

ANNEXE 1-1

PREMIÈRE COMMUNICATION DE L'AUSTRALIE

(19 avril 2000)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
1. APERÇU	6
2. DEMANDE VISANT À CE QU'UNE DÉCISION PRÉLIMINAIRE SOIT RENDUE IMMÉDIATEMENT CONCERNANT LES RENSEIGNEMENTS UTILISÉS AU COURS DE L'ENQUÊTE.....	8
3. FAITS DE LA CAUSE.....	9
3.1 Enquête et imposition de la mesure de sauvegarde.....	9
3.1.1 Loi des États-Unis et pratique suivie dans une enquête en matière de sauvegardes	9
3.1.2 Les procédures suivies par les États-Unis dans la présente affaire	9
3.1.3 Description des mesures de sauvegarde recommandées et imposées.....	11
3.2 Conditions de concurrence sur le marché des États-Unis	13
3.2.1 Éleveurs – États-Unis	13
3.2.2 Éleveurs – Australie et Nouvelle-Zélande.....	13
3.2.3 Viande d'agn.....L	Tc (13) Tj .1c36

**5. LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS AGI DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC
L'OBLIGATION QUI LEUR EST FAITE À L'ARTICLE 5 DE**

	<u>Page</u>
7.2.2.3 <i>Les engraisseurs</i>	34
7.2.2.4 <i>Les conditionneurs, conditionneurs/dépeceurs et dépeceurs</i>	34
7.2.3 Les "éléments de preuve" utilisés par l'ITC dans son examen des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG ne démontrent pas qu'il existe une menace de dommage grave causé par les importations	35
7.2.3.1 <i>Les données de l'ITC faisaient apparaître une augmentation de la production</i>	35
7.2.3.2	

WT/DS177/R
WT/DS178/R
Page A-

Page

9.3	Les États-Unis n'ont pas agi de manière compatible avec les obligations de notification énoncées à l'article 12:6 de l'Accord SG en ce qui concerne la conduite des enquêtes	58
9.4	Conclusions concernant les prescriptions en matière de notification et de consultation énoncées à l'article 12 de l'Accord SG	59
10.	LES ÉTATS-UNIS ONT MANQUÉ À LEURS OBLIGATIONS AU TITRE DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES EN EXCLUANT CERTAINS PAYS DU CHAMP D'APPLICATION DE LA MESURE	59
11.	LES ÉTATS-UNIS ONT MANQUÉ À LEURS OBLIGATIONS AU TITRE DE	

1. APERÇU GÉNÉRAL

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

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

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

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

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

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

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

² Ces exclusions étaient différentes de celles prévues à l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes pour

7.

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

3. FAITS DE LA CAUSE

3.1 Enquête et imposition de la mesure de sauvegarde

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰ Pièce n° 24 de l'Australie.

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

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

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

¹⁴ G/SG/N/1/US/1, page 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Page I-7 du rapport de l'ITC.

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

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

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

31. Par la suite, par un échange de lettres datées du 19 octobre 1999 et notifiées au Conseil du commerce des marchandises²¹, l'Australie et les États

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

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

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

Tableau 2: Droits de douane

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

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

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

3.2 Conditions de concurrence sur le marché des États-Unis

3.2.1 Éleveurs – États-Unis

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

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

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

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

3.2.2 Éleveurs – Australie et Nouvelle-Zélande

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

²⁷ G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3, pièce n°

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

3.2.3 Viande d'agneau – Australie et États-Unis

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

3.2.4 Aide aux éleveurs des États-Unis

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.6 Évolution des prix sur le marché des États-Unis

48. La liquidation des troupeaux s'est traduite par une forte hausse des prix des agneaux en 1996 et 1997. Par la suite, les prix sont en général revenus à des niveaux plus normaux. Toutefois, ils sont restés tant en valeur nominale qu'en valeur réelle supérieurs à ceux en vigueur en 1993 et 1994. Voir la figure 3 du rapport de l'ITC, page II-55. Les prix des carcasses d'agneau ont suivi une tendance analogue, atteignant tout d'abord un sommet, mais revenant ensuite à des niveaux qui étaient encore supérieurs à ceux en vigueur en 1993 et 1994. Voir la figure 5 du rapport de l'ITC, page II-58. Les

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

56.

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

4.2 Conclusion concernant "l'évolution imprévue des circonstances"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

67. Par conséj

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Un Membre ne pourra appliquer une mesure

92. Il n'y a aucune raison de limiter la portée de l'article 3:1 de l'Accord SG

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

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

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

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

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

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

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

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

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

et

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

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

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

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

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

"Contrairement aux dispositions relatives aux droits antidumping/droits compensateurs figurant au titre VII de la Loi douanière de 1930, l'article 201 ne traite

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

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

113. Bien que l'ITC ait fondé sa décision concernant la définition de l'expression "branche de production nationale" sur le concept de "produit similaire", elle aurait commis la même erreur si elle avait en fait utilisé comme critère le concept de "directement concurrent". À l'évidence, deux produits ne sont "directement concurrents" que s'ils se font concurrence sur le marché. C'est ce qui est

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

125. Il y a quatre types de production de base qui entrent dans la "branche de production nationale", à savoir les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs. Toutefois,

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

129. Les données concernant le nombre de brebis à la première ligne du tableau 12 figurant à la page II-25 du rapport de l'ITC donnent à penser que les éleveurs pour lesquels sont fournies des données portant sur les périodes intermédiaires ne représentent peut-être qu'environ la moitié de la production des 49 retenus, c'est

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

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

7.2.2.3 *Les engraisateurs*

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

138. À la page II-29, l'ITC relève que l'un des neuf engraisateurs a cessé ses activités pendant la période intermédiaire pour 1998 (janvier-septembre 1998), de sorte que les données concernant la

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

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

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

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

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

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

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

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

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

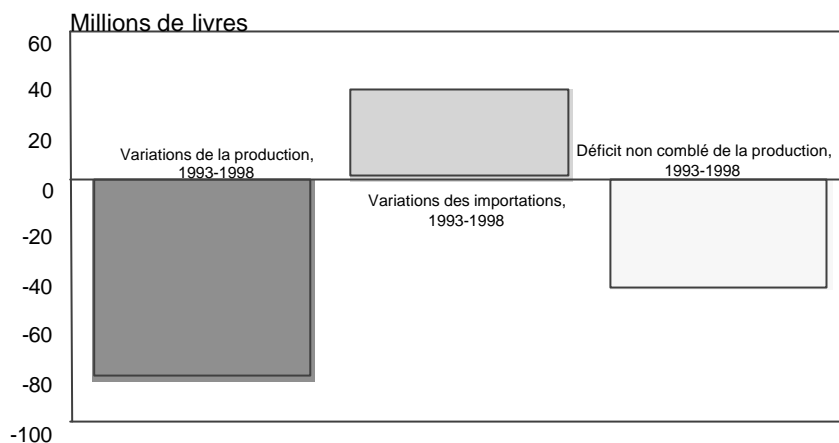
⁸⁵ En réalité, le produit nourri à l'herbe importé est différent du produit nourri à l'herbe des dépeceurs et se présente en découpes différentes. Pour l'essentiel, il ne fait pas concurrence au produit engraisé américain puisqu'il est vendu sur des marchés distincts.

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

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

GRAPHIQUE 3

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



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

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

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

7.2.3.3 La productivité était constante

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

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

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

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

⁸⁸ Page I-20 du rapport de l'ITC.

149. À l'article 4:2 a) de l'Accord SG, "l'utilisation de la capacité" est mentionnée comme étant l'un des facteurs pertinents qui doivent être évalués. Il n'appartient pas à l'autorité chargée de l'enquête de décider si elle veut examiner un facteur. Ainsi qu'il a été exposé plus haut, les États-Unis étaient tenus d'examiner tous les facteurs. Une explication raisonnable des raisons pour lesquelles l'ITC ne l'a

149.

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

	1993	1994	1995	1996	1997	Janvier- septembre 1997	Janvier- septembre 1998
--	------	------	------	------	------	-------------------------------	-------------------------------

7.2.3.5.2 *Les éleveurs/engraisseurs*

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

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

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

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

158. À la page

7.2.3.5.4 *Les conditionneurs, conditionneurs/dépeceurs et dépeceurs*

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

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

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

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

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

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

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

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

168. Il ressort du tableau 11 figurant à la page II-23 du rapport de l'ITC que le nombre des travailleurs affectés à la production et à des activités connexes en ce qui concerne les éleveurs -un prot sur la période 19nressort du t51s à lanapport d25 1 u

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

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

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

et

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹⁶ NSOED.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

194. Dans le NSOED:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

219.

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

	ÉLEVEURS	ÉLEVEURS/ENGRAISSEURS	ENGRAISSEURS	CONDITIONNEURS ET DÉPECEURS
AVENIR QUALITÉ DES DONNÉES	Pas d'analyse prospective Échantillon minimal. Pas d'échantillon statistiquement valable et les données ne sont pas représentatives.	Pas d'analyse prospective Pas de justification pour la sélection de trois entreprises	Pas d'analyse prospective Pas de justification pour la sélection de neuf entreprises	Pas d'analyse prospective Pas d'explication quant aux raisons pour lesquelles il n'a pas été demandé à davantage d'entreprises

	ÉLEVEURS	ÉLEVEURS/ENGRAISSEURS	ENGRAISSEURS	CONDITIONNEURS ET DÉPECEURS
PROFITS ET PERTES	Diminution des profits en janvier-septembre 1998 parce que les prix ont baissé, revenant à des janvier-septembre	PERTES		

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

225. L'ITC a décidé de ne pas examiner l'utilisation de la capacité pour les éleveurs et les engraisseurs et de ne pas examiner l'emploi pour les conditionneurs et les dépeceurs. Dans le rapport du Groupe spécial *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, il est indiqué ce qui suit au paragraphe 7.58 s'agissant des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG: **"si elle décide de l'examiner pour un seul ou pour certains segments, elle doit expliquer en quoi le(s) segment(s) retenu(s) est (sont) objectivement représentatif(s) ur cerr1sreprésentatifdhe de pro 0 0 rg /0014"**

230. En conséquence, les États-Unis ont agi de manière incompatible avec les prescriptions de l'article 4:2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

WT/DS177/R
WT/DS178/R

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Voir la question n°256.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² G/SG/N/8/US/3/Rev.1.

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

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

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

270. En conséquence, les États-Unis contreviennent à l'article

14. CONCLUSION

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

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

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

281. L'Australie demande au Groupe spécial:

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

PIÈCES

19 AVRIL 2000

PIÈCES

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

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

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

ANNEXE 1-2

LETTRE DE L'AUSTRALIE

(9 mai 2000)

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

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

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

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

En résumé, l'Australie demande au Groupe spécial:

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

ANNEXE 1-3

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

(17 mai 2000)

1.

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

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

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

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

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

² WT/DS108/AB/R, paragraphe 166.

³ WT/DS108/AB/R, paragraphe 165.

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

⁵ WT/DS98/AB/R, paragraphe 124.

⁶ WT/DS98/AB/R, paragraphe 124.

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

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

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

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

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

14. Les États-Unis n'ont pas indiqué ce qu'on ne pouvait pas savoir au sujet des articles 2 et 3 de l'Accord SG. Chacune des dispositions pertinentes, c'est-à-dire l'article 2.1, 2.2 et 3.1, est manifestement en cause. Les États-Unis n'ont pas cherché à expliquer dans leur lettre du 5 mai 2000 pourquoi ils avaient subi le préjudice allégué "compte tenu du déroulement de la procédure du Groupe spécial".

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

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

Alinéa 1 a)

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

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

Alinéa 1 b)

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

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

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

5a Twp3611952 Tc 25 9 Ta ,.5 0 TD -0.0484 Tc 0.9859 Tw (1999 ors4o5)1 sl".1706 Tc 0.4944 dades 7329 Tw (2408 Tc 0.8033 Tw (et d10.0tions) Tj 69.75 0 TD -0.1106 Tc 0.875 Tw (13, 15 et 18 posées au cours des consultations au 2) Tj -26

28.

36.

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

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

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

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

Droits des tierces parties

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

C. RENSEIGNEMENTS COMMERCIAUX CONFIDENTIELS

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

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

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

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

PIÈCES N° 35 À 39 DE L'AUSTRALIE

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

ANNEXE 1-4

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

(25 mai 2000)

1.

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

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

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

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

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

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

14. Au paragraphe 8 de la lettre des États-Unis, il est indiqué que les États-Unis n'ont eu que trois semaines pour établir leur première communication. Or ils savaient ce qui allait être mis en cause.

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

"Les États-Unis ne peuvent qu'en déduire que les allégations dans cette affa

ANNEXE 1-5

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

(25 mai 2000)

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

Rapport de l'ITC

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

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

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

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

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

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

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

ANNEXE 1-6

PREMIÈRE DÉCLARATION ORALE DE L'AUSTRALIE

(25 mai 2000)

INTRODUCTION

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

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

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

PRINCIPAUX POINTS DE LA PREMIÈRE COMMUNICATION DE L'AUSTRALIE

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

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

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

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

Article XIX du GATT de 1994

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Branche de production nationale"

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

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

entière entachée d'un vice rédhibitoire et ne peut pas être rectifiée. Cette détermination est essentielle aussi pour prendre une décision au sujet de la mesure car la prescription de l'article

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

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

29.

