis – Maintien de la réduction à zéro*, paragraphe 160; *États-Unis – Réduction à zéro (Japon) (article 21:5 – Japon)*, paragraphe 107; *CE – Certaines questions douanières*, paragraphe 131.

[106] Voir, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Noix de coco desséchée*, page 23; *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphes 125 et 126.

[107] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.8 (citant le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 139).

[108] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 124 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Noix de coco desséchée*, page 23; *CE – Bananes III*, paragraphes 145 et 147; *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphes 89, 92 et 93); *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.8.

[109] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 124. (pas d'italique dans l'original)

[110] Par exemple, la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Mexique dans l'affaire *États-Unis – Thon II (Mexique)* contenait des allégations d'incompatibilité avec certaines dispositions de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC). (Voir le document WT/DS381/4.) Même si cette demande d'établissement d'un groupe spécial ne mentionnait pas expressément l'Annexe 1.1 de l'Accord OTC, qui donne la définition d'un règlement technique, cela n'a pas empêché qu'il soit procédé à une analyse de la question de savoir si la mesure en cause constituait un règlement technique aux fins de l'applicabilité de l'Accord. (Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Thon II (Mexique)*)

pertinents et de la *conformité* des faits avec ces dispositions".[111] Un groupe spécial a donc le devoir d'examiner, dans le cadre de son "évaluation objective", si les dispositions des accords visés invoquées par un plaignant comme fondement de ses allégations sont "applicables" et "pertinentes" dans l'affaire en question.[112] Dans les cas où une mesure n'est pas assujettie aux disciplines d'un accord visé donné, un groupe spécial commettrait une erreur de droit s'il formulait une constatation concernant la compatibilité de la mesure avec cet accord.[113] L'examen concernant l'"applicabilité" de certaines dispositions précède logiquement l'évaluation de la "conformité" d'une mesure avec ces dispositions. En effet, comme l'a noté l'Organe d'appel, un groupe spécial peut être tenu de "déterminer *si* la mesure relève d'une disposition particulière ou d'un accord visé particulier *avant* de passer à l'évaluation de la compatibilité de la mesure" avec cette disposition ou cet accord visé.[114]

5.32. L'Accord sur les sauvegardes s'applique aux "mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994".[115] L'évaluation par un groupe spécial d'allégations relevant de l'Accord sur les sauvegardes peut donc exiger un examen liminaire de la question de savoir si la mesure en cause peut être considérée comme une mesure de sauvegarde au sens de l'article XIX du GATT de 1994. Dans la mesure où l'applicabilité de l'Accord sur les sauvegardes n'est pas contestée, il pourrait bien ne pas être nécessaire qu'un groupe spécial inclue un raisonnement détaillé à cet égard dans son rapport. Toutefois, contrairement à ce que l'Indonésie suggère manifestement, il ne s'ensuit pas qu'un groupe spécial serait dans l'impossibilité de déterminer l'applicabilité d'un accord visé particulier dans les cas où la question n'a pas été soulevée par les parties. Comme l'Organe d'appel l'a constamment indiqué, "aucune disposition du Mémorandum d'accord ne restreint la faculté d'un groupe spécial [de] librement … *développer sa propre argumentation juridique* – pour étayer ses constatations et conclusions concernant la question à l'examen".[116] De fait, le devoir de procéder à une "évaluation objective de la question" peut parfois *exiger* qu'un groupe spécial s'écarte des positions adoptées par les parties. Un groupe spécial "pourrait fort bien *ne pas être en mesure* de procéder à une évaluation objective de la question … s'il devait limiter son argumentation aux seuls arguments présentés par les parties au différend".[117] En outre, la description d'une mesure présentée par une partie et "[l]a dénomination [qui lui est] donnée … dans le droit interne" ne sont "pas déterminante[s]" pour la qualification juridique correcte de cette mesure au titre des accords visés.[118] En fait, un groupe spécial doit évaluer cette qualification juridique aux fins de l'applicabilité de l'accord pertinent sur la base du "contenu et [du] fond" de la mesure elle-même.[119]

5.33. Compte tenu de ce qui précède, nous considérons qu'un groupe spécial a non seulement le droit, mais aussi l'obligation, au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord, de procéder à une

---

[111] Pas d'italique dans l'original.

[112] Voir, par exemple, le rapport de l'Organe d'appel *Colombie – Textiles*, paragraphe 5.17. Ce faisant, un groupe spécial a un "certain pouvoir discrétionnaire pour structurer l'ordre de [son] analyse" comme il l'entend, à condition qu'il procède "sur la base d'une analyse correctement structurée". (*Ibid*., paragraphe 5.20 (citant le rapport de l'Organe d'appel *Canada – Exportations de blé et importations de grains*, paragraphe 127))

[113] En effet, une telle constatation n'aiderait pas l'ORD à formuler des recommandations ou des décisions "vis[ant] à régler [la question] de manière satisfaisante conformément aux droits et obligations résultant du …[M]émorandum d'accord et des accords visés." (Article 3:4 du Mémorandum d'accord)

[114] Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 139. (italique dans l'original) Voir aussi, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 119; *Canada – Automobiles*, paragraphe 151.

[115] Article premier de l'Accord sur les sauvegardes.

[116] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, paragraphe 156. (pas d'italique dans l'original) Voir aussi, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Certains produits en provenance des CE*, paragraphe 123; *États-Unis – Jeux*, paragraphe 280; *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.215.

[117] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, paragraphe 156. (pas d'italique dans l'original) Voir aussi, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 74; *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphes 166 à 168.

[118] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2ème plainte)*, paragraphe 593. Voir aussi *ibid.*, paragraphe 586; les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Loi sur la compensation (Amendement Byrd)*, paragraphe 259; *États-Unis – Bois de construction résineux IV*, paragraphe 56; *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*, note de bas de page 87 relative au paragraphe 87; *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.127.

[119] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*, note de bas de page 87 relative au paragraphe 87.

évaluation indépendante et objective de l'applicabilité des dispositions des accords visés invoquées par un plaignant comme fondement de ses allégations, que cette applicabilité ait été ou non contestée par les parties au différend. Les plaignants en l'espèce ont allégué que le droit spécifique de l'Indonésie sur les importations de galvalume était incompatible avec l'article XIX du GATT de 1994 et certaines dispositions de fond de l'Accord sur les sauvegardes. Par conséquent, le Groupe spécial avait le devoir, conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord, d'évaluer objectivement si la mesure en cause constituait une mesure de sauvegarde afin de déterminer l'applicabilité des dispositions de fond invoquées par les plaignants comme fondement de leurs allégations.

5.34. Le Viet Nam soutient que, parce que le Groupe spécial a soulevé la question de la qualification juridique de la mesure en cause à un stade tardif de ses travaux, il a indûment exclu les tierces parties du débat concernant cette "question fondamentale".[120] Dans le même ordre d'idées, l'Union européenne soutient que l'approche du Groupe spécial "port[ait] gravement préjudice aux droits des tierces parties".[121]

5.35. Même si les droits des tierces parties dans une procédure de groupe spécial diffèrent des droits des parties et sont plus limités, l'article 10:1 du Mémorandum d'accord prescrit que les groupes spéciaux prennent "pleinement" en compte les intérêts des tierces parties. L'article 10:2 du Mémorandum d'accord dispose que les tierces parties "aur[ont] la possibilité de se faire entendre". L'article 10:3 du Mémorandum d'accord dispose que les tierces parties "recevront les communications présentées par les parties au différend à la première réunion du groupe spécial". Enfin, les procédures de travail types des groupes spéciaux énoncées à l'Appendice 3 du Mémorandum d'accord prévoient la possibilité que les tierces parties soient invitées à présenter leurs vues au cours d'une séance spécifique de la première réunion de fond du groupe spécial. Au-delà de ces "garanties minimales", les groupes spéciaux ont le "pouvoir discrétionnaire d'accorder des droits de participation additionnelle aux tierces parties dans des cas particuliers, pour autant que ces droits "renforcés" sont compatibles avec les dispositions du Mémorandum d'accord et les principes d'une procédure régulière".[122] Pour déterminer si, en l'espèce, le Groupe spécial a dûment pris en compte les intérêts des tierces parties, comme le prévoit le Mémorandum d'accord, nous jugeons utile d'examiner brièvement la façon dont la question de la qualification juridique de la mesure en cause a été posée et portée à l'attention des parties et du Groupe spécial pendant la procédure du Groupe spécial.

5.36. Dans leurs premières communications écrites au Groupe spécial, les parties sont parties de l'hypothèse que le droit spécifique de l'Indonésie sur les importations de galvalume était une mesure de sauvegarde. À sa première réunion, le Groupe spécial a demandé à l'Indonésie lesquels de ses engagements au titre du GATT de 1994 la mesure en cause suspendait. L'Indonésie a répondu que l'engagement pertinent était sa consolidation tarifaire pour le galvalume au titre de l'article II du GATT de 1994, qui, selon elle, était de 40%.[123] Dans les questions écrites qu'il a posées aux parties après la réunion, le Groupe spécial a demandé à l'Indonésie de confirmer sa réponse.[124] Celle-ci a répondu que, contrairement à ce qu'elle avait déclaré précédemment, le galvalume était inscrit comme "non consolidé" dans sa Liste de concessions dans le cadre de l'OMC.[125] Dans sa deuxième communication écrite au Groupe spécial, l'Indonésie a affirmé qu'"il n'y [avait] pas d'interdiction explicite" dans le GATT de 1994 ou l'Accord sur les sauvegardes d'imposer des mesures de sauvegarde sur des produits pour lesquels les Membres avaient des "engagements "non consolidés""".[126] Sur la base des clarifications apportées par l'Indonésie, le Groupe spécial a distribué une liste de questions, axées sur les implications de l'absence de consolidation tarifaire de l'Indonésie pour le produit visé.[127] Après sa deuxième réunion, le Groupe spécial a poursuivi son examen de cette question en adressant des questions écrites aux parties

[120] Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphe 5.9.
[121] Union européenne, communication en tant que participant tiers, paragraphe 29.
[122] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC (article 21:5 – CE)*, paragraphe 243.
[123] Voir la question n° 7 du Groupe spécial après sa première réunion.
[124] Voir la question n° 7 du Groupe spécial après sa première réunion.
[125] Indonésie, réponse à la question n° 7 du Groupe spécial après sa première réunion, paragraphe 8.
[126] Indonésie, deuxième communication écrite au Groupe spécial, paragraphe 41.
[127] Voir les questions posées par le Groupe spécial avant sa deuxième réunion. Les questions concernaient, entre autres choses, le champ des engagements ou concessions au titre du GATT de 1994 qui pouvaient être suspendus, retirés ou modifiés pour qu'une mesure soit considérée comme une mesure de sauvegarde au sens de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.

concernant la définition d'une mesure de sauvegarde.[128] Les parties ont échangé des vues sur ces questions dans leurs réponses aux questions écrites et dans leurs observations sur les réponses des autres parties.

5.37. Comme ces échanges l'indiquent, la question de la qualification juridique de la mesure en cause a pris de l'importance *après* la première réunion du Groupe spécial. En effet, c'est seulement après cette réunion que l'Indonésie, répondant aux questions écrites du Groupe spécial, a précisé qu'elle n'avait pas de consolidation tarifaire pour le galvalume, ce qui a attiré l'attention du Groupe spécial sur la pertinence de la question. Nous comprenons que le Groupe spécial a appelé l'attention des parties sur la question de savoir si la mesure contestée était assujettie aux disciplines de l'Accord sur les sauvegardes dès qu'il a pu le faire. Cela étant dit, nous jugeons regrettable que les tierces parties n'aient pas eu de plus amples possibilités de se faire entendre sur cette question. En effet, le Groupe spécial aurait pu tirer avantage des vues des tierces parties qui avaient aussi un intérêt systémique dans l'identification des mesures auxquelles s'appliquaient les disciplines de l'OMC en matière de sauvegardes. Toutefois, nous ne considérons pas que le Groupe spécial a outrepassé les limites de son pouvoir discrétionnaire en ne ménageant pas aux tierces parties une possibilité supplémentaire de se faire entendre.

5.38. Compte tenu de tout ce qui précède, nous constatons que le Groupe spécial n'a pas fait erreur au regard des articles 6:2, 7:1 ou 11 du Mémorandum d'accord en procédant à sa propre évaluation de la question de savoir si la mesure en cause constituait une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes.

5.2.3 Question de savoir si le Groupe spécial a fait erreur dans son interprétation et son application de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994

5.2.3.1 Allégations et arguments présentés en appel

5.39. Chacun des trois participants allègue que le Groupe spécial a fait erreur dans son interprétation et son application de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994 en constatant que le droit spécifique de l'Indonésie sur les importations de galvalume n'était pas une mesure de sauvegarde.

