

**ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE**

WT/DS177/AB/R
WT/DS178/AB/R
1^{er} mai 2001
(01-2194)

Original: anglais

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

AB-2001-1

Rapport de l'Organe d'appel

V.	Branche de production nationale	34
VI.	Menace de dommage grave.....	41
A.	<i>Critère d'examen</i>	41
B.	<i>Détermination de l'existence d'une "menace de dommage grave"</i>	48
1.	Contexte	48
2.	Sens de l'expression "menace de dommage grave"	50
3.	Évaluation des facteurs pertinents au titre de l'article 4:2 a) de l' <i>Accord sur les sauvegardes</i>	52
4.	Examen par le Groupe spécial de la détermination de l'existence d'une "menace de dommage grave" établie par l'ITC.....	57
VII.	Lien de causalité.....	65
VIII.	Économie jurisprudentielle	76
IX.	Appels conditionnels	79
X.	Constatations et conclusions	80

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE
ORGANE D'APPEL

États-Unis – Mesures de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie

États-Unis, *appelant/intimé*
Australie, *appelant/intimé*
Nouvelle-Zélande, *appelant/intimé*

Communautés européennes, *participant tiers*

AB-2001-1

Présents:

Ehlermann, Président de la section
Bacchus, membre
Ganesan, membre

I. Introduction

1. Les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande font appel de certaines questions de droit et d'interprétations du droit figurant dans le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Mesures de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie* (le "rapport du Groupe spécial").¹ Le Groupe spécial a été établi pour examiner les plaintes de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande au sujet d'une mesure de sauvegarde définitive imposée par les États-Unis à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée.²

2. Le 7 octobre 1998, la Commission du commerce international des États-Unis ("ITC") a ouvert une enquête en matière de sauvegardes concernant les importations de viande d'agneau.³ En vertu d'une Proclamation émanant du Président des États-Unis et datée du 7 juillet 1999, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde définitive, sous la forme d'un contingent tarifaire, à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée, avec effet au 22 juillet 1999.⁴ Les aspects factuels de ce différend sont exposés plus en détail dans le rapport du Groupe spécial.⁵

3. Le Groupe spécial a examiné les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande selon lesquelles, en imposant la mesure de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau, les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec les articles I^{er}, II et XIX de l'*Accord général sur les tarifs*

douaniers et le commerce de 1994 (le "GATT de 1994") et avec les articles 2, 3, 4, 5, 8, 11 et 12 de l'*Accord sur les sauvegardes*.⁶

4. Dans son rapport, qui a été distribué aux Membres de l'Organisation mondiale du commerce ("OMC") le 21 décembre 2000, le Groupe spécial a conclu ce qui suit:

- a) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 en ne démontrant pas en fait les États-Unis ont agi d'une manière incompatible ave

de causalité requis entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave, en ce sens que la détermination n'a pas établi que l'accroissement des importations était en lui-même une cause nécessaire et suffisante de la menace de dommage grave et en ce sens que la détermination n'a pas permis de s'assurer que la menace de dommage grave causée par d'"autres facteurs" n'était pas imputée à l'accroissement des importations;

g) en raison des violations susmentionnées de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis ont également agi d'une manière incompatible avec l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.⁷

5. Étant donné qu'il a été d'avis qu'il avait examiné les allégations et questions qu'il estimait nécessaires afin de permettre à l'Organe de règlement des différends ("ORD") de formuler des recommandations et statuer d'une manière suffisamment précise pour que le différend soit résolu efficacement, le Groupe spécial a appliqué le principe d'"économie jurisprudentielle" et a refusé de se prononcer sur les allégations formulées au titre des articles I^{er} et II du GATT de 1994 et des articles 2:2, 3:1, 5:1, 8, 11 et 12 de l'*Accord sur les sauvegardes*.⁸

6. Le Groupe spécial a recommandé que l'ORD demande aux États-Unis de mettre leur mesure de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau en conformité avec leurs obligations au titre de l'*Accord sur les sauvegardes* et du GATT de 1994.⁹

7. Le 31 janvier 2001, les États-Unis ont notifié à l'ORD 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, conformément au paragraphe 4 de l'article 16 du *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* (le "Mémoire d'accord"), et ils ont déposé une déclaration d'appel conformément à la règle 20 des *Procédures de travail pour l'examen en appel* (les "Procédures de travail"). Le 12 février 2001, ils ont déposé leur communication en tant qu'appelant.¹⁰ Le 15 février 2001, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont chacune déposé une autre communication en tant qu'appelant.¹¹ Le 26 février 2001, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis ont chacun déposé une communication en tant qu'intimé.¹² Le

⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.1.

⁸ *Ibid.*, paragraphe 7.280.

⁹ *Ibid.* paragraphe 7.280.

même jour, les Communautés européennes ont déposé une communication en tant que participant tiers.¹³

8. Le 26 février 2001, l'Organe d'appel a reçu du Canada et du Japon des lettres lui faisant savoir qu'ils ne déposeraient pas de communications écrites dans le présent appel.¹⁴ Le Canada a déclaré qu'il "se réserv[ait] le droit d'intervenir, le cas échéant, au cours de l'audience" et le Japon a indiqué qu'il souhaitait "se réserver le droit de présenter ses vues lors de l'audience". Le 6 mars 2001, le secrétariat de l'Organe d'appel a répondu au Canada et au Japon que la section connaissant du présent appel souhaitait avoir des éclaircissements quant au point de savoir si le Canada et le Japon voulaient assister à l'audience simplement en tant qu'"observateurs passifs" ou participer activement à l'audience. Par leurs lettres datées du 9 mars 2001, le Canada a déclaré qu'il souhaitait assister à l'audience en tant qu'"observateur passif" et le Japon qu'il "aimerait entendre les arguments avancés par les parties au différend, et intervenir en cas de besoin et [lorsque] l'Organe d'appel lui en donnerait la possibilité".

9. Le 9 mars 2001, le secrétariat de l'Organe d'appel a informé les participants et les participants tiers que la section connaissant du présent appel était "disposée à autoriser le Canada et le Japon à assister à l'audience en tant qu'observateurs passifs, si aucun des participants ou des participants tiers n'y élevait d'objection". Aucune objection de ce genre n'a été reçue. Le 14 mars 2001, la section connaissant du présent appel a informé le Canada, le Japon, les participants et les Communautés européennes que le Canada et le Japon seraient autorisés à assister à l'audience en tant qu'observateurs passifs, c'est-à-dire à entendre les déclarations orales de l'Australie, des Communautés européennes, de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis ainsi que les réponses qu'ils fourniraient aux questions qui leur seraient posées.

10. L'audience d'appel a eu lieu les 22 et 23 mars 2001. Les participants et les Communautés européennes, en tant que participant tiers, ont présenté des arguments oralement et répondu aux questions qui leur ont été posées par les membres de la section connaissant de l'appel.

¹³ Conformément à la règle 24 des *Procédures de travail*.

¹⁴ Le Canada et le Japon ont réservé leurs droits de participer en qualité de tierces parties aux travaux du Groupe spécial; rapport du Groupe spécial, paragraphe 1.10.

II. Arguments des participants et du participant tiers

A. Allégations d'erreur formulées par les États-Unis – Appelant

1. Évolution imprévue des circonstances

11. Les États-Unis font appel de la constatation du Groupe spécial selon laquelle ils ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 en ce qui concerne la question de l'"évolution imprévue des circonstances". À leur avis, le Groupe spécial a fait erreur en donnant du texte de l'article XIX une lecture qui inclut des termes qui n'y figurent pas, annulant ainsi la distinction entre les "conditions" requises pour appliquer une mesure de sauvegarde et les "circonstances" dont l'existence doit être démontrée en fait pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée, d'une manière qui est incompatible avec les rapports de l'Organe d'appel dans les affaires *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures* ("*Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*")¹⁵ et *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers* ("*Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*").¹⁶

12. Les États-Unis soulignent le fait que, selon le Groupe spécial, ils ont contrevenu à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 parce que le rapport publié de l'ITC (le "rapport de l'ITC") ne comportait pas une "conclusion" démontrant l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. Toutefois, l'article XIX:1 a) ne contient ni le terme "conclusion" ni aucune indication quant à la manière dont un Membre devrait aborder la question de l'évolution imprévue des circonstances. C'était à partir d'une interprétation erronée de l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*, qui, à son avis, était un contexte pertinent pour interpréter l'article XIX du GATT de 1994 que le Groupe spécial a déduit qu'il fallait que soit fournie une "conclusion". Or, si le "contexte" d'une disposition peut aider à comprendre le sens d'un terme, un tel "contexte" ne peut pas servir de base pour *reprendre* une obligation découlant d'une disposition d'un accord dans une autre disposition d'un accord différent ou *interpréter* cette dernière comme si elle comportait cette obligation. De plus, même comme contexte, l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* ne corrobore pas la conclusion du Groupe spécial, étant donné que le champ des obligations qui incombent aux autorités compétentes de procéder à une enquête sur les "points pertinents" et d'arriver à des "conclusions motivées" conformément à cet article est limité par le champ de l'enquête qui doit être menée dans le cadre de l'*Accord sur les sauvegardes*. Ni l'article 2:1, ni l'article 4:2 ni aucune autre disposition de l'*Accord* ne donnent à entendre que, en sus des prescriptions qui y sont énoncées, les autorités compétentes doivent

¹⁵ Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS121/AB/R, adopté le 12 janvier 2000.

¹⁶ Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS98/AB/R, adopté le 12 janvier 2000.

également mener une enquête et arriver à une "conclusion motivée" sur la question de l'évolution imprévue des circonstances. Les États-Unis soulignent qu'une telle obligation élèverait l'"évolution imprévue des circonstances" au rang de "condition" s'ajoutant à celles qui sont explicitement énoncées à l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

13. De l'avis des États-Unis, le rôle d'un groupe spécial est de voir si le Membre qui prend la mesure de sauvegarde a démontré en fait l'existence d'une évolution imprévue des circonstances, et non si les autorités compétentes ont présenté ces faits dans leur rapport, en tant que constatation distincte, "conclusion motivée", ou sous n'importe quelle autre forme. Les États-Unis invoquent la pratique des parties contractantes dans le cadre du GATT de 1947 et l'historique de la négociation de l'*Accord sur les sauvegardes* pour étayer leur position et ils considèrent que le rapport du Groupe de travail dans l'affaire *Chapeaux de feutre* laisse entendre que des changements spécifiques des conditions du marché qui entraînent une poussée dommageable des importations ne sont normalement pas "prévus" par les négociateurs au moment de l'octroi des concessions tarifaires.¹⁷ Ils ajoutent que, dans la mesure où le dossier factuel en l'espèce est clair et incontesté, le rapport de l'ITC a démontré en fait l'existence d'une évolution imprévue des circonstances.

2. Branche de production nationale

14. Les États-Unis font valoir que le Groupe spécial a fait erreur en constatant que la définition de la branche de production nationale donnée par les États-Unis, qui incluait les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants ainsi que les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau, était incompatible avec l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*. À leur avis, lorsqu'il y a à la fois une chaîne continue de production et une concordance d'intérêts économiques entre divers segments qui contribuent à la production d'un produit fini, le terme "producteur" figurant à l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* peut être interprété à bon droit comme incluant les producteurs qui contribuent principalement à la valeur du produit fini. À cet égard, les États-Unis font observer que la plupart des moutons et des agneaux sont des animaux de boucherie élevés surtout pour la production de viande et que la valeur ajoutée par les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants représente environ 88 pour cent du prix de gros de la viande d'agneau aux États-Unis. Une définition de la "branche de production nationale" qui exclurait les éleveurs et les engraisseurs serait, par conséquent, artificielle et viderait de son sens la détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une

¹⁷ Rapport du Groupe de travail d'intersession chargé d'examiner la réclamation de la Tchécoslovaquie concernant un retrait de concession effectué par les États-Unis, WT/DS177/AB/R/269.251.4CniTgu

menace de dommage grave. Pour étayer leurs arguments, les États-Unis s'appuient sur l'expression "ensemble des producteurs" figurant dans la définition donnée à l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* et considèrent que cette expression laisse aux autorités compétentes nationales une certaine flexibilité pour définir la "branche de production nationale" en fonction des faits et des circonstances de chaque cas d'espèce.

15. Les États-Unis laissent entendre que le terme "producteur" doit être interprété en fonction de la manière dont les autorités compétentes procéderont à leur analyse du dommage. L'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* fait obligation aux autorités compétentes d'évaluer "tous les facteurs pertinents" qui influent sur la situation de la branche de production. Une autorité est donc tenue d'analyser tous les aspects de la branche de production, qui, dans certaines branches de production, peuvent inclure des facteurs affectant le produit à l'état brut. Limiter la définition du terme "producteur" aux seuls transformateurs qui contribuent pour une part très limitée à la valeur ajoutée au stade final d'une chaîne continue de production créerait une "branche de production nationale" artificielle et restreindrait indûment l'analyse du dommage. Eu égard aux faits en l'espèce, limiter la branche de production nationale aux seuls dépeceurs et conditionneurs aurait exigé que l'ITC n'examine que la partie de la production qui contribue pour environ 12 pour cent à la valeur du produit similaire et ne tienne pas compte des effets des importations de viande d'agneau sur les producteurs dont les intérêts économiques étaient étroitement liés à ceux des dépeceurs et des conditionneurs et dont il était probable que la santé financière était affectée de façon similaire par les importations de viande d'agneau.