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

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

36. Enfin, l'ITC a fondé sa conclusion concernant la menace de dommage grave sur l'analyse figurant aux pages I

l'Australie en vertu du GATT de

WT/DS177/R
WT/DS178/R

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

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

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

491r§ Tw 4le

à umésuit.13ge622 s (de 22aont,0 mon Tj rèveç274 Tc 0.untre-

64.

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

68. D'une part, les États-Unis semblent admettre que la première phrase de l'article 5:1 impose une obligation au regard de l'OMC, mais, de l'autre, ils cherchent à faire en sorte que cette obligation

proroger la mesure au-delà du délai de trois ans et un jour. Ils auraient pu lever la mesure prév

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

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

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

Article 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes

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

Article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes

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

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

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

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

CONCLUSION

97. En résumé, l'Australie a démontré que la mesure est incompatible avec les articles 2:1, 2:2, 3:1, 4:1 b), 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b), 5:1, 8:1, 11:1 a), 12:2, 12:3 et 12:6 de l'Accord sur les sauvegardes. Les États

Réponse 2

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

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

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

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

Réponse 3

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

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

En revanche, dans ce contexte discerner signifie:

"percevoir distinctement".⁴

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

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

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

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

⁴ NSOED.

En outre, les États-Unis étaient tenus de se conformer à leurs obligations en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, notamment en respectant le principe *pacta sunt servanda*.⁵ Un Membre ne pouvait faire cela, pour la clause de l'"évolution imprévue des circonstances", qu'en établissant une détermination avant d'appliquer la mesure sur les sauvegardes, en respectant les obligations de l'article 13.5 de l'Accord sur les sauvegardes.

Réponse 4

Dans l'affaire des chapeaux en feutre de poil⁷

producteurs". Il n'est pas question de producteurs "potentiels", mais seulement de producteurs effectifs. La présente affaire concerne les producteurs effectifs de viande d'agneau et porte sur le point de savoir si, du fait de l'accroissement des importations, il y avait l'imminence évidente d'un dommage grave pour l'ensemble de ces producteurs. Une entreprise qui ne produit pas de viande d'agneau, y compris celle qui n'en produit plus, ne peut pas être menacée d'un dommage grave causé par l'accroissement des importations de viande d'agneau. Les accords de l'OMC en matière d'antidumping et de mesures compensatoires comportent des définitions du dommage qui incluent la notion d'un "retard important dans la création [d'une branche de production]". Toutefois, cela ne vaut pas pour l'Accord sur les sauvegardes. En l'espèce, il est convenu que la "branche de production nationale" existe, et les divergences de vues concernent la portée véritable de cette branche de production.

Dans l'affaire *Bananes III*, l'Organe d'appel a dit ceci au paragraphe 227 du document WT/DS27/AB/R:

"À notre avis, même si une société est intégrée verticalement, et même si elle exerce d'autres fonctions liées à la production, à l'importation, à la distribution et à la transformation d'un produit, dans la mesure où elle assure également la fourniture de "services de commerce de gros" et est donc affectée à ce titre par une mesure particulière d'un Membre pour ce qui est de la fourniture de ces "services de commerce de gros", ladite société est un fournisseur de services relevant de l'AGCS."

À supposer, par analogie, qu'il y ait eu une entreprise intégrée verticalement, de l'élevage au dépeçage. La partie de cette entreprise qui produisait et donc fournissait des agneaux destinés à l'engraissement pouvait potentiellement vendre ces agneaux destinés à l'engraissement à un parc d'engraissement extérieur. Cette partie de l'entreprise serait impliquée dans la vente, mais elle ne vendrait pas le même produit que la partie de l'entreprise qui s'occupait du dépeçage. La partie de l'entreprise qui s'occupait de l'élevage exercerait encore les mêmes activités que les éleveurs indépendants et elle ne produirait pas de carcasses ni de découpes de gros et de demi-gros, mais "assurait" la production d'agneaux destinés à l'engraissement. Une entreprise commerciale pouvait acheter à des éleveurs des agneaux destinés à l'engraissement et les vendre à des parcs d'engraissement. Cette entreprise serait impliquée dans le même service potentiel, mais elle ne produirait pas d'agneaux destinés à l'engraissement en tant que marchandise, et moins encore des découpes de demi-gros de viande d'agneau.

En revanche, pour qu'un éleveur entreprenne une activité de conditionnement ou de dépeçage, c'est-à-dire pour qu'il "assure" la production de carcasses ou de découpes, il lui faut faire un investissement important. Cela n'est pas quelque chose qui peut être entrepris à la légère. S'il entreprenait cela, il produirait effectivement de la viande d'agneau, mais tant qu'il ne l'aurait pas entrepris, il n'en produirait pas. De même, toute société peut entreprendre une activité de conditionnement ou de dépeçage. En particulier, tout conditionneur ou dépeceur de viande autre que la viande d'agneau pouvait accéder à la branche de production. Cela n'est pas pertinent par rapport à la question de savoir si ces entreprises font déjà partie de la "branche de production nationale" aux fins du présent différend et si l'accroissement des importations de viande d'agneau allait leur causer un dommage grave imminent.

6. Supposons une situation du marché où virtuellement toute la valeur du produit final est ajoutée par des matières premières et des biens intermédiaires et où le segment de la branche de production qui produit le produit final est fortement concentré et a une puissance sur le marché qui lui permet de "répercuter" virtuellement tout le dommage causé par les importations de produits finals similaires ou directement concurrents sur les producteurs de ces matières premières ou de ces biens intermédiaires. Dans une telle situation, pourquoi tous ces producteurs ne seraient-ils pas inclus dans la branche de production nationale? Selon vous, en

l'absence de dommage grave subi par la branche de production qui produit le produit final par cet effet de "répercussion", deviendrait-il pratiquement impossible d'imposer des mesures de sauvegarde à des produits finals similaires ou directement concurrents d'origine étrangère? Comment l'Australie ou la Nouvelle-Zélande traiteraient-elles cette situation dans le cadre de leurs propres procédures nationales en matière de sauvegardes? Veuillez répondre de façon détaillée.

Réponse 6

Aux termes de l'Accord sur les sauvegardes, la branche de production pertinente s'entend expressément de l'ensemble des producteurs des "produits similaires ou directement concurrents" par rapport au produit visé par l'enquête. Il n'y a aucune référence dans le texte de l'Accord sur les sauvegardes à la possibilité de "répercuter" le dommage d'une certaine manière des dépeceurs aux éleveurs, ni au sens normal du terme aux "producteurs".

De plus, le cas hypothétique évoqué par le Groupe spécial semblerait ne pas être pertinent dans le différend porté devant lui. Comme le Groupe spécial l'a noté dans la question n° 10, les États-Unis ont affirmé qu'ils auraient pu arriver à une détermination de l'existence d'un dommage identique s'ils avaient limité la "branche de production nationale" aux conditionneurs et aux dépeceurs. Par conséquent, les États-Unis n'affirment pas qu'aucun dommage n'a été causé aux conditionneurs et aux dépeceurs, de sorte que les éleveurs et les engraisseurs devraient être inclus dans la "branche de production nationale".

L'ITC a déterminé la "branche de production nationale" sur la base du "produit similaire" parce qu'il y avait des producteurs du "produit similaire", en l'occurrence la viande d'agneau nationale. La détermination de la "branche de production nationale" devait dès lors être faite sur la base des entreprises qui produisaient de la "viande d'agneau nationale".⁹ Les constatations concernant le dommage, y compris le lien de causalité, ne peuvent être établies que dans le contexte de la décision prise concernant la "branche de production nationale". La "branche de production nationale" ne peut pas être choisie à partir de l'ensemble d'entreprises qui permettra d'arriver à une constatation positive de l'existence d'un dommage et de l'ensemble qui permettra d'arriver à une constatation négative - cela conduirait à une approche "à la carte" de l'Accord sur les sauvegardes qui en compromettrait les disciplines.

Les procédures de l'Australie en matière de sauvegardes sont décrites dans le document G/SG/N/1/AUS/2 et reflètent le texte de l'Accord sur les sauvegardes. Il appartiendrait à l'autorité compétente désignée (la Commission de la productivité) de les interpréter cas par cas, puis au gouvernement de décider s'il serait compatible avec les obligations de l'Australie vis-à-vis de l'OMC d'imposer une mesure sur la base du rapport de la Commission de la productivité. L'Australie n'a pas introduit de mesure de sauvegarde en vertu de l'article XIX depuis 1983 et elle n'a pas appliqué de mesure en vertu de l'Accord sur les sauvegardes de l'OMC.

L'ITC a-t-elle démontré qu'il y avait une "menace de dommage grave" due à un "accroissement des importations"?

7. Pourriez-vous préciser comment une analyse *prospective* des facteurs de dommage devrait être menée afin d'évaluer si une "menace de dommage grave" existe? Dans quelles conditions considéreriez-vous des projections de l'évolution des facteurs de dommage dans un avenir proche comme une base suffisante pour analyser la menace de dommage? Quels sont selon vous les défauts de la méthode suivie par les États-Unis pour établir ces projections en

⁹ Dans l'hypothèse où l'ITC aurait choisi les "produits directement concurrents", elle aurait dû alors décider en quoi consistaient ces produits et qui les produisait.

l'espèce? Considéreriez-vous que certains facteurs de dommage sont plus importants que d'autres pour l'analyse de la "menace" de dommage? Dans l'affirmative, lesquels? Comment cette analyse "prospective" de l'évolution future des divers facteurs de dommage pourrait-elle être autre chose que "des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités"?

Réponse 7

L'article 4:1 b) de l'Accord SG stipule que la détermination de l'existence d'une "menace de dommage grave" doit être fondée sur des éléments de preuve indiquant l'"imminence évidente" d'un dommage grave. Lorsqu'une détermination de l'existence d'un dommage grave n'est pas étayée par les éléments de preuve et, par conséquent, n'est pas établie, il faut une analyse étayée par les faits pour démontrer que la situation de la branche de production nationale changera nettement et que ce changement est imminent. (Dans l'affaire portée devant le Groupe spécial, il a été établi qu'il n'y avait pas de dommage grave.) Il ne suffit pas de s'en tenir à une analyse statique qui n'étaye pas une détermination de l'existence d'un dommage grave et de fonder une détermination de l'existence d'une menace de dommage simplement comme suit:

"Eu égard à la diminution, au cours de la période visée par l'enquête de la part de marché, de la production, des expéditions et de la rentabilité de la branche de production nationale ainsi que des prix, entre autres difficultés auxquelles celle-ci se heurte, nous concluons qu'elle est menacée de subir un dommage grave imminent."¹⁰

La période visée par l'enquête allait de 1993 à septembre 1998. Les conclusions en question étaient fondées sur un ensemble inadéquat de données, qui portaient jusqu'à septembre 1998 pour certaines entreprises et seulement jusqu'à 1997 pour d'autres entreprises de la "branche de production nationale". Le rapport de l'ITC n'analyse pas en quoi "la diminution" et les "autres difficultés" durant la période visée par l'enquête prouvaient l'imminence évidente d'un dommage grave en février 1999 et encore moins en juillet 1999 quand la décision d'appliquer la mesure a été prise.

Dès lors que les entreprises de la "branche de production nationale" ne peuvent pas présenter des faits prospectifs qui permettent, à l'issue d'une évaluation, de déterminer qu'un dommage grave va se produire d'une manière imminente, une mesure de sauvegarde ne peut pas être appliquée. Comme une mesure ne peut être appliquée qu'en cas d'imminence évidente de ce dommage grave, il ne s'agit plus de prévisions à long ni même à moyen terme.

Les mesures qui sont décidées sur la base d'une menace de dommage exclusivement sont, à juste titre, rares. Étant donné qu'il est possible de prendre rapidement des mesures conformément à l'article 6 de l'Accord SG dans des circonstances critiques, le bien-fondé des mesures prises sur la base d'une "menace de dommage grave" est limité. De telles mesures ne peuvent être prises que lorsque le Membre a des éléments de preuve suffisants pour déterminer qu'un dommage grave est imminent. L'Accord sur les sauvegardes ne prévoit pas l'application de mesures sur la base d'une "menace de dommage grave" à titre de précaution, ou comme prix de consolation pour les requérants, lorsqu'une enquête ne permet pas de prouver l'existence d'un dommage grave effectif.

8. Veuillez clarifier l'argumentation reflétée au paragraphe 13 de la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande et au paragraphe 37 de la déclaration orale de l'Australie (ainsi que les arguments similaires dans vos premières communications écrites). En particulier, vous semblez faire valoir à la fois que la branche de production aux États-Unis connaît une régression prolongée à cause du recul de la consommation, du fait que la demande de viande d'agneau s'est contractée en fonction de l'évolution des goûts des consommateurs (c'est-à-dire que l'offre aux États-Unis était notablement supérieure à la demande), et que les importations se sont accrues

¹⁰ Page I-21 du rapport de l'ITC.

volaille, et il n'a pas su coopérer efficacement avec les détaillants pour promouvoir l'agneau ou attirer de nouveaux clients.