5.40. L'Indonésie estime que, pour déterminer si une mesure peut être considérée comme une mesure de sauvegarde, il est pertinent d'examiner, "entre autres choses, le but et le contexte" de cette mesure.[129] Spécifiquement, une mesure "adoptée dans le but de prévenir ou réparer un dommage grave, ou une menace de dommage grave, causé à la branche de production nationale … du fait d'une évolution imprévue des circonstances" constitue une mesure de sauvegarde.[130] L'Indonésie souligne que le Règlement n° 137 décrit le droit qu'il impose comme étant une "mesure de sauvegarde", définit son but comme étant de répondre à la "menace de dommage grave causé par [la] poussée des importations" du produit visé, a été adopté à la suite d'une enquête du KPPI "au titre de l'article XIX [du GATT de 1994] et de l'Accord sur les sauvegardes" et a été notifié au Comité des sauvegardes.[131] Eu égard à cela, l'Indonésie soutient que, lorsqu'il a constaté que la mesure en cause n'était pas une mesure de sauvegarde, le Groupe spécial a indûment fait abstraction de la "nature et [de] l'objectif" déclarés de la mesure.[132]

5.41. En outre, selon l'Indonésie, le Groupe spécial a considéré de façon erronée que la suspension de l'article I:1 du GATT de 1994 ne pouvait pas être invoquée pour justifier l'imposition d'une mesure de sauvegarde. L'Indonésie estime que l'article XIX:1 a) "ne limite pas expressément les engagements au titre du GATT … qui peuvent être suspendus par invocation de cette disposition".[133] En particulier, selon elle, "l'application discriminatoire d'une mesure de sauvegarde conformément à l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes abouti[t] à la suspension

[128] Voir les questions n° 47 à 52 du Groupe spécial après sa deuxième réunion.
[129] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 18.
[130] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 18.
[131] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 15. Voir aussi le paragraphe 40.
[132] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 15.
[133] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 17 (citant le rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphe 7.64).

des obligations NPF d['un] Membre au titre de l'article I:1 du GATT de 1994".[134] Elle affirme que "le seul but de l'application discriminatoire" de son droit spécifique "est d'imposer la mesure … seulement aux grands pays exportateurs contribuant le plus à la menace de dommage grave subie par les producteurs indonésiens de galvalume".[135] En effet, comme elle le fait valoir, l'application de la mesure à "tous les Membres de l'OMC indépendamment de leur part dans les importations ne serait pas nécessaire pour réparer ou prévenir un dommage grave".[136]

5.42. En outre, l'Indonésie conteste le recours du Groupe spécial à la Note interprétative générale pour exclure la suspension de l'article I:1 du champ d'application de l'article XIX:1 a). Selon elle, une interprétation de l'article XIX:1 a) comme englobant la suspension de l'obligation de traitement NPF au titre de l'article I:1 n'entraîne pas nécessairement un conflit entre l'article XIX:1 a) et l'Accord sur les sauvegardes.[137] Enfin, même à supposer que la mesure en cause ne suspende aucun engagement au titre du GATT de 1994, l'Indonésie considère que les mots "aura la faculté" figurant dans l'article XIX:1 a) signifient qu'un Membre "a le pouvoir discrétionnaire de suspendre ou de ne pas suspendre … un engagement contracté dans le cadre de l'OMC lorsqu'il impose une mesure de sauvegarde".[138]

5.43. Le Taipei chinois partage l'avis de l'Indonésie selon lequel le Groupe spécial a fait erreur en constatant que la mesure en cause n'était pas une mesure de sauvegarde. Selon lui, l'article XIX:1 a) "ne donne aucune définition" de ce qui constitue une mesure de sauvegarde, et ne fait qu'"énoncer certains critères et conditions en vertu desquels un Membre de l'OMC peut légalement imposer" une telle mesure.[139] Le Taipei chinois estime que l'expression "mesure de sauvegarde" devrait être interprétée au sens large de façon à englober "toutes les mesures prises contre un dommage grave découlant d'un accroissement des importations, sans aucune limitation quant au type de mesure considéré".[140]

5.44. Compte tenu de cela, le Taipei chinois conteste la constatation du Groupe spécial selon laquelle "lorsqu'une mesure n'[est] pas *nécessaire* pour réparer ou prévenir un dommage grave, alors il ne s'agit pas d'une mesure de sauvegarde".[141] Il considère que la question de savoir si une mesure de sauvegarde est appliquée "dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires" pour prévenir ou réparer un dommage grave ne constitue pas un aspect définitionnel d'une mesure de sauvegarde mais concerne plutôt la légalité d'une mesure de sauvegarde au titre de l'Accord sur les sauvegardes.[142] Ainsi, il est d'avis que, en introduisant la notion de "nécessité" dans son analyse de la qualification juridique de la mesure en cause, le Groupe spécial a indûment "incorpor[é]" une "prescription[] concernant la légalité d'une mesure de sauvegarde" dans la définition d'une mesure de sauvegarde.[143] Selon le Taipei chinois, l'approche du Groupe spécial irait à l'encontre de l'objet et du but de l'Accord sur les sauvegardes[144] et exigerait que les Membres n'ayant pas d'engagements tarifaires consolidés pour certains produits imposent leurs mesures de sauvegarde sous la forme de contingents d'importation, c'est-à-dire de "mesures plus restrictives" que des droits de douane.[145]

5.45. Le Viet Nam se joint à l'Indonésie et au Taipei chinois pour alléguer que le Groupe spécial a fait erreur en constatant que la mesure en cause n'était pas une mesure de sauvegarde. Selon lui, une mesure de sauvegarde "est une "suspension" d'engagements au titre du GATT, ou un "retrait"

[134] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 16 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphes 7.70 à 7.73).
[135] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 33.
[136] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 34.
[137] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 37 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphe 7.72).
[138] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 39.
[139] Taipei chinois, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 8.
[140] Taipei chinois, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 9.
[141] Taipei chinois, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 13 (faisant référence au rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.17, 7.26, 7.28 et 7.32). (italique dans l'original)
[142] Taipei chinois, communication en tant qu'autre appelant, paragraphes 16 à 18 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphes 84 et 245; au rapport du Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphes 7.183 et 7.184). (italique omis)
[143] Taipei chinois, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 13.
[144] Taipei chinois, communication en tant qu'autre appelant, paragraphes 21 à 23 (citant les deuxième et troisième considérants du préambule de l'Accord sur les sauvegardes (italique omis par le Taipei chinois); faisant référence au rapport du Groupe spécial *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 7.76 et 7.77).
[145] Taipei chinois, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 25. (italique omis)

ou une "modification" de concessions au titre du GATT, qui est adoptée en vue de prévenir ou réparer un dommage grave causé à la branche de production nationale, ou une menace de dommage grave, et de faciliter l'ajustement de la branche de production nationale".[146] Le Viet Nam affirme que le fait qu'une mesure "a été adoptée conformément aux procédures prévues dans l'article XIX et l'Accord sur les sauvegardes" et "a été notifiée en tant que mesure de sauvegarde au Comité des sauvegardes" fournit de "solides éléments de preuve à l'appui" d'une constatation selon laquelle la mesure en cause est une mesure de sauvegarde qui vise à prévenir ou réparer un dommage grave.[147] Il affirme en outre que le fait de ne pas respecter les circonstances et conditions énoncées dans la première partie de l'article XIX:1 a), ou la prescription voulant qu'une mesure de sauvegarde ne soit appliquée que "dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires" pour prévenir ou réparer un dommage grave, entraînerait l'incompatibilité d'une mesure de sauvegarde avec l'article XIX:1 a) et l'Accord sur les sauvegardes. Toutefois, cette incompatibilité "ne mettrait pas en question la nature de la mesure" en tant que mesure de sauvegarde.[148]

5.46. Le Viet Nam convient avec l'Indonésie que l'article XIX:1 a) "ne limite pas expressément les engagements au titre [du GATT] … qui peuvent être suspendus par invocation de cette disposition" et affirme que ces obligations "doivent inclure l'article I:1 du GATT de 1994".[149] Il fait valoir qu'il est en effet "incontestable" que l'application de la mesure en cause "sur une base sélective conformément à l'article 9:1" est incompatible avec l'obligation de traitement NPF de l'Indonésie au titre de l'article I:1 et suspend donc cette obligation.[150] Le Viet Nam reconnaît que l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes "incorpore certains éléments de l'obligation de non-discrimination".[151] Cependant, lu conjointement avec l'article 9:1, l'article 2.2 impose "une prescription … *plus limitée* que celle qui est établie par l'article I:1".[152] Selon le Viet Nam, le Groupe spécial a fait erreur en "scindant … la mesure de sauvegarde en cause" en deux composantes séparées, à savoir, "le droit spécifique qui s'applique aux pays non exclus" et "l'exclusion du champ d'application de ce droit … de certains pays en développement".[153] Il estime que cette analyse "décomposé[e]"[154] a amené le Groupe spécial à se concentrer uniquement sur le but de l'élément permissif de la mesure en cause et, par conséquent, à ne pas examiner "si la mesure *dans son ensemble* visait à prévenir ou réparer un dommage grave".[155] À son avis, l'exemption de certains pays en développement de l'application du droit "renforce" la prescription de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes voulant que les mesures de sauvegarde ne soient pas appliquées au-delà de la mesure et du temps nécessaires pour prévenir ou réparer un dommage.[156]

5.47. Enfin, le Viet Nam conteste le recours du Groupe spécial à la Note interprétative générale à l'appui de sa constatation selon laquelle la mesure en cause ne suspendait pas l'article I:1. Il soutient que le Groupe spécial n'a pas expliqué comment la primauté d'une disposition sur l'autre impliquerait que la disposition qui ne s'applique pas puisse être considérée comme n'étant pas "suspendue".[157] Le Viet Nam considère que l'approche du Groupe spécial repose sur l'hypothèse incorrecte d'un "conflit" entre la règle énoncée à l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article I:1 du GATT de 1994.[158] Or, comme le Viet Nam le fait valoir, l'article 9:1 et l'article I:1 entretiennent une "relation règle générale-exception" et ne peuvent donc pas être considérés

[146] Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.11. Voir aussi le paragraphe 3.24 i) et ii). À l'audience, le Viet Nam a précisé que, même si la plupart des mesures de sauvegarde entraînaient la suspension d'un engagement au titre du GATT, il était néanmoins possible pour un Membre d'adopter une mesure de sauvegarde qui n'aboutissait pas à une telle suspension.

[147] Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.11. Voir aussi les paragraphes 3.22 et 3.24 iii).

[148] Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.15.

[149] Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.27 (citant le rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphes 7.64, 7.71 et 7.73).

[150] Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.30.

[151] Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.31.

[152] Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.31. (italique dans l'original)

[153] Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.34.

[154] Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.34.

[155] Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.34. (italique dans l'original) Voir aussi les paragraphes 3.35 à 3.37 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.20; *CE – Amiante*, paragraphe 64).

[156] Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.44.

[157] Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.56.

[158] Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.50.

comme en conflit l'un avec l'autre.[159] En outre, étant donné que les articles I:1 et XIX:1 a) font partie du "*même accord visé*", le Viet Nam estime que la Note interprétative générale "ne s'applique pas".[160]

5.48. En tant que participant tiers, l'Australie affirme qu'une mesure de sauvegarde est une mesure qui "suspend un engagement d'un Membre au titre du GATT de 1994 ou retire ou modifie une concession tarifaire inscrite dans la Liste d'un Membre" dans "le but de remédier à un dommage grave que cause ou menace de causer à la branche de production nationale similaire d'un Membre une poussée des importations résultant de l'obligation ou de la concession en cause".[161] Selon elle, il existe un lien entre la "teneur" de la mesure (à savoir, la suspension ou la modification) et son "but" (à savoir, réparer ou prévenir un dommage grave).[162] En particulier, elle fait valoir qu'il n'est pas suffisant qu'une mesure suspendant un engagement au titre du GATT soit adoptée en vue de prévenir ou de réparer un dommage grave; en fait, c'est la suspension elle-même qui doit avoir pour but de remédier à ce dommage.[163] L'Australie soutient en outre que, bien qu'apparemment il ne "limite [pas] les engagements au titre du GATT qui peuvent être suspendus d'une manière pertinente"[164], l'article XIX:1 a) limite implicitement l'éventail de ces engagements à ceux qui "peuvent" donner lieu à une situation dans laquelle un produit est "importé sur le territoire d'un Membre en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave".[165] Elle conteste la déclaration du Groupe spécial selon laquelle l'objectif essentiel d'une mesure de sauvegarde est d'"entreprendre l'action *nécessaire* pour prévenir ou réparer un dommage grave".[166] Selon elle, "les considérations relatives à la nécessité ne font pas partie des éléments constitutifs d'une mesure de sauvegarde".[167] Cependant, l'Australie souscrit à la conclusion générale du Groupe spécial selon laquelle la mesure en cause ne suspend pas l'obligation de traitement NPF de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 et ne peut donc pas être considérée comme une mesure de sauvegarde.[168] Elle explique qu'il en est ainsi parce que l'exemption de 120 pays de l'application du droit ne poursuit pas l'objectif consistant à prévenir ou réparer un dommage causé à la branche de production de l'Indonésie.[169]

5.49. L'Union européenne rappelle que l'évaluation par un groupe spécial des caractéristiques juridiques d'une mesure ne dépend des qualifications de cette mesure par les Membres eux-mêmes, mais doit plutôt être "objective".[170] Selon elle, la définition d'une mesure de sauvegarde doit "faire abstraction des conditions" énumérées à l'article XIX:1 a), à savoir "les quantités accrues; le produit similaire/concurrent; le dommage; le lien de causalité".[171] L'Union européenne fait valoir que, par conséquent, les caractéristiques essentielles d'une mesure de sauvegarde sont la suspension d'un engagement et/ou le retrait ou la modification d'une concession.[172] À cet égard, elle est en désaccord avec l'Indonésie sur le fait qu'une mesure qui ne suspend aucun engagement au titre du GATT peut néanmoins être qualifiée de mesure de sauvegarde au sens de l'article XIX:1 a).[173]

5.50. Le Japon affirme que le Groupe spécial a fait erreur "en s'abst[enant] d'examiner" la compatibilité du droit spécifique de l'Indonésie avec les dispositions de fond de l'article XIX:1 a) et de l'Accord sur les sauvegardes.[174] Il note que, du fait que l'article XIX:1 a) ne contient pas de définition expresse d'une mesure de sauvegarde, son champ d'application s'étend à la suspension

[159] Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.53.
[160] Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.55. (italique dans l'original)
[161] Australie, communication en tant que participant tiers, paragraphe 10.
[162] Australie, communication en tant que participant tiers, paragraphe 11.
[163] Australie, déclaration liminaire à l'audience, paragraphe 9.
[164] Australie, communication en tant que participant tiers, paragraphe 30.
[165] Australie, communication en tant que participant tiers, paragraphe 31. Voir aussi le paragraphe 32.
[166] Australie, communication en tant que participant tiers, paragraphe 15 (citant le rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.14). (italique ajouté par l'Australie)
[167] Australie, communication en tant que participant tiers, paragraphe 16. (italique omis)
[168] Australie, communication en tant que participant tiers, paragraphe 27.
[169] Australie, communication en tant que participant tiers, paragraphe 39. Voir aussi les paragraphes 40, 43, 47 et 53.
[170] Union européenne, communication en tant que participant tiers, paragraphe 41.
[171] Union européenne, communication en tant que participant tiers, paragraphe 45.
[172] Union européenne, communication en tant que participant tiers, paragraphe 45.
[173] Union européenne, communication en tant que participant tiers, paragraphe 50 (faisant référence à Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 39).
[174] Japon, communication en tant que participant tiers, section II.