16. Les États-Unis font valoir que, dans ses constatations sur ce point, le Groupe spécial s'est appuyé sur des rapports de groupes spéciaux établis dans le cadre du GATT de 1947 qui ne sont pas applicables à la présente affaire et a conclu à tort que l'approche qu'ils ont suivie permettrait aux autorités compétentes d'élaborer une définition de la branche de production nationale qui serait indûment "extensible". En fait, l'ITC a défini des principes qui limitent de manière effective l'inclusion de producteurs particuliers dans la définition de la branche de production nationale et, en appliquant son double critère, elle n'a que rarement inclus à la fois les transformateurs et les éleveurs dans la même branche de production nationale. Enfin, les États-Unis soutiennent que la détermination du Groupe spécial selon laquelle ils ont contrevenu à l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* était fondée sur sa constatation erronée selon laquelle ils avaient contrevenu à l'article 4 de l'*Accord sur les sauvegardes* et devrait, pour cette raison, être infirmée.

3. Menace de dommage grave

17. Les États-Unis demandent à l'Organe d'appel d'infirmier la constatation du Groupe spécial selon laquelle la collecte de données à laquelle l'ITC a procédé était incompatible avec l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*. Ils affirment que, devant le Groupe spécial, l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas établi *prima facie* que la collecte de données par l'ITC était incompatible avec l'article 4:1 c), car elles n'ont pas formulé une telle allégation et n'ont pas fourni d'éléments de preuve ni avancé d'arguments à l'appui d'une telle allégation. Les États-Unis soulignent également qu'aucun des participants à la procédure engagée devant l'ITC n'a fait valoir que les données étaient faussées ou qu'elles donnaient une idée inexacte de la situation des éleveurs.

18. Les États-Unis soutiennent que, outre qu'il a fondé sa constatation sur une allégation qu'aucun des plaignants n'a formulée, le Groupe spécial a interprété de façon erronée les dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes* applicables à l'évaluation par les autorités compétentes des données rassemblées au cours d'une enquête en matière de sauvegardes. Ni l'article 4:1 c) ni aucune autre disposition de l'Accord n'impose une norme de "représentativité" aux autorités compétentes qui mènent des enquêtes en matière de sauvegardes. Les États-Unis ajoutent que l'ITC a agi d'une manière compatible avec les dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes* qui sont pertinentes s'agissant de la question de la collecte de données, à savoir, l'article 4:2 a) et 4:2 b) qui fait simplement obligation aux autorités compétentes d'évaluer tous les facteurs de "nature objective et quantifiable" qui "influent" sur la situation de la branche de production et de déterminer l'existence du lien de causalité sur la base d'"éléments de preuve objectifs". Enfin, ils soutiennent que la constatation du Groupe spécial concernant l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* était fondée sur sa constatation erronée selon laquelle ils avaient violé l'article 4 de l'*Accord sur les sauvegardes* et devrait, pour cette raison, être infirmée.

4. Lien de causalité

19. Les États-Unis estiment que le Groupe spécial a fait erreur en constatant que l'analyse du lien de causalité faite par l'ITC était contraire à l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*. L'analyse du Groupe spécial était, et celui-ci l'a reconnu, quasiment identique à l'approche adoptée par le Groupe spécial dans l'affaire *États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de gluten de froment en provenance des Communautés européennes* ("*États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*")¹⁸, qui a été infirmée par l'Organe d'appel. Le Groupe spécial a constaté que l'ITC n'avait pas agi d'une manière compatible avec l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* parce

¹⁸ Rapport du Groupe spécial, WT/DS166/R, adopté le 19 janvier 2001, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS166/AB/R.

qu'elle n'avait pas démontré: i) que l'accroissement des importations de viande d'agneau était en lui-même une cause "nécessaire et suffisante" de dommage grave pour la branche de production de viande d'agneau des États-Unis; et ii) qu'il constituait à lui seul un degré de dommage qui atteignait le seuil de "gravité" requis conformément à l'article 4:2 a) et 4:2 b). Dans l'affaire *États-Unis - Sauvegardes concernant le gluten de froment*, l'Organe d'appel a infirmé la constatation du groupe spécial "selon laquelle l'accroissement des importations "à lui seul", "en lui-même et à lui seul" ou "par lui-même" doit pouvoir causer un dommage qui est "grave"¹⁹. L'Organe d'appel a estimé que l'article 4:2 b) ne donnait pas à penser que l'accroissement des importations devait être la seule et unique cause du dommage grave, ou que d'"autres facteurs" causant le dommage devaient être exclus de la détermination de l'existence d'un dommage grave. Ce raisonnement vaut aussi bien en l'espèce et, selon les États-Unis, démontre que le Groupe spécial s'est trompé dans son approche.

20. Les États-Unis sont d'avis que les constatations de fait formulées par le Groupe spécial ne sont pas suffisantes pour permettre à l'Organe d'appel d'achever l'analyse et de déterminer si l'ITC a dûment appliqué le critère de causalité prescrit par l'*Accord sur les sauvegardes*. En particulier, le Groupe spécial n'a pas formulé les constatations de fait nécessaires pour déterminer si les plaignants avaient démontré que l'ITC n'avait pas mis en évidence un rapport réel et substantiel de cause à effet entre les importations de viande d'agneau et le dommage grave. Au cas où l'Organe d'appel ne serait pas de cet avis, les États-Unis affirment que l'ITC a satisfait aux prescriptions mentionnées par l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*. L'ITC a tout d'abord démontré que l'accroissement des importations de viande d'agneau était une cause importante de menace de dommage grave pour la branche de production nationale de viande d'agneau. Pour déterminer que les importations étaient une cause de la menace de dommage grave qui n'était pas moins importante que toute autre cause, l'ITC a analysé tous les autres facteurs pertinents. Ce faisant, elle s'est assurée que le dommage résultant d'autres causes n'était pas imputé aux importations et que les éléments de preuve sur la base desquels elle avait établi un lien de causalité avec l'accroissement des importations mettaient en évidence un lien réel et substantiel de causalité. Les États-Unis ajoutent que l'autre constatation du Groupe spécial au titre de l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* était fondée sur sa constatation erronée selon laquelle ils avaient violé l'article 4 de l'*Accord sur les sauvegardes* et devrait, pour cette raison, être infirmée.

¹⁹ Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS166/AB/R, adopté le 19 janvier 2001, paragraphe 79.

B. *Arguments de l'Australie – Intimé*

1. Évolution imprévue des circonstances

21.

"analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés". Par contre, l'Australie considère que, afin de satisfaire à la prescription concernant l'"évolution imprévue des circonstances", les autorités compétentes ont seulement besoin d'examiner l'existence d'une évolution imprévue des circonstances sur la base des éléments de preuve factuels qui sont en leur possession au moment de l'enquête, d'arriver à une conclusion fondée sur ces éléments de preuve qui démontre en fait l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" et de présenter cette conclusion, d'une manière ou d'une autre, dans le rapport publié.

2. Branche de production nationale

24. L'Australie demande à l'Organe d'appel de confirmer la constatation du Groupe spécial selon laquelle l'inclusion par l'ITC des éleveurs et des engraisseurs d'agneaux vivants dans la définition des producteurs de viande d'agneau était incompatible avec l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*. L'approche adoptée par les États-Unis pour définir la branche de production nationale n'est pas corroborée par l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*, interprété dans son contexte et à la lumière de son objet et de son but, ni par des décisions antérieures de groupes spéciaux.

25. L'Australie estime que le sens de l'expression "producteur d'un produit similaire" est clair. Les producteurs *d'un article* sont simplement ceux qui fabriquent *cet* article. Le terme "ensemble" qui figure à l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* fait référence au champ de l'enquête qui doit être menée *une fois que la branche de production nationale a été identifiée*, mais ne s'étend pas à la question de la manière dont doit être défini le champ de la branche de production nationale. Accepter le critère des États-Unis reviendrait à laisser aux Membres importateurs toute latitude pour choisir "jusqu'à quel stade en amont et/ou en aval [de] la chaîne de production d'un produit final "similaire" donné" ils pouvaient aller pour définir la "branche de production nationale".²⁰ L'Australie ajoute que même si des critères tels que l'intégration verticale, des chaînes continues de production, une interdépendance économique ou une concordance substantielle d'intérêts économiques étaient pertinents, le Groupe spécial a formulé des constatations de fait qui faisaient apparaître que ces critères n'entraient pas en ligne de compte dans le cas de la branche de production de viande d'agneau des États-Unis.

²⁰ Communication de l'Australie en tant qu'intimé, paragraphe 111.

3. Menace de dommage grave

26. L'Australie demande à l'Organe d'appel de confirmer la constatation du Groupe spécial quant au degré de suffisance des données. Les États-Unis cherchent à faire de cette question une question de *collecte* de données, mais la constatation du Groupe spécial a trait à la *représentativité* des données et non à la collecte de celles-ci. L'Australie estime que le Groupe spécial a conclu à juste titre que les données utilisées par l'ITC pour établir sa détermination n'étaient pas suffisamment représentatives des "[producteurs] dont les productions additionnées ... constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits", au sens de l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*, et que la détermination de l'ITC était, par conséquent, incompatible avec l'article 2:1 de l'Accord.

27. Devant le Groupe spécial, l'Australie a allégué que la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis était contraire à l'article 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes* et, par conséquent, était également contraire à l'article 2:1 dudit accord. L'insuffisance des données a été relevée dans sa communication, a également été reconnue dans le rapport de l'ITC et il en a été fait état dans le rapport du Groupe spécial. L'Australie a ainsi bien établi *prima facie* que les données sur lesquelles l'ITC s'était appuyée n'étaient pas suffisamment représentatives de la branche de production nationale.

28. Contrairement à l'assertion des États-Unis selon laquelle l'*Accord sur les sauvegardes* exige seulement que les facteurs évalués soient "objectif[s] et quantifiable[s]" et qu'ils influent sur la situation de la branche de production, l'Australie souscrit au raisonnement du Groupe spécial selon lequel l'article 4:1 c) exige implicitement que les données d'échantillon utilisées soient suffisamment représentatives de l'ensemble des producteurs. Le fait que les États-Unis n'ont pas pris en considération des données suffisamment représentatives signifie que la situation de la "branche de production nationale" n'a pas été dûment évaluée. En outre, même si l'Organe d'appel infirme la constatation du Groupe spécial au titre de l'article 4:1 c), et même en acceptant le critère suggéré par les États-Unis, l'Australie estime que le fait de s'appuyer sur des données qui ne sont statistiquement pas valables ou qui sont incomplètes ou inexistantes, comme l'ITC l'a fait, ne saurait être objectif ni influencer de manière significative sur les facteurs qui doivent être évalués conformément à l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*. L'Australie considère donc que l'ITC n'a pas dûment évalué les facteurs pertinents comme l'exige cette disposition.

4. Lien de causalité

29. L'Australie soutient que le Groupe spécial a constaté à juste titre que l'analyse du lien de causalité faite par l'ITC n'était pas conforme à l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* et que les constatations du Groupe spécial sont compatibles avec le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*. Le fait qu'il doive y avoir un "rapport réel et substantiel" de cause à effet entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave implique plus qu'une simple contribution à une menace de dommage grave. Le critère de "cause nécessaire et suffisante" retenu par le Groupe spécial vise à énoncer une telle norme, même si les importations ne doivent pas nécessairement causer *en elles-mêmes* une menace de dommage grave. L'Australie souligne que le Groupe spécial a pris soin de faire la distinction entre son critère de "nécessaire et suffisante" et un critère de "seule et unique cause".

30. L'Australie estime que, en tout état de cause, les is118s-0.19aure la distinction ena cl'analyse du liengrave

l'article XIX doivent être lus conjointement. L'article 11:1 a) de l'*Accord sur les* sauvegardes exige que l'article XIX soit appliqué en conformité avec les dispositions dudit accord. L'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* exige clairement que soient fournies des "conclusions motivées" sur "tous les points de fait et de droit pertinents". L'Organe d'appel a estimé qu'une "évolution imprévue" était "des circonstances dont l'existence [devait] effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée". Par conséquent, soutient la Nouvelle

d'agneau. Comme l'ITC ne l'a pas fait, le Groupe spécial a estimé à juste titre que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'*Accord sur les sauvegardes*. La Nouvelle-Zélande ajoute que l'expression "l'ensemble" qui figure à l'article 4:1 c) évoque une condition quantitative pour l'application d'une mesure de sauvegarde et ne justifie pas que l'on étende le champ de la branche de production nationale au-delà de ceux qui produisent le produit similaire.