C'est donc l'évolution conjuguée de l'offre et de la demande intérieures qui pose des problèmes chroniques à tous les segments de la branche de production, et non la concurrence des produits importés.

9. Quels renseignements spécifiques dans le rapport de l'ITC montrent que l'effet de la suppression des subventions en vertu de la Loi sur la laine était encore ressenti après 1996?

Réponse 10

Un point de droit critique consiste à savoir si les États-Unis peuvent seulement appliquer une mesure après une constatation valable de leur autorité compétente concernant le dommage, ou bien s'il est possible de réécrire une constatation non valable *a posteriori* pour justifier des mesures appliquées conformément à une constatation non valable. Le rapport de l'ITC est fondé sur une définition particulière de la "branche de production nationale". Si celle-ci est viciée, l'enquête et la détermination sont viciées et ne peuvent pas être corrigées.

De fait, les États-Unis ont admis au paragraphe 123 de leur première communication que l'ITC n'était pas arrivée à une détermination sur la base d'une définition de la "branche de production nationale" autre que sa définition viciée:

"Bien qu'elle ait rassemblé des données concernant les divers facteurs économiques pour chacun des quatre segments de la branche de production, l'ITC n'a pas établi des déterminations distinctes de l'existence d'une menace de dommage pour chacun des segments et n'était pas tenue de le faire."

Faute de détermination fondée sur une "branche de production nationale" dûment définie, pour que le Groupe spécial confirme l'application de mesures fondées sur une "branche de production nationale" dûment définie, il devrait à la fois déterminer que les éléments de preuve versés au dossier permettaient une telle détermination et entreprendre une enquête *de novo* sur la base du dossier de l'ITC. Le Groupe spécial a pour tâche de déterminer si l'application des mesures est compatible avec les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes et non d'entreprendre une enquête *de novo* pour déterminer si l'application des mesures aurait pu être compatible avec l'Accord sur les sauvegardes si la détermination fondamentale avait été établie en conformité avec l'Accord sur les sauvegardes.

L'analyse du lien de causalité est aussi fondamentalement différente selon la définition de la "branche de production nationale". La situation des éleveurs et des engraisseurs n'est plus considérée dans l'analyse concernant le dommage, mais entre plutôt dans l'analyse des facteurs causant un dommage aux dépeceurs et aux conditionneurs. Le rapport de l'ITC n'essaie pas de traiter cette question et ne présente pas d'éléments de preuve versés au dossier à ce sujet.

En conséquence, l'Australie estime que les États-Unis ne peuvent pas corriger la définition erronée de la "branche de production nationale" en réécrivant le rapport de l'ITC.

L'Australie souhaite quant à elle faire les observations suivantes.

Pour les conditionneurs et les dépeceurs, hormis la production et les expéditions de viande d'agneau, l'enquête reflétée dans le rapport de l'ITC a été fondée essentiellement sur le questionnaire de l'ITC. L'échantillon des entreprises retenu par l'ITC était dépourvu de base statistique et toutes les conclusions qui pourraient en être tirées sont d'ordre spéculatif et ne satisfont donc pas aux prescriptions de l'article 4:1 b) de l'Accord SG. De même, en raison de la qualité des données l'analyse des facteurs est inadéquate, et ne satisfait donc pas non plus à l'article 4:2 a) de l'Accord SG. Bien que ces déficiences en ce qui concerne les conditionneurs et les dépeceurs aient déjà été exposées dans le cadre de la première communication de l'Australie, celle-ci tient à ajouter les observations ci-après.

Il ressortait des données du Département de l'agriculture des États-Unis qu'il y avait eu un accroissement des expéditions entre janvier et septembre 1998 par rapport à la même période de 1997.¹³ Les données de l'ITC montraient que la production des conditionneurs avait fluctué durant la

¹³ Troisième paragraphe complet de la page I-18 du rapport de l'ITC.

période visée par l'enquête, alors que celle des dépeceurs avait eu tendance à croître durant la même période.¹⁴

En outre, la capacité des conditionneurs a augmenté durant la dernière partie de la période visée par l'enquête, ce qui a été une cause importante de la diminution de l'utilisation de la capacité. La capacité des dépeceurs a notablement augmenté durant la période visée par l'enquête et c'est cela, et non les importations, qui a causé la diminution de l'utilisation de la capacité.¹⁵

Pour les conditionneurs comme pour les dépeceurs, la productivité est restée constante durant la période visée par l'enquête.¹⁶

Les États-Unis n'ont pas recueilli de données sur l'emploi pour les conditionneurs et les dépeceurs, en violation de l'article 4:2 a) de l'Accord SG.

Il n'est pas fourni de renseignements sur les profits et les pertes en tant que tels des conditionneurs et des dépeceurs dans le rapport public de l'ITC, apparemment en violation de l'article 4:2 a) de l'Accord SG.

La même argumentation de l'Australie vaut aussi pour ce qui est de l'absence de démonstration, dans le rapport de l'ITC, de l'imminence évidente d'un dommage grave. Il y a là encore le problème des données anecdotiques.

En outre, dans son rapport l'ITC présente ainsi sa constatation concernant le dommage dans la note de bas de page 61 figurant à la page I-16:

"Si nous constatons que tous les secteurs témoignent d'une menace de dommage grave, nous reconnaissons que l'effet économique de l'accroissement [*non spécifié*] peut se manifester de différentes manières et à différents moments dans les quatre différents secteurs." [*La mention en italique ne figurait pas dans l'original.*]

Ainsi, il était seulement constaté dans le rapport de l'ITC que " tous les secteurs témoignent d'une menace de dommage grave". [*Pas d'italique et non souligné dans l'original.*] Le rapport de l'ITC reconnaissait aussi que l'effet économique peut se manifester de différentes manières et à différents moments. Il ne peut rien être déduit sur ce que cela signifierait pour les conditionneurs et les dépeceurs eux-mêmes. En réalité, cela renforce seulement la position de l'Australie quant à l'incompatibilité, par rapport à l'article 4:1 b) et 4:2 a) et b) de l'Accord SG de la définition de la "branche de production nationale" dans le rapport de l'ITC. Il s'avère donc que l'ITC n'a pas constaté l'imminence évidente d'un dommage grave et qu'elle n'avait pas pu constater que sa "branche de production nationale" était menacée d'un dommage grave puisqu'elle n'avait pas cherché à cumuler ses constatations pour les quatre segments et qu'elle n'avait donc pas pu faire une constatation pour l'ensemble des producteurs.

Par conséquent, le rapport de l'ITC ne démontrait pas d'une manière conforme à l'article 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord SG que les conditionneurs et les dépeceurs étaient menacés d'un dommage grave imminent.

En outre, même si le Groupe spécial autorisait les États-Unis à entreprendre une enquête *de novo*, sur la base du rapport de l'ITC, pour savoir si les conditionneurs et les dépeceurs étaient menacés d'un dommage grave imminent, cela ne réglerait pas la question du lien de causalité.

¹⁴ Note de bas de page 78 figurant aux pages I-18-19 du rapport de l'ITC.

¹⁵ Voir le deuxième paragraphe complet de la page I-20 du rapport de l'ITC.

¹⁶ Voir le troisième paragraphe complet de la page I-20 du rapport de l'ITC.

Comme noté plus haut, l'analyse du lien de causalité est fondamentalement différente selon la définition de la "branche de production nationale". Dans le rapport de l'ITC, il est procédé à l'analyse du lien de causalité, encore une fois, pour les quatre segments de la branche de production et les affirmations qui y sont faites concernant la cause substantielle ne pouvaient pas faire l'objet d'un réexamen dans le cadre d'une enquête *de novo* sur la base du rapport de l'ITC. En outre, cela ne réglerait pas la question de savoir sur quelle base les États-Unis pourraient alléguer avoir observé l'article 5:1 de l'Accord SG – si la démonstration avait été faite pour la définition plus large de la "branche de production nationale" dans le rapport de l'ITC, comment pourrait-elle valoir maintenant pour la "branche de production nationale" plus restreinte ne comprenant que les conditionneurs et les dépeceurs?

L'Australie estime donc, au contraire, que, même si les États-Unis étaient autorisés à essayer de réparer le choix erroné de la "branche de production nationale" par un réexamen du rapport de l'ITC, ils ne satisferaient toujours pas aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.

11. Sur quelle(s) déclaration(s) du rapport de l'ITC vous fondez-vous pour affirmer que l'ITC a fait une "constatation" suivant laquelle il n'y avait pas de dommage grave?

Réponse 11

Par exemple, le premier paragraphe de la page I-29 dit ceci:

"la branche de production de viande d'agneau des États-Unis ne subit pas actuellement de dommage grave, mais est plutôt menacée d'un dommage grave".

Outre le passage cité, dans son rapport l'ITC cherche à déterminer si l'accroissement des importations est une cause substantielle de dommage grave ou de menace de dommage grave pour la "branche de production nationale". Pour cela, elle considère d'abord si la "branche de production nationale" subit un dommage grave ou si elle est menacée d'un dommage grave. Si dans cette première étape elle constate seulement l'existence d'une menace de dommage, elle est limitée à l'existence de cette menace dans son analyse du lien de causalité. Par conséquent, en toute logique, une constatation dans le rapport de l'ITC de l'existence d'une menace de dommage seulement dans une première étape signifie qu'il n'y avait pas de dommage grave effectif.

La constatation de l'ITC suivant laquelle l'accroissement des importations était une "cause substantielle" de menace de dommage grave est-elle conforme à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994?

13. Nous prenons note des arguments suivants de la Nouvelle-Zélande: i) s'il y avait trois causes égales de menace de dommage grave parmi lesquelles figuraient les importations, celles-ci seraient une "cause minoritaire" de la menace de dommage grave (paragraphe 51 de la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande), et ii) une détermination selon laquelle une menace de dommage grave a été causée par l'accroissement des importations alors qu'en réalité tout ce dommage n'a pas été causé par l'accroissement des importations équivaut à imputer à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs (paragraphe 57 de la déclaration orale de la Nouvelle

par l'accroissement des importations,

"en même temps"? Si ce n'est pas là une interprétation correcte de votre argument, veuillez donner des explications.

Réponse 13

En vertu des articles 2:1 et 4:2 à la fois de l'Accord sur les sauvegardes, pour qu'une mesure

La mesure imposée par le Président des États-Unis, qui est différente de la recommandation de l'ITC, est-elle compatible avec les obligations des États-Unis par rapport à l'Accord sur les sauvegardes et au GATT de 1994?

15. Vous semblez considérer que l'article 5:1 impose, lorsqu'une mesure doit être appliquée, que celle-ci soit la mesure la moins restrictive pour le commerce nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. Est-ce là une interprétation correcte de votre thèse? Sinon, veuillez donner des explications. Comment selon vous la charge de la preuve devrait-elle être répartie dans le cadre de l'article 5:1?

Réponse 15

En ce qui concerne ce qui est imposé par l'article 5:1 de l'Accord SG, l'Organe d'appel a dit ceci au paragraphe 103 de son rapport dans l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*:

"Pour ces raisons, nous confirmons la constatation du Groupe spécial figurant au paragraphe 7.101 de son rapport, selon laquelle la première phrase de l'article 5:1 impose à un Membre qui applique une mesure de sauvegarde l'*obligation* de faire en sorte que cette mesure n'est *pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire* pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". *[Pas d'italique et non souligné dans l'original.]*

La thèse de l'Australie est que la nécessité doit être considérée dans le contexte de l'accroissement des importations, non seulement parce qu'elle est l'objet des mesures appliquées en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994, mais aussi parce que la mesure est 43'36 Tc 2.65w (s2755 j 301

7.

obligati

WT/758 3Tc 0.1889243w (l'Anécessai0 Tpour prévenir, réparer un dommA-) grave et faciliter ti
En outre, l'article 7:1 de l'Accord SG dispose que:

décider si les parties à une zone de libre-échange qui allèguent observer la définition donnée à l'article XXIV:8 b) sont autorisées à agir en vertu de l'article XIX.¹⁸

Si les dispositions d'une zone de libre-échange empêchent les parties d'agir les unes contre les autres en vertu de l'article

- 3.3.2.1 Les arguments des États-Unis concernant l'"intégration verticale" ne sont pas pertinents en l'espèce et démentent en outre le fait que l'enquête de l'ITC n'avait pas établi de

3.4.2.2.4 *Nombre d'entreprises de chaque segment de la branche de production ayant fourni des réponses aux questions du Groupe spécial et*

1. INTRODUCTION

1. Cette deuxième communication:

- réfute certaines déclarations et affirmations faites par les États-Unis dans leur première communication, présentée à la première réunion de fond avec le Groupe spécial, ainsi que dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial en date du 31 mai 2000;
- rappelle les allégations et arguments principaux de l'Australie en l'espèce.

2. Les autres points de droit, de procédure et de fait déjà avancés par l'Australie devraient également être examinés pour être confirmés.