de "toute autre disposition du GATT", y compris ses articles I[er], II et XI.[175] Selon lui, il suffit qu'il y ait une quelconque suspension de ce type et qu'un Membre invoque l'article XIX:1 a) pour qu'un groupe spécial soit tenu de procéder à l'examen de la compatibilité d'une mesure avec l'article XIX:1 a) et l'Accord sur les sauvegardes.[176] En particulier, le Japon estime que l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes "concerne l'*application*" d'une mesure de sauvegarde et "n'est pas pertinent pour la question liminaire de savoir si l'Accord sur les sauvegardes s'applique" à une mesure.[177] Selon lui, l'approche du Groupe spécial amalgame indûment les questions concernant l'applicabilité de l'Accord sur les sauvegardes et les questions concernant la légalité d'une mesure de sauvegarde au titre de cet accord.[178] L'Inde souscrit à l'avis du Japon sur ces questions.[179]

5.51. Enfin, les États-Unis considèrent que l'existence d'une mesure de sauvegarde ne peut être constatée que lorsqu'un Membre a suspendu un engagement au titre du GATT ou retiré ou modifié une concession tarifaire, et affirment qu'il est en droit de le faire en vertu de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes.[180] Ils soulignent également la pertinence des notifications des Membres au Comité des sauvegardes.[181] Selon eux, le Groupe spécial a constaté à juste titre que la mesure en cause en l'espèce n'était pas une mesure de sauvegarde. Notant l'absence de consolidation tarifaire pour le galvalume dans la Liste de concessions de l'Indonésie dans le cadre de l'OMC, les États-Unis font valoir que cette dernière n'a pas expliqué que l'effet d'un quelconque engagement au titre du GATT entraînait une situation des importations qui exigeait une mesure d'urgence.[182]

5.2.3.2 Analyse de l'interprétation et de l'application par le Groupe spécial de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994

5.52. Les allégations et arguments formulés par les participants en appel exigent que nous nous prononcions sur le champ des mesures assujetties aux disciplines de l'Accord sur les sauvegardes, dans la mesure où cela est requis pour le règlement du présent différend. À titre de contexte, nous rappelons les circonstances plutôt inhabituelles dans lesquelles cette question s'est posée pendant la procédure du Groupe spécial. Comme le Groupe spécial l'a noté, c'est la première fois que des allégations de violation de l'Accord sur les sauvegardes sont formulées dans une situation où: i) le Membre défendeur a mené une enquête en vue de se conformer à ses obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et a imposé un droit eu égard au résultat de cette enquête, en dépit du fait qu'il était en droit de relever le taux de droit NPF qu'il appliquait aux importations du produit visé à tout moment et à tout niveau, étant donné qu'il n'avait pas de consolidation tarifaire pour ce produit au titre de l'article II du GATT de 1994; et ii) toutes les parties ont fait valoir constamment que le droit en cause *était* une mesure de sauvegarde.[183]

5.53. L'Organe d'appel a décrit les mesures de sauvegarde comme étant des "mesures correctives exceptionnelles" qui "[étaient] imposées sous la forme de restrictions à l'importation" dans "des situations d'urgence", c'est-à-dire "en l'absence d'allégation de pratique commerciale déloyale".[184] Comme il l'a noté, les disciplines de l'OMC en matière de sauvegardes donnent aux Membres de l'OMC "la possibilité, alors que les échanges sont libéralisés, 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".[185]

5.54. L'article premier de l'Accord sur les sauvegardes précise que les "mesures de sauvegarde" sont des "mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994". L'article XIX s'intitule "Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers". Son paragraphe 1 a) est ainsi libellé:

---

[175] Japon, communication en tant que participant tiers, paragraphe 6. (italique omis) Voir aussi les paragraphes 9 et 13.
[176] Japon, communication en tant que participant tiers, paragraphe 7.
[177] Japon, communication en tant que participant tiers, paragraphe 17. (italique dans l'original)
[178] Japon, communication en tant que participant tiers, paragraphe 21.
[179] Inde, déclaration liminaire à l'audience, paragraphe 6.
[180] États-Unis, déclaration liminaire à l'audience, paragraphe 5.
[181] États-Unis, réponses aux questions posées à l'audience.
[182] États-Unis, déclaration liminaire à l'audience, paragraphe 6.
[183] Rapport du Groupe spécial, note de bas de page 84 relative au paragraphe 7.47.
[184] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 80. Voir aussi les rapports de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 86; *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 347.
[185] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 82.

> Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent Accord, un produit est importé sur le territoire de ce Membre en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, ce Membre aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage, *de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession*.[186]

5.55. Une simple lecture de l'article XIX:1 a) donne à penser que les "mesures prévues" dans cette disposition sont les mesures qui *suspendent un engagement au titre du GATT* et/ou *retirent ou modifient une concession au titre du GATT*, dans des situations où un produit "est importé" sur le territoire d'un Membre "en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents".[187] En d'autres termes, la mesure envisagée par l'article XIX:1 a) est la suspension, en totalité ou en partie, d'un engagement au titre du GATT ou le retrait ou la modification d'une concession au titre du GATT. En l'absence de cette suspension, de ce retrait ou de cette modification, nous ne voyons pas comment une mesure pourrait être qualifiée de mesure de sauvegarde.[188]

5.56. L'article XIX:1 a) indique en outre que les mesures prévues par cette disposition sont celles qui suspendent un engagement au titre du GATT ou retirent ou modifient une concession tarifaire pour "prévenir ou réparer" un dommage grave que les importations visées par un engagement ou une concession tarifaire au titre du GATT causent ou menacent de causer à la branche de production nationale d'un Membre. L'emploi du mot "pour" à cet égard indique que la suspension d'un engagement au titre du GATT ou le retrait ou la modification d'une concession au titre du GATT doivent être conçus pour poursuivre un *objectif* spécifique, à savoir prévenir ou réparer un dommage grave causé à la branche de production nationale d'un Membre.[189] Ainsi, par exemple, lorsqu'une mesure suspend un engagement au titre du GATT ou retire ou modifie une concession tarifaire mais qu'il n'y pas un lien démontrable entre cette suspension, ce retrait ou cette modification et l'objectif consistant à prévenir ou réparer un dommage, nous ne considérons pas que la mesure en question puisse être qualifiée de mesure "prévue[]" à l'article XIX.

5.57. Cela étant dit, nous notons que l'article XIX:1 a) ne définit pas expressément le champ des mesures qui relèvent des disciplines de l'OMC en matière de sauvegardes. En fait, on ne peut déterminer si une mesure particulière constitue une mesure de sauvegarde aux fins du droit de l'OMC qu'au cas par cas. En procédant à cette analyse, il est important de distinguer les caractéristiques qui déterminent si une mesure peut être dûment qualifiée de mesure de sauvegarde et les conditions qui doivent être remplies pour que la mesure soit compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994. Autrement dit, il serait incorrect d'amalgamer les facteurs concernant la qualification juridique d'une mesure aux fins de la détermination de l'*applicabilité* des disciplines de l'OMC en matière de sauvegardes avec les conditions de fond et les prescriptions procédurales qui déterminent la *compatibilité* d'une mesure de sauvegarde avec les règles de l'OMC.

---

[186] Pas d'italique dans l'original.

[187] De fait, comme l'Organe d'appel l'a noté, "[l]a mesure corrective que l'article XIX:1 a) autorise" pour répondre à ces circonstances "est … "de suspendre [un] engagement [au titre du GATT] en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier [une] concession [au titre du GATT]"". (Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 86)

[188] À cet égard, nous sommes en désaccord avec l'Indonésie dans la mesure où elle laisse entendre que les mots "aura la faculté" figurant dans la deuxième partie de l'article XIX:1 a) indiquent qu'une mesure peut constituer une mesure de sauvegarde indépendamment de la question de savoir si elle suspend un engagement au titre du GATT. (Voir Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 39.) D'après nous, ces mots accordent simplement à un Membre la "faculté" d'exercer son droit d'imposer une mesure de sauvegarde en suspendant un engagement au titre du GATT ou en retirant ou modifiant une concession au titre du GATT si les conditions énoncées dans la première partie de l'article XIX:1 a) sont remplies. (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 84)

[189] Cette lecture est étayée par le troisième considérant du préambule de l'Accord sur les sauvegardes, qui souligne "l'importance de l'ajustement structurel" et "la nécessité d'accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux".

5.58. Nous notons en outre que le texte de l'article XIX:1 a) ne mentionne pas expressément les engagements au titre du GATT qui peuvent être suspendus pour qu'une mesure soit considérée comme une mesure de sauvegarde. Bien qu'il ait mentionné les articles II:1 et XI:1 du GATT de 1994 (traitant respectivement des concessions tarifaires et de la prohibition des restrictions quantitatives) comme étant des exemples typiques de ces engagements[190], l'Organe d'appel n'a pas exclu la possibilité que d'autres engagements au titre du GATT puissent être pertinents à cet effet. Nous rappelons toutefois notre interprétation selon laquelle pour qu'une mesure constitue une mesure de sauvegarde, la suspension d'un engagement au titre du GATT ou le retrait ou la modification d'une concession tarifaire résultant de cette mesure doivent être conçus pour poursuivre l'objectif consistant à prévenir ou réparer un dommage grave causé à la branche de production nationale du Membre. Cela donne à penser que l'éventail des engagements au titre du GATT qui peuvent être suspendus de manière pertinente aux fins de l'article XIX se limite aux engagements dont la suspension a un lien démontrable avec la prévention ou la réparation d'un dommage grave.[191]

5.59. Pour conclure notre interprétation de l'article XIX:1 a), nous notons que le droit d'un Membre de suspendre un engagement au titre du GATT ou de retirer ou modifier une concession au titre du GATT n'est pas absolu. En fait, ce Membre ne peut prendre une telle mesure d'urgence que "dans la mesure et pendant le temps qui pourront être *nécessaires*" pour prévenir ou réparer un dommage grave.[192] Les articles 5:1 et 7:1 de l'Accord sur les sauvegardes spécifient de la même manière, respectivement, que les mesures de sauvegarde ne seront appliquées "que dans la mesure" et "que pendant la période" "nécessaire[s] pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". Nous ne jugeons pas ces prescriptions pertinentes pour la qualification juridique d'une mesure en tant que mesure de sauvegarde aux fins de la détermination de l'*applicabilité* des disciplines de l'OMC en matière de sauvegardes. Elles concernent en revanche la *conformité* avec les règles de l'OMC d'une mesure de sauvegarde.[193]

5.60. Compte tenu de ce qui précède, nous considérons que pour qu'une mesure constitue une des "mesures prévues à l'article XIX", elle doit présenter certaines caractéristiques constitutives, sans lesquelles elle ne pourrait pas être considérée comme une mesure de sauvegarde. Premièrement, cette mesure doit suspendre, en totalité ou en partie, un engagement au titre du GATT ou retirer ou modifier une concession au titre du GATT. Deuxièmement, la suspension, le retrait ou la modification en question doit être conçu pour prévenir ou réparer un dommage grave qu'un accroissement des importations du produit visé cause ou menace de causer à la branche de production nationale du Membre.[194] Pour déterminer si une mesure présente ces caractéristiques,

---

[190] Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 95.

[191] À cet égard, nous notons que le Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde* a constaté que la mesure en cause dans ce différend suspendait non seulement un engagement tarifaire au titre de l'article II:1 b) du GATT de 1994, mais aussi l'obligation de traitement NPF de la République dominicaine au titre de l'article I:1 du GATT de 1994. (Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphes 7.61 à 7.73 et 7.74 à 7.88) Bien que le texte de l'article XIX:1 a) n'exclue pas expressément l'obligation de traitement NPF au titre de l'article I:1 du champ des obligations qui peuvent être suspendues, nous considérons que pour qu'une mesure constitue une mesure de sauvegarde, la suspension au titre de l'article I:1 doit être conçue pour prévenir ou réparer un dommage grave.