34. La Nouvelle-Zélande fait en outre observer ce qui suit: i) le degré d'intégration verticale en l'espèce demeure très contesté et, en tout état de cause, comme le Groupe spécial l'a souligné, une mesure de sauvegarde qui aide les producteurs d'un produit fini bénéficie également aux producteurs en amont; ii) les États-Unis ne sont pas en mesure d'opposer des arguments à la préoccupation du Groupe spécial quant au caractère extensible de l'approche adoptée par l'ITC et, de surcroît, les éléments de preuve qui attestent de la façon dont l'ITC a appliqué ses principes dans le passé ne présentent aucun intérêt pour la question de la compatibilité avec l'*Accord sur les sauvegardes*; et iii) contrairement aux allégations des États-Unis, les affaires portées devant le GATT évoquées par le Groupe spécial corroborent très largement l'approche du Groupe spécial.

3. Menace de dommage grave

35. La Nouvelle-Zélande demande que l'Organe d'appel confirme la constatation du Groupe spécial selon laquelle les données utilisées comme base pour la détermination de l'ITC n'étaient pas suffisamment représentatives au sens de l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* et que, en conséquence, les États-Unis ont contrevenu à l'article 2:1 de cet accord. Contrairement à ce que les États-Unis laissent entendre, le Groupe spécial n'a pas constaté que la *collecte de données* à laquelle les États-Unis ont procédé était incompatible avec l'article 4:1 c). Le Groupe spécial a plus exactement constaté que les données sur lesquelles l'ITC s'était appuyée pour établir sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave n'étaient pas suffisamment représentatives des "[producteurs] dont les productions additionnées... constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits" au sens de l'article 4:1 c), et, par conséquent, la constatation de l'existence d'une menace de dommage grave formulée par l'ITC était incompatible avec l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

36. La Nouvelle-Zélande rappelle que, devant le Groupe spécial, elle a allégué que la mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis contrevenait à l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* en raison des lacunes que comportait l'enquête en matière de sauvegardes menée par l'ITC, y compris l'insuffisance des données sur lesquelles l'ITC s'était appuyée pour établir sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave. Les renseignements fournis par la Nouvelle-Zélande

dans sa première communication au Groupe spécial établissaient clairement des éléments *prima facie* à l'appui de son allégation à cet égard.

37.

WT/DS177/AB/R
WT/DS178/AB/R

importée pourrait être qualifiée d'"évolution imprévue des circonstances" au sens de cette disposition. La constatation du Groupe spécial était fondée sur une interprétation erronée du rapport du Groupe de travail dans l'affaire *Chapeaux de feutre*. Ce rapport ne corrobore nullement la conclusion selon laquelle un simple changement dans la structure des importations, en lui-même et à lui seul, peut constituer une "évolution imprévue des circonstances". Étant donné que les changements concernant la gamme de produits et/ou la taille des découpes de viande d'agneau importée sont les seuls facteurs dont les États-Unis font valoir qu'ils constituent une "évolution imprévue des circonstances", l'Australie demande à l'Organe d'appel de constater que les États-Unis n'ont pas démontré en fait l'existence d'une évolution imprévue des circonstances, comme l'exige l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.

2. Menace de dommage grave

a) Critère d'examen

42. L'Australie fait appel de l'interprétation et de l'application par le Groupe spécial du critère d'examen. Elle allègue que le Groupe spécial s'est trompé dans son interprétation et son application de l'article 11 du Mémoire d'accord et a observé une déférence inappropriée à l'égard de l'ITC. L'Australie estime que, en interprétant son critère d'examen, le Groupe spécial a considéré à tort qu'il suffisait que les constatations et conclusions nécessaires puissent être *discernées* dans l'ensemble du rapport de l'ITC examiné à la lumière des arguments que les États-Unis lui avaient présentés. Elle ajoute que, étant donné que le Groupe spécial a indiqué qu'il procéderait "en prenant, tels quels, pour les besoins de l'argumentation, les données et le raisonnement figurant dans le rapport de l'ITC"²¹, un certain nombre d'assertions formulées par les États-Unis au sujet des éléments de preuve et des conclusions qui en étaient tirés n'ont pas été vérifiées dans le cadre de l'"évaluation objective" à laquelle les groupes spéciaux sont tenus de procéder conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord. L'Australie estime que cela a conduit le Groupe spécial à tirer des déductions favorables des lacunes que comportaient les données sur la base des assertions formulées par les États-Unis, alors qu'il aurait dû procéder à une évaluation objective pour voir si le rapport de l'ITC contenait une explication adéquate de la façon dont les faits étayaient la détermination par l'ITC de l'existence d'une "menace de dommage grave". Elle fait valoir que le critère d'examen énoncé par le Groupe spécial au paragraphe 7.141 permettrait aux autorités compétentes de ne pas avoir à évaluer tous les facteurs pertinents conformément à l'article 4:1 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* en déclarant simplement qu'il serait difficile d'obtenir des données pertinentes. Enfin, ainsi qu'il est exposé plus en détail

²¹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.138.

3. Appels conditionnels

45. L'Australie demande à l'Organe d'appel, au cas où il infirmerait l'une quelconque des conclusions auxquelles le Groupe spécial est arrivé en se fondant sur les arguments avancés par les États-Unis, d'achever l'analyse pour laquelle il a appliqué le principe d'économie jurisprudentielle; cette demande est précisément liée à ses allégations au titre des articles 2:2, 3:1, 5:1, 8:1, 11:1 a) et 12:3 de l'

b) Évaluation des facteurs pertinents

47. La Nouvelle-Zélande allègue que le Groupe spécial s'est trompé dans son interprétation et son application du critère juridique pertinent pour déterminer l'existence d'une "menace de dommage grave" et, par conséquent, a conclu à tort que l'approche analytique adoptée par l'ITC pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave et pour évaluer tous les facteurs pertinents n'était pas incompatible avec l'*Accord sur les sauvegardes*. Elle demande à l'Organe d'appel d'infirmes les conclusions du Groupe spécial sur ces points.

48. La Nouvelle-Zélande estime que le Groupe spécial a fait erreur, tout d'abord, en s'appuyant uniquement sur des données concernant le passé récent. Pour prévoir de manière fiable ce qui va se passer à l'avenir, des données concernant le passé récent, encore qu'importantes, ne peuvent être examinées isolément, en particulier dès lors que des renseignements se rapportant à une période antérieure font partie de l'enquête menée par les autorités compétentes et présentent de l'intérêt pour la détermination de la question de savoir si l'accroissement des importations a menacé de causer un dommage grave. En permettant que l'ITC ne tienne pas compte de certaines données depuis le début de la période visée par l'enquête, le Groupe spécial a exclu des éléments de preuve qui ont peut-être influé sur la situation de la branche de production nationale, contrairement à ce que prévoit l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*. De plus, estime la Nouvelle-Zélande en présumant simplement, sans plus ample analyse, que l'avenir sera à l'image du passé récent, le Groupe spécial a permis que l'ITC fonde sa détermination de l'existence d'une menace sur des "conjectures", ce qui est contraire à l'article 4:1 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*.

49. La Nouvelle-Zélande fait valoir que le Groupe spécial a également fait erreur en constatant l'existence d'une menace de dommage grave en se basant sur des données relatives à la période antérieure à l'enquête. Elle demande à l'Organe d'appel d'infirmes les conclusions du Groupe spécial sur ces points.

accru "peut suffire"²³ pour menacer de causer un dommage grave et à sa déclaration selon laquelle il peut y avoir menace de dommage grave "même si la majorité des entreprises de la branche de production concernée n'est pas confrontée à une baisse de rentabilité".²⁴ Ces déclarations démontrent que le Groupe spécial a été trop laxiste dans son application du critère pour évaluer une menace de dégradation générale notable. La Nouvelle-Zélande conteste aussi l'évaluation par le Groupe spécial de la condition selon laquelle il doit y avoir "imminence évidente" d'un dommage grave, étant donné que le Groupe spécial, tout comme l'ITC, n'a pas exigé qu'il soit démontré qu'il fallait d'urgence une mesure de sauvegarde.

2. Économie jurisprudentielle

51. La Nouvelle-Zélande fait appel de l'application par le Groupe spécial du principe d'économie jurisprudentielle à son allégation au titre de l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Les décisions du Groupe spécial ont uniquement trait à l'*enquête* en matière de sauvegardes, et non à la *mesure* de sauvegarde. Une autre décision concernant la mesure de sauvegarde proprement dite est nécessaire pour assurer une solution positive du présent différend. La Nouvelle-Zélande rappelle que la mesure appliquée par les États-Unis était différente de celle que l'ITC avait recommandée et elle fait valoir que cette mesure est incompatible avec l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* parce qu'elle est plus restrictive pour le commerce que l'autre mesure proposée par l'ITC et parce qu'elle n'est pas nécessaire pour faciliter l'ajustement de la branche de production de viande d'agneau des États-Unis.

3. Appels conditionnels

52. Au cas où l'Organe d'appel formulerait une constatation allant à l'encontre de la Nouvelle-Zélande sur des questions ayant trait à l'enquête en matière de sauvegardes menée par l'ITC, la Nouvelle-Zélande demande que l'Organe d'appel achève l'analyse concernant ses allégations au titre des articles 2:2, 3:1 et 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* ainsi que des articles I^{er} et II du GATT de 1994, que le Groupe spécial n'a pas examinées pour des raisons d'économie jurisprudentielle.

²³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.187.

²⁴ *Ibid.*, paragraphe 7.188.

F. *Arguments des États-Unis - Appellant*

1. Évolution imprévue des circonstances

53. Les États-Unis demandent à l'Organe d'appel de rejeter l'appel de l'Australie concernant l'"évolution imprévue des circonstances". Dans son appel, l'Australie paraît considérer que, dans son rapport sur l'affaire *Chapeaux de feutre*, le Groupe de travail établit *en fait* qu'un changement dans la structure des importations ne peut *jamais* constituer une évolution imprévue des circonstances. Il n'y a cependant aucune raison de donner du texte de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 une lecture qui inclut une telle limitation. Les États-Unis contestent également l'argument de l'Australie selon lequel ils n'ont pas démontré en fait l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. En tant que plaignante, c'était à l'Australie qu'incombait la charge de démontrer que les changements des conditions du marché dont l'ITC a fait état dans son rapport n'étaient pas une évolution "imprévue" des circonstances, et elle ne l'avait pas fait. Les États-Unis estiment que, dans la mesure où il est clair et incontesté, le dossier factuel en l'espèce démontre en fait l'existence d'une évolution imprévue des circonstances.

2. Menace de dommage grave

a) Critère d'examen

54. Les États-Unis demandent à l'Organe d'appel de rejeter l'appel de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord en ce qui concerne le critère d'examen. L'Organe d'appel a bien précisé qu'un appellant qui cherche à se prévaloir de l'article 11 doit sur TwaB/R ~~XIX:1 a) du GATT de 1994~~ ~~de l'article 11 du Mémoire d'accord~~ d'acco6228le

dommage grave. Les États-Unis ajoutent que les appels sur ce point paraissent inviter l'Organe d'appel à réexaminer des questions factuelles et, partant, n'entrent pas dans le champ de l'examen en appel.

58. Enfin, en réponse à l'allégation de l'Australie selon laquelle le Groupe spécial a fait erreur en admettant le fait que l'ITC se soit appuyée sur les données dont elle disposait pour formuler des constatations de fait et tirer des déductions raisonnables concernant les "facteurs pertinents", les États-Unis font valoir que le Groupe spécial a constaté à juste titre que l'ITC a dûment examiné les éléments de preuve, expliqué pourquoi elle n'a pas pu rassembler certaines données ou n'a pas considéré ces données comme étant probantes, et évalué les "facteurs pertinents", conformément aux prescriptions de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*.

3. Économie jurisprudentielle

59. Les États-Unis demandent instamment à l'Organe d'appel de rejeter l'appel de la Nouvelle-Zélande concernant la décision du Groupe spécial d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle s'agissant de l'allégation de la Nouvelle-Zélande au titre de l'article 5:1. La présente affaire ne peut être distinguée d'autres affaires au sujet desquelles l'Organe d'appel a conclu que les groupes spéciaux avaient à bon droit appliqué le principe d'économie jurisprudentielle. En outre, le dossier factuel est insuffisant pour étayer une constatation selon laquelle la Nouvelle-Zélande s'est acquittée de la charge de la preuve qui lui incombait au titre de l'article 5:1. Les États-Unis ajoutent que l'appel de la Nouvelle-Zélande est fondé sur une interprétation erronée de l'*Accord sur les sauvegardes*, étant donné que l'article 5:1 ne fait pas obligation à un Membre de déterminer et d'appliquer la mesure qui est la "moins restrictive pour le commerce".

4. Appels conditionnels

60. Au cas où l'Organe d'appel aborderait ce point, les États-Unis font valoir qu'il devrait rejeter tous les appels conditionnels interjetés par l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Ils soutiennent que, ainsi qu'il a été démontré dans les arguments qu'ils ont avancés devant le Groupe spécial, ils se sont acquittés de leurs obligations au titre des articles 2:2, 3:1, 8, 11 et 12 de l'*Accord sur les sauvegardes*, ainsi que des articles I^{er} et II du GATT de 1994.