1.1 RÉSUMÉ DES ARGUMENTS

3. L'Organe d'appel a expressément indiqué dans les affaires *Corée – Sauvegarde concernant*

- En conséquence, les États-Unis n'ont pas respecté les dispositions de l'article XIX:1 a) du GATT et la mesure prise est incompatible avec l'article XIX de ce dernier, et elle n'est donc pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes, en particulier à l'article 11:1 a) dudit accord.

4. La démonstration de la compatibilité avec l'article 5:1 de l'Accord SG est un point très pertinent de fait et de droit qui devrait faire l'objet d'une enquête et d'un rapport public comme le prévoit l'article 3:1 de l'Accord SG, et qui devrait être notifié conformément à l'article 12:2 dudit accord. Conformément à l'article 5:1 de l'Accord SG, les États-Unis étaient tenus de s'assurer que la mesure appliquée en l'espèce n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire. Une simple lecture de cet article 5:1 en parallèle des articles 3:1 et 4:2 c) indique en outre que les États-Unis étaient tenus de s'en assurer avant d'appliquer la mesure – à savoir au cours de l'enquête et dans le rapport de l'ITC.

- Ni le rapport de l'ITC ni le Président n'ont démontré, ni tenté de démontrer, que la mesure appliquée n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire, que ce soit implicitement ou expressément.
- Les États-Unis prétendent avoir effectué un travail de modélisation après la publication du rapport de l'ITC en vue d'assurer la compatibilité mais n'ont pas apporté de preuve de ce travail ni la moindre justification de leurs actions ou de leurs constatations. Ils n'ont même pas allégué avoir démontré que la mesure n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire. De fait, l'ITC a recommandé de prendre une mesure qu'elle considérait *suffisante* (sans pour autant montrer qu'elle n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire) pour ne pas causer de dommage grave et pour faciliter l'ajustement, alors que la mesure effectivement appliquée était encore plus restrictive. Ainsi, la mesure qui a finalement été appliquée l'a été sans qu'il

de production nationale". Aucun passage de l'Accord SG ne permet de définir "branche de production nationale" sur la base d'une "concordance d'intérêts économiques".

- Le cadre de l'analyse varie substantiellement en fonction de la définition que l'on donne à "branche de production nationale". L'enquête de l'ITC n'ayant pas été conforme aux prescriptions de l'article 4 de l'Accord SG, il ne peut y être remédié. La mesure reste incompatible avec les articles 2:1 et 4 dudit accord.
6. Le rapport de l'ITC n'a pas démontré que la "branche de production nationale" allait subir de manière imminente un dommage grave au sens de l'article

8. Les États-Unis admettent qu'ils n'ont pas respecté les prescriptions des articles 8:1 et 12:3 de l'Accord SG concernant les consultations relatives au maintien d'un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent. Les États-Unis ne peuvent remédier à cette situation et la mesure est donc incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

9. En incluant leurs partenaires de l'Accord de librt 12:3c7aaj8Lts9.

GATT de 1994 qui ont été lésés. Le Membre qui impose la mesure est tenu de justifier ce qu'il fait avant d'appliquer la mesure pour s'assurer qu'il a satisfait aux conditions préalables énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX du GATT de 1994. En outre, comme l'indiquait le rapport du Groupe spécial *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, au paragraphe 7.30:

"Selon nous, une évaluation objective comporte un examen qui permette de savoir si la KTC avait examiné tous les faits en sa possession ou qu'elle aurait dû obtenir conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes (y compris ceux qui pourraient aller à l'encontre d'une détermination positive conforme à la dernière phrase de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes), si une explication suffisante avait été fournie concernant la manière dont les faits dans leur ensemble étayaient la

22. L'Organe d'appel n'a pas dit que "l'évolution imprévue des circonstances" n'était pas une condition additionnelle. Il a dit qu'il ne s'agissait pas d'une "condition indépendante". L'argument des États-Unis voulant que l'expression "l'évolution imprévue des circonstances" soit une qualification de la poussée des importations et constitue donc simplement une réaffirmation du caractère "d'urgence" des situations relevant de l'article XIX aurait pour effet de supprimer des règles de l'OMC l'obligation

- l'avoir fait conformément aux prescriptions de l'article 3:1 de l'Accord SG en effectuant une enquête publique et en publiant un rapport, et avoir également adressé une notification au Comité.

28. Si le Groupe spécial reconnaît que les États-Unis auraient dû s'acquitter de la dernière de ces obligations, la mesure est alors immédiatement incompatible avec les dispositions des articles 3:1 et 12:2 de l'Accord SG, puisque les États-Unis ne l'ont pas fait.

29. Si le Groupe spécial reconnaît que les États-Unis étaient tenus de s'acquitter de la deuxième de ces obligations, la mesure est là encore immédiatement incompatible avec l'article 5:1 de l'Accord SG, à moins que les États-Unis ne soient disposés à apporter la preuve qu'une telle enquête a été menée pour assurer le respect des prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG, ainsi qu'à expliquer le fondement de la décision relative à l'étendue de la mesure. La question est alors de savoir si cette démonstration a été satisfaisante.

30. Enfin, s'agissant de la première obligation, l'Australie a montré dans sa première communication et dans ses réponses aux questions 15, 17 et 18 du Groupe spécial que la mesure prise allait au-delà de la mesure nécessaire et que, de fait, même la recommandation de l'ITC dépassait la mesure nécessaire.

3.2.2 Affirmations des États-Unis

3.2.2.1 *Les États-Unis interprètent de manière erronée la portée de l'article 3 de l'Accord SG, ne s'intéressant qu'aux questions se rapportant à l'existence du dommage et non pas à l'étendue de la mesure appliquée*

31. Les États-Unis affirment que les obligations découlant de l'article 3:1 de l'Accord SG se limitent à mener l'enquête sur l'existence d'un dommage.⁵ Et ils l'affirment en dépit du fait que, s'il en était ainsi, l'article 4:2 c) de l'Accord SG serait effectivement superflu. Ils l'affirment également en dépit du fait que, si l'article 3:1 de l'Accord SG fait uniquement référence à la détermination de l'existence d'un dommage telle que prévue à l'article 4 dudit accord, la question se pose alors de savoir pourquoi cela n'est pas dit.

32. Le principe de l'effet utile de l'interprétation des traités n'autorise pas une interprétation qui aurait pour effet d'éliminer l'une des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. En outre, comme le dit l'Organe d'appel au paragraphe 81 de son rapport *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*:

"Compte tenu du principe d'interprétation de l'effet utile, celui qui interprète un traité a le *devoir* de "lire toutes les dispositions applicables du traité de façon à donner un sens à *toutes*, harmonieusement"." [note de bas de page 43 omise]

33. L'Australie estime que le seul moyen harmonieux de lire les articles 3:1 et 4:2 c) en parallèle de l'obligation énoncée à l'article 5:1 dudit accord est d'exiger que l'enquête et le rapport public prévus à l'article 3:1 portent sur l'analyse de l'étendue de la mesure tout autant que sur les considérations se rapportant à l'existence d'un dommage.

34. Les paragraphes 232 et 233 de la première communication des États-Unis confondent deux questions distinctes. Les États-Unis font valoir qu'un Membre n'est pas tenu d'expliquer sa décision d'appliquer une mesure de sauvegarde, ni, de fait, la nature de la mesure. L'Australie reconnaît que la

⁵ Par exemple aux paragraphes 225 à 239 de la première communication des États-Unis, en particulier au paragraphe 226. Voir également le paragraphe 149 de la réponse à la question 18 b) du Groupe spécial.

décision du gouvernement d'appliquer ou de ne pas appliquer une mesure n'a pas à être justifiée et qu'elle est manifestement du ressort du gouvernement. De plus, dans les cas où un rapport a été

Cette déclaration dénature l'argument de l'Australie. L'Australie ne faisait pas valoir que le gouvernement était contraint d'une manière qui ne lui permettrait pas d'appliquer une mesure moins restrictive ou de n'appliquer aucune mesure. Elle ne faisait pas valoir non plus que l'affaire ne pouvait faire l'objet d'une autre enquête et d'un autre rapport. L'Australie fait valoir que le gouvernement doit en premier lieu démontrer qu'il se conformera aux prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG - lequel énonce que la mesure ne peut être moins restrictive "que dans la mesure nécessaire" sans contrevenir à l'Accord sur les sauvegardes, mais qu'elle ne peut pas être plus restrictive. L'Australie fait également valoir que cette démonstration est prévue aux articles 3:1 et 12:2 de l'Accord SG.

39. Au paragraphe 147 des réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial (question 18 b)), la mention de mesures d'aide semblerait être un faux-fuyant. D'une part, le recours à une dérogation à l'application des articles II et peut-être XI du GATT de 1994 au titre de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes n'est pas un point nécessaire pour bénéficier des mesures d'aide. De l'autre, le fait de prendre une mesure au titre de l'Accord sur les sauvegardes ne représente pas une dérogation à d'autres dispositions de l'OMC, par exemple en ce qui concerne le soutien interne à l'agriculture ou les dispositions de l'Accord sur les subventions. Il n'y a pas de fondement juridique à l'appui de cet argument et ce n'est pas là une question dont le Groupe spécial est saisi.

40. Au paragraphe 149 de leurs réponses aux questions du Groupe spécial, les États-Unis notent que l'article 4:2 a) mentionne "l'enquête visant à déterminer" l'existence d'un dommage. Cela signifie simplement qu'une enquête est menée en ce qui concerne l'existence d'un dommage, ce dont traite l'article 4 de l'Accord SG. Cela indique pour le moins qu'il convient de mener une enquête sur un deuxième point, à savoir sur la mesure. De fait, il s'agit là d'une façon naturelle de décrire les deux étapes d'une enquête en matière de sauvegardes, laquelle comprend d'abord l'analyse de l'existence d'un dommage et du lien de causalité, puis l'analyse concernant la mesure corrective.

41. Au paragraphe 151 des réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial, la référence à la clause de l'article 3:1 de l'Accord SG qui prévoit les communications dans l'intérêt public sur le point de savoir si une mesure de sauvegarde doit ou non être appliquée n'indique pas qu'il n'est pas préconisé de mener une enquête sur la mesure effectivement prise. Il s'agit simplement de s'assurer que toute une gamme de parties peuvent présenter leurs vues durant l'enquête. La raison pour laquelle il est fait référence à "une mesure de sauvegarde" est que "la mesure de sauvegarde" n'existe pas tant qu'elle n'est pas appliquée, et que les communications présentées durant l'enquête ne pouvaient donc guère traiter de "la mesure de sauvegarde".

42. L'Organe d'appel a constaté qu'il existait une obligation d'assurer le respect de la première phrase de l'article 5:1 de l'Accord SG avant d'appliquer la mesure. Il s'agit ainsi là d'une prescription juridique et donc d'un point de fait et de droit extrêmement pertinent au sens tant de l'article 3:1 que de l'article 12:2 de l'Accord SG. On peut déduire du paragraphe 153 des réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial que la portée de "toutes les questions de fait et de droit pertinentes" faisant l'objet de l'enquête et du rapport mentionnés à l'article 3:1 de l'Accord SG n'inclut pas les recommandations et observations concernant les propositions relatives à une mesure.

43. Par contre, la dernière phrase du paragraphe 161 des réponses des États-Unis aux questions du Groupe spécial est la suivante:

"La question de savoir si un Membre a appliqué une mesure de sauvegarde qui est proportionnée au dommage grave ou à la menace de dommage grave que les producteurs nationaux ont subi devrait pouvoir être tranchée par un examen de la mesure, à la lumière des constatations et des déterminations énoncées dans le rapport de l'autorité compétente."

44. L'argument des États-Unis, toutefois, est qu'il n'est pas nécessaire de mener une enquête ni de publier un rapport au sujet de la mesure. Si l'argument des États-Unis était accepté, cela signifierait que dans le contexte de leurs propres dispositions législatives nationales, les États-Unis pourraient se dispenser de l'étape du travail de l'ITC qui concerne la mesure corrective et se borner à publier les constatations de l'existence d'un dommage. Il est difficile de voir comment, dans la plupart des cas, on pourrait déduire d'un rapport aussi succinct que les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG ont été respectées. De plus, dans l'affaire relative à la viande d'agneau, les États-Unis ont rejeté la mesure que l'ITC avait estimée "proportionnée". Si l'ITC n'a pas été en mesure de discerner quelle était la mesure effectivement prise dans la version intégrale de son propre rapport et dans son propre dossier, comment peut-on s'attendre à ce que les autres Membres y parviennent, en particulier si l'avis des États-Unis était suivi et que le rapport publié se limite aux pages I-16 à 26 (concernant l'existence du dommage et le lien de causalité).

3.2.2.2 *L'interprétation donnée par les États-Unis de l'article 5:1 de l'Accord SG menace d'éliminer l'obligation de démontrer la compatibilité avec l'Accord sur les sauvegardes.*

45. Au paragraphe 209 de leur première communication, les États-Unis reconnaissent que:

"lorsqu'ils imposent une mesure de sauvegarde, les Membres doivent faire en sorte que la mesure appliquée – quelle qu'en soit la forme – soit appropriée aux fins de prévenir ou de réparer le dommage grave et de faciliter l'ajustement et qu'elle ne soit pas appliquée au-delà du temps et de la mesure nécessaires pour réaliser ces objectifs".