[192] Pas d'italique dans l'original. En outre, comme l'Organe d'appel l'a noté dans l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, "le produit qui peut être visé par une mesure de sauvegarde … est, nécessairement, *le produit* qui "est importé en quantités tellement accrues"". (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 314 (italique dans l'original))

[193] L'Organe d'appel a observé que ces prescriptions, ainsi que les autres disciplines de fond prévues par l'Accord sur les sauvegardes, concernaient la question de savoir si le droit d'imposer une mesure de sauvegarde avait "été exercé … dans les limites fixées par le traité". (Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 84)

[194] Le Groupe spécial en l'espèce a également noté que le Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde* a été d'avis que les mots "engagement" et "concession" figurant dans la deuxième partie de l'article XIX:1 a) faisaient référence aux "engagements" et aux "concessions" figurant dans la première partie de cette disposition. (Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.16 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphe 7.64)) Le Groupe spécial n'a pas jugé nécessaire de "[faire] une constatation sur cette question d'interprétation". (Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.17) Nous non plus ne jugeons pas nécessaire d'examiner cette question d'interprétation pour résoudre le présent différend. En fait, notre tâche se limite à la question de savoir si une mesure peut constituer une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes: i) si elle ne suspend pas un engagement au titre du GATT ni ne retire ou modifie une concession tarifaire; ou ii) si cette suspension, ce retrait ou cette modification n'est pas conçu pour prévenir ou réparer un dommage grave.

un groupe spécial est appelé à évaluer la conception, la structure et le fonctionnement attendu de la mesure dans son ensemble. En procédant à son évaluation indépendante et objective, un groupe spécial doit identifier tous les aspects de la mesure qui peuvent avoir une influence sur sa qualification juridique, reconnaître ceux qui constituent l'essence de cette mesure et, ainsi, déterminer correctement les disciplines auxquelles la mesure est assujettie.[195] Dans le cadre de sa détermination, un groupe spécial devrait évaluer et prendre dûment en considération tous les facteurs pertinents, y compris la façon dont une mesure est qualifiée dans le droit interne du Membre concerné, les procédures internes ayant abouti à l'adoption de la mesure, et toutes notifications pertinentes au Comité des sauvegardes de l'OMC. Cependant, aucun de ces facteurs n'est, en lui-même et à lui seul, déterminant pour la question de savoir si la mesure constitue une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes.[196]

5.61. Gardant ces considérations à l'esprit, nous passons à présent à l'interprétation de l'article XIX:1 a) donnée par le Groupe spécial. Nous rappelons que, selon le Groupe spécial, "l'une des caractéristiques essentielles" des mesures de sauvegarde "est la suspension, le retrait ou la modification d'un engagement ou d'une concession au titre du GATT qui empêche un Membre d'imposer une mesure dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave, dans une situation où toutes les conditions pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde sont remplies."[197] En appel, tous les participants et un certain nombre de participants tiers contestent l'approche du Groupe spécial.[198] En particulier, ils sont d'avis que le Groupe spécial a amalgamé les caractéristiques constitutives d'une mesure de sauvegarde avec les conditions régissant l'application d'une mesure de sauvegarde d'une manière compatible avec les règles de l'OMC, compte tenu des prescriptions de procédure et de fond de l'Accord sur les sauvegardes.

5.62. Nous jugeons nous aussi l'approche du Groupe spécial problématique. Premièrement, il apparaît qu'il a estimé que pour être considérée comme une mesure de sauvegarde, une mesure devait s'appliquer "dans la mesure et pendant le temps qui pourr[aient] être *nécessaires* pour prévenir ou réparer [le] dommage".[199] Comme il a été indiqué plus haut au paragraphe 5.59, la question de savoir si une mesure est appliquée dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer un dommage grave n'est pas pertinente s'agissant de déterminer si cette mesure est une mesure de sauvegarde aux fins de l'*applicabilité* de l'Accord sur les sauvegardes. En revanche, elle se rapporte à la question distincte de savoir si une mesure de sauvegarde est *conforme* aux prescriptions de procédure et de fond de l'Accord sur les sauvegardes. Deuxièmement, le Groupe spécial semble avoir suggéré que, pour déterminer si une mesure était une mesure de sauvegarde, il était pertinent d'examiner si elle avait été adoptée dans "*une situation où toutes les conditions pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde [étaient] remplies*."[200] Or une évaluation de la question de savoir si les conditions pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde ont été remplies est pertinente pour la question de savoir si un Membre de l'OMC a appliqué une mesure de *sauvegarde* d'une manière compatible avec les règles de l'OMC.[201] Nous considérons donc que le Groupe spécial a amalgamé les caractéristiques constitutives d'une mesure de sauvegarde avec les conditions régissant la conformité d'une mesure de sauvegarde avec l'Accord sur les sauvegardes.

---

[195] Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 171.

[196] Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Aéronefs civils gros porteurs (2ème plainte)*, paragraphes 586 et 593; *États-Unis – Loi sur la compensation (Amendement Byrd)*, paragraphe 259; *États-Unis – Bois de construction résineux IV*, paragraphe 56; *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*, note de bas de page 87 relative au paragraphe 87; *Canada – Énergie renouvelable / Canada – Programme de tarifs de rachat garantis*, paragraphe 5.127.

[197] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.15. (italique omis)

[198] Voir, par exemple, Indonésie, réponses aux questions posées à l'audience; Taipei chinois, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 13; Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.15; Australie, communication en tant que participant tiers, paragraphe 16; Union européenne, réponses aux questions posées à l'audience; Japon, réponses aux questions posées à l'audience; États-Unis, réponses aux questions posées à l'audience.

[199] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.15. Voir aussi le rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.13 (dans lequel le Groupe spécial a indiqué que les mesures de sauvegarde "[devaient] aboutir à la suspension, au retrait ou à la modification d'un engagement ou d'une concession au titre du GATT dans un but particulier – autrement dit, elles [devaient] s'appliquer "*dans la mesure et pendant le temps qui pourr[aient] être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage*" (italique dans l'original)).

[200] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.15. (pas d'italique dans l'original)

[201] Voir, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 84; *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 264.

5.63. Nous passons à présent à l'application par le Groupe spécial de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994 à la mesure en cause en l'espèce, qui, pour mémoire, se rapporte au droit spécifique de l'Indonésie sur les importations de galvalume. Le Groupe spécial a constaté que cette mesure ne constituait pas une mesure de sauvegarde pour trois raisons. Premièrement, il a constaté que, étant donné que l'Indonésie n'avait pas de consolidation tarifaire pour le galvalume dans sa Liste de concessions dans le cadre de l'OMC[202], la mesure en cause ne "suspendait pas ni ne retirait ou modifiait les obligations de l'Indonésie au titre de l'article II du GATT de 1994".[203] Deuxièmement, il a rejeté l'argument de l'Indonésie selon lequel la mesure en cause suspendait "l'exception au GATT prévue par l'article XXIV du GATT de 1994".[204] En particulier, il a observé que les engagements tarifaires de l'Indonésie vis-à-vis de ses partenaires dans le cadre d'ACR étaient des obligations prises au titre des ACR correspondants, et non de l'Accord sur l'OMC[205], de sorte qu'il n'y avait "aucun fondement" qui permettait d'affirmer que la mesure en cause suspendait "l'exception au GATT prévue par l'article XXIV".[206] Troisièmement, le Groupe spécial a rejeté l'assertion de l'Indonésie selon laquelle l'exemption des 120 pays de l'application du droit spécifique, qui, selon l'Indonésie, était prescrite par l'article 9:1, entraînait une application discriminatoire de la mesure en cause qui suspendait son obligation de traitement NPF au titre de l'article I:1 du GATT de 1994.[207] En particulier, le Groupe spécial a considéré: i) que l'application de l'article 9:1 était "juridiquement fondé[e]" sur la qualification d'une mesure en tant que mesure de sauvegarde, ce qui, comme le Groupe spécial l'avait déjà constaté, n'était pas le cas de la mesure en cause[208]; ii) que l'exemption de 120 pays de l'application du droit n'était pas "nécessaire pour réparer ou prévenir un dommage grave"[209] de sorte qu'elle n'avait pas de lien avec l'"objectif fondamental de l'article XIX:1 a)"[210]; et iii) la Note interprétative générale excluait la possibilité que l'application de l'article 9:1, qui est la règle prévalant en droit, suspende les obligations d'un Membre au titre de l'article I:1.[211] En appel, les participants ne contestent pas les constatations du Groupe spécial selon lesquelles la mesure en cause n'entraîne pas une suspension, un retrait ou une modification des obligations de l'Indonésie au titre des articles II et XXIV. Ils contestent cependant la constatation du Groupe spécial selon laquelle l'application discriminatoire de la mesure en cause en vertu des disciplines de l'article 9:1 ne peut pas être réputée suspendre l'obligation de traitement NPF de l'Indonésie au titre de l'article I:1.[212]

5.64. Nous rappelons que, pour déterminer si une mesure constitue une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes, un groupe spécial doit évaluer objectivement la conception, la structure et le fonctionnement attendu de la mesure dans son ensemble, identifier tous les aspects de la mesure qui peuvent avoir une influence sur sa qualification juridique et reconnaître ceux qui constituent l'essence de la mesure.[213] Dans la présente affaire, le groupe spécial devait déterminer si la suspension, le retrait ou la modification d'un engagement ou d'une concession au titre du GATT résultant de la mesure en cause était conçu pour prévenir ou réparer un dommage grave.

5.65. Nous notons que le Règlement n° 137 et le rapport de divulgation final indiquent tous deux expressément que l'imposition par l'Indonésie d'un droit spécifique sur les importations de galvalume vise à contrer une menace de dommage grave causé par un accroissement allégué des

[202] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.18 (faisant référence à Indonésie, observations sur les paragraphes 40 et 41 de sa deuxième communication écrite au Groupe spécial, paragraphe 7).
[203] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.18.
[204] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.19 (citant Indonésie, observations sur les réponses conjointes des plaignants aux questions du Groupe spécial après sa deuxième réunion, paragraphe 10).
[205] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.20.
[206] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.20.
[207] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.21 (faisant référence à Indonésie, première communication écrite au Groupe spécial, paragraphe 212; observations sur les paragraphes 40 et 41 de sa deuxième communication écrite au Groupe spécial, paragraphe 8; observations sur les réponses conjointes des plaignants aux questions du Groupe spécial après sa deuxième réunion, paragraphe 7).
[208] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.25.
[209] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.22. (italique omis)
[210] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.28.
[211] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.29.
[212] Voir, par exemple, Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 16; Taipei chinois, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 9; Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.27.
[213] Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 171.

importations de galvalume pendant la période couverte par l'enquête.[214] Cet élément de la mesure en cause peut fort bien avoir été conçu pour poursuivre l'objectif spécifique consistant à prévenir ou réparer un dommage grave causé à la branche de production nationale de l'Indonésie. Toutefois, l'imposition du droit spécifique ne suspend aucun des engagements de l'Indonésie au titre du GATT, et ne retire ou modifie aucune de ses concessions au titre du GATT non plus. Il en est ainsi parce que, comme le Groupe spécial l'a constaté à juste titre et aucun participant ne l'a contesté, l'Indonésie "n'a pas d'obligation tarifaire contraignante concernant le galvalume dans sa Liste de concessions dans le cadre de l'OMC" et est donc "libre d'imposer … tout montant de droit qu'elle juge approprié" sur ce produit.[215]

5.66. Outre l'imposition du droit spécifique, la mesure en cause prévoit l'exemption des 120 pays énumérés dans le Règlement n° 137 de l'application de ce droit. De par ses propres termes, cette exemption pourrait être considérée comme suspendant l'obligation de traitement NPF de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994. En effet, l'imposition du droit sur les importations de galvalume en provenance de certains, et non de la totalité, des Membres entraîne l'application discriminatoire de la mesure en cause, puisqu'elle s'écarte de l'obligation d'étendre "immédiatement et sans condition" "[t]ous avantages, faveurs, privilèges ou immunités" aux "produit[s] similaire[s]" originaires de tous les Membres de l'OMC. Nous notons toutefois que ni le Règlement n° 137 ni le rapport de divulgation final n'indiquent que l'exemption est conçue pour poursuivre l'objectif spécifique consistant à prévenir ou réparer un dommage grave. Devant le Groupe spécial, l'Indonésie a confirmé que l'exemption n'était "*ni destinée ni conçue*" à cette fin.[216]

5.67. En appel, l'Indonésie affirme que "le seul but de l'application discriminatoire" du droit spécifique "est d'imposer la mesure … seulement aux grands pays exportateurs contribuant le plus à la menace de dommage grave subie par les producteurs indonésiens de galvalume".[217] Selon elle, l'application de la mesure à "tous les Membres de l'OMC indépendamment de leur part dans les importations ne serait pas nécessaire pour réparer ou prévenir un dommage grave".[218] De même, le Viet Nam estime que l'application sélective du droit "renforce" la prescription de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes voulant que les mesures de sauvegarde ne soient pas appliquées au-delà de la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage.[219]

5.68. Nous observons que ni le Règlement n° 137 ni le rapport de divulgation final ne font référence à l'objectif consistant à cibler ceux qui contribuent le plus à la menace de dommage grave. En revanche, ces instruments indiquent expressément que l'exemption de 120 pays de l'application du droit spécifique poursuit l'objectif consistant à assurer le respect des disciplines de l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes.[220] Pendant la procédure du Groupe spécial, l'Indonésie a confirmé que l'exemption visait à assurer le respect des prescriptions de l'article 9:1.[221] L'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes dispose que des mesures de sauvegarde "ne seront pas appliquées à l'égard d'un produit originaire d'un pays en développement Membre" à condition que "la part de ce Membre dans les importations du produit considéré … ne dépasse[] pas 3%" et que "les pays en développement Membres dont la part dans les importations est inférieure à 3% ne contribuent pas collectivement pour plus de 9% aux importations totales du produit considéré". L'intitulé de l'article 9:1, "Pays en développement Membres", laisse entendre que le but de cette disposition est d'énoncer des prescriptions en matière de TSD en faveur des "pays en développement dont les exportations individuelles sont

[214] Règlement n° 137 (pièces IDN-20 et JE-4 présentées au Groupe spécial), considérant b du préambule; rapport de divulgation final (pièces IDN-8 et JE-1 présentées au Groupe spécial), paragraphes 64 et 65.

[215] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.18 (faisant référence à Indonésie, observations sur les paragraphes 40 et 41 de sa deuxième communication écrite au Groupe spécial, paragraphe 7).

[216] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.22 (faisant référence à Indonésie, réponses aux questions n° 51 et 52 du Groupe spécial; observations sur les réponses conjointes des plaignants aux questions du Groupe spécial après sa deuxième réunion, paragraphe 10; observations sur les réponses conjointes des plaignants aux questions n° 50 et 51 du Groupe spécial). (italique dans l'original)

[217] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 33.

[218] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 34.

[219] Viet Nam, communication en tant qu'autre appelant, paragraphe 3.44.

[220] Rapport de divulgation final (pièces IDN-8 et JE-1 présentées au Groupe spécial), paragraphe 66.