G. *Arguments des Communautés européennes – Participant tiers*

1. Évolution imprévue des circonstances

61. Les Communautés européennes considèrent que le Groupe spécial a constaté à juste titre que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 étant donné que le rapport de l'ITC ne contenait *aucune* démonstration vérifiable et déterminante de l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. Bien que le Groupe spécial ait déclaré à juste titre que la démonstration de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" n'exige pas que l'on reprenne précisément cette expression, il est néanmoins nécessaire que les circonstances visées à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 soient en substance définies comme telles, à savoir: i) circonstances qui constituent une évolution entraînant une poussée dommageable des importations; et ii) circonstances qui montrent qu'une telle évolution était imprévue. Cette démonstration ne peut pas être faite *a posteriori*. À cet égard, les Communautés européennes approuvent le fait que le Groupe spécial a utilisé l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* comme contexte pertinent. Cet article fait mention d'une façon générale de "tous les points de fait pertinents" et, partant, sa portée ne se limite pas aux questions qui se posent dans le cadre de l'*Accord sur les sauvegardes*. Si une question est pertinente, en vertu de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, elle doit également être

63. Les Communautés européennes font observer que la structure juridique régissant les mesures de sauvegarde dans le droit de l'OMC accordent une place importante à un lien *exclusif* entre la poussée des importations et le dommage grave pour la branche de production nationale, ainsi qu'il ressort de l'article 2:1 et de la première phrase de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*. À leur avis, la seconde phrase de l'article 4:2 b) signifie que le processus d'évaluation de l'existence d'un "dommage grave" en tant que critère juridiquement défini ne prend pas fin avec l'évaluation des "facteurs pertinents" énumérés à l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*, mais exige en outre que le processus de "non-imputation" soit achevé. Une détermination au titre de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* ne peut pas être établie tant que les effets de facteurs autres que les importations n'ont pas été écartés. Il est correct de dire que les importations ne sont pas seules à contribuer à la situation de la branche de production nationale et que l'*Accord sur les sauvegardes* n'exige pas que seules les importations aient contribué à la situation de la branche de production nationale, mais une constatation de l'existence d'un "dommage grave" au titre de l'article 4 dudit accord doit être fondée sur la *seule* incidence des importations. Les Communautés européennes concluent que c'est précisément ce que le Groupe spécial voulait dire en faisant mention des importations comme étant la cause "*nécessaire et suffisante*" d'un dommage grave.²⁷

III. Questions soulevées dans le présent appel

64.

évolution imprévue des circonstances, au sens de l'article XIX:1 du GATT de 1994.²⁹ Partant de ce raisonnement, il a conclu que les États-Unis avaient agi de manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 parce qu'ils "n[avaient] pas démontré en fait l'existence d'une évolution imprévue des circonstances".³⁰

67. Les États-Unis font valoir en appel que le Groupe spécial a commis deux erreurs importantes.³¹ Premièrement, ils affirment que le Groupe spécial s'est trompé en constatant que l'article XIX:1 a) oblige les autorités compétentes, lorsqu'elles démontrent l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances", à formuler dans leur rapport une constatation ou une "conclusion" concernant cette "évolution imprévue des circonstances". Selon eux, il suffit, aux fins de l'article XIX:1 a), que l'existence d'une évolution imprévue des circonstances puisse être déduite des éléments de fait versés au dossier des autorités chargées de l'enquête et que l'existence de cette évolution puisse être "démontrée au cours de" la procédure de règlement des différends devant l'OMC. Les États-Unis maintiennent qu'il n'y a pas lieu de "reporter" sur l'article XIX du GATT de 1994 les exigences découlant de l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* concernant la publication d'un "rapport" par les "autorités compétentes" ni "d'interpréter" l'article XIX du GATT de 1994 comme s'il incorporait ces exigences.³²

68. Nous notons pour commencer que l'allégation formulée par l'Australie et la Nouvelle-Zélande devant le Groupe spécial était que les États-Unis avaient agi de manière incompatible avec leur obligation au titre de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 concernant l'"évolution imprévue des circonstances". L'article XIX:1 a) du GATT de 1994 se lit ainsi:

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

69. Dans nos rapports sur les affaires *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures* et *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, nous avons examiné le rapport entre l'article XIX du GATT de 1994 et l'*Accord sur les sauvegardes* et, en particulier, la question de savoir si, après l'entrée en vigueur de l'*Accord sur les sauvegardes*, l'article XIX continuait d'imposer des obligations aux Membres de l'OMC lorsqu'ils appliquaient des mesures de sauvegarde. Nous avons observé dans ces deux appels que "les dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 et les dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes* sont toutes des dispositions d'un seul traité, l'*Accord sur l'OMC*", et nous avons dit que ces deux textes devaient être interprétés "harmonieusement" comme "un ensemble indissociable de droits et de disciplines".³⁴ Nous avons étayé cette interprétation sur les articles premier et 11:1 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*. Nous avons observé, dans ces deux rapports, que:

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

³⁴ Rapport de l'Organe d'appel, *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, *supra*, note de bas de page 15, paragraphe 81; voir aussi: *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, *supra*, note de bas de page 16, paragraphe 75.

de l'*Accord sur les sauvegardes* et à celles de l'article XIX du GATT de 1994.³⁵

70. Nous le réaffirmons: les articles premier et 11:1 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* indiquent que l'article XIX du GATT de 1994 continue de s'appliquer pleinement; il n'est plus isolé, mais a été précisé et renforcé par l'*Accord sur les sauvegardes*.

71. Compte tenu de cette interprétation du rapport entre l'article XIX du GATT de 1994 et l'*Accord sur les sauvegardes*, nous avons dit dans ces deux rapports antérieurs:

La première clause énoncée à l'article XIX:1 a) – "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements,

préalable dont l'existence doit être démontrée "pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée"³⁷ conformément à l'article XIX du GATT de 1994, comme nous l'avons dit, il s'ensuit que cette démonstration doit être faite *avant* que la mesure de sauvegarde ne soit appliquée. Sinon, le fondement juridique de la mesure serait vicié. Nous trouvons des indications utiles sur la question de savoir à quel endroit et à quel moment la "démonstration" devrait être faite dans le "lien logique" que nous avons observé précédemment entre les deux clauses de l'article XIX:1 a). La première clause, comme nous l'avons fait remarquer, décrit en partie les "circonstances" dans lesquelles s'inscrit l'"évolution imprévue des circonstances". La deuxième clause, comme nous l'avons dit, a trait aux trois "conditions" régissant l'application des mesures de sauvegarde, lesquelles sont également reprises à l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Manifestement, l'élément central du rapport des autorités compétentes, qui doit être publié conformément à l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*³⁸, doit être la question de savoir si ces conditions sont remplies. À notre avis, le lien logique entre les "conditions" indiquées dans la deuxième clause de l'article XIX:1 a) et les "circonstances" décrites dans la première clause de cette disposition dicte que la démonstration de l'existence de ces circonstances doit également figurer dans le même rapport des autorités compétentes. Toute autre façon de procéder romprait le "lien logique" entre ces deux clauses et laisserait dans le vague et l'imprécision les modalités d'exécution de la première clause de l'article XIX:1 a).

73. En l'occurrence, nous ne voyons aucune indication dans le rapport de l'ITC selon laquelle celle-ci aurait un tant soit peu examiné la question de l'"évolution imprévue des circonstances". Certes, il est fait mention dans le rapport de l'ITC de deux changements concernant le type de viande d'agneau importée aux États-Unis. Il y est dit: que la proportion de viande d'agneau fraîche et réfrigérée importée a augmenté par rapport à la proportion de viande d'agneau congelée importée et que la taille des morceaux de viande d'agneau importée a augmenté. Dans son rapport, l'ITC fait état du premier de ces changements dans le cadre de son examen des "produits similaires" en cause et elle fait mention de ces deux changements sous la rubrique "causalité" lorsqu'elle parle de la substituabilité de la viande d'agneau des États-Unis et de la viande d'agneau importée sur le marché intérieur.³⁹ Toutefois, nous observons que le rapport de l'ITC n'offre aucune explication des raisons pour lesquelles ces changements pourraient être considérés comme une "évolution imprévue des

³⁷ Rapport de l'Organe d'appel, *Colombie – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, supra, note de bas de page 9.75 50 en 0.1875 163. Son titre d'app"e" est 051e2 75 50re.c. 951e20 CD/FL9 5. 75 T 0 Tw (.5v5 c3 e e1

sup2011Tw (

circonstances" au sens de l'article XIX:1

concerne l'évolution imprévue des circonstances.⁴² Par conséquent, nous ne statuons pas sur la question de savoir si l'ITC et, par voie de conséquence, les États-Unis, ont agi de manière incompatible avec l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* parce que l'ITC n'a pas "expo[sé] [d]es constatations et [d]es conclusions motivées" sur ce point. Néanmoins, nous observons que l'article 3:1 oblige les autorités compétentes à exposer des constatations et des conclusions motivées sur "tous les points de fait et de droit pertinents" dans le rapport qu'elles publient. Comme l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 exige que l'"évolution imprévue des circonstances" soit démontrée en fait pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée, l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" est, à notre avis, un "point de fait et de droit pertinent", aux termes de l'article 3:1, pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée, et il s'ensuit que le rapport publié par les autorités compétentes conformément à cet article doit renfermer une "constatation" ou une "conclusion motivée" concernant l'"évolution imprévue des circonstances".

V. Branche de production nationale

77. En l'espèce, l'ITC a défini la branche de production nationale comme incluant les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants, ainsi que les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau. Elle a procédé ainsi parce qu'elle estimait qu'il existait une "chaîne continue de production du produit brut au produit transformé" et qu'il existait entre les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants et les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau une "concordance substantielle d'intérêts économiques".⁴³

78. Devant le Groupe spécial, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont prétendu que l'ITC avait interprété indûment l'expression "branche de production nationale" en y incluant les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants, même s'ils ne produisaient pas le produit en cause, à savoir la viande d'agneau. Aux fins de l'appréciation de cette allégation, le Groupe spécial a examiné la définition qui est donnée à l'article 4:1 c) à l'expression "branche de production nationale" et a dit:

Nous ne voyons dans le libellé de cette expression ["producteurs des produits similaires ou directement concurrents"] rien qui permette de

⁴² Aussi bien l'Australie que la Nouvelle-Zélande ont mentionné l'article 3 dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial. Toutefois, dans leur argumentation concernant l'évolution imprévue des circonstances, elles n'ont pas affirmé qu'il y avait incompatibilité avec l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Leurs allégations ont plutôt été formulées uniquement au titre de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. Au cours de l'audience que nous avons tenue, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont confirmé que leurs allégations concernant l'évolution imprévue des circonstances avaient été formulées au titre de l'article 3:94

spécial a dit à tort que l'ITC avait constaté que les éleveurs et les engraisseurs produisaient un produit différent et distinct de la viande d'agneau. Les États-Unis soutiennent que la formule retenue par l'ITC en l'espèce permettait de cerner la branche de production nationale affectée dans sa totalité.

82. À titre préliminaire, nous notons que l'ITC a clairement indiqué dans son rapport que la loi des États-Unis sur les sauvegardes ne traitait pas de la question de savoir si les producteurs d'un intrant pouvaient être inclus dans la branche de production nationale qui produit le produit transformé.⁴⁸ Répondant à des questions au cours de l'audience, les États-Unis ont confirmé que le double critère appliqué par l'ITC pour trancher cette question n'était prescrit ni par la loi des États-Unis sur les sauvegardes ni par aucune autre disposition du Recueil des règlements fédéraux des États-Unis qui s'applique aux enquêtes et aux déterminations en matière de sauvegarde. Les États-Unis ont également confirmé, à l'audience, que l'ITC avait adopté ce critère pour définir la "branche de production nationale" dans les affaires de sauvegarde à titre d'usage qui s'était établi au fil de l'évolution de sa propre jurisprudence; pour les affaires de sauvegarde, ce critère n'avait pas été édicté sous forme de loi ou de règlement.

83. Nous analysons pour commencer la définition de l'expression "branche de production nationale" figurant à l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*, qui est libellée ainsi:

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

84. Dans cette disposition, la définition de "branche de production nationale" comporte deux éléments. Premièrement, la branche de production comprend les "producteurs". Comme le Groupe spécial l'a indiqué, les "producteurs" sont ceux qui cultivent ou fabriquent un article; les "producteurs" sont ceux qui font exister une chose.⁴⁹ Ce sens de "producteurs" est toutefois qualifié par le second élément de la définition de "branche de production nationale". Cet élément indique quels sont les produits particuliers qui doivent être produits par les "producteurs" nationaux pour que ceux-ci puissent être inclus dans la "branche de production nationale". Suivant le libellé explicite et clair du texte de l'article 4:1 c), l'expression "branche de production nationale" s'entend exclusivement

⁴⁸ Rapport de l'ITC, page I-12.

⁴⁹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.69.

des "producteurs *des produits similaires ou directement concurrents*". (pas d'italique dans l'original)
La définition est donc axée exclusivement sur les producteurs d'un groupe très précis de produits. Les producteurs de produits qui *ne sont pas "des produits similaires ou directement concurrents"* ne font pas partie, suivant le texte du traité, de la branche de production nationale.