Ainsi, les États-Unis reconnaissent que ("lorsqu'ils imposent") le Membre doit s'être assuré de la compatibilité de la mesure avant de l'appliquer. Toutefois, ils proposent un critère moins rigoureux que celui que prescrit l'Accord sur les sauvegardes, à savoir que la mesure soit simplement "adaptée", aux yeux - présume-t-on - du gouvernement du Membre qui applique la mesure.

46. À la dernière phrase du paragraphe 209 de leur première communication, les États-Unis ajoutent:

"L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas établi *prima facie* que la mesure de sauvegarde appliquée par les États-Unis pour la viande d'agneau ne répondait pas à ce critère."

47. Les États-Unis confondent l'obligation d'avoir démontré à l'avance la compatibilité de la mesure avec la question de savoir si cette démonstration satisfaisait aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. L'Australie avait tout d'abord demandé à voir si une telle démonstration avait été faite et si elle était satisfaisante. Si cette démonstration lui avait été fournie, l'Australie aurait eu la possibilité de réfuter *prima facie* cette démonstration. N'ayant pas eu accès à la démonstration à proprement parler, si tant est qu'elle existe, il n'est pas possible de réfuter que la démonstration satisfaisait aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. S'il était reconnu qu'il n'était pas nécessaire de fournir une telle démonstration, cela aurait pour effet de rendre impossible l'évaluation de la compatibilité de la démonstration et placerait cette prescription relative à la compatibilité hors de portée du système de règlement des différends de l'OMC.

48. S'agissant de l'obligation d'avoir effectué la démonstration concernant l'article 5:1 de l'Accord SG, la démarche suivie par les États-Unis est qu'en effet il existe bien une obligation mais qu'elle n'est pas justiciable, étant donné qu'il est impossible de réfuter *prima facie* une argumentation qui n'est pas disponible. Cela équivaldrait à supprimer cette obligation de l'Accord sur les sauvegardes sauf pour ce qui est des restrictions quantitatives relevant de la deuxième phrase de l'article 5:1 dudit accord. Bien sûr, il est également possible, bien que plus difficile, de fournir des

éléments qui justifient *prima facie* l'étendue de la mesure, mais il s'agit là d'une question distincte de l'obligation d'avoir effectué la démonstration à l'avance.

49. Les États-Unis étaient tenus de se conformer aux obligations contractées au titre de l'Accord sur les sauvegardes, par exemple en application de la règle *pacta sunt servanda*.⁷ S'agissant de l'article 5:1 de l'Accord SG, un Membre ne pouvait s'acquitter de cette obligation qu'en effectuant une évaluation et en établissant une détermination avant d'appliquer la mesure. Les États-Unis ont admis qu'ils établissaient des modèles avant de déterminer l'étendue de la mesure. Toutefois, ce n'est pas la même chose que de déterminer que l'étendue n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire.⁸ Les États-Unis n'ont pas encore présenté la détermination requise. L'Australie estime que le Groupe spécial devrait rendre un avis défavorable quant à l'existence et à la teneur d'une telle évaluation à moins que les États-Unis ne soient prêts à la produire et à autoriser qu'elle soit testée. À cet égard, les États-Unis ont semble-t-il pris soin de ne pas affirmer qu'ils s'étaient acquittés de l'obligation, par exemple au paragraphe 212 de leur première communication:

"ils sont prêts, pour compléter le dossier factuel, à décrire les éléments sur lesquels ils se sont fondés pour élaborer la mesure et à expliquer pourquoi cette mesure est appropriée à la lumière des objectifs de l'article 5:1".

Ainsi, les États-Unis parlent de la mesure comme étant appropriée et évitent délibérément de dire que le travail de modélisation a prouvé que la mesure n'était appliquée "que dans la mesure nécessaire". La même approche est reprise dans la réponse à la question 8 de l'Australie, où il est dit ce qui suit:

"Quel aspect de ce modèle les États-Unis ont-ils utilisé pour faire en sorte que la mesure ne soit appliquée "que dans la mesure nécessaire" afin de satisfaire aux prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG?"

à laquelle les États-Unis ont répondu:

"Les États-Unis ont utilisé le modèle pour essayer de prévoir les effets de diverses combinaisons de droits applicables dans les limites du contingent et hors contingent. Ils ont expliqué les prévisions obtenues grâce au modèle aux paragraphes 217 à 219 de leur première communication écrite."

Voir également les réponses données par les États-Unis aux questions 17 et 20 du Groupe spécial dans lesquelles, une nouvelle fois, les États-Unis évitent de mentionner s'ils ont ou non effectué une démonstration de la compatibilité avec les dispositions de l'article 5:1 de l'Accord SG.

50. S'agissant du paragraphe 116 des réponses données par les États-Unis à la question 17 du Groupe spécial, l'Australie considère que la question de l'étendue de la mesure est un point de fait et de droit et qu'elle relève à ce titre de l'article 3:1 de l'Accord SG, y compris la prescription figurant à la première phrase dudit article. Imposer des mesures punitives au-delà de ce qui est prévu à l'article 5:1 de l'Accord SG reviendrait à donner carte blanche aux gouvernements, si les règles indiquaient qu'il n'est pas nécessaire de mener une enquête sur l'étendue de la mesure et qu'un

Compte tenu du temps nécessaire pour régler un différend en recourant au Mémoire d'accord sur le règlement des différends, il n'y aurait guère de raison pour un gouvernement de ne pas céder aux demandes de protection de sa branche de production.

3.2.2.3 Arguments présentés par les États-Unis à l'appui de la thèse selon laquelle l'étendue de la mesure ne parvient pas à démontrer que cette dernière n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire

51. De manière à fournir un argument à titre subsidiaire, l'Australie se penchera maintenant sur les affirmations faites par les États-Unis quant à la nature restrictive de la mesure.

52. La première communication des États-Unis aborde cette question aux paragraphes 210 à 224. À l'alinéa 4 du paragraphe 210, les États-Unis sont d'accord avec l'Organe d'appel pour dire qu'un critère "pas plus restrictif qu'il n'était nécessaire" est applicable.

53. Le paragraphe 216 de la première communication des États-Unis révèle que les États-Unis ont recouru à un modèle économique après que le rapport de l'ITC ait été élaboré, mais les renseignements fournis aux paragraphes 217 à 219 de leur première communication se bornent à indiquer que la "branche de production des États-Unis" tirerait parti de la mesure. Il ne s'agit guère là d'un élément prouvant que la mesure n'était pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire. Par ailleurs, les États-Unis ne mentionnent que la première année d'application de la mesure sans faire référence aux années ultérieures.

54. En outre, les États-Unis n'expliquent nullement quels segments de la "branche de production" allaient en bénéficier ni dans quelle mesure – et toute démonstration visant à prouver que la mesure n'était pas plus "restrictive qu'il n'était nécessaire" aurait dû comporter une analyse en ce sens. Le paragraphe 219 de la première communication des États-Unis indique que, d'après les estimations, le contingent tarifaire ferait baisser les exportations de la première année en cours dans une proportion de 4,4 à 11,9 pour cent par rapport au niveau de 1998. Ainsi, même si l'ITC avait constaté que le niveau des importations de 1998 n'avait pas causé de dommage grave, les États-Unis tentaient de justifier la mesure en s'appuyant sur une modélisation qui estimait que la mesure entraînerait une baisse des importations dans une proportion pouvant aller jusqu'à 12 pour cent au-dessous du niveau de la première année. C'est là de toute évidence bien plus que ce qui était nécessaire pour prévenir un dommage grave causé par l'accroissement des importations. De surcroît, s'agissant de l'ajustement, ce même paragraphe estime que la consommation nationale baissera de 4 à 12 pour cent au cours de la première année, accélérant ainsi la tendance au déclin à terme de la consommation de viande d'agneau aux États-Unis. Un tel résultat ne faciliterait pas l'ajustement de la "branche de production nationale".

55. L'autorité compétente aux États-Unis, l'ITC, a proposé en premier lieu une mesure qu'elle considérait suffisante pour régler le problème. L'Australie a indiqué dans sa réponse à la question 17 du Groupe spécial que la mesure imposée par les États-Unis était plus restrictive que celle qui avait été recommandée par l'ITC. L'application d'un droit hors contingent de 40 pour cent au cours de la première année est manifestement plus restrictive que celle du taux de 20 pour cent que l'ITC estimait suffisant. Si tel n'était pas le cas, pourquoi les États-Unis n'avaient-ils pas appliqué le taux de 20 pour cent préconisé par l'ITC? De même, au cours des années ultérieures, le droit hors contingent appliqué au titre de la mesure est plus élevé et plus restrictif que celui dont l'application était recommandée dans le rapport de l'ITC. Les taux de droit de nature punitive appliqués dans la limite du contingent au titre de la mesure, lesquels démarrent à 9 pour cent au cours de la première année, sont plus restrictifs que le taux consolidé d'environ 0,2 pour cent. De fait, le modèle sur lequel les États-Unis se sont appuyés pour prendre la décision estimait que le taux de 9 pour cent associé au taux de droit hors contingent de 40 pour cent, limiterait les échanges commerciaux à un niveau inférieur à leur niveau de 1998, c'est-à-dire le niveau du contingent. En conséquence, les États-Unis ont conçu la mesure de façon à ce qu'elle soit plus restrictive que ne le prévoyait la recommandation de l'ITC. Les États-Unis

devaient donc tout d'abord réfuter la détermination de leur propre autorité compétente afin de démontrer qu'une mesure moins restrictive telle que celle qui avait été recommandée par l'ITC ne pouvait prévenir un dommage grave et faciliter l'ajustement.

56. Aux paragraphes 4, 25 et 206 à 209 de leur première communication, les États-Unis tentent de faire valoir que le rapport de l'ITC contient plusieurs recommandations relatives à la mesure corrective. Toutefois, comme l'Australie l'a souligné au paragraphe 71 de sa déclaration liminaire le 25 mai 2000, au regard du droit des États-Unis, il n'existe qu'une seule recommandation de l'ITC, et il s'agit de la seule recommandation qui ait été notifiée au Comité des sauvegardes.

57. Au paragraphe 218 de leur première communication, les États-Unis reprennent la même thèse en se référant aux constatations de trois commissaires de l'ITC. Il n'y a rien là qui contribue à la démonstration requise mais il s'agit d'une tentative de justifier *a posteriori* l'application d'une mesure plus restrictive.

58. L'Australie a cependant également montré que la recommandation de l'ITC allait en tout état de cause plus loin qu'il n'était nécessaire. Même en se fondant sur le rapport de l'ITC, la "branche de production nationale" ne subissait pas un dommage grave lorsque le niveau des importations de viande d'agneau était celui de 1998. Il n'était pas justifié de limiter les importations au niveau de 1998, c'est-à-dire à un niveau ne causant aucun dommage grave. Rien ne laissait à penser qu'un modeste accroissement des importations ferait soudain pencher la balance en faveur non seulement d'un dommage grave mais d'un dommage grave imputable à l'accroissement des importations.

59. En conséquence, la mesure est bien plus restrictive que ne l'autorisait l'article 5:1 de l'Accord SG et elle est donc incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

3.2.2.4 *Les affirmations des États-Unis au sujet de l'article 12:2 57.*

63. Il s'agit là d'une interprétation erronée de l'argumentation de l'Australie. L'Australie n'a jamais dit que les États-Unis devaient justifier, ni même simplement dire, la raison pour laquelle ils avaient préféré appliquer un régime de contingent tarifaire plutôt qu'un droit uniforme ou un contingent. L'Australie n'a jamais dit que les États-Unis devaient justifier, ni même simplement dire, pourquoi ils avaient décidé d'appliquer une mesure plutôt que d'exercer leur pouvoir discrétionnaire de ne pas imposer de mesure.

64. L'Australie fait valoir que, conformément à l'article 5:1 de l'Accord SG, les États-Unis avaient l'obligation de faire en sorte que l'étendue de toute mesure qu'ils appliquaient ne soit pas plus restrictive qu'il n'était nécessaire pour prévenir un dommage grave et pour faciliter l'ajustement. Une telle obligation signifie que les États-Unis auraient dû pour le moins justifier la mesure à leurs propres yeux avant de l'appliquer. L'Australie a ensuite fait valoir que, compte tenu de cette obligation et de l'importance de la nature de la mesure effectivement prise, une telle justification équivalait à des renseignements extrêmement pertinents au sens de l'article 12:2 de l'Accord SG ainsi qu'à l'un des "points de fait et de droit pertinents" au sens de l'article 3:1 dudit accord.

3.2.3 Conclusion concernant les articles 5:1, 3:1 et 12:2 de l'Accord SG

65. Les États-Unis n'ont pas respecté les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG et la mesure est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes. De plus, les États-Unis ne se sont pas conformés aux prescriptions des articles 3:1 et 12:2 de l'Accord SG à cet égard.