[221] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.22 (faisant référence à Indonésie, réponses aux questions n° 51 et 52 du Groupe spécial; observations sur les réponses conjointes des plaignants aux questions du Groupe spécial après sa deuxième réunion, paragraphe 10; observations sur les réponses conjointes des plaignants aux questions n° 50 et 51 du Groupe spécial). (pas d'italique dans l'original)

inférieures à un niveau *de minimis*".[222] Ces disciplines énoncent les conditions régissant l'application des mesures de sauvegarde d'une manière *compatible* avec les règles de l'OMC, et ne se rapportent pas à la question de savoir si une mesure constitue une mesure de sauvegarde aux fins de l'*applicabilité* des disciplines de l'OMC en matière de sauvegardes. En fait, la conception, la structure et le fonctionnement attendu de la mesure en cause nous donnent à penser que l'aspect essentiel de cette mesure, au moyen de laquelle l'Indonésie cherche à prévenir une menace de dommage grave pour sa branche de production nationale, est l'imposition du droit spécifique. En revanche, l'exemption de 120 pays de l'application du droit spécifique a pour résultat de laisser entrer *davantage* d'importations de galvalume – quoique *de minimis* – sur le territoire indonésien *aux fins de l'octroi d'un TSD*. Par conséquent, selon nous, il n'a pas été démontré en l'espèce que la suspension alléguée de l'article I:1 résultant de l'exemption était conçue pour prévenir ou réparer un dommage grave causé à la branche de production nationale de l'Indonésie.[223]

5.69. Même à supposer que, comme l'Indonésie et le Viet Nam le font maintenant valoir, l'exemption de 120 pays de l'application du droit spécifique vise à "renforcer" la prescription de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes relative à la "nécessité" en ciblant ceux qui contribuent le plus à la menace dommage grave, cela n'est pas suffisant pour démontrer que la suspension alléguée de l'article I:1 résultant de cette exemption est conçue pour poursuivre le but spécifique consistant à prévenir ou réparer un dommage grave. Comme il est indiqué plus haut au paragraphe 5.59, la prescription de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes relative à la "nécessité" ne se rapporte pas à la qualification juridique d'une mesure aux fins de l'*applicabilité* des disciplines de l'OMC en matière de sauvegardes, mais concerne plutôt la *conformité* d'une mesure de sauvegarde avec ces disciplines.

5.70. Ayant examiné la conception, la structure et le fonctionnement attendu de la mesure en cause, conjointement avec l'ensemble des données de fait et arguments pertinents versés au dossier, nous concluons que la mesure ne présente pas les caractéristiques constitutives d'une mesure de sauvegarde aux fins de l'applicabilité des disciplines de l'OMC en matière de sauvegardes. L'imposition du droit spécifique sur le galvalume vise peut-être à prévenir ou réparer un dommage grave causé à la branche de production de l'Indonésie, mais elle ne suspend aucun engagement au titre du GATT ni ne retire ou modifie aucune concession au titre du GATT. Bien que l'exemption de 120 pays de l'application du droit spécifique puisse peut-être être considérée comme suspendant l'obligation de traitement NPF de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994, il n'a pas été démontré qu'elle était conçue pour prévenir ou réparer un dommage grave causé à la branche de production nationale de l'Indonésie. En fait, il apparaît que cette exemption constitue un aspect secondaire de la mesure, qui vise à accorder un TSD aux pays en développement ayant des parts *de minimis* dans les importations de galvalume, comme le prévoit l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Les disciplines de l'article 9:1 énoncent les conditions régissant l'application des mesures de sauvegarde d'une manière *compatible* avec les règles de l'OMC, et ne se rapportent pas à la question de savoir si une mesure constitue une mesure de sauvegarde aux fins de l'*applicabilité* des disciplines de l'OMC en matière de sauvegardes. Par conséquent, nous constatons que la mesure en cause, considérée à la lumière de ses aspects les plus essentiels pour la question de la qualification juridique, ne constitue pas une mesure "prévue[] à l'article XIX du GATT de 1994".

5.71. Compte tenu de ce qui précède, et malgré nos réserves concernant certains aspects de l'interprétation de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 donnée par le Groupe spécial, qui sont exprimées plus haut au paragraphe 5.62, nous confirmons la conclusion générale établie par le Groupe spécial aux paragraphes 7.10 et 8.1.a de son rapport, selon laquelle la mesure en cause ne constitue pas une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes. Ayant confirmé la conclusion du Groupe spécial, nous ne disposons d'aucun fondement juridique pour nous prononcer sur la demande des plaignants visant à ce que l'analyse

[222] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 129. (italique dans l'original) Devant le Groupe spécial, l'Indonésie a elle-même décrit les disciplines de l'article 9:1 comme étant des prescriptions en matière de TSD. (Voir, par exemple, Indonésie, première communication écrite au Groupe spécial, paragraphe 199; réponse à la question n° 52 du Groupe spécial, paragraphe 26.)

[223] Comme le Groupe spécial, nous n'émettons pas d'avis sur le point de savoir s'il pourrait être constaté qu'une mesure qui suspend l'obligation de traitement NPF d'un Membre au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 pour prévenir ou réparer un dommage grave est une mesure de sauvegarde. (Voir le rapport du Groupe spécial, note de bas de page 60 relative au paragraphe 7.28.) Nous notons cependant que, pour être compatible avec les règles de l'OMC, une telle mesure devrait respecter les disciplines de l'Accord sur les sauvegardes pour autant qu'elles sont applicables, y compris ses articles 2:2, 5 et 9:1.

juridique soit complétée en ce qui concerne leurs allégations au titre de l'article XIX du GATT de 1994 et des articles 2:1, 3:1, 4:1, 4:2 a), 4:2 b), 4:2 c), 12:2 et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes.

5.3 Question de savoir si le mandat du Groupe spécial inclut un allégation au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 concernant le droit spécifique en tant que mesure autonome

5.72. Ayant confirmé la constatation du Groupe spécial selon laquelle la mesure en cause n'est pas une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes, nous passons maintenant à la constatation du Groupe spécial au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 concernant le droit spécifique "en tant que mesure autonome".[224] Nous interprétons la référence faite par le Groupe spécial au droit spécifique en tant que "mesure autonome" comme désignant le droit spécifique indépendamment de sa qualification juridique de mesure de sauvegarde.[225]

5.73. Pour mémoire, le droit spécifique de l'Indonésie exclut les importations de galvalume en provenance de 120 pays, énumérés dans le Règlement n° 137, de son champ d'application. L'allégation d'erreur de l'Indonésie concernant la constatation du Groupe spécial au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 se rapporte au champ du mandat du Groupe spécial, plutôt qu'à une quelconque erreur alléguée dans l'analyse sur le fond ou l'application de l'article I:1 du GATT de 1994 par le Groupe spécial.[226] Nous commençons notre analyse par un résumé des constatations du Groupe spécial et un examen des prescriptions pertinentes de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, avant d'évaluer les arguments présentés par les participants en appel.

5.3.1 Constatations du Groupe spécial

5.74. Sur la base de sa constatation selon laquelle la mesure en cause ne pouvait pas être considérée comme une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes, le Groupe spécial ne s'est pas prononcé sur les allégations des plaignants "contre le droit spécifique, *en tant que mesure de sauvegarde*"[227], au titre des disciplines de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994.

5.75. En même temps, le Groupe spécial a considéré que les plaignants avaient présenté une "allégation subsidiaire … selon laquelle l'application par l'Indonésie du droit spécifique, en tant que *mesure autonome*, [était] incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994".[228] En particulier, selon le Groupe spécial, les plaignants avaient allégué que l'exclusion des 120 pays énumérés dans le Règlement n° 137 du champ d'application du droit spécifique constituait "un avantage, une faveur ou un privilège accordé en relation avec l'application de droits de douane que l'Indonésie n'[avait] pas, immédiatement et sans condition, étendu aux produits similaires originaires de tous les Membres de l'OMC".[229] Le Groupe spécial a indiqué que les plaignants avaient présenté l'allégation "principalement dans le cadre de leur plainte concernant le droit spécifique *en tant que mesure de sauvegarde*".[230] Toutefois, il a estimé que les plaignants avaient formulé "la même allégation sur la

[224] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.42. (italique omis)
[225] Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.10 et 7.42.
[226] Comme il ressort de la déclaration d'appel de l'Indonésie et de sa communication en tant qu'appelant, et comme cela a été confirmé à l'audience, l'Indonésie conteste aussi la constatation du Groupe spécial dans la mesure où elle était fondée sur la constatation selon laquelle la mesure en cause n'était pas une sauvegarde. Comme nous avons confirmé la constatation selon laquelle la mesure en cause n'était pas une sauvegarde, nous ne voyons pas la nécessité d'examiner plus avant cet aspect de l'appel de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994. (Voir Indonésie, déclaration d'appel, section 1, page 1; communication en tant qu'appelant, paragraphes 42 et 43.)
[227] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.11. (italique dans l'original)
[228] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.10. (italique dans l'original)
[229] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.42 (faisant référence à Plaignants, première communication écrite conjointe au Groupe spécial, paragraphes 5.142 à 5.150; à Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe II.a.6; Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1.7.a.vi). (note de bas de page omise)
[230] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.42 (faisant référence à Plaignants, première communication écrite conjointe au Groupe spécial, paragraphes 5.142 à 5.150; réponse conjointe à la question n° 42 du Groupe spécial; deuxième communication écrite conjointe au Groupe spécial, paragraphes 2.128, 2.132 et 2.136; déclaration liminaire conjointe à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 7.1 et 7.2; déclaration liminaire conjointe à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 7.2). (italique dans l'original; note de bas de page omise)

base des mêmes arguments en ce qui concerne le droit spécifique *en tant que mesure autonome*".[231] À son avis, l'Indonésie "n'[avait] pas contesté l'allégation des plaignants au titre de l'article I:1 concernant le droit spécifique *en tant que mesure autonome*".[232]

5.76. Sur cette base, le Groupe spécial a procédé ensuite à son évaluation de la compatibilité de la mesure en cause avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994. Il est convenu avec les plaignants que le droit spécifique était un "droit de douane" au sens de l'article I:1, et que l'exclusion des importations de galvalume en provenance des 120 pays énumérés dans le Règlement n° 137 constituait un "avantage" accordé aux "produits similaires" qui n'était pas, "immédiatement et sans condition, étendu[]" aux importations de galvalume en provenance de tous les Membres de l'OMC.[233] Le Groupe spécial a donc constaté que l'application du droit spécifique aux importations de galvalume était incompatible avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994.[234]

5.3.2 Critère juridique pertinent au titre de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord

5.77. La partie pertinente de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord est libellée comme suit:

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

5.78. L'article 6:2 du Mémorandum d'accord énonce deux prescriptions principales: i) l'indication des mesures spécifiques en cause; et ii) la présentation d'un bref exposé du fondement juridique de la plainte qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème.[235] La ou les mesures et le fondement juridique de la plainte – à savoir l'allégation ou les allégations – constituent la "question portée devant l'ORD", qui est le fondement du mandat du groupe spécial.[236] En définissant le champ du différend, la demande d'établissement d'un groupe spécial a pour fonction d'établir et de circonscrire la compétence du groupe spécial[237], mais elle réalise aussi un objectif en matière de régularité de la procédure. Dans le contexte de l'article 6:2, la régularité de la procédure consiste à aviser le défendeur et les tierces parties de la nature des arguments du plaignant pour leur permettre d'y répondre en conséquence.[238]

---

[231] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.42 (faisant référence à Plaignants, observations conjointes sur les paragraphes 40 et 41 de la deuxième communication écrite de l'Indonésie au Groupe spécial, paragraphe 2.2; réponse conjointe à la question n° 51 du Groupe spécial). (italique dans l'original)

[232] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.43. (italique dans l'original)

[233] Rapport du Groupe special, paragraphe 7.44.

[234] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.44.

[235] De plus, l'article 6:2 contient deux autres prescriptions: à savoir celle voulant que la demande soit présentée par écrit et celle voulant qu'elle précise si des consultations ont eu lieu. (Voir le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 120.)

[236] Rapports de l'Organe d'appel *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 639 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Guatemala – Ciment I*, paragraphes 72 et 73; *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 125; *États-Unis – Maintien de la réduction à zéro*, paragraphe 160; *États-Unis – Réduction à zéro (Japon) (article 21:5 – Japon)*, paragraphe 107; *Australie – Pommes*, paragraphe 416); *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)*, paragraphe 4.6.

[237] Rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Noix de coco desséchée*, page 23; *États-Unis – Maintien de la réduction à zéro*, paragraphe 161; *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 640.