85. Cette définition de "branche de production nationale" figurant à l'article 4:1 c) de *l'Accord sur les sauvegardes* est étayée en outre par l'article 2:1 de cet accord, qui fait partie du contexte pertinent et qui établit les "conditions" fondamentales régissant l'application d'une mesure de sauvegarde. Suivant l'article 2:1:

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

86. Ainsi, une mesure de sauvegarde est appliquée à un "produit" produit, l'italique est ajoutée par le rapporteur WT/DS177/AB/R, parat. 281, p. 750 -389.188-0

les engraisseurs d'agneaux vivants. L'expression "produits directement concurrents" n'est cependant pas en cause dans le présent différend car l'ITC n'a pas constaté qu'il y avait des produits directement concurrents en l'espèce.⁵⁰

89. Néanmoins, les États-Unis font valoir qu'il est permissible, compte tenu des faits et des circonstances de la cause, d'inclure les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants dans la "branche de production nationale": 1) parce qu'il existe, comme l'a constaté l'ITC, une "chaîne continue de production" du produit brut (les agneaux vivants) au produit final (la viande d'agneau); et 2) qu'il existe entre les producteurs du produit brut et les producteurs du produit final une "concordance substantielle d'intérêts économiques".

90. Il se peut bien que cette interprétation repose sur la jurisprudence de l'ITC, mais elle n'a aucun fondement dans l'*Accord sur les sauvegardes*. Dans le texte de l'article 4:1 c), la "branche de production nationale" est définie exclusivement par rapport aux "producteurs du produit similaire ou directement concurrent". Il n'est fait aucune mention dans cette définition des deux critères sur lesquels se sont appuyés les États-Unis. À notre avis, aux termes de l'article 4:1 c), les produits utilisés comme intrants ne peuvent être pris en compte lorsque l'on définit la "branche de production nationale" que s'il s'agit de "produits similaires ou directement concurrents" par rapport aux produits finals. Dès lors qu'un produit utilisé comme intrant et qu'un produit final ne sont pas "similaires" ou "directement concurrents", il est sans intérêt, au regard de l'*Accord sur les sauvegardes*, qu'il y ait une chaîne continue de production entre un produit utilisé comme intrant et un produit final, que le produit utilisé comme intrant représente une proportion élevée de la valeur du produit final, que le produit utilisé comme intrant n'ait d'autre usage que de servir d'intrant pour un produit final donné ou qu'il y ait une concordance substantielle d'intérêts économiques entre les producteurs de ces produits. Faute d'un rapport de "similarité ou de concurrence directe", nous ne voyons aucun motif, dans l'article 4:1 c) ni dans aucune autre disposition de l'*Accord sur les sauvegardes*, d'accorder du mérite à l'un ou l'autre de ces critères lorsqu'il s'agit de définir une "branche de production nationale".

91. À cet égard, nous ne sommes pas persuadés que les mots "l'ensemble", qui figurent dans l'expression "l'ensemble des producteurs" à l'article 4:1 c), étayent la position des États-Unis. Ces

⁵⁰ Nous notons que deux commissaires (Askey et Crawford) ne se sont pas associés aux constatations de l'ITC sur ce point. Ces deux commissaires ont constaté que les *agneaux vivants* produits par des éleveurs et des engraisseurs étaient directement concurrents de la *viande* d'agneau et que, par conséquent, la "branche de production nationale" comprenait les producteurs de ces produits concurrents. Rapport de l'ITC, pages I-8 et I-9, notes de bas de page 7 (commissaire Askey) et 8 (commissaire Crawford). Les États-Unis n'ont pas prétendu devant le Groupe spécial ni devant nous que les *agneaux vivants* étaient des produits directement concurrents de la *viande* d'agneau et cette question, comme nous l'avons dit plus haut, ne fait pas partie du présent appel.

mots ne modifient pas l'exigence voulant que la "branche de production nationale" n'englobe que les producteurs des "produits similaires ou directement concurrents". Les mots "l'ensemble" s'appliquent aux "producteurs" et, lorsqu'on les rapproche des termes "productions additionnées" et "proportion majeure" qui viennent par la suite, il est évident qu'ils désignent le *nombre* et la *nature représentative* des producteurs qui forment la branche de production nationale. Les mots "l'ensemble" ne signifient pas que des producteurs d'*autres* produits, qui *ne sont pas* similaires ou directement concurrents par rapport au produit importé, puissent être inclus dans la définition de branche de production nationale.

Tout comme le Groupe spécial, nous estimons que les mots "l'ensemble" ne signifient pas que des producteurs d'autres produits, qui ne sont pas similaires ou directement concurrents par rapport au produit importé, puissent être inclus dans la définition de branche de production nationale. Tout comme le Groupe spécial, nous estimons que les mots "l'ensemble" ne signifient pas que des producteurs d'autres produits, qui ne sont pas similaires ou directement concurrents par rapport au produit importé, puissent être inclus dans la définition de branche de production nationale. Tout comme le Groupe spécial, nous estimons que les mots "l'ensemble" ne signifient pas que des producteurs d'autres produits, qui ne sont pas similaires ou directement concurrents par rapport au produit importé, puissent être inclus dans la définition de branche de production nationale. Tout comme le Groupe spécial, nous estimons que les mots "l'ensemble" ne signifient pas que des producteurs d'autres produits, qui ne sont pas similaires ou directement concurrents par rapport au produit importé, puissent être inclus dans la définition de branche de production nationale.

93. Le Groupe spécial a poursuivi son analyse en examinant la question de savoir si le processus de production de la viande d'agneau faisait appel à des produits distincts ou à des formes différentes d'un seul produit similaire. Il s'est rallié à l'avis de l'ITC qui avait estimé que les agneaux vivants et la viande d'agneau *étaient* des produits distincts et qu'il *était* possible de différencier les différentes étapes de leurs processus de production.⁵³

94. Bien que nous ne contestions pas l'analyse que le Groupe spécial a faite du rapport de l'ITC ni les conclusions qu'il a tirées de cette analyse, nous avons des réserves sur l'utilité d'examiner le degré d'intégration des processus de production des produits en question.⁵⁴ Comme nous l'avons indiqué, aux termes de l'*Accord sur les sauvegardes*

WT/DS177/AB/R
WT/DS178/AB/R

pour ce qui est de n'importe quelle allégation formulée au titre des dispositions d'un accord visé, les

108. En l'espèce, comme nous l'avons indiqué, le Groupe spécial a formulé le critère d'examen en se référant à notre rapport sur l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures* et il a aussi rejeté explicitement tout critère supposant un examen *de novo* des éléments de preuve. De fait, le Groupe spécial a cité le passage de notre rapport sur l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures* auquel nous venons de faire référence, en attirant l'attention en particulier sur la déclaration que nous y avons faite, selon laquelle les groupes spéciaux doivent examiner la question de savoir si les autorités compétentes ont examiné tous les facteurs pertinents et celle de savoir si elles ont fourni une explication raisonnée et adéquate de leur détermination.⁶⁴ Par conséquent, nous constatons que le Groupe spécial a *interprété* correctement le critère d'examen approprié pour examiner les allégations formulées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

109. Il convient de rappeler toutefois que l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont également fait appel de l'*application* du critère d'examen par le Groupe spécial. Pour l'essentiel, leur appel concernant l'*application* du critère d'examen est lié aux appels respectifs de ces participants selon lesquels le Groupe spécial s'est trompé en constatant que l'ITC avait agi conformément à l'article 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes* lorsqu'il a déterminé qu'il existait une menace de dommage grave pour la branche nationale de production de viande d'agneau aux États-Unis. Nous examinerons donc la plupart de ces arguments lorsque nous nous pencherons sur les questions liées à l'existence d'une menace de dommage grave.

110. Cependant, un aspect de l'appel de la Nouvelle-Zélande concernant l'application du critère d'examen soulève une question générale de forme que nous aborderons maintenant. Celle-ci a trait aux *arguments* dont un groupe spécial est habilité à tenir compte lorsqu'il examine des déterminations établies par les autorités compétentes. Le Groupe spécial a dit à cet égard:

... dans la mesure où n'importe laquelle des autres explications avancées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande est en fait une nouvelle analyse des éléments de preuve consignés au dossier, elle ne présente pas d'intérêt pour notre examen. Plus exactement, *ces arguments factuels et juridiques ne présenteraient de l'intérêt pour notre examen que pour autant qu'ils avaient été avancés au cours de l'enquête*, auquel cas il nous faudrait examiner si l'ITC a fourni une explication motivée des raisons pour lesquelles les faits étayaient ses conclusions les concernant et si cette explication est convaincante.⁶⁵
(pas d'italique dans l'original)

⁶⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.1.

⁶⁵ *Ibid.*, paragraphe 7.207.

111. Ainsi, lorsqu'il s'est penché sur la détermination établie par les autorités compétentes, le Groupe spécial s'est borné à examiner les *arguments factuels et juridiques* mis en avant par les parties intéressées *au cours de l'enquête* menée par les *autorités nationales* en vertu de l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

112. Dans notre rapport concernant l'affaire *Thaïlande – Droits antidumping sur les profilés en fer ou en aciers non alliés et les poutres en H en provenance de Pologne*, nous avons dit, lorsque nous avons examiné le caractère spécifique de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Pologne au titre de l'article 6:2 du Mémoire d'accord:

Dans son raisonnement, le Groupe spécial semble supposer qu'il y a toujours continuité entre les allégations formulées au cours d'une enquête antidumping de base et les allégations formulées par une partie plaignante dans le cadre d'un différend connexe porté devant l'OMC. Ce n'est pas nécessairement le cas. *Les parties participant à une enquête antidumping de base sont généralement les exportateurs, les importateurs et d'autres entités commerciales, alors que les parties participant au règlement des différends dans le cadre de l'OMC sont les Membres de l'OMC.* En conséquence, *on ne peut pas supposer que les différentes questions soulevées au cours d'une enquête antidumping correspondront aux allégations qu'un Membre choisit de présenter à l'OMC dans le cadre d'un différend.*⁶⁶ (pas d'italique dans l'original)

113. Bien que l'allégation examinée dans le cadre du présent appel soit différente, le même raisonnement s'applique en ce qui concerne le rapport qui existe entre les enquêtes menées par des autorités nationales qui aboutissent à l'application d'une mesure de sauvegarde, et la procédure de règlement des différends engagée en vertu du Mémoire d'accord concernant cette mesure de sauvegarde. Lorsqu'il fait valoir ses prétentions dans le cadre d'une procédure de règlement des différends, un *Membre de l'OMC* n'est pas tenu de répéter uniquement les arguments qui ont été présentés aux autorités compétentes par les *parties intéressées* au cours de la procédure d'enquête interne, même lorsque le Membre de l'OMC était lui-même une partie intéressée dans cette enquête. De même, les groupes spéciaux ne sont pas tenus de déterminer et de vérifier eux-mêmes la nature et le caractère des arguments présentés par les parties intéressées aux autorités compétentes. Les exigences découlant des procédures, des lois et des règlements nationaux peuvent influencer sur les arguments avancés devant les autorités compétentes nationales et ceux-ci peuvent être axés sur ces exigences. Par contre, la procédure de règlement des différends engagée au titre du Mémoire d'accord concernant des mesures de sauvegarde appliquées en vertu de l'*Accord sur les sauvegardes*

⁶⁶ Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS122/AB/R, adopté le 5 avril 2001, paragraphe 94.

peut faire intervenir des arguments qui n'ont pas été présentés aux autorités compétentes par les parties intéressées.

114. En outre, nous rappelons que, dans l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*, nous avons infirmé une constatation dans laquelle le groupe spécial disait que les *autorités compétentes* étaient tenues de n'évaluer, au titre de l'article 4:2 a), que les autres facteurs pertinents qui avaient été effectivement évoqués par les parties intéressées au cours de l'enquête dont elles étaient saisies.⁶⁷ Nous avons dit que les autorités compétentes ont en matière d'enquête un devoir *indépendant* et qu'elles ne peuvent "rester passives face à d'éventuelles carences des *éléments de preuve* présentés et des *vues* exprimées par les *parties intéressées*".

B. *Détermination de l'existence d'une "menace de dommage grave"*

1. Contexte

117. Devant le Groupe spécial, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont toutes deux allégué que la détermination de l'ITC concernant l'existence d'une menace de dommage grave était incompatible avec l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* parce que celle-ci n'avait pas dûment évalué "tous les facteurs pertinents", comme l'exigeait l'article 4:2 a). Dans le cadre de cette allégation, les parties ont affirmé que l'ITC ne disposait pas de données suffisantes pour bien évaluer la situation de la branche de production nationale.