3.3 "BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE"

3.3.1 Argument de l'Australie

66. Les questions relevant de l'article 4:1 c) de l'Accord SG sont très claires. LTTC avait inclus les secteurs d'activité en amont dans sa détermination de la "branche de production nationale" en se
6537 Tj 13.5 0 "1) 0 Tc 8 Tc 0.3513 T28(l'impow ('Accord Ilperij Oficatchade 6catcstralunationale" en seall) Tj u

70. Pour faire droit à la définition donnée par les États-Unis de la branche de production nationale qui produit le "produit similaire", le Groupe spécial doit établir deux déterminations. En premier lieu, il doit déterminer si les critères appliqués par les États-Unis pour définir la "branche de production nationale" sont compatibles avec la définition de la "branche de production nationale" figurant à l'article 4:1 c) de l'Accord SG. Plus précisément, il s'agit de savoir si les producteurs en amont peuvent être inclus dans la branche de production nationale qui produit le produit similaire en tenant compte qu'il existe une "chaîne continue de production" et une "concordance substantielle d'intérêts économiques" entre les producteurs en amont et en aval. En second lieu, si ces critères sont compatibles avec l'Accord sur les sauvegardes, il convient de déterminer si le dossier de l'enquête de l'ITC démontrait qu'il avait été satisfait à ces deux critères.

71. Il s'agit là pour le Groupe spécial de questions se rapportant au critère minimal. Les États-Unis ont établi leur propre critère pour décider quand ils élargiraient la portée de la "branche de production nationale" pour inclure les producteurs en amont. La question est de savoir si ce critère est compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et, dans l'affirmative, si son application justifie d'inclure les éleveurs et les engraisseurs dans la "branche de production nationale" des entreprises qui produisent de la viande d'agneau.

72. L'Australie a démontré et explique plus avant ci-après que ce critère n'a pas de fondement textuel dans l'Accord sur les sauvegardes. Les États-Unis ne sont pas parvenus à prouver qu'il existait le moindre lien entre ce critère et l'Accord sur les sauvegardes, en particulier son article 4:1 c). L'action des États-Unis, à savoir le fait d'inclure les éleveurs et les engraisseurs dans la définition de la "branche de production nationale", ne se justifie donc pas.

3.3.2 Affirmations des États-Unis

3.3.2.1 Les arguments des États-Unis concernant l'"intégration verticale" ne sont pas pertinents en l'espèce et démentent en outre le fait que l'enquête de l'ITC n'avait pas établi de base permettant de traiter la "branche de production nationale" comme si elle faisait l'objet d'une intégration verticale

73. La question de savoir si l'"intégration verticale" devrait pouvoir être prise en considération l'"intégration,351lean'a69 40 p commrevt pou (so exemplquête de

amont dans la "branche de production nationale", car il n'existe aucun élément de preuve du moindre degré significatif d'intégration verticale.

clairement. Les États-Unis n'ont pas expliqué pourquoi la constatation par l'ITC de la "concordance d'intérêts" autorise à prendre en compte les entreprises en amont, en particulier les éleveurs. L'ITC n'a pas fourni une documentation adéquate, ne serait-ce que pour montrer qu'il existe bien une "concordance d'intérêts économiques". Ni les États-Unis au cours de cette procédure ni l'ITC dans sa détermination n'ont fourni la moindre justification quant au fait qu'une "concordance d'intérêts économiques" était à prendre en compte dans la définition de la "branche de production nationale" plutôt que dans la détermination de l'existence d'un lien de causalité. Les États-Unis ont avancé des affirmations de nature économique mais n'ont fourni aucun élément de fait ou de droit à l'appui de ces dernières.

3.3.2.3 *Producteurs et production*

80. Dans leur réponse à la question 3 du Groupe spécial (paragraphe 30), les États-Unis font valoir ce qui suit (les notes de bas de pages 21 et 22 qui font référence à divers dictionnaires ont été omises):

"Le sens ordinaire du terme "produit" est défini comme la "production" (output) d'une

groupe d'entreprises plus important que celui de "l'ensemble des producteurs" du "produit similaire" et, d'après la définition donnée par les États-Unis, pourrait inclure un nombre plus ou moins important de producteurs situés en amont d'intrants servant à produire le "produit similaire".

85. L'Australie estime que les États-Unis n'ont nullement établi le bien-fondé d'une telle interprétation du texte de l'Accord sur les sauvegardes. De plus, les États-Unis allèguent limiter cette pratique à certaines circonstances (les produits agricoles transformés) mais il n'existe pas non plus dans le texte de l'Accord sur les sauvegardes le moindre fondement justifiant le traitement spécial de certains produits. Si l'interprétation des États-Unis était adoptée, elle élargirait la définition de la "branche de production nationale" aux producteurs d'intrants servant à produire des "produits similaires ou directement concurrents" qui se situent en amont sans pour autant indiquer clairement quand les producteurs en amont devraient être inclus.

86. L'interprétation donnée par les États-Unis de l'Accord sur les sauvegardes et des mesures correctives prévues par ce dernier irait bien au-delà de toute interprétation plausible de la "branche de production nationale" produisant "les produits similaires ou directement concurrents". Par exemple, la "branche de production nationale" concernant les importations de véhicules automobiles inclurait non seulement les fabricants du produit final mais également tous les producteurs nationaux de composants, quel que soit leur rapport avec les fabricants du produit final. De même, une branche de production fabriquant des produits en acier serait présumée inclure tous les producteurs en amont, à savoir, potentiellement, les fournisseurs de minerai de fer, de charbon, de coke, de ferraille et d'autres intrants servant à fabriquer l'acier. Si l'interprétation donnée par les États-Unis était adoptée, dans de nombreuses affaires portant sur des produits fabriqués, le Membre serait alors *tenu* d'inclure tous les secteurs en amont. Les États-Unis ne le font pas – et aucun Membre ne le fait. Rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne laisse à penser que le champ d'application de la définition de "branche de production nationale" est si large, que la mesure de protection prévue est aussi globale, ni que les Membres peuvent élargir la définition de "branche de production nationale" pour qu'elle aille au-delà des producteurs dont la "production" constitue effectivement le "produit similaire" (ou "les produits similaires ou directement concurrents").

3.3.2.4 Pour défendre leurs agissements, les États-Unis supposent à tort qu'ils peuvent appliquer la mesure corrective mise au point pour une définition de "branche de production nationale" à un sous-ensemble d'entreprises sans procéder à une nouvelle enquête concernant l'existence du dommage, le lien de causalité et la mesure corrective

87. Les États-Unis font valoir, ou pour le moins laissent une marge de manœuvre qui permet de faire valoir que, même si la "branche de production nationale" se limitait aux conditionneurs et aux dépeceurs, les constatations de l'ITC auraient été identiques. L'Australie a également répondu sur ce point dans sa réponse à la question 10 du Groupe spécial.

88. Redéfinir la "branche de production nationale" pour n'inclure que les conditionneurs/dépeceurs modifie de manière fondamentale tous les aspects de l'analyse concernant l'existence du dommage et le lien de causalité, ainsi que la détermination de la mesure corrective à prendre conformément à l'article 5:1 de l'Accord SG. En ce qui concerne l'existence du dommage, le fait qu'une "branche de production nationale" définie comme englobant les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs va dans son ensemble subir un dommage grave, ne permet pas de déterminer *a posteriori* que les conditionneurs/dépeceurs vont subir un dommage grave. En ce qui concerne le lien de causalité, ne pas inclure les éleveurs/engraisateurs dans la "branche de production nationale" signifie que ces derniers sont une cause potentielle de dommage pour le reste de la "branche de production nationale", à savoir les conditionneurs/dépeceurs. Enfin, il est peu probable qu'une mesure corrective visant les éleveurs, les engraisseurs, les conditionneurs et les dépeceurs, en conformité de l'article 5:1 de l'Accord SG, soit identique à une mesure corrective visant une "branche de production nationale" définie d'une manière plus restreinte. À n'en pas douter, la *démonstration*

que la mesure n'est pas "plus restrictive qu'il n'était nécessaire" doit être différente dans l'un et dans l'autre cas. En résumé, les cadres analytiques utilisés en ce qui concerne le lien de causalité et la mesure corrective – ainsi que les déterminations factuelles – diffèrent en fonction de la définition de la "branche de production nationale".

3.3.2.4.1 La détermination de l'ITC est entièrement fondée sur une définition fautive de "branche de production nationale"

89. L'ITC a défini la "branche de production nationale" qu'elle utiliserait pour établir sa détermination concernant l'existence du dommage, le lien de causalité et la mesure corrective. Tous les aspects de la détermination de l'ITC reposent sur la détermination de cette limite. Il en va ainsi non seulement pour l'analyse figurant aux pages I-16 à 21 du rapport de l'ITC mais également pour l'analyse concernant l'existence du lien de causalité présentée ensuite, pour la détermination de l'ITC, pour la recommandation de l'ITC concernant la mesure corrective et pour la détermination finale établie par les États-Unis au sujet de la mesure proprement dite. Le choix fait par l'ITC en ce qui concerne la "branche de production nationale" s'est répercuté sur chacune des phases de l'enquête et de la détermination ainsi que, par la suite, sur la décision finale concernant la mesure effectivement prise par les États-Unis.

90. Les prescriptions concernant la diffusion d'un rapport public et l'envoi de notifications au Comité ont notamment pour objet de permettre à un Membre affecté de contester le fondement de la mesure dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC. Si un Membre pouvait simplement réfuter les arguments en révisant les raisons qui ont motivé une décision, le système de règlement des différends n'aurait aucun sens. Cela affaiblirait également très nettement les obligations incombant à un Membre et changerait les règles quant à ce que le plaignant est tenu de prouver.

3.3.2.4.2 Les faits concernant les conditionneurs et les dépeceurs

91. L'Australie présentera néanmoins quelques observations à titre subsidiaire au cas où le Groupe spécial considérerait qu'il convient d'examiner si les États-Unis auraient pu parvenir à la même conclusion en limitant la "branche de production nationale" aux conditionneurs et aux dépeceurs. Comme elle l'a déjà indiqué, l'Australie a également formulé des observations sur ce point dans sa réponse à la question 10 du Groupe spécial.

92. Le fait que le rapport de l'ITC ne contient pas d'éléments de preuve suffisants et n'examine pas tous les facteurs pertinents s'applique aux conditionneurs et aux dépeceurs de la même manière qu'il s'appliquait à l'examen de la "branche de production nationale" portant sur les quatre segments du secteur, tel que figurant dans le rapport de l'ITC. De même, le rapport de l'ITC ne respecte pas non plus les prescriptions des articles 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord SG, y compris la question de la preuve de l'"imminence" d'un dommage grave.

93. De surcroît, que penser des constatations figurant aux pages I-16 à 21 du rapport de l'ITC étant donné qu'aucune tentative n'a été faite pour évaluer l'ampleur ou le sens de la gravité du dommage pour chacun des segments de la branche de production.

94. En outre, sur la base des renseignements indexés fournis à titre de pièce n° 41 par les États

95.

entre un grand nombre d'autres, dans leur détermination de l'existence de la menace de dommage grave.

101. Ce point comporte deux aspects: 1) il faut démontrer qu'il existe des circonstances faisant qu'un dommage grave va survenir; et 2) que l'occurrence du dommage grave est imminente.

3.4.1.1 Une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave doit être fondée sur une constatation qu'un dommage grave surviendra en l'absence d'une évolution notable des circonstances

102. La constatation qu'un dommage grave va survenir ne peut être fondée sur des conjectures ou de simples possibilités. Dans les cas où aucun dommage grave n'est encore survenu, il faudra constater qu'un dommage grave sera subi à moins qu'une évolution notable des circonstances n'ait lieu. C'est là une chose tout à fait différente de ce que dit le rapport de l'ITC dans sa conclusion relative à la constatation de l'existence de la menace, à la page I-21:

"Compte tenu de la diminution au cours de la période visée par l'enquête de la part de marché, de la production, des expéditions, de la rentabilité et des prix dans la branche de production nationale, entre autres difficultés auxquelles se voyait confrontée cette dernière, nous concluons que celle-ci est menacée d'un dommage grave imminent."

La constatation se fonde donc sur la période 1993 à septembre 1998 (période visée par l'enquête) sans avancer de motif substantiel qui explique pourquoi il y aurait une évolution notable des circonstances qui entraînerait un dommage grave en 1999.

103. En outre, les États-Unis ont fourni dans leur première communication¹³ comme élément de preuve l'enquête par questionnaire effectuée par l'ITC sur les importations en 1999 des exportateurs australiens et néo-zélandais. Or, cet examen des importations figure dans le rapport de l'ITC après la constatation de l'existence "d'une menace de dommage grave" (pages I-16 à 21) et fait partie de l'analyse concernant le lien de causalité. Ce faisant, les États-Unis réécrivent le rapport de l'ITC.

104. Un problème fondamental de la démarche suivie dans le rapport de l'ITC pour parvenir à la conclusion qu'il existe une menace de dommage grave est qu'il s'agit d'une analyse statique qui n'apporte aucun élément permettant de conclure ce qui se passera ni quand cela se passera.

105. De plus, le rapport de l'ITC a conclu que l'accroissement des importations serait bien inférieur à celui qui figure dans la citation susmentionnée des États-Unis. Par exemple, à la note de bas de page 171 qui figure à la page I-34 du rapport de l'ITC, il était projeté que les importations n'augmenteraient en 1999 que de 4,5 pour cent. Si les États-Unis se fondent sur la proportion de 21 pour cent comme élément de preuve, cela ne cadre pas non seulement avec la séquence du raisonnement présenté dans le rapport de l'ITC mais également avec la constatation de leur propre autorité compétente quant au chiffre projeté.

3.4.1.2 Pour qu'il y ait menace, le dommage grave doit être imminent

106. La question de savoir quand le dommage grave surviendra est cruciale. Les États-Unis traitent ce point comme si "imminence" signifiait simplement qu'un dommage pouvait survenir à un moment ou à un autre de l'avenir sans la moindre indication de la date à laquelle cela pourrait être. En l'occurrence, l'ITC a établi une constatation en février 1999 sur la base de données allant jusqu'en septembre 1998 (ou dans certains cas jusqu'en 1997 seulement) au sujet de l'existence d'une menace, sans pour autant indiquer quand le dommage surviendrait. Le rapport de l'ITC n'a pas été publié avant

¹³ Aux paragraphes 24 et 84.

frais/réfrigérés et produits congelés; la baisse des prix et la constatation par l'ITC que les prix

"Les plaignants n'ont avancé aucune raison expliquant pourquoi cette méthode était inférieure en quoi que ce soit à une évaluation objective des éléments de preuve."

117. Les États-Unis utilisent le même terme "évaluation objective" dans le titre de la section V.D.5.a.

118.

"l'ITC a fondé sa décision en partie sur la dégradation de la situation de la branche pendant la période intermédiaire de 1998"

ils doivent se fonder sur la situation d'autres segments de la branche de production, étant donné que l'ITC ne disposait d'aucun renseignement concernant 1998 pour ce groupe d'entreprises.

123.

129. Le nombre d'engraisateurs (11) est trompeur et semble ne pas représenter autre chose que le nombre d'entreprises ayant répondu au questionnaire. Une observation similaire pourrait être formulée en ce qui concerne les engraisateurs/éleveurs (7). Le rapport de 1995 de l'ITC notait:

"Les représentants de l'Association nationale des engraisateurs d'agneaux signalent qu'il n'existe probablement guère plus de 100 parcs d'engraissement des agneaux de grande taille aux États-Unis, bien qu'il y existe de nombreux parcs d'engraissement de petite taille."¹⁵

Cela ne coïncide pas avec les réponses données par les États-Unis aux questions du Groupe spécial et de l'Australie. En outre, étant donné qu'il y a, d'après ce que disent les États-Unis, 571 conditionneurs, le nombre de 18 parcs d'engraissement représenterait une structure de la branche de production inhabituelle.

130. Le nombre de dépeceurs donné est de "moins de dix grandes entreprises". Or, dans sa question, le Groupe spécial demandait combien il y avait de dépeceurs. Le questionnaire a été envoyé à 16 entreprises. Il est présumé que les dépeceurs sont enregistrés auprès du gouvernement et pouvaient être recensés. De fait, compte tenu du label de qualité reçu pour la viande d'agneau nationale classée par le Département de l'agriculture, la quasi-totalité des entreprises s'occupant du dépeçage de la viande d'agneau seraient enregistrées auprès du Département de l'agriculture.

131. Au paragraphe 95 des réponses fournies par les États-Unis aux questions du Groupe spécial, les quatre conditionneurs/dépeceurs correspondent au nombre d'entreprises recensées pour l'envoi du

Le nomt, c'il y aso c't deié estaaragraphe 95 d7s réponses fournies par les États

détermination sur la base de 27 éleveurs seulement sur plus de 70 000 sans que des données aient été fournies pour la période intermédiaire de 1998.

135. Les États-Unis notent au paragraphe 102 de leur réponse à la question 15 du Groupe spécial que les éleveurs sélectionnés pour répondre au questionnaire dans le cadre de l'enquête l'ont été

140. Dans le cadre de l'OMC, aucun Membre n'a l'obligation de prendre une mesure de sauvegarde. Les États-Unis n'étaient pas tenus de le faire. L'enquête a été menée et la mesure a été imposée pour que la "branche de production nationale" en bénéficie. Toutes les composantes de cette "branche de production nationale" étaient censées être menacées d'un dommage grave imminent. De fait, les requérants faisaient valoir qu'un dommage grave était déjà actuellement subi. Toutefois, les États-Unis disent que pour obtenir des données de plus de 27 éleveurs, huit engraisseurs, zéro éleveur/engraisseur, deux conditionneurs, deux conditionneurs/dépeceurs et un dépeceur sur leurs activités en rapport avec l'agneau et la viande d'agneau durant la période intermédiaire de 1998, l'ITC aurait dû les avoir obligés à répondre. Cette situation amène à se demander pourquoi l'ITC n'avait pas souhaité interroger un plus grand nombre d'entreprises et pourquoi un si grand nombre des entreprises interrogées, dont il est allégué qu'elles estimaient subir un dommage grave causé par l'accroissement des importations, avaient été si peu enclines à répondre au questionnaire. Tout ce que l'ITC aurait dû faire, c'est souligner qu'il serait dans leur intérêt de répondre, étant donné qu'en l'absence de données

- productivité – n'a pas été calculée pour les données obtenues en réponse au questionnaire mais semblerait avoir augmenté en 1998 (voir note de bas de page 78,

- aucune indication n'a été donnée quant aux conditions différentes qui étaient attendues dans les divers segments de la "branche de production nationale" et quant à la raison pour laquelle "l'ensemble des producteurs" allait subir un dommage grave;
- la constatation d'après laquelle la "branche de production nationale" était menacée d'un dommage grave imminent se fondait sur des données insuffisantes allant jusqu'en septembre 1998, ou dans certains cas jusqu'en 1997 seulement;
- les mêmes données insuffisantes ont été utilisées pour effectuer l'analyse relative au lien de causalité;
- aucune raison n'a été avancée pour expliquer comment l'ITC pouvait parvenir à une conclusion sur la cause du dommage grave subi en 1999 en se fondant sur des données allant jusqu'en septembre 1998 pour la "branche de production nationale", et n'allant pas au-delà de 1997 pour certains groupes de cette dernière;
- tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG n'ont pas été examinés, même en se fondant sur des données insuffisantes;
- le rapport de l'ITC reconnaissait que d'autres facteurs avaient un effet négatif sur la "branche de production nationale" et qu'ils étaient en fait les "causes de l'existence de la menace de dommage grave", mais il ne tentait nullement d'évaluer le dommage collectif présent ou futur qui leur était imputable.

149. Aux termes de l'article 2:1 de l'Accord SG, l'accroissement des importations "cause ou menace de causer" un dommage grave à la "branche de production nationale". L'article 4:2 b) de l'Accord SG dispose que le lien de causalité entre les importations et le dommage grave ou la menace de dommage grave doit être démontré sur la base d'éléments de preuve objectifs et en tenant compte des facteurs pertinents énoncés à l'article 4:2 a) dudit accord. Le dommage causé par des facteurs autres ne peut être imputable à l'accroissement des importations. À la lumière de ces prescriptions, le rapport de l'ITC présente une analyse du lien de causalité insuffisante et viciée tant du point de vue des données utilisées et des facteurs examinés pour évaluer l'existence du dommage grave, que du fait que l'ITC n'a pas veillé à ne pas attribuer à l'accroissement des importations le dommage causé par d'autres facteurs.

3.4.3.2 *Les affirmations des États-Unis*

150. Au paragraphe 90 de leur première communication, les États-Unis disent ce qui suit:

"En outre, l'ITC a constaté que les versements n'avaient été accordés qu'à une partie de la branche de production, les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux; les conditionneurs et les dépeceurs n'avaient jamais bénéficié de subventions au titre de la Loi sur la laine." [*note de bas de page 131 omise*]

151. L'Australie n'a jamais allégué que les conditionneurs et les dépeceurs avaient reçu des subventions au titre de la Loi sur la laine. Le fait est que la suppression de ces subventions a eu un effet déstabilisateur sur les éleveurs et que la liquidation des troupeaux qui en est résultée a non seulement diminué la possibilité de production future d'agneaux et donc également de viande d'agneau, mais a aussi entraîné une brève envolée des prix en 1996 et 1997. L'impact de cette déstabilisation s'est poursuivi et a entraîné une évaluation incorrecte du lien de causalité dans le rapport de l'ITC.

152. La suppression de ces subventions s'est répercutée sur les conditionneurs et les dépeceurs parce qu'elle a non seulement déstabilisé les prix mais également entraîné une reprise de la tendance à la baisse de la taille des troupeaux et donc une réduction de la production de viande d'agneau nationale transitant par les entreprises des conditionneurs et des dépeceurs.

3.4.3.2.1 *La référence faite par les États-Unis au groupe spécial États-Unis - Saumons créé en vertu du Code est fausse*

153. Les paragraphes 54ff et 74ff des réponses données par les États-Unis à la question 7, pour l'un, et à la question 10, pour l'autre, du Gr

158. Le texte du Code était le suivant:

"Il doit être démontré que les importations faisant l'objet d'un dumping causent, par les effets [*note de bas de page 4 omise*] du dumping, un préjudice au sens où l'entend le présent code. Il pourra y avoir d'autres éléments [*note de bas de page 5 omise*] qui, au même moment, causent un préjudice à la branche de production, et les préjudices causés par ces autres éléments ne doivent pas être imputés aux importations faisant l'objet d'un dumping."

159. L'article 4:2 b) de l'Accord SG dispose que:

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

160. Rien dans le texte de l'article 4:2 b) n'est de caractère non obligatoire. La constatation établie au titre de la deuxième phrase de l'article 4:2 b) de l'Accord SG au sujet de l'incidence d'autres facteurs est nécessaire pour rendre la détermination finale prévue à la première phrase au sujet de l'existence du lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave ou la menace de dommage grave. Pour y parvenir, il est nécessaire de procéder à un examen des effets *additionnés* de *tous* les autres facteurs. Lorsqu'il a été déterminé que le dommage¹⁷, présent ou futur, causé par d'autres facteurs additionnés était survenu alors, et alors seulement, pouvait-on établir une détermination sur le point de savoir si l'accroissement des importations proprement dit allait (en l'espèce) causer un dommage grave de manière imminente à la "branche de production nationale".

3.4.3.2.2 *Les États-Unis tentent de récrire le rapport de l'ITC concernant le lien de causalité*

161. L'Australie ne va pas revenir sur ce qu'elle a déjà dit mais se limitera à trois points.

162. Premièrement, l'exposé des paragraphes 79 à 82 de la première communication des États-Unis présente de manière erronée ce qui figurait effectivement dans la section du rapport de l'ITC concernant le lien de causalité. En particulier, il mélange les sections concernant "les conditions de concurrence" et "l'analyse du lien de causalité". Ce faisant, il présente de manière erronée la question de la composition des importations par produit frais/réfrigéré et produit congelé. L'analyse présentée au dernier paragraphe de la page I-22 du rapport de l'ITC est telle que la viande d'agneau nationale et la viande d'agneau importée deviennent substituables.¹⁸

163. Deuxièmement, les États-Unis tentent de fausser les axes de l'analyse faite par l'ITC, par exemple au paragraphe 88 de leur première communication, où ils disent ce qui suit:

"L'ITC a par ailleurs constaté que les résultats financiers dans tous les segments de la branche de production s'étaient considérablement détériorés en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 et a attribué cet affaiblissement en grande partie à la

¹⁷ À l'article 4:2 b) de l'Accord SG, ce terme se rapporte à tous les degrés du dommage et non pas simplement au "dommage grave".

¹⁸ Même cette constatation était qualifiée dans le rapport de l'ITC dans les termes suivants: "[i]l y a, néanmoins, des éléments de preuve qui montrent des différences entre les produits de sources diverses".

baisse des prix *provoquée par l'accroissement des importations.*" [note de bas de page 124: Rapport de l'ITC, page I-20] [*pas d'italique dans l'original*]

164. Le membre de phrase en italique ne figure pas à la page I-20 du rapport de l'ITC, ni expressément ni de manière implicite – les États-Unis l'ont tout simplement ajouté pour étayer leur argument.

165. Troisièmement, la question de la période d'ajustement des éleveurs et des engraisseurs est un exemple des points sur lesquels l'Australie n'est pas d'accord avec le rapport de l'ITC (malgré 28.7iservtions formul351e par l's États

169.

une justification juridique de la suppression d'une obligation découlant de l'Accord sur les sauvegardes.

176. Aux paragraphes 279 à 281 de leur première communication, les États-Unis déforment les arguments présentés par l'Australie au sujet de l'article 12:3 de l'Accord SG. L'Australie fait valoir que l'article 12:3 dudit accord dispose qu'un Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde engagera des consultations:

"afin, entre autres choses, ... d'arriver à un accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 1 de l'article 8".

177. Cela nécessite bien plus qu'une simple réunion. Il fallait que les États-Unis tentent d'arriver à un accord en ce qui concerne l'obligation énoncée au paragraphe 1 de l'article 8 de l'Accord SG, à savoir "s'efforceront ...". Les États-Unis ont admis¹⁹ qu'ils ne tentaient pas d'atteindre cet objectif parce qu'ils considéraient qu'ils n'avaient pas une telle obligation. Les États-Unis n'ont donc pas mené de telles négociations de bonne foi conformément aux prescriptions de l'article 12:3 de l'Accord SG.

178. Dans leur réponse à la question 9 de l'Australie, les États-Unis montrent qu'ils n'ont pas compris la position de l'Australie ni une réponse donnée par l'Australie au Canada en 1999 (énoncée au paragraphe 19 des réponses des États-Unis).

179. Au paragraphe 20 de leurs réponses aux questions posées par l'Australie, les États-Unis disent ce qui suit:

"La réponse que l'Australie a donnée au Canada montre que, de l'avis de l'Australie, un Membre peut décider de ménager les intérêts d'autres Membres grâce à des ajustements du volume et de l'administration des contingents et des contingents tarifaires, et que les compensations prévues à l'article 8:1 seront rarement appropriées. L'Australie semble également considérer qu'il appartient aux Membres importateurs de se prononcer sur cette question."

180. La référence faite par l'Australie à l'adoption d'une nouvelle loi n'entendait pas signifier que la compensation au moyen des concessions tarifaires serait "*non appropriée*" ni que le Membre importateur ne devrait pas engager d'authentiques consultations pour résoudre la question de manière satisfaisante. Il s'agissait d'une réponse à une question posée par le Canada. Le seul dispositif juridique dont dispose l'Australie pour modifier ses droits de douane est le processus législatif, à savoir en présentant en premier lieu un projet de loi sur le tarif douanier au Parlement du Commonwealth, ou en émettant un avis à ce propos si le Parlement n'est pas en session. Il n'est pas possible de le faire par voie de réglementation ou de proclamation. De fait, pour appliquer une mesure de sauvegarde sous forme d'une augmentation tarifaire, y compris d'un contingent tarifaire, il serait nécessaire d'avoir déposé un projet de loi sur le tarif douanier et, si un accord avait été conclu en matière de compensation, il est présumé qu'il ferait partie de ce même projet de loi.

181. La référence à la pratique du passé se rapportait évidemment à l'historique des mesures de sauvegarde relevant de l'article XIX, compte tenu des possibilités éventuelles de rétorsion. L'Australie admet qu'un résultat similaire pourrait survenir pour des mesures relevant de l'Accord sur les sauvegardes, le résultat négocié pouvant être par exemple d'augmenter le contingent tarifaire ou de réduire les droits hors contingent au lieu d'accorder une concession tarifaire pour un autre produit. Cela serait entièrement compatible avec la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 8 de l'Accord SG. L'Australie n'a pas fait valoir que le seul moyen de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent serait d'accorder des concessions tarifaires.

¹⁹ Voir en particulier le paragraphe 234 de la première communication de l'Australie.

182. En l'espèce, il n'y a pas eu d'offre faite par les États-Unis et aucune consultation n'a en fait été

187. Comme l'indiquent clairement les pages 21 et 22 du document G/SG/N/1/USA/1²⁶, la constatation de l'ITC concernant les importations en provenance des partenaires de l'ALENA fait l'objet d'une détermination distincte par le Président. Cela a été confirmé par les États-Unis dans les réponses données au moment de l'examen de la loi dans le cadre du Comité des sauvegardes. Par exemple, dans la réponse à l'Australie, les États-Unis disent ce qui suit²⁷:

"2. Si les importations réalisées dans le cadre de l'ALENA ont été exclues du champ d'application des mesures de sauvegarde, par exemple en vertu du paragraphe 312 (page 25), sont-elles également exclues du nombre des facteurs à prendre en considération conformément à l'article 202 c) 1) (page 5) et réputées être d'autres facteurs au sens de l'article 202 c) 2) B)? Dans la négative, comment cela se justifierait-il au regard de l'Accord sur les sauvegardes?"

Les facteurs énumérés à l'article 202 c) 1), que la Commission du commerce international prend en considération, se rapportent à la question de savoir si la branche de production nationale subit un dommage grave ou une menace de dommage grave et au lien de causalité. En ce qui concerne ce dernier, la Commission tient compte à ce stade de toutes les importations quelle que soit leur source, y compris celles qui viennent des pays de l'ALENA. Ce n'est qu'après avoir déterminé l'existence d'un dommage lié aux importations en provenance de toutes les sources qu'elle fait des constatations relatives aux importations provenant des pays de l'ALENA seulement. C'est le Président, et non la Commission, qui décide d'exclure les importations en provenance de l'ALENA et il ne le fait qu'après réception d'un rapport de la Commission contenant une détermination positive de l'existence d'un dommage.

En outre, les dispositions de la législation des États-Unis prévoyant que les importations en provenance d'un pays de l'ALENA peuvent être exclues du champ d'application d'une mesure de sauvegarde dans certaines circonstances ne sont pas incompatibles avec l'article XIX du GATT ni avec l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes car elles s'appliquent dans le cadre d'un accord de libre-échange conforme à l'article XXIV du GATT. Elles visent à mettre en œuvre les dispositions d'un accord conclu entre le Canada, le Mexique et les États-Unis afin d'éliminer les droits de douane et autres restrictions au commerce pour l'essentiel des échanges commerciaux.

En outre, les dispositions de la législation des États-Unis prévoyant que les importations en provenance d'un pays de l'ALENA peuvent être exclues du champ d'application d'une mesure de sauvegarde dans certaines circonstances ne sont pas incompatibles avec l'article XIX du GATT ni avec l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes car elles s'appliquent dans le cadre d'un accord de libre-échange conforme à l'article XXIV du GATT. Elles visent à mettre en œuvre les dispositions d'un accord conclu entre le Canada, le Mexique et les États-Unis afin d'éliminer les droits de douane et autres restrictions au commerce pour l'essentiel des échanges commerciaux.

WT/DS177/R WT/DS178/R Page A-156

causait pas de dommage grave. Cela ne justifie pas un non-respect des dispositions de l'article 2:2 de l'Accord SG.

190. En conséquence, l'Australie demande au Groupe spécial de constater que les États-Unis ont enfreint les dispositions de l'article 2:2 de l'Accord SG.

3.7 LA MESURE EST UN MANQUEMENT PAR LES ÉTATS-UNIS AUX OBLIGATIONS QUI LEUR INCOMBENT AU TITRE DE L'ARTICLE II DU GATT DE 1994

191. Enfin, étant donné qu'elle n'est pas conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994, la mesure prise par les États-Unis est contraire aux consolidations tarifaires appliquées par les États-Unis à la viande d'agneau, comme l'a démontré l'Australie dans sa première communication. En conséquence, la mesure est un manquement par les États-Unis aux obligations qui leur incombent au titre de l'article II du GATT.

4. CONCLUSION

192. À la lumière de ce qui précède ainsi que de toutes les allégations et de tous les arguments présentés au Groupe spécial dans sa première communication écrite, au cours de la première réunion de fond tenue les 25 et 26 mai 2000, ainsi que dans ses réponses aux questions posées par le Groupe spécial, l'Australie demande au Groupe spécial de constater que les États-Unis ont enfreint les articles II et XIX du GATT de 1994 et les articles 2:1, 2:2, 3:1, 4:1 b) et c), 4:2 a) et b), 5:1, 8:1, 11:1 a), 12:2 et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes en appliquant une mesure de sauvegarde à la viande d'agneau.

5. PIÈCE JOINTE A

PAGE 2-5 DU RAPPORT DE L'ITC: CONDITIONS DE CONCURRENCE CONCERNANT LES BRANCHES DE PRODUCTION DE VIANDE D'AGNEAU DES ÉTATS-UNIS ET ÉTRANGÈRES [*pas de majuscules dans l'original*]

La plupart des éleveurs ont de petits troupeaux d'ovins (50 têtes ou moins, que l'on appelle troupeaux d'exploitation), l'élevage ovin n'étant qu'une activité secondaire.¹ Toutefois, environ un tiers des éleveurs des terres de parcours des États de l'ouest possèdent des troupeaux relativement importants (50 têtes ou plus, que l'on appelle troupeaux de parcours) et se spécialisent dans l'élevage ovin.² Les responsables de l'Association nationale des engraisseurs d'agneaux signalent qu'il n'existe probablement pas plus de 100 parcs d'engraissement des agneaux de grande taille aux États-Unis, bien qu'il y existe de nombreux parcs d'engraissement de petite taille. L'activité d'engraissement des moutons et des agneaux a tendance à se concentrer dans quelques États, comme l'indique le tableau ci-après³ (1 000 têtes):

<u>États</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>
Californie	225	280	285	305	320
Texas	200	180	210	180	210
Colorado	385	250	310	315	325
Wyoming	100	110	150	190	190
Sud Dakota	55	85	85	91	103
Iowa	90	85	95	85	85
Oregon	110	106	81	95	90
Kansas	102	63	48	82	60
Tous les autres	<u>495</u>	<u>571</u>	<u>566</u>	<u>534</u>	<u>456</u>
Total	1 762	1 730	1 830	1 877	1 839

Éleveurs

Aux États-Unis, les éleveurs de moutons et d'agneaux peuvent se diviser en catégories, dont⁴: 1) les éleveurs de races pures (à savoir, ceux qui élèvent des moutons de pure race et vendent des béliers aux fins de la reproduction⁵; 2) les producteurs d'agneaux du marché commercial (ceux qui élèvent des troupeaux de moutons pour la production d'agneaux qui sont directement envoyés à l'abattage; ou 3) les opérateurs commerciaux de parcs d'engraissement (ceux qui gèrent des parcs d'engraissement où les agneaux sont engraisés aux aliments concentrés jusqu'à ce qu'ils atteignent le

ANNEXE 1-9

**DÉCLARATION LIMINAIRE DE L'AUSTRALIE À LA DEUXIÈME
RÉUNION DE FOND**

(26 juillet 2000)

INTRODUCTION

1. Monsieur le Président, Messieurs les Membres du Groupe spécial. Nous en sommes à un stade avancé de la procédure. Les points de fait et de droit ont été identifiés et discutés longuement. Les communications présentées dans ce différend ont été détaillées et les argumentations se recourent, mais les questions portées devant le Groupe spécial sont claires. L'Australie se concentrera sur les points de fait et de droit essentiels qui ont prêté aux interprétations les plus manifestement erronées des États-Unis en l'espèce. Ces points incluent le manquement des États-Unis à:

- l'obligation de démoVDUCTIONl'obl Tc 0.3292 Tw (l'finires.r38 ns les(stabr51ehvoluade duc.3292n0
-

WT/DS177/R
WT/DS178/R

une option acceptable. Les États-Unis doivent s'en tenir à ce qui a été effectivement démontré dans le rapport de l'ITC et admettre que certains éléments n'ont pas été démontrés.

11. Même si les États-Unis étaient autorisés à démontrer *a posteriori* l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances", ils ne l'ont pas fait. Les États-Unis pensent à tort qu'ils peuvent faire référence à des déclarations isolées reproduites dans le rapport de l'ITC et présentées dans des contextes disparates sans relation avec l'"évolution imprévue des circonstances" pour démontrer l'existence d'une telle évolution. Les États-Unis sont allés jusqu'à suggérer que tout accroissement des importations fournit une présomption de l'"évolution imprévue des circonstances".² Arriver à une telle conclusion équivaldrait à donner de l'Accord sur les sauvegardes une lecture qui exclut toute obligation de démontrer l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances".

12.

en ce sens dans l'Accord sur les sauvegardes. En outre, les États-Unis n'ont fait aucune tentative pour expliquer comment cette approche de la détermination de la "branche de production nationale" devrait être traitée dans le contexte de la détermination de l'existence d'un dommage et pour ce qui est de faire en sorte que la mesure ne soit "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire".

16. Le Groupe spécial est placé devant un choix clair s'agissant de la question de la "branche de production nationale" en l'espèce. Les États-Unis ont tenté de brouiller la question en alléguant qu'il y avait une certaine intégration verticale limitée entre des segments de la branche de production à certains niveaux. Toutefois, le Groupe spécial ne devrait pas être leurré par de telles allégations. Il n'y a aucune intégration verticale systématique entre les éleveurs et les engraisseurs et entre les conditionneurs et les dépeceurs. Qui plus est, il n'y a aucune intégration du tout entre les éleveurs et les conditionneurs et les dépeceurs.

17. En outre, bien que les États-Unis aient affirmé que le choix de la "branche de production nationale" était lié à la capacité qu'avait l'ITC d'analyser certains aspects⁴, cela n'était pas reflété dans le rapport de l'ITC, tant du point de vue de la sélection des entreprises faisant l'objet de l'enquête que dans la description des données obtenues. De même, les États-Unis disent que certains éleveurs d'agneaux abattent les bêtes. L'Australie s'est interrogée⁵

d'appliquer une mesure "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire", conformément à l'article 5:1 de l'Accord SG, est respectée.

20. Par conséquent, les États-Unis ne peuvent pas changer maintenant la définition de la "branche de production nationale" aux fins de l'examen par le Groupe spécial. Ils doivent s'en tenir à ce qui est dit dans le rapport de l'ITC. Dès