[238] Rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Noix de coco desséchée*, page 23; *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 126; *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 164; *États-Unis – Maintien de la réduction à zéro*, paragraphe 161; *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.11; *Thaïlande – Poutres en H*, paragraphe 88. Toutefois, l'Organe d'appel a noté que pour déterminer si la régularité de la procédure avait été respectée, il n'était pas nécessaire d'examiner séparément si les parties avaient subi un préjudice, étant donné que "[c]et objectif concernant la régularité de la procédure [au titre de l'article 6:2] n'[était] pas un élément constitutif d'un établissement correct de la compétence d'un groupe spécial mais en découl[ait]". Ainsi, par exemple, le fait qu'il n'a pas été porté atteinte à la capacité d'un défendeur de commencer à préparer sa défense ne signifie pas *ipso facto* qu'une demande d'établissement d'un groupe spécial satisfait aux prescriptions de l'article 6:2. (Rapports de l'Organe d'appel *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 640; *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)*, paragraphe 4.7)

5.79. Pour évaluer si une demande d'établissement d'un groupe spécial est "suffisamment précise" pour être conforme à l'article 6:2, les groupes spéciaux doivent examiner soigneusement la demande d'établissement d'un groupe spécial, lue dans son ensemble, et d'après le libellé utilisé dedans.[239] En outre, un groupe spécial doit déterminer la conformité avec l'article 6:2 d'après le texte de la demande d'établissement d'un groupe spécial telle qu'elle existait au moment du dépôt.[240] Par conséquent, les communications et déclarations ultérieures des parties au cours de la procédure du groupe spécial ne peuvent "remédier" à aucune lacune de la demande d'établissement d'un groupe spécial[241], mais elles peuvent être consultées dans la mesure où elles peuvent confirmer ou clarifier le sens des mots employés dans cette demande.[242] La nécessité d'examiner la demande d'établissement d'un groupe spécial "telle qu'elle est libellée" et "d'après le libellé utilisé" fait de la description explicative figurant dans la demande d'établissement d'un groupe spécial un élément important de l'évaluation du point de savoir si la demande contient "un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème".[243]

5.80. L'Organe d'appel a expliqué que la référence faite dans l'article 6:2 du Mémorandum d'accord au "fondement juridique de la plainte" se rapportait aux allégations concernant une disposition spécifique d'un accord visé qui énonçait l'obligation à laquelle il était allégué qu'il y avait eu manquement[244], et que c'était les *allégations*, pas les *arguments*, qui devaient être exposées dans une demande d'établissement d'un groupe spécial d'une manière suffisante pour énoncer clairement le problème.[245] Aux fins de l'article 6:2, une allégation est une affirmation selon laquelle "la partie défenderesse a violé une disposition d'un accord particulier qui a été identifiée, ou a annulé ou compromis les avantages découlant de cette disposition".[246] En revanche, les arguments sont des déclarations faites par une partie plaignante "pour démontrer que la mesure prise par la partie défenderesse enfreint effectivement la disposition du traité ainsi identifiée".[247] L'Organe d'appel a indiqué que l'"identification des dispositions d'un traité dont il [était] allégué qu'elles [avaient] été violées par le défendeur [était] toujours nécessaire" et était une "condition minimale pour que le fondement juridique de la plainte soit énoncé".[248]

5.81. S'agissant de la prescription voulant qu'un plaignant fournisse un "bref exposé" qui doit être suffisant pour "énoncer clairement le problème", l'Organe d'appel a expliqué qu'une demande d'établissement d'un groupe spécial devait "établir explicitement un lien entre la ou les mesure(s) contestée(s) et la ou les disposition(s) des accords visés dont il [était] allégué qu'elles [avaient] été enfreintes".[249] Un bref exposé du fondement juridique de la plainte "vise à expliquer

[239] Rapports de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 142; *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 641; *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 127; *États-Unis – Maintien de la réduction à zéro*, paragraphe 161; *États-Unis – Mesures compensatoires (Chine)*, paragraphe 4.7; *CE – Éléments de fixation (Chine)*, paragraphe 562; *États-Unis – Réexamens à l'extinction concernant les produits tubulaires pour champs pétrolifères*, paragraphes 164 et 169; *États-Unis – Réduction à zéro (Japon) (article 21:5 – Japon)*, paragraphe 108.

[240] Rapports de l'Organe d'appel *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 787; *États-Unis – Maintien de la réduction à zéro*, paragraphe 161; *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 127; *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*, paragraphe 5.13.

[241] Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 220; *CE – Bananes III*, paragraphe 143; *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 787; *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 127; *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)*, paragraphe 4.9.

[242] Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 220; *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 642; *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 127; *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)*, paragraphe 4.9.

[243] Voir les rapports de l'Organe d'appel *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*, paragraphe 5.13 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphes 230 à 232).

[244] Voir le rapport de l'Organe d'appel *CE – Certaines questions douanières*, paragraphe 130.

[245] Voir les rapports de l'Organe d'appel *CE – Certaines questions douanières*, paragraphe 153; *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*, paragraphe 5.14.

[246] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 139.

[247] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 139.

[248] Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 124 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Brésil – Noix de coco desséchée*, page 23; *CE – Bananes III*, paragraphes 145 et 147; *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphes 89, 92 et 93).

[249] Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 220; *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)*, paragraphe 4.8 (citant tous deux le rapport de l'Organe

succinctement *comment* ou *pourquoi* la mesure en cause est considérée par le Membre plaignant comme contraire à l'obligation en question dans le cadre de l'OMC".[250] Ainsi, "dans la mesure où une disposition ne contient pas une seule obligation distincte, mais des obligations multiples, une demande d'établissement d'un groupe spécial pourrait devoir préciser, parmi les obligations figurant dans la disposition, celle qui est contestée."[251]

5.3.3 Analyse du mandat du Groupe spécial

5.82. En appel, l'Indonésie affirme que le Groupe spécial a fait erreur en considérant que les plaignants avaient formulé une allégation d'incompatibilité avec l'article I:1 du GATT de 1994 en ce qui concerne la mesure en cause "*en tant que mesure autonome*", c'est-à-dire pas en tant que mesure de sauvegarde.[252] Elle fait valoir que les plaignants, dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial, ont indiqué que la mesure contestée était "le droit spécifique imposé à titre de mesure de sauvegarde"[253] et qu'ils ont maintenu la même qualification dans leur deuxième communication écrite au Groupe spécial.[254] À son avis, les plaignants ont établi une allégation au titre de l'article I:1 concernant une mesure autonome uniquement à un "stade ultérieur" de la procédure, à savoir dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial après la deuxième réunion.[255] Compte tenu de ce qui précède, l'Indonésie soutient que le mandat du Groupe spécial, tel qu'il est établi par les demandes d'établissement d'un groupe spécial des plaignants, portait uniquement sur la question de la compatibilité avec l'article I:1 en ce qui concerne le droit spécifique en tant que mesure de sauvegarde.[256] Elle allègue donc que le Groupe spécial a fait erreur en formulant une constatation d'incompatibilité avec l'article I:1 du GATT de 1994 concernant une mesure qui n'était pas une mesure de sauvegarde, qui n'était pas indiquée dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial.[257]

5.83. Le Taipei chinois et le Viet Nam soulignent que leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial décrivent la mesure en cause comme étant "le *droit spécifique* imposé à titre de mesure de sauvegarde".[258] À leur avis, l'inclusion de l'expression "mesure de sauvegarde" dans cette description reflète simplement la manière dont la mesure a été imposée par l'Indonésie[259], sans subordonner l'allégation au titre de l'article I:1 à la qualification juridique de la mesure en cause.[260] S'agissant du fondement juridique de leur plainte au titre de l'article I:1, les plaignants soulignent qu'il est décrit dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial comme le fait que "le droit spécifique imposé par l'Indonésie … s'applique à des produits originaires de certains pays seulement" et que cela "constitue un avantage qui n'est pas, immédiatement et sans condition, étendu aux produits similaires originaires de tous les Membres de l'OMC."[261] Les

---

d'appel *États-Unis – Réexamens à l'extinction concernant les produits tubulaires pour champs pétrolifères*, paragraphe 162).

[250] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Certaines questions douanières*, paragraphe 130. (italique dans l'original)

[251] Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 220 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 124); *CE – Éléments de fixation (Chine)*, paragraphe 598; *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)*, paragraphe 4.8.

[252] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphes 44 et 70. (italique dans l'original)

[253] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphes 45, 70 et 71 (faisant référence à Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 2 à 4; à Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, pages 2 à 4).

[254] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphes 46 et 72 (faisant référence à Plaignants, deuxième communication écrite conjointe au Groupe spécial, paragraphes 2.128 et 2.137).

[255] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphes 47, 74 et 75 (faisant référence à Plaignants, réponse conjointe à la question n° 51 du Groupe spécial, paragraphes 1.20 à 1.25; observations conjointes sur les paragraphes 40 et 41 de la deuxième communication écrite de l'Indonésie au Groupe spécial, paragraphe 2.2).

[256] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphes 78 et 79.

[257] Indonésie, communication en tant qu'appelant, paragraphe 80.

[258] Taipei chinois, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.11 (faisant référence à Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 2); Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.26 (faisant référence à Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1.5.a). (italique dans l'original)

[259] Taipei chinois, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.17; Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.28.

[260] Taipei chinois, communication en tant qu'intimé, paragraphes 3.13 et 3.15; Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphes 3.28 et 3.33.

[261] Taipei chinois, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.12 (faisant référence à Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, page 4); Viet Nam, communication en tant qu'intimé,

plaignants font valoir que cela constitue un bref exposé du fondement juridique de leur allégation au titre de l'article I:1 en établissant un lien entre le droit spécifique et la disposition dont ils allèguent qu'elle a été enfreinte.[262] Sur cette base, ils considèrent que l'allégation au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 figurant dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial était conforme aux prescriptions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord et, par conséquent, que la question relevait dûment du mandat du Groupe spécial.[263]

5.84. En tant que participant tiers, l'Union européenne estime que les plaignants "ont conçu leur recours comme un recours contre une mesure de sauvegarde".[264] L'Union européenne met en garde contre l'utilisation des communications ultérieures des plaignants par le Groupe Spécial pour arriver à une autre conclusion[265], et considère que "la qualification de la mesure comme mesure de sauvegarde faisait partie des paramètres déterminants de l'allégation formulée par les coplaignants".[266] Pour l'Union européenne, ce "paramètre fondamental de l'allégation" ne pouvait pas être élargi par les communications ultérieures des plaignants au Groupe spécial.[267]

5.85. La question soulevée dans le présent appel est celle de savoir si une allégation d'incompatibilité avec l'article I:1 du GATT de 1994 en ce qui concerne le droit spécifique de l'Indonésie sur les importations de galvalume "en tant que mesure autonome"[268] (c'est-à-dire pas en tant que mesure de sauvegarde) relève du mandat du Groupe spécial.[269] Afin d'évaluer cette question, nous examinons si les demandes d'établissement d'un groupe spécial des plaignants énonçaient dûment une allégation selon laquelle le droit spécifique en tant que mesure autonome (c'est-à-dire pas en tant que mesure de sauvegarde) était incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994, à la lumière des prescriptions de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord.

5.86. Commençant par la première prescription de l'article 6:2, nous notons que les demandes d'établissement d'un groupe spécial du Taipei chinois et du Viet Nam indiquent toutes deux que les "mesures en cause" comprennent "le droit spécifique imposé à titre de mesure de sauvegarde, à la suite de l'enquête ouverte le 19 décembre 2012 et achevée [par l'autorité indonésienne chargée de l'enquête], sur les importations de [galvalume]".[270] À notre avis, cette description et cette présentation du droit spécifique en tant que "mesure en cause"[271] indiquent clairement qu'il s'agit d'une mesure dont il est allégué qu'elle cause le manquement à une obligation énoncée dans un accord visé.[272] L'indication du droit spécifique dans ce contexte n'est pas amoindrie ou affectée par sa qualification juridique par rapport aux obligations particulières auxquelles il est allégué qu'elle cause le manquement. De fait, conformément à la distinction conceptuelle entre mesures et

paragraphe 3.29 (faisant référence à Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1.7.a.vi).

[262] Taipei chinois, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.22; Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphes 3.30 et 3.31.

[263] Taipei chinois, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.13; Viet Nam, communication en tant qu'intimé, paragraphe 3.25.

[264] Union européenne, communication en tant que participant tiers, paragraphe 60.

[265] Union européenne, communication en tant que participant tiers, paragraphes 58 et 60.

[266] Union européenne, communication en tant que participant tiers, paragraphe 64. Par conséquent, l'Union européenne affirme que la contestation des plaignants était "en réalité" limitée à l'"application erronée de l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes" par l'Indonésie et à une "infraction … *corollaire* à l'article I:1 du GATT de 1994". (Union européenne, communication en tant que participant tiers, paragraphe 63 (italique dans l'original))

[267] Union européenne, communication en tant que participant tiers, paragraphe 65.

[268] Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.42. (italique omis)

[269] Nous notons que les participants ne contestent pas que le mandat du Groupe spécial comprenne une allégation au titre de l'article I:1 du GATT de 1994; ce qui est contesté, toutefois, c'est que cette allégation s'étende au droit spécifique compte tenu de la constatation du Groupe spécial selon laquelle la mesure en cause n'est pas une sauvegarde.

[270] Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe I.B.a; Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1.5.a.

[271] Nous rappelons que les plaignants ont aussi indiqué comme "mesures en cause" la notification de la constatation de l'existence d'une menace de dommage grave causé par l'accroissement des importations et du règlement imposant la mesure de sauvegarde, et le fait que l'Indonésie n'avait pas ménagé de possibilités de consultation sur les renseignements pertinents relatifs à la mesure de sauvegarde. Les allégations des plaignants concernant ces mesures ne sont pas en cause dans le présent appel. (Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe I.B.b et I.B.c; Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1.5.b et 1.5.c)

[272] Voir le rapport de l'Organe d'appel *CE – Certaines questions douanières*, paragraphe 130.

allégations dans une demande d'établissement d'un groupe spécial[273], ce qui est important à ce stade de l'analyse au titre de l'article 6:2, c'est que *le droit spécifique* est clairement désigné dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial comme mesure en cause. Par conséquent, nous constatons que les demandes d'établissement d'un groupe spécial des plaignants satisfont à la prescription de l'article 6:2 imposant d'"indiquer[] les mesures spécifiques en cause" en ce qui concerne le droit spécifique appliqué par l'Indonésie aux importations de galvalume.

5.87. Passant à la deuxième prescription de l'article 6:2, nous examinons si le libellé figurant dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial des plaignants expose "le fondement juridique de la plainte" au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 d'une manière qui est "suffisante pour énoncer clairement le problème". Le Taipei chinois allègue ce qui suit dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial:

> En tout état de cause, le droit spécifique imposé par l'Indonésie est incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994 dans la mesure où il s'applique à des produits originaires de certains pays seulement, ce qui constitue un avantage qui n'est pas, immédiatement et sans condition, étendu aux produits similaires originaires de tous les Membres de l'OMC.[274]

5.88. De même, le Viet Nam allègue ce qui suit dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial:

> Le droit spécifique imposé par l'Indonésie est incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994 dans la mesure où il s'applique à des produits originaires de certains pays seulement, ce qui constitue un avantage qui n'est pas, immédiatement et sans condition, étendu aux produits similaires originaires de tous les Membres de l'OMC.[275]

5.89. D'après les passages susmentionnés de leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial, le fondement juridique d'une constatation d'incompatibilité avec l'article I:1 du GATT de 1994 est que "le droit spécifique imposé par l'Indonésie … s'applique à des produits originaires de certains pays seulement". En même temps, les deux plaignants formulent une observation préliminaire dans la section de leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial concernant le fondement juridique de la plainte, dans laquelle chacun "relève que conformément à l'article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes, un Membre ne prendra ni ne cherchera à prendre de mesures de sauvegarde que si de telles mesures sont conformes aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 … appliquées conformément aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes."[276] Cette observation précède l'énumération d'allégations distinctes se rapportant à chacune des mesures en cause indiquées dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial, y compris le droit spécifique. À cet égard, les deux plaignants introduisent leurs allégations se rapportant au droit spécifique au moyen du membre de phrase "[e]n ce qui concerne le droit spécifique, imposé à titre de mesure de sauvegarde", sous lequel ils énumèrent toutes les allégations au titre de l'Accord sur les sauvegardes en plus de l'allégation au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 figurant dans les passages cités plus haut.[277]

5.90. Comme il est indiqué plus haut, dans le paragraphe particulier exposant le fondement juridique de leur plainte au titre de l'article I:1, les deux plaignants font clairement référence au "droit spécifique imposé par l'Indonésie". Cela concorde avec l'indication par les plaignants du droit spécifique comme mesure en cause. Ainsi, comme l'exige l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, il a été indiqué clairement que la mesure en cause était le droit spécifique sur le galvalume. De plus, les demandes d'établissement d'un groupe spécial exposent clairement une allégation au titre de l'article I:1 du GATT de 1994. En outre, le libellé utilisé dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial établit explicitement un lien entre la mesure pertinente, c'est-à-dire le droit spécifique, et l'obligation de traitement NPF prévue à l'article I:1 du GATT de 1994 en liant explicitement l'application discriminatoire de ce droit à la prescription de fond de cette disposition

[273] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Certaines questions douanières*, paragraphe 132.
[274] Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe II.a.6.
[275] Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1.7.a.vi.
[276] Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, section II, paragraphe liminaire; Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1.7.
[277] Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe II.a (caractère gras omis); Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1.7.a.

exigeant que tout avantage accordé à un produit soit, immédiatement et sans condition, étendu aux produits similaires originaires de tous les Membres de l'OMC.[278] Le libellé exposant l'allégation au titre de l'article I:1 ne contient aucune référence à la qualification de la mesure ou à des arguments juridiques étayant davantage l'allégation. Au lieu de cela, les demandes d'établissement d'un groupe spécial allèguent que *le droit spécifique* est incompatible avec l'article I:1 en raison de son application discriminatoire entre les Membres de l'OMC. Par conséquent, il apparaît que la formulation commune du paragraphe pertinent dans les deux demandes d'établissement d'un groupe spécial[279] produit une allégation au titre de l'article I:1 qui n'est pas circonscrite par la qualification du droit spécifique comme mesure de sauvegarde.

5.91. Nonobstant la présentation claire du problème dans le paragraphe particulier en cause de chaque demande d'établissement d'un groupe spécial[280], l'examen de la question de savoir si les prescriptions de l'article 6:2 sont respectées exige que la demande d'établissement d'un groupe spécial soit "lue dans son ensemble, et d'après le libellé utilisé".[281] Compte tenu de cela, nous allons examiner l'importance du fait que chaque demande d'établissement d'un groupe spécial introduit les allégations relatives au droit spécifique au moyen du membre de phrase "[e]n ce qui concerne le droit spécifique imposé à titre de mesure de sauvegarde".[282]

5.92. Nous notons que, avant d'exposer les mesures en cause et le fondement juridique de la plainte, chaque demande d'établissement d'un groupe spécial contient une section concernant le "contexte" qui fournit des renseignements sur l'enquête menée par l'"autorité indonésienne chargée des enquêtes en matière de sauvegardes".[283] Au titre du contexte, chaque demande d'établissement d'un groupe spécial fournit des renseignements concernant l'ouverture de l'enquête, la détermination finale de l'autorité compétente, le fondement juridique du droit spécifique, et les notifications correspondantes de l'Indonésie au Comité des sauvegardes.[284] À notre avis, ce contexte factuel fait partie de la description explicative figurant dans chaque demande d'établissement d'un groupe spécial.[285] Le "contexte" exposé dans chaque demande d'établissement d'un groupe spécial reflète les renseignements à la disposition des plaignants "au moment du dépôt"[286] de leurs demandes d'établissement. Ces renseignements comprennent la manière dont le droit spécifique a été établi et la manière dont il a été notifié aux Membres de l'OMC dans le cadre du Comité des sauvegardes. En évaluant les demandes d'établissement d'un groupe spécial *dans leur ensemble*, nous considérons que la référence au "droit spécifique imposé à titre de mesure de sauvegarde" cadre avec le contexte factuel précédent, dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial, à la fois l'indication des mesures spécifiques en cause et le fondement juridique de la plainte. Dans la mesure où ce membre de phrase introductif pourrait être interprété comme allant au-delà de la fourniture d'un contexte factuel pour l'imposition de la mesure, nous considérons que ce libellé a le caractère d'arguments concernant la qualification juridique appropriée de la mesure en cause, c'est-à-dire le droit spécifique. De tels arguments concernant la qualification juridique ne réduisent pas, et ne pourraient pas, aux fins de l'article 6:2, mettre à mal l'indication du droit spécifique en tant que mesure en cause. En effet,

[278] Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)*, paragraphe 4.8. Voir aussi, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamens à l'extinction concernant les produits tubulaires pour champs pétrolifères* paragraphe 162; *Thaïlande – Poutres en H*, paragraphe 88.

[279] Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe II.a.6; Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1.7.a.vi.

[280] Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe II.a.6; Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1.7.a.vi.

[281] Rapport de l'Organe d'appel *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 641.

[282] Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe II.a (caractères gras omis); Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1.7.a.

[283] Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, section I.A; Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphes 1.1 à 1.4.

[284] Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, section I.A; Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphes 1.1 à 1.4.

[285] Cette description explicative est "un élément important de l'évaluation du point de savoir si la demande contient "un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème"". (Rapports de l'Organe d'appel *Chine – HP-SSST (Japon) / Chine – HP-SSST (UE)*, paragraphe 5.13 (faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphes 230 à 232) Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires et mesures antidumping (Chine)*, paragraphes 4.25 à 4.27.)

[286] Rapport de l'Organe d'appel *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 642.

une fois qu'il est satisfait aux prescriptions de l'article 6:2 (telles que l'indication de la mesure et des allégations), l'étape suivante de l'analyse comprend l'évaluation par un groupe spécial, conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord, de la question de savoir si les dispositions et les accords visés qui ont été invoqués sont effectivement *applicables* à la mesure en cause. Toutefois, de tels arguments ont trait à l'évaluation correcte de l'applicabilité de dispositions et d'accords de l'OMC au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord, et ils n'imposent pas de limites de compétence quant au mandat du Groupe spécial au titre de l'article 6:2 du Mémorandum d'accord.

5.93. Par conséquent, nous n'interprétons pas la référence au "droit spécifique imposé à titre de mesure de sauvegarde" comme suggérant une qualification *juridique* de la mesure en cause qui restreint le champ des allégations au titre de l'article I:1 du GATT de 1994. Pour des raisons semblables, nous ne sommes pas convaincus que les allégations au titre de l'article I:1 aient été limitées par le libellé des demandes d'établissement d'un groupe spécial selon lequel, "conformément à l'article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes, un Membre ne prendr[ait] ni ne chercher[ait] à prendre de mesures de sauvegarde que si de telles mesures [étaient] conformes aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 … appliquées conformément aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes."[287] Nous notons que cette déclaration générale n'indique pas de mesure spécifique ou d'allégation spécifique. Nous n'estimons pas qu'une réaffirmation générale de disciplines en matière de sauvegardes énoncées à l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes limite une allégation présentée au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 à une allégation contestant exclusivement une *mesure de sauvegarde* au titre du GATT de 1994. Étant donné le lien explicite exposé dans les paragraphes pertinents de chaque demande d'établissement d'un groupe spécial entre le droit spécifique et la violation alléguée de l'article I:1 du GATT de 1994[288], nous considérons que ces déclarations additionnelles laissaient présager les *arguments* juridiques visant à étayer les allégations des plaignants (y compris les allégations formulées au titre de l'article XIX du GATT de 1994 et les multiples allégations au titre de l'Accord sur les sauvegardes). Par conséquent, ce libellé ne contribue pas davantage, et n'enlève rien non plus, à l'énoncé clair d'un "problème" au regard de l'article I:1 du GATT de 1994 concernant l'application discriminatoire *du droit spécifique*.[289] À titre de considération additionnelle, on risquerait de "gomm[er] la distinction entre *mesures* et *allégations*"[290] en interprétant les demandes d'établissement d'un groupe spécial comme ayant limité le champ des allégations des plaignants au titre de l'article I:1 en raison d'une qualification juridique correspondant à des descriptions contextuelles de la mesure en cause, exposées dans des sections distinctes de chaque demande d'établissement d'un groupe spécial.

5.94. Nous reconnaissons que le libellé susmentionné des demandes d'établissement d'un groupe spécial a peut-être jeté un doute quant à l'importance de la qualification juridique de la mesure en incluant les allégations au titre de l'article I:1 sous des références préliminaires à des mesures de sauvegarde et dans une liste d'autres allégations au titre de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes. À cet égard, les plaignants auraient pu être plus précis, par exemple, en structurant plus clairement les demandes d'établissement d'un groupe spécial afin de présenter les fondements juridiques indépendants des plaintes tels qu'ils se rapportaient aux mesures spécifiques indiquées. Néanmoins, il ressort d'une lecture des demandes d'établissement d'un groupe spécial sur la base des termes employés et de la description explicative globale qui y figure que les plaignants ont allégué clairement une violation de l'article I:1 du GATT de 1994 par le droit spécifique. Nous ne considérons pas que l'article 6:2 du Mémorandum d'accord exigeait qu'il y ait une argumentation détaillée dans ces demandes d'établissement d'un groupe spécial quant à l'étendue précise de la violation de l'article I:1 eu égard aux autres allégations formulées[291], y

[287] Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, section II, paragraphe liminaire; Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1.7.

[288] Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe II.a.6; Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1.7.a.vi.

[289] Voir le rapport de l'Organe d'appel *CE – Certaines questions douanières*, paragraphe 153.

[290] Rapport de l'Organe d'appel *CE – Certaines questions douanières*, paragraphe 132. (italique dans l'original)

[291] À cet égard, nous notons certains arguments présentés au Groupe spécial concernant l'étendue précise de la discrimination dont il était allégué qu'elle était incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994. Nous comprenons qu'ils se rapportaient au moyen de défense de l'Indonésie au titre du GATT de 1994 contre l'allégation au titre de l'article I:1, qui était fondé sur la prescription de l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes imposant d'exclure les pays en développement Membres remplissant certaines conditions. (Voir Indonésie, première communication écrite au Groupe spécial, paragraphes 210 à 219; deuxième communication écrite au Groupe spécial, paragraphes 117 à 120; Plaignants, déclaration liminaire conjointe à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 7.2; réponse conjointe à la question n° 42 du Groupe

compris la question de savoir si cette violation résultait d'une *non-conformité avec* les disciplines pertinentes sur les mesures de sauvegarde ou de la *non-applicabilité de* ces disciplines. En revanche, conformément à la distinction fondamentale entre allégations et arguments, il fallait s'attendre à ce qu'une argumentation plus spécifique soit développée concernant les contours précis d'une incompatibilité alléguée, et l'applicabilité des accords et des dispositions invoqués, compte tenu des moyens de défense invoqués et de l'évaluation objective par le Groupe spécial de la question présentée dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial. Nous rappelons également nos considérations antérieures selon lesquelles les demandes d'établissement d'un groupe spécial doivent être lues telles qu'elles existaient au moment du dépôt.[292] Le fait que l'applicabilité des disciplines en matière de sauvegardes de l'OMC au droit spécifique en cause a pris de l'importance au cours de la procédure de groupe spécial ne devrait pas être considéré comme une raison de relire les demandes d'établissement d'un groupe spécial à la lumière de ce que le présent débat nous a appris.

5.95. C'est compte tenu de cela que nous examinons les arguments des plaignants figurant dans leurs communications au Groupe spécial pour trouver une *confirmation* du sens des termes employés dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial. Bien que nous ayons constaté que les demandes d'établissement d'un groupe spécial indiquaient clairement la mesure en cause et les allégations, nous rappelons que le texte et la teneur des demandes d'établissement d'un groupe spécial peuvent être confirmés d'après les communications déposées ultérieurement.[293] Dans leur première communication écrite, les plaignants ont formulé leur allégation au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 en faisant valoir que "[l]es produits considérés originaires des … Membres énumérés dans [le Règlement n° 137] [étaient] exemptés de l'application du droit spécifique. Les produits similaires originaires du territoire des Membres qui n'apparaiss[aient] pas sur cette liste [étaient] soumis au droit spécifique."[294] En faisant valoir que le droit spécifique était une mesure relevant de l'article I:1, les plaignants ont *confirmé* leur position selon laquelle le droit spécifique imposé par le Règlement n° 137 sur le galvalume se traduisait par des "droits ou impositions qui [étaient] perçus sur ces produits lorsqu'ils entr[aient] sur le territoire Indonésien du fait de leur importation (ou au moment de leur importation)".[295] En particulier, la présentation de cet argument concorde avec l'allégation d'incompatibilité avec l'obligation de traitement NPF énoncée dans le GATT qui figure dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial car il est centré sur le droit spécifique sans égard à sa qualification de mesure de sauvegarde. En outre, les plaignants ont fait valoir que l'exemption du droit spécifique accordait des "avantages, faveurs, privilèges ou immunités" au sens de l'article I:1 sans faire la moindre référence à l'imposition ou au statut de la mesure en tant que mesure de sauvegarde, en indiquant que "[l]'exemption du droit spécifique affect[ait] les possibilités de concurrence entre les produits importés en provenance des Membres exemptés et les produits similaires originaires d'autres Membres qui [étaient] soumis au droit spécifique."[296] Les plaignants ont ensuite fait valoir à l'appui de leur allégation au titre de l'article I:1 que l'"Indonésie exempt[ait] les produits considérés originaires des 120 Membres qui [étaient] énumérés (les "Membres exemptés") de l'application du droit spécifique", alors que les "produits "similaires" originaires du territoire des Membres qui n'apparaiss[aient] pas sur cette liste, parmi lesquels les plaignants, [étaient] soumis au droit spécifique."[297] Enfin, les plaignants ont soutenu que, "[e]n tout état de cause, si le Groupe spécial devait considérer que la suspension de l'article I:1 en l'espèce n'équiva[lait] pas à une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes, la conséquence de cette constatation serait que le droit spécifique resterait une mesure incompatible avec l'article I:1" du GATT de 1994.[298]

spécial; deuxième communication écrite conjointe au Groupe spécial, paragraphes 2.132 à 2.134; et déclaration liminaire conjointe à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 7.1 à 7.5.)

[292] Rapport de l'Organe d'appel *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 642.

[293] Rapports de l'Organe d'appel *CE et certains États membres – Aéronefs civils gros porteurs*, paragraphe 642; *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 127.

[294] Plaignants, première communication écrite conjointe au Groupe spécial, paragraphe 5.133.

[295] Plaignants, première communication écrite conjointe au Groupe spécial, paragraphe 5.143.

[296] Plaignants, première communication écrite conjointe au Groupe spécial, paragraphe 5.148.

[297] Plaignants, deuxième communication écrite conjointe au Groupe spécial, paragraphe 2.128.

[298] Plaignants, réponse conjointe à la question n° 51 du Groupe spécial, paragraphe 1.25. Ce dernier argument concorde avec la demande d'établissement d'un groupe spécial du Taipei chinois qui indique clairement que le droit spécifique est, "[e]n tout état de cause", incompatible avec l'article I:1. (Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe II.a.6)

5.96. Lues conjointement avec les demandes d'établissement d'un groupe spécial, les communications successives des plaignants au Groupe spécial confirment que leurs allégations au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 englobent la discrimination alléguée entre les pays exemptés de l'application du droit spécifique et les pays auxquels cette exemption ne s'applique pas (y compris les plaignants eux-mêmes). L'élaboration d'arguments plus détaillés au cours de la procédure de groupe spécial ne change rien au fait qu'une allégation au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 concernant le droit spécifique a été formulée dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial avec suffisamment de clarté pour aviser de la nature des arguments des plaignants. Compte tenu de ce qui précède, les formulations utilisées dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial en l'espèce, en particulier dans le paragraphe exposant le fondement juridique de la plainte concernant le droit spécifique au titre de l'article I:1 du GATT de 1994, sont à notre avis suffisantes pour énoncer une allégation concernant le droit spécifique indépendamment de sa qualification de mesure autre que de sauvegarde.

5.97. Nous constatons donc que le Groupe spécial n'a pas fait erreur en concluant que les plaignants avaient dûment formulé une allégation au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 concernant le droit spécifique en tant que mesure autonome (c'est-à-dire en tant que mesure autre que de sauvegarde). Comme le Groupe spécial n'a pas fait erreur en indiquant que la question relevait de son mandat, et étant donné que l'Indonésie ne conteste pas pour d'autres raisons l'analyse ou les constatations de fond du Groupe spécial au titre de l'article I:1 du GATT de 1994, nous confirmons la constatation formulée par le Groupe spécial aux paragraphes 7.44 et 8. 1.b de son rapport, selon laquelle l'application du droit spécifique aux importations de galvalume originaire de tous les pays sauf les 120 énumérés dans le Règlement n° 137 est incompatible avec l'obligation qu'a l'Indonésie d'accorder le traitement NPF au titre de l'article I:1 du GATT de 1994.

6 CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

6.1. Pour les raisons exposées dans le présent rapport, l'Organe d'appel formule les constatations et conclusions suivantes:

6.1 Question de savoir si la déclaration d'appel et la communication d'appelant de l'Indonésie sont conformes aux Procédures de travail pour l'examen en appel

6.2. Nous estimons que la déclaration d'appel de l'Indonésie identifie les erreurs alléguées dans les questions de droit couvertes par le rapport du Groupe spécial et les interprétations du droit données par celui-ci, comme l'exige la règle 20 2) d). En outre, selon nous, l'exception soulevée par les plaignants au titre de la règle 21 2) b) i) n'est pas pertinente pour le champ de l'examen en appel. En conséquence, nous rejetons la demande des plaignants visant à ce que nous "rejet[ions] l'appel de l'Indonésie" en ce qui concerne les "allégations exposées dans la section [1] de la déclaration d'appel de l'Indonésie et dans les paragraphes 42 à 48, 51 et 70 à 82 de la communication de l'Indonésie en tant qu'appelant".

6.2 Question de savoir si le Groupe spécial a fait erreur en constatant que le droit spécifique de l'Indonésie sur les importations de galvalume n'était pas une mesure de sauvegarde

6.2.1 Question de savoir si le Groupe spécial a fait erreur au regard des articles 6:2, 7:1 ou 11 du Mémorandum d'accord

6.3. L'article 11 du Mémorandum d'accord exige que les groupes spéciaux examinent, dans le cadre de leur "évaluation objective de la question", si les dispositions des accords visés invoquées par les plaignants comme fondement de leurs allégations sont applicables et pertinentes dans l'affaire en question. L'Accord sur les sauvegardes s'applique aux "mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994". L'évaluation par un groupe spécial d'allégations relevant de cet accord peut donc exiger un examen liminaire de la question de savoir si la mesure en cause peut être considérée comme une mesure de sauvegarde au sens de l'article XIX du GATT de 1994. Un groupe spécial n'est pas dans l'impossibilité de déterminer l'applicabilité d'un accord visé particulier dans les cas où la question n'a pas été soulevée par les parties. En effet, le devoir de procéder à une "évaluation objective de la question" peut parfois *exiger* qu'un groupe spécial s'écarte des positions adoptées par les parties et détermine lui-même si une mesure entre dans le

champ d'une disposition ou d'un accord visé particulier. En outre, la description d'une mesure présentée par une partie et la dénomination qui lui est donnée dans le droit interne ne sont pas déterminantes pour la qualification juridique correcte de cette mesure au titre des accords visés.

6.4. En l'espèce, les plaignants ont allégué que le droit spécifique de l'Indonésie sur les importations de galvalume était incompatible avec l'article XIX du GATT de 1994 et certaines dispositions de fond de l'Accord sur les sauvegardes. Par conséquent, le Groupe spécial avait le devoir, conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord, d'évaluer objectivement si la mesure en cause constituait une mesure de sauvegarde afin de déterminer l'applicabilité des dispositions de fond invoquées par les plaignants comme fondement de leurs allégations.

6.5. Nous constatons donc que le Groupe spécial n'a pas fait erreur au regard des articles 6:2, 7:1 ou 11 du Mémorandum d'accord en procédant à sa propre évaluation de la question de savoir si la mesure en cause constituait une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes.

6.2.2 Question de savoir si le Groupe spécial a fait erreur dans son interprétation et son application de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994

6.6. Pour qu'une mesure constitue une des "mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994", elle doit présenter certaines caractéristiques constitutives, sans lesquelles elle ne pourrait pas être considérée comme une mesure de sauvegarde. Premièrement, cette mesure doit suspendre, en totalité ou en partie, un engagement au titre du GATT ou retirer ou modifier une concession au titre du GATT. Deuxièmement, la suspension, le retrait ou la modification en question doit être conçu pour prévenir ou réparer un dommage grave qu'un accroissement des importations du produit visé cause ou menace de causer à la branche de production nationale du Membre. Pour déterminer si une mesure présente ces caractéristiques, un groupe spécial est appelé à évaluer la conception, la structure et le fonctionnement attendu de la mesure dans son ensemble. En procédant à son évaluation indépendante et objective, un groupe spécial doit identifier tous les aspects de la mesure qui peuvent avoir une influence sur sa qualification juridique, reconnaître ceux qui constituent l'essence de cette mesure et, ainsi, déterminer correctement les disciplines auxquelles la mesure est assujettie. Dans le cadre de sa détermination de la question de savoir si une mesure est une mesure de sauvegarde, un groupe spécial devrait évaluer et prendre dûment en considération, lorsque cela est pertinent, la façon dont la mesure est qualifiée dans le droit interne du Membre concerné, les procédures internes ayant abouti à l'adoption de la mesure et toutes notifications pertinentes au Comité des sauvegardes de l'OMC. Cependant, aucun de ces facteurs n'est, en lui-même et à lui seul, "déterminant" pour la question de savoir si la mesure constitue une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes.

6.7. Ayant examiné la conception, la structure et le fonctionnement attendu de la mesure en cause, conjointement avec l'ensemble des données de fait et arguments pertinents versés au dossier, nous constatons que cette mesure ne présente pas les caractéristiques constitutives d'une mesure de sauvegarde aux fins de l'applicabilité des disciplines de l'OMC en matière de sauvegardes. L'imposition du droit spécifique sur le galvalume vise peut-être à prévenir ou réparer un dommage grave causé à la branche de production de l'Indonésie, mais elle ne suspend aucun engagement au titre du GATT ni ne retire ou modifie aucune concession au titre du GATT. Bien que l'exemption de 120 pays de l'application du droit spécifique puisse peut-être être considérée comme suspendant l'obligation de traitement NPF de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994, il n'a pas été démontré qu'elle était conçue pour prévenir ou réparer un dommage grave causé à la branche de production nationale de l'Indonésie. En fait, il apparaît que cette exemption constitue un aspect secondaire de la mesure, qui vise à accorder un TSD aux pays en développement ayant des parts *de minimis* dans les importations de galvalume, comme le prévoit l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Les disciplines de l'article 9:1 énoncent les conditions régissant l'application des mesures de sauvegarde d'une manière *compatible* avec les règles de l'OMC, et ne se rapportent pas à la question de savoir si une mesure constitue une mesure de sauvegarde aux fins de l'*applicabilité* des disciplines de l'OMC en matière de sauvegardes. Par conséquent, nous constatons que la mesure en cause, considérée à la lumière de ses aspects les plus essentiels pour la question de la qualification juridique, ne constitue pas une des "mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994".

6.8. En conséquence, nous confirmons la conclusion générale établie par le Groupe spécial aux paragraphes 7.10 et 8.1.a de son rapport, selon laquelle la mesure en cause ne constitue pas une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes. Ayant confirmé la conclusion du Groupe spécial, nous ne disposons d'aucun fondement juridique pour nous prononcer sur la demande des plaignants visant à ce que l'analyse juridique soit complétée en ce qui concerne leurs allégations au titre de l'article XIX du GATT de 1994 et des articles 2:1, 3:1, 4:1, 4:2 a), 4:2 b), 4:2 c), 12:2 et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes.

6.3 Question de savoir si le mandat du Groupe spécial inclut une allégation au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 concernant le droit spécifique en tant que mesure autonome

6.9. Nous estimons que la description et la présentation du droit spécifique en tant que "mesure en cause" dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial du Taipei chinois et du Viet Nam indiquent clairement qu'il s'agit d'une mesure dont il est allégué qu'elle cause le manquement à une obligation énoncée dans un accord visé. Nous notons en outre que le libellé utilisé dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial établit explicitement un lien entre la mesure pertinente, c'est-à-dire le droit spécifique, et l'obligation de traitement NPF prévue à l'article I:1 du GATT de 1994 en liant explicitement l'application discriminatoire de ce droit à la prescription de fond exigeant que tout avantage accordé à un produit soit, immédiatement et sans condition, étendu aux produits similaires originaires de tous les Membres de l'OMC. Á notre avis, le libellé additionnel, dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial, qui a le caractère d'un contexte factuel ou d'un argument juridique concernant la qualification de la mesure, ne restreint pas les allégations formulées au titre de l'article I:1 du GATT de 1994. Nous constatons en outre que les communications des plaignants au Groupe spécial confirment que leurs allégations d'incompatibilité avec l'article I:1 du GATT de 1994 englobent la discrimination alléguée entre les pays exemptés de l'application du droit spécifique et les pays auxquels cette exemption ne s'applique pas (y compris les plaignants eux-mêmes). Compte tenu de ce qui précède, les formulations utilisées dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial en l'espèce sont à notre avis suffisantes pour énoncer une allégation concernant le droit spécifique en tant que mesure autonome (c'est-à-dire en tant que mesure autre que de sauvegarde).

6.10. En conséquence, nous constatons que le Groupe spécial n'a pas fait erreur en concluant que les plaignants avaient dûment formulé une allégation au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 concernant le droit spécifique en tant que mesure autonome. Comme le Groupe spécial n'a pas fait erreur en indiquant que la question relevait de son mandat, et étant donné que l'Indonésie ne conteste pas pour d'autres raisons l'analyse ou les constatations de fond du Groupe spécial au titre de l'article I:1 du GATT de 1994, nous confirmons la constatation formulée par le Groupe spécial aux paragraphes 7.44 et 8.1.b de son rapport, selon laquelle l'application du droit spécifique aux importations de galvalume originaire de tous les pays sauf les 120 énumérés dans le Règlement n° 137 est incompatible avec l'obligation qu'a l'Indonésie d'accorder le traitement NPF au titre de l'article I:1 du GATT de 1994.

6.4 Recommandation

6.11. L'Organe d'appel recommande que l'ORD demande à l'Indonésie de rendre sa mesure, dont il a été constaté dans le présent rapport, et dans le rapport du Groupe spécial modifié par le présent rapport, qu'elle était incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994, conforme à ses obligations au titre de cet accord.

Texte original signé à Genève le 10 juillet 2018 par:

Hong Zhao
Président

Shree Baboo Chekitan Servansing
Membre

Peter Van den Bossche
Membre