118. Le Groupe spécial a constaté, premièrement, que l'ITC avait "analysé" tous les facteurs pertinents mentionnés à l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*.⁷⁰ Il a ensuite examiné la manière de procéder qui avait été retenue par l'ITC pour déterminer s'il existait une "menace" de dommage grave. Le Groupe spécial a conclu qu'il n'y avait "aucun vice conceptuel dans l'approche analytique adoptée par l'ITC" et que cette approche était "suffisamment fondée sur des faits et axée sur l'avenir".⁷¹ Toutefois, il n'était "pas persuadé" que les données sur lesquelles s'appuyait la détermination de l'ITC en l'espèce étaient suffisamment

2. Sens de l'expression "menace de dommage grave"

122. Nous examinons d'abord, brièvement, l'interprétation de l'expression "menace de dommage grave", qui est définie comme suit à l'article 4:1 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*:

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

123. Un élément qui fait partie intégrante de cette définition est la référence au "dommage grave", qui est défini comme suit à l'article 4:1 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*:

- a) l'expression "dommage grave" s'entend d'une *dégradation générale notable* de la situation d'une branche de production nationale; (pas d'italique dans l'original)

124. Le critère du "dommage grave" énoncé à l'article 4:1 a) est, à première vue, très strict. De fait, dans l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*, nous avons dit que ce critère était "rigoureux".⁷⁵ En outre, à cet égard, nous relevons que le terme "dommage" est qualifié par l'adjectif "grave", qui, à notre avis, souligne l'importance et le degré de la "dégradation générale notable" que la branche de production est en train de subir, ou doit être sur le point de subir, pour que le critère soit rempli. Nous sommes confortés dans notre idée que le critère du "dommage grave" figurant dans l'*Accord sur les sauvegardes* est très strict lorsque nous comparons ce critère avec le critère du "dommage important" figurant dans l'*Accord antidumping*, l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* (l'*Accord SMC*) et le GATT de 1994.⁷⁶ Nous estimons que le terme "grave" dénote un critère beaucoup plus strict concernant le dommage que le terme "important".⁷⁷ De plus, nous considérons qu'il est conforme à l'objet et au but de l'*Accord sur les sauvegardes* que le critère du dommage aux fins de l'application d'une mesure de sauvegarde devrait être plus strict que le critère du dommage applicable aux mesures antidumping ou compensatoires étant donné que, comme nous l'avons indiqué précédemment:

⁷⁵ Rapport de l'Organe d'appel, *supra*, note de bas de page 19, paragraphe 149.

⁷⁶ Le "dommage important" est le critère prévu à l'article VI du GATT de 1994, aux articles 5 (note de bas de page 11) et 15 (note de bas de page 45) de l'*Accord SMC* et à l'article 3 (note de bas de page 9) de l'*Accord antidumping*.

⁷⁷ Notre point de vue est étayé par le fait que le critère du "serious injury" est plus strict que celui du "material injury" dans les textes français et espagnol des accords pertinents, où les termes équivalents sont, respectivement, *dommage grave* et *dommage important*, et

[l']application d'une mesure de sauvegarde n'est pas subordonnée à des mesures commerciales "déloyales" comme c'est le cas des mesures antidumping ou compensatoires. Ainsi, les restrictions à l'importation qui sont imposées à des produits de Membres exportateurs quand une mesure de sauvegarde est prise doivent être considérées, comme nous l'avons dit, comme exceptionnelles. Et, en interprétant les conditions préalables régissant l'adoption de telles mesures, il faut prendre en considération leur caractère exceptionnel.⁷⁸

125. Nous revenons maintenant à l'expression "*menace de dommage grave*", et nous relevons que cette expression concerne un "dommage grave" qui *ne s'est pas* encore produit, mais demeure un phénomène futur dont la concrétisation effective ne peut pas, en fait, être assurée avec certitude. Nous observons, en outre, que l'article 4:1 b) développe la définition du "dommage grave" en établissant que, pour constituer une "menace", le dommage grave doit présenter une "*imminence évidente*". Le terme "imminence" a trait au moment où la "menace" est susceptible de se concrétiser. L'utilisation de ce terme signifie que le "dommage grave" escompté doit être tout près de se produire. De plus, nous considérons que le terme "évidente", qui qualifie le terme "imminence", indique qu'il doit y avoir un degré élevé de probabilité que le dommage grave escompté se concrétisera dans un avenir très proche. Nous observons également que l'article 4:1 b) dispose que toute détermination de l'existence d'une menace de dommage grave "se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de *lointaines possibilités*". (pas d'italique dans l'original) À notre sens, le mot "évidente" a également trait à la démonstration *factuelle* de l'existence de la "menace". Ainsi, l'expression "imminence évidente" indique que, en fait, il doit être manifeste que la branche de production nationale est sur le point de subir un dommage grave.

126. Nous rappelons que, dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, nous avons indiqué ce qui suit: "un groupe spécial doit, et c'est essentiel..., tenir compte de la définition du "dommage grave" contenue à l'article 4:1 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* dans son examen de toute détermination de l'existence d'un "dommage grave"⁷⁹. Cela est tout aussi vrai pour la définition de la "menace de dommage grave" figurant à l'article 4:1 b) de cet accord. Ainsi, pour établir une détermination de l'existence soit d'un "dommage grave" soit d'une "menace" de dommage grave, les groupes spéciaux doivent toujours avoir présent à l'esprit le critère du dommage très strict inhérent à ces termes.

⁷⁸ Rapport de l'Organe d'appel, *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, *supra*, note de bas de page 15, paragraphe 94.

⁷⁹ *Supra*, note de bas de page 15, paragraphe 139.

3. Évaluation des facteurs pertinents au titre de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes

127. Jusqu'ici, nous avons examiné l'interprétation de l'expression "menace de dommage grave" dans l'abstrait. Or, l'*Accord sur les sauvegardes* impose aussi des obligations aux autorités compétentes pour ce qui est du *processus* par lequel elles arrivent à la détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave. L'article 4:2 a) de l'Accord dispose que, pour établir une détermination de l'existence d'un dommage, les autorités compétentes doivent "évalu[er] ... tous les facteurs pertinents". Le présent appel soulève deux questions d'interprétation générale concernant la façon dont les autorités compétentes procèdent effectivement à leur "évaluation" de "tous les facteurs pertinents". La première de ces questions est celle de savoir si l'"évaluation" par les autorités compétentes, au titre de l'article 4:2 a), doit être fondée sur des *données qui sont suffisamment représentatives* de la branche de production nationale. La deuxième question est celle de savoir s'il y a un *élément temporel* approprié pour l'"évaluation" par les autorités compétentes des données en vue de déterminer s'il y a une "menace" de dommage grave dans un futur imminent.

a) Caractère suffisant des données

128. Le Groupe spécial a constaté que, pour établir une détermination concernant la "branche de production nationale", telle qu'elle est définie à l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*, les autorités compétentes devaient se fonder sur des données suffisamment représentatives de cette branche.⁸⁰ Les États-Unis font appel de cette interprétation et affirment que les seules prescriptions de l'*Accord sur les sauvegardes* relatives à la collecte des données sont que les facteurs à évaluer doivent être "de nature objective et quantifiable" et que ces facteurs "influencent sur la situation de [la] branche [de production nationale]".

129. Nous relevons qu'aucune disposition de l'*Accord sur les sauvegardes* ne traite spécifiquement de la question de l'importance de la collecte des données ni, en particulier, du point de savoir si les autorités compétentes doivent disposer de données qui sont représentatives de la branche de production nationale. Cependant, nous relevons également que, au titre de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*, les autorités compétentes doivent examiner si la "branche de production nationale" doit faire face à une situation de "dommage grave". Pour ce faire, les autorités compétentes sont obligées d'"évaluer" tous les facteurs pertinents de nature "objective et quantifiable". En outre, au cours de cette évaluation, l'article 4:2 a) impose aux autorités compétentes d'évaluer l'"influence" que les facteurs pertinents ont sur la "situation de [la] branche [de production nationale]".

Sur cette base, les autorités compétentes doivent établir une détermination "globale" quant au point de savoir si la "*branche de production nationale*" subit un dommage grave ou s'il y a menace de dommage grave pour elle.⁸¹

130. Nous reconnaissons que la clause "de nature objective et quantifiable" fait expressément référence à des "facteurs", mais pas expressément à des données. Nous sommes convaincus, cependant, que des facteurs ne peuvent être "de nature objective et quantifiable" que s'ils permettent l'établissement d'une détermination, comme l'exige l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*, sur la base d'"éléments de preuve objectifs". Ces éléments de preuve sont, en principe, des données objectives. L'expression "facteurs ... de nature objective et quantifiable" implique, par conséquent, une évaluation de *données* objectives qui permette de mesurer et de quantifier ces facteurs.

131. L'expression "branche de production nationale" s'entend, *au moins*, des producteurs d'"une proportion majeure de la production nationale totale" des produits en cause. À notre avis, l'obligation pour les autorités compétentes d'évaluer l'"influence" que les facteurs pertinents ont sur la "*branche de production nationale*" et, ensuite, d'établir une détermination concernant la "situation [générale] de cette *branche*" signifie que les autorités compétentes doivent disposer d'une base factuelle *suffisante* pour leur permettre de tirer des conclusions motivées et adéquates au sujet de la situation de la "branche de production nationale". La nécessité d'avoir une telle base factuelle suffisante implique, de même, que les données examinées, concernant les facteurs pertinents, doivent être représentatives de la "branche de production nationale". De fait, une détermination établie sur la base de données insuffisantes ne serait pas une détermination concernant la situation de la "branche de production nationale", telle qu'elle est définie dans l'Accord, mais serait, en réalité, une détermination portant sur des producteurs représentant moins d'"une proportion majeure de la production nationale totale" des produits en cause. Ainsi, nous pensons comme le Groupe spécial que les données évaluées par les autorités compétentes doivent être suffisamment représentatives de la "branche de production nationale" pour que des déterminations puissent être établies au sujet de cette branche.

132. Nous ne voulons pas donner à penser que les autorités compétentes doivent, dans chaque cas, effectivement disposer de données relatives à *tous* les producteurs nationaux dont les productions, prises ensemble, constituent une proportion majeure de la branche de production nationale. Il ne fait aucun doute que, dans certains cas, une telle prescription serait à la fois inapplicable et irréaliste. En fait, les données dont disposent les autorités compétentes doivent être suffisamment représentatives pour donner une idée exacte de la "branche de production nationale". Ce qui est suffisant dans un cas

⁸⁰ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.221.

donné dépendra des particularités de la "branche de production nationale" considérée. En l'espèce, la conclusion du Groupe spécial selon laquelle les données dont disposait l'ITC n'étaient pas suffisamment représentatives est, à notre avis, une constatation qui est centrée sur les particularités de la branche de production de viande d'agneau des États-Unis, telle qu'elle a été définie par l'ITC, et nous ne voyons aucune raison de toucher à cette constatation du Groupe spécial. Nous relevons, en outre, que l'ITC elle-même a reconnu que les données dont elle disposait concernant les éleveurs ne représentaient pas un "échantillon statistiquement valable".⁸²

133. Par conséquent, nous confirmons la constatation du Groupe spécial selon laquelle l'ITC et, donc, les États-Unis, ont agi d'une manière incompatible avec l'*Accord sur les sauvegardes* en établissant une détermination concernant la "branche de production nationale" sur la base de données qui n'étaient pas suffisamment représentatives de cette branche. Cependant, nous constatons que, ce faisant, les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*, lu conjointement avec la définition de la "branche de production nationale" figurant à l'article 4:1 c). L'article 4:1 c) ne contient rien de plus qu'une définition de l'expression "branche de production nationale" et n'impose pas, en soi, une quelconque obligation aux Membres de l'OMC. Nous ne souscrivons donc pas à la conclusion finale du Groupe spécial sur ce point selon laquelle les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec le seul article 4:1 c).

134. En conséquence, nous modifions la conclusion du Groupe spécial, figurant au paragraphe 8.1 e) de son rapport, en affirmant que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* en établissant une détermination concernant la "branche de production nationale" sur la base de données qui n'étaient pas suffisamment représentatives de cette branche.

b) Élément temporel de l'évaluation des données

135. Devant le Groupe spécial, les parties n'étaient pas d'accord en ce qui concerne la partie de la période visée par l'enquête qui était la plus pertinente pour "évaluer" la situation de la branche de production nationale aux fins de la détermination de l'existence d'une "menace". L'avis du Groupe spécial était le suivant: "étant donné que l'analyse de l'existence d'une menace est axée sur l'avenir, il semblerait logique que ce qui se produit au début d'une période visée par une enquête soit moins

⁸¹ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, *supra*, note de bas de page 15, paragraphe 139.

⁸² Rapport de l'ITC, page I-17.

pertinent que ce qui se produit à la fin de cette période".⁸³ Le Groupe spécial a ensuite conclu ce qui suit:

... l'ITC avait raison de se concentrer sur les *données* disponibles *les plus récentes* concernant la fin de la période visée par l'enquête. Nous estimons également que les données concernant 1997 et la

établissant qu'il y a un degré élevé de probabilité de dommage grave pour la branche de production nationale dans un avenir très proche.⁸⁶

137. Comme le Groupe spécial, nous relevons que l'*Accord sur les sauvegardes* ne prévoit pas de méthode particulière à suivre pour déterminer l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave.⁸⁷ Cependant, quelle que soit la méthode choisie, nous pensons que les données relatives au passé le plus récent constitueront pour les autorités compétentes une base essentielle, et, généralement, la base la plus fiable, pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave. Les données concernant le passé le plus récent permettent le mieux d'évaluer la situation probable de la branche de production nationale dans un avenir très proche. Ainsi, nous pensons comme le Groupe spécial que, en principe, s'agissant de la période visée par l'enquête, les éléments de preuve concernant le passé le plus récent donneront l'indication la plus nette quant à la situation future probable de la branche de production nationale.

138. Cependant, nous estimons que, bien que les données concernant le passé le plus récent aient une importance particulière, les autorités compétentes ne devraient pas les examiner séparément des données relatives à l'ensemble de la période visée par l'enquête. L'importance réelle des tendances à court terme dégagées par les données les plus récentes, que l'on observe à la fin de la période visée par l'enquête, ne peut se dessiner que lorsque ces tendances à court terme sont évaluées à la lumière des tendances à long terme dégagées par les données relatives à toute la période visée par l'enquête. Si les données les plus récentes sont évaluées séparément, l'image de la branche de production nationale qui en résulte peut être très trompeuse. Par exemple, si les données les plus récentes peuvent indiquer un déclin de la branche de production nationale, ce déclin peut fort bien faire partie du cycle normal de cette branche et non laisser présager l'imminence évidente d'un dommage grave. De même, un déclin récent des résultats économiques pourrait simplement indiquer que la branche de production nationale revient à une situation normale après une période particulièrement favorable, et non qu'elle est tout près de se trouver entraînée rapidement dans un mouvement de déclin aboutissant à un dommage grave. Ainsi, nous pensons que, lorsqu'elles procèdent à leur évaluation au titre de l'article 4:2 a), les autorités compétentes ne peuvent pas se fonder exclusivement sur les données concernant le passé le plus récent, mais doivent évaluer ces données en tenant compte des données relatives à toute la période visée par l'enquête.⁸⁸

⁸⁶ Nous observons que les projections faites doivent concerner la situation générale de la branche de production nationale, et pas simplement certains facteurs pertinents.

139. En l'espèce, le Groupe spécial a interprété l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* comme signifiant que l'ITC était en droit de "fonder sa détermination" de l'existence d'une "menace de dommage grave" sur les données relatives aux 21 derniers mois de la période de cinq ans visée par l'enquête. À notre avis, et nous allons le voir ci-après, l'interprétation que le Groupe spécial a donnée des aspects temporels de l'évaluation faite par les autorités compétentes, au titre de l'article 4:2 a), accordait *trop* d'importance à certaines données concernant le passé le plus récent, tout en négligeant d'autres données, même plus récentes. En outre, le Groupe spécial n'a pas veillé à ce que les données soient évaluées compte tenu des données relatives à l'ensemble de la période visée par l'enquête. Dans son approche, il a indûment exclu la possibilité que les tendances à court terme dégagées par les données, observées au cours des 21 derniers mois de la période visée par l'enquête, constituent un indicateur trompeur de la situation future probable de la branche de production nationale, compte tenu des données relatives à l'ensemble de la période visée par l'enquête.

4. Examen par le Groupe spécial de la détermination de l'existence d'une "menace de dommage grave" établie par l'ITC

question *de fond*, donné une *explication motivée et adéquate* de la façon dont les faits étayent leurs déterminations.

142. Pour ce qui est des aspects formels de l'examen effectué par le Groupe spécial, nous relevons que celui

d'une menace".⁹⁵ Le Groupe spécial a également procédé à une "[é]valuation des données se rapportant à la période allant de janvier 1997 à se

difficultés, sur des facteurs incluant la part de marché, la production,

inappropriées; l'ITC n'avait pas dûment évalué la capacité, l'utilisation de la capacité, les stocks et la productivité; la production, les ventes et la productivité des éleveurs d'agneaux ont augmenté pendant toute la période visée par l'enquête; les expéditions d'agneaux vivants ont augmenté en 1998; et les niveaux de productivité et d'emploi des éleveurs ont augmenté en 1998. Le Groupe spécial a résumé les arguments quant au fond avancés par l'Australie et la Nouvelle-Zélande au sujet de l'évaluation et de la détermination de l'ITC.¹⁰³ Cependant, nous ne voyons aucun endroit où il les a réellement étudiés.

148. Ces arguments de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande avaient à l'évidence pour objet de faire douter de l'adéquation de l'explication donnée par l'ITC concernant la façon dont les faits, sous la forme des données, étayaient sa détermination de l'existence d'une "menace de dommage grave". À notre avis, en n'étudiant pas la détermination de l'ITC à la lumière de ces arguments détaillés quant au fond, le Groupe spécial n'a pas examiné dans un esprit critique si l'ITC avait bien donné une explication motivée et adéquate de la façon dont les faits étayaient sa détermination établissant qu'il y avait une "menace de dommage grave".

149. En conséquence, nous constatons que le Groupe spécial n'a pas *appliqué* le critère d'examen approprié, au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord, lorsqu'il a examiné, à titre de question de fond, si l'ITC avait donné une explication motivée et adéquate de la façon dont les faits étayaient une détermination de l'existence d'une "menace de dommage grave" au sens de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*.

150. Ayant constaté que le Groupe spécial n'a pas dûment étudié la détermination de l'ITC établissant qu'il existait une "menace de dommage grave", nous allons maintenant nous-mêmes examiner les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande sur ce point. Nous allons nous intéresser aux arguments de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande concernant les prix et nous allons fonder notre détermination *exclusivement* sur les faits présentés dans le rapport de l'ITC, qui font partie du dossier du Groupe spécial et qui ne sont pas contestés.

151. L'ITC a fait la déclaration suivante au sujet des prix:

Nous observons que les résultats financiers de tous les segments de la branche de production se sont dégradés sous l'effet en grande partie de la *baisse des prix*. Les questionnaires de la Commission font apparaître une forte *diminution des prix* de divers produits à base de viande d'agneau à *partir du milieu de 1997*. Bien qu'il y ait eu une certaine reprise en 1998, *les prix sont restés déprimés jusqu'en septembre 1998*, fin de la période visée par l'enquête. Les *prix*

¹⁰³ Le Groupe spécial résume ses arguments aux paragraphes 7.200 à 7.202 de son rapport.

moyens pondérés à la livraison aux États-Unis pour pratiquement tous les produits considérés étaient *notablement plus bas à partir du troisième trimestre de 1997*. Dans plusieurs cas, les *prix* de plusieurs des produits *étaient inférieurs de 20 pour cent ou plus à ceux qui avaient été enregistrés au cours des trimestres comparables de 1996 et du début de 1997*.¹⁰⁴ (pas d'italique dans l'original)

Pour résumer les données relatives aux prix, le rapport de l'ITC indique ce qui suit:

Les entreprises interrogées ont demandé si la branche de production nationale subit un dommage lorsque les prix à l'abattage, les prix les plus directement ressentis par le segment de la branche de production dont les requérants ont dit qu'il subissait le dommage le plus important, étaient plus élevés à la fin de la période visée par l'enquête. Les entreprises interrogées ont fait valoir que les prix reviennent à la normale après une augmentation temporaire due à la diminution de l'offre intérieure. Les requérants disent que la Commission devrait se concentrer sur la baisse des prix intervenue en 1996 et 1997 et que 1993 n'est pas une bonne année de comparaison parce que c'est l'une des pires années jamais enregistrées. Pour examiner cette question, les fonctionnaires ont converti les prix à l'abattage mensuels (janvier 1985-août 1998) en dollars constants de 1985 en utilisant l'indice des prix à la production BLS pour éliminer les effets de l'inflation. Le prix réel moyen par quintal long était de 62,96 dollars pour l'ensemble de la période (janvier 1985-août 1998) et de 56,19, 55,61, 64,86, 71,50, 73,32 et 64,73 dollars, respectivement, pour les années 1993-période intermédiaire de 1998. Ainsi, les prix étaient inférieurs à la moyenne pour l'ensemble de la période en 1993 et 1994 et supérieurs au niveau moyen en 1995-1997; ils ont ensuite diminué pour se situer légèrement au-dessus de la moyenne pendant la période intermédiaire de 1998.¹⁰⁵

152. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont fait valoir, devant le Groupe spécial, qu'il n'était pas approprié que l'ITC utilise les prix de 1996 et 1997 comme point de référence pour comparer les prix de 1998, à la fin de la période visée par l'enquête, parce que les prix de 1996 et de 1997 étaient anormalement élevés. La baisse des prix intervenue entre 1996 et 1998 était, ont-elles fait valoir, un indicateur trompeur des tendances des prix parce que les prix revenaient simplement à leurs niveaux

indiquaient que les prix étaient en hausse en 1998, à la fin de la période visée par l'enquête.¹⁰⁶ Cette hausse des prix indiquait, ont-elles fait valoir, que la situation de la branche de production de viande d'agneau s'améliorait et que cette branche n'était pas confrontée à un "dommage grave" imminent.

153. Nous relevons que les données relatives aux prix qui figurent dans le rapport de l'ITC, que nous venons de résumer, indiquent que les prix de 1996 et 1997 étaient beaucoup plus élevés qu'à tout autre moment de la période visée par l'enquête.¹⁰⁷ Les données montrent également que les prix étaient nettement plus bas en août 1998 qu'en 1996 et 1997.¹⁰⁸ En 1998, cependant, les prix étaient sensiblement plus élevés qu'en 1993 et 1994, début de la période visée par l'enquête.¹⁰⁹ En outre, les données relatives aux prix qui figurent dans la Partie II du rapport de l'ITC et dans la pièce n° 41 des États-Unis, communiquée au Groupe spécial, indiquent qu'il y a eu une forte hausse des prix au cours des derniers mois de la période visée par l'enquête, au milieu de 1998.¹¹⁰

154. Ainsi, les données non contestées montrent que, pendant la période visée par l'enquête, les prix de la viande d'agneau ont d'une manière générale augmenté jusqu'en 1996-1997, ont ensuite diminué jusqu'au milieu de 1998, puis ont augmenté à nouveau jusqu'à la fin de la période visée par

dispositions pertinentes de l'*Accord sur les sauvegardes*, puis est passé à l'application de cette interprétation aux faits en l'espèce.¹¹⁵ Le Groupe spécial a pris note des termes de l'article 4:2 a) et 4:2 b) de cet accord¹¹⁶ et, après avoir examiné le sens ordinaire du terme "causer"¹¹⁷, il a indiqué ce qui suit:

Il n'est pas suffisant que l'accroissement des importations cause simplement un certain dommage, qui peut ensuite être porté à un "grave" niveau par des facteurs autres que l'accroissement des importations. Par conséquent, à notre avis, le sens ordinaire des membres de phrases qui décrivent le critère de causalité prévu par l'*Accord sur les sauvegardes* donne à entendre que l'accroissement des importations doit non seulement être nécessaire, mais aussi suffisant pour causer ou menacer de causer un degré de dommage qui est suffisamment "grave" pour constituer une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale.¹¹⁸ (non souligné dans l'original)

163. Le Groupe spécial a ajouté ce qui suit:

... la seconde phrase de l'article 4:2 b) de l'*Accord SG* fait aussi clairement ressortir ... que l'accroissement des importations *ne* doit *pas* nécessairement être la *seul* facteur causal ou le facteur causal exclusif présent dans une situation de dommage grave ou de menace de dommage grave, étant donné que l'obligation de ne pas imputer un dommage causé par d'autres facteurs reconnaît de façon indirecte que des facteurs *multiples* peuvent être présents dans une situation de dommage grave ou de menace de dommage grave.¹¹⁹

...

... lorsqu'un certain nombre de facteurs, dont l'un est l'accroissement des importations, sont *collectivement* suffisants pour causer une dégradation générale notable de la situation de la branche de production, mais que ce n'est pas l'accroissement des importations *à lui seul* qui cause un dommage qui répond au critère de la "gravité" établi par l'article 4:2 a) et 4:2 b) de l'*Accord SG*, les conditions permettant d'imposer une mesure de sauvegarde ne sont pas remplies. Nous pensons qu'un Membre reste libre de déterminer n'importe quelle méthode appropriée pour évaluer le lien de causalité, mais la méthode qu'il choisit devrait permettre de s'assurer que le dommage causé par l'accroissement des importations, considéré isolément, est un "dommage grave", c'est-à-dire qui cause une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale. En

¹¹⁵ Rapport du Groupe spécial, point 2, page 87.

¹¹⁶ *Ibid.*, paragraphe 7.236.

¹¹⁷ *Ibid.*, paragraphe 7.237.

¹¹⁸ *Ibid.*, paragraphe 7.238.

¹¹⁹ *Ibid.*, paragraphe 7.239.

"est *compatible* également avec les constatations du Groupe spécial *États-Unis – Gluten de froment* (qui font actuellement l'objet d'un appel)".¹²⁴ (pas d'italique dans l'original) Comme le font observer les États-Unis, nous avons effectivement infirmé ces constatations en appel dans notre rapport sur l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*.

166. Dans cet appel, lorsque nous avons examiné les prescriptions relatives au lien de causalité énoncées dans l'*Accord sur les sauvegardes*, nous avons fait observer que la première phrase de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* prévoit qu'une détermination "n'interviendra pas à moins que l'enquête ne démontre ... l'existence du *lien de causalité* entre l'accroissement des importations ... et le dommage grave ou la menace de dommage grave". (pas d'italique dans l'original) Lorsque nous avons interprété cette phrase, nous avons indiqué ce qui suit:

... l'expression "lien de causalité" dénote, à notre avis, un rapport de cause à effet tel que l'accroissement des importations contribue à "entraîner", "produire" ou "induire" le dommage grave. Bien que

cetteent e uiort de

énoncées à l'article 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Notre examen de cette question est fondé *exclusivement* sur les faits exposés dans le rapport de l'ITC, qui font partie du dossier du Groupe spécial et qui ne sont pas contestés. En outre, nonobstant les constatations que nous avons déjà formulées dans le présent appel¹³⁰, dans notre examen nous devons *supposer* ce qui suit: premièrement, la définition de la branche de production nationale donnée par l'ITC est correcte, *et*, deuxièmement, l'ITC a constaté à juste titre qu'il y avait menace de dommage grave pour la branche de production nationale. Sur cette base, nous devons examiner si l'ITC a dûment établi, conformément à l'*Accord sur les sauvegardes*, l'existence du "lien de causalité" requis entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave.

173. Pour commencer, nous notons que le présent appel *ne* comporte *pas* d'allégation relative au critère de causalité énoncé dans la loi des États-Unis.¹³¹ Le Groupe spécial a rendu une décision préliminaire établissant que la loi des États-Unis *proprement dite* ne relevait pas de son mandat¹³², et il n'a pas été fait appel de cette décision.¹³³ Pour ce qui est de cette question, nous devons donc, comme le Groupe spécial, nous limiter à examiner l'*application* énoncé dans la loi des États

l'obligation de "non-imputation" énoncée dans la seconde phrase de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* était respectée.¹³⁴

175. Par conséquent, nous devons examiner si l'ITC s'est bien assurée que le dommage, ou la menace de dommage, causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations n'avait pas été imputé à l'accroissement des importations, comme l'exige l'article 4:2 b). Ce faisant, nous rappelons que, comme nous l'avons déjà expliqué assez longuement dans le présent rapport, lorsqu'ils examinent une allégation au titre de l'article 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, les groupes spéciaux doivent voir si les autorités compétentes ont agi d'une manière compatible avec les obligations énoncées à l'article 4:2 en examinant si ces autorités ont donné une explication motivée et adéquate de la façon dont les faits étayent leur détermination.¹³⁵

176. L'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* dispose ce qui suit:

- b) La détermination dont il est question à [l'article 4:2 a)] n'interviendra pas à moins que l'enquête ne démontre, sur la base d'éléments de preuve objectifs, l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave ou la menace de dommage grave. *Lorsque des facteurs autres qu'un accroissement des importations causent un dommage à la branche de production nationale en même temps, ce dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations.* (pas d'italique dans l'original)

177. Dans notre rapport sur l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*, nous avons indiqué ce qui suit:

L'article 4:2 b) présuppose donc que la première étape de l'examen du lien de causalité par les autorités compétentes consiste à établir une *distinction* entre les effets dommageables pour la branche de production nationale dus à l'accroissement des importations et les effets dommageables dus à d'autres facteurs. Les autorités compétentes peuvent ensuite, ce qui constitue la deuxième étape de leur examen, imputer à l'accroissement des importations, d'une part, et, par déduction, à d'autres facteurs pertinents, d'autre part, le "dommage" causé par tous ces facteurs différents, y compris l'accroissement des importations. Au cours de ce processus en deux temps, les autorités compétentes se conforment à l'article 4:2 b) en s'assurant que tout dommage qui a été *effectivement* causé à la branche de production nationale par des facteurs autres que

¹³⁴ Voir, d'une manière générale, la communication de l'Australie en tant qu'intimé, paragraphes 226 à 250, et la communication de la Nouvelle-Zélande en tant qu'intimé, paragraphes 6.32 à 6.39.

¹³⁵ *Supra*, paragraphes 100 à 107.

l'accroissement des importations n'est pas "imputé" à l'accroissement des importations et n'est donc pas traité comme s'il s'agissait d'un dommage causé par l'accroissement des importations, lorsque ce n'est pas le cas. De cette manière, les autorités compétentes déterminent, et c'est la dernière étape, si le "lien de causalité" existe entre l'accroissement des importations et le dommage grave, et si ce lien de causalité implique un rapport réel et substantiel de cause à effet entre ces deux éléments, comme l'exige l'*Accord sur les sauvegardes*.¹³⁶

178. Nous soulignons que ces trois étapes décrivent simplement un processus logique devant permettre de respecter les obligations relatives au lien de causalité qui sont énoncées à l'article 4:2 b). Ces étapes ne sont pas des "critères" juridiques prescrits par le texte de l'*Accord sur les sauvegardes*; il n'est pas non plus impératif que chaque étape fasse l'objet d'une constatation distincte ou d'une conclusion motivée de la part des autorités compétentes. En fait, ces étapes laissent sans réponse de nombreuses questions méthodologiques en rapport avec l'obligation de non-imputation énoncée dans la seconde phrase de l'article 4:2 b).

179. Le principal objectif du processus que nous avons décrit dans l'affaire *États-Unis - Sauvegardes concernant le gluten de froment* consiste, bien entendu, à déterminer s'il existe "un rapport réel et substantiel de cause à effet" entre l'accroissement des importations et le dommage grave ou la menace de dommage grave. Dans le cadre de cette détermination, l'article 4:2 b) dispose expressément que le dommage causé à la branche de production nationale par des facteurs autres qu'un accroissement des importations "ne sera pas imputé à un accroissement des importations". Dans une situation où *plusieurs facteurs* causent un dommage "en même temps", une détermination finale concernant les effets dommageables dus à un *accroissement des importations* ne peut être établie que si les effets dommageables dus à tous les différents facteurs causals sont distingués et dissociés. Sinon, une conclusion fondée exclusivement sur l'évaluation d'un seul des facteurs causals - l'accroissement des importations - repose sur une assise incertaine, parce qu'elle *part de l'hypothèse* que les autres facteurs causals *ne causent pas* le dommage qui a été attribué à l'accroissement des importations. Le libellé de l'article 4:2 b) concernant la non-imputation exclut une telle hypothèse, mais exige que les autorités compétentes évaluent dûment les effets dommageables des autres facteurs, de manière que ces effets puissent être différenciés des effets dommageables de

11.25 Tf 0.3rWo2tio1ea-0.1398 Tc 5.1683 Tw (S47 les aut635 facteu Tw stantiel de cause à effet" entre l'accroisseme

180. Comme nous l'avons dit dans notre rapport sur l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*, le libellé de l'article 4:2

WT/DS177/AB/R
WT/DS178/AB/R

articles I^{er} et II du GATT de 1994, ni sur les allégations de l'Australie au titre des articles 8, 11 et 12 de l'Accord SG.¹⁴⁹

190. La Nouvelle-Zélande fait appel de la décision du Groupe spécial d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle en n'examinant pas son allégation au titre de l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* en ce qui concerne la nature de la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis. La Nouvelle-Zélande estime que les décisions du Groupe spécial portent uniquement sur l'*enquête* devant être à la base des mesures de sauvegarde, mais ne traitent pas de l'adéquation de la *mesure de sauvegarde* elle-même. Par conséquent, la Nouvelle-Zélande conclut que, en refusant de se prononcer sur l'allégation au titre de l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*, le Groupe spécial n'a pas permis à l'ORD de faire des recommandations et de prendre des décisions suffisamment précises pour que ce différend soit résolu efficacement.

191. Nous rappelons que, pour ce qui est de l'application du principe d'économie jurisprudentielle par les groupes spéciaux, nous avons précédemment expliqué ce qui suit: les groupes spéciaux ne doivent "traiter que les allégations qui doivent l'être pour résoudre la question en cause dans le différend".¹⁵⁰ Dans le même temps, la "faculté" qu'a un groupe spécial de déterminer quelles sont les allégations qu'il doit traiter n'est pas sans limites¹⁵¹, étant donné qu'un groupe spécial est obligé d'"examiner les allégations au sujet desquelles il est nécessaire d'établir une constatation pour que l'ORD puisse faire des recommandations et prendre des décisions suffisamment précises, auxquelles le Membre pourra donner suite rapidement".¹⁵²

192. Nous avons étudié des appels concernant l'application du principe d'économie jurisprudentielle par des groupes spéciaux dans le contexte de la mise en cause de mesures de sauvegarde à deux occasions précédentes. Dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, les Communautés européennes ont demandé que nous examinions leur allégation relative à l'"évolution imprévue des circonstances". Dans l'affaire

jurisprudentielle faite par le Groupe spécial et d'examiner leurs allégations au titre de l'article premier du GATT de 1994 et l'article 5 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Toutefois, dans les affaires *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures* et *États-Unis - Sauvegardes concernant le gluten de froment*, nous avons confirmé les constatations des groupes spéciaux concernés établissant que la mesure de sauvegarde imposée était incompatible avec les prescriptions des articles 2 et 4 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Dans les deux cas, nous avons déterminé, par conséquent, que le groupe spécial concerné avait constaté à juste titre que la mesure de sauvegarde n'avait aucun fondement juridique, et, dans les deux cas, nous avons constaté que, *pour cette raison*, le Groupe spécial avait agi dans les limites de son pouvoir discrétionnaire en refusant d'examiner la question de l'"évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. Dans l'affaire *États-Unis - Sauvegardes concernant le gluten de froment*, lorsque nous avons examiné les autres allégations des Communautés européennes, nous avons fait observer ce qui suit:

Le même raisonnement vaut également pour l'allégation des Communautés européennes au titre de l'article premier du GATT de 1994 et de l'article 5 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Étant donné que le Groupe spécial avait constaté que la mesure était incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, il avait le pouvoir discrétionnaire de refuser d'examiner ces allégations. Là encore, une constatation relative à cette allégation n'aurait rien ajouté à la capacité de l'ORD de faire des recommandations et de prendre des décisions suffisamment précises dans le cadre du présent différend.¹⁵³

193. En l'espèce, le Groupe spécial a constaté que les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, avec diverses dispositions de l'article 4 de l'*Accord sur les sauvegardes* et avec l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Le Groupe spécial a constaté que les États-Unis n'avaient pas "démonstré" en fait "l'existence d'une évolution imprévue des circonstances", avaient défini la branche de production nationale de viande d'agneau d'une manière incompatible avec les dispositions de l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*, s'étaient fondés sur des données insuffisantes pour étayer leur détermination de l'existence d'un dommage grave conformément à l'article 4:2 a) et avaient fait erreur dans leur évaluation du lien de causalité au titre de l'article 4:2 b). Ces constatations concernent les déterminations quant au fond établies par l'ITC, et, comme dans les affaires *Argentine - Sauvegardes concernant les chaussures* et *États-Unis - Sauvegardes concernant le gluten de froment*, les constatations formulées par le Groupe spécial - telles que nous les avons confirmées en appel - privent la mesure de sauvegarde en cause de tout fondement juridique.

¹⁵³ *Supra*, note de bas de page 19, paragraphes 183 et 184.

194. En conséquence, nous sommes d'avis qu'il n'y a aucune distinction valable qui puisse être établie entre l'application du principe d'économie jurisprudentielle par le Groupe spécial dans la présente affaire pour ce qui est de l'allégation de la Nouvelle-Zélande au titre de l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* et l'application du principe d'économie jurisprudentielle pour ce qui est de l'allégation au titre de ce même article, par le Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*. Ayant constaté que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis n'avait aucun fondement juridique, le Groupe spécial était en droit de refuser d'examiner d'autres allégations selon lesquelles la même mesure était incompatible avec d'autres dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes*. Nous faisons observer également qu'une constatation concernant l'allégation de la Nouvelle-Zélande au titre de l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* n'aurait pas rendu l'ORD

X. Constatations et conclusions

197. Pour les raisons exposées dans le présent rapport, l'Organe d'appel:

- a) confirme la constatation du Groupe spécial, figurant aux paragraphes 7.45 et 8.1 a) de son rapport, selon laquelle les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 en ne démontrant pas en fait l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances";
- b) confirme la constatation du Groupe spécial, figurant aux paragraphes 7.118, 8.1 b) et 8.1 g) de son rapport, selon laquelle les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec les articles 2:1 et 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* parce que l'ITC a défini la "branche de production nationale" concernée comme incluant les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants;
- c) confirme la constatation du Groupe spécial, figurant au paragraphe 7.221 de son rapport, selon laquelle l'ITC a établi une détermination concernant la "branche de production nationale" sur la base de données qui n'étaient pas suffisamment représentatives de cette branche; mais modifie la constatation finale du Groupe spécial, figurant aux paragraphes 8.1 e) et 8.1 g) de son rapport, selon laquelle les États-Unis ont ainsi agi d'une manière incompatible avec les articles 2:1 et 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* en constatant, plutôt, que les États-Unis ont ainsi agi d'une manière incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 a) de cet accord;

d) coAc69 de 5 2 T C a d ê 1 3 p dU3t , ons t a tias t i

différentes, confirme la constatation finale du Groupe spécial, figurant aux paragraphes 7.279, 8.1 f) et 8.1 g) de son rapport, selon laquelle les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 b) de l'Accord parce que la détermination de l'IITC établissant qu'il existait un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave n'a pas permis de s'assurer que le dommage causé à la branche de production nationale, par des facteurs autres que l'accroissement des importations, n'était pas imputé à cet accroissement;

- f) confirme l'application du principe d'économie jurisprudentielle que le Groupe spécial a faite, au paragraphe 7.280 de son rapport, en refusant de se prononcer sur l'allégation de la Nouvelle-Zélande au titre de l'article 5:1 de l'

Texte original signé à Genève le 12 avril 2001 par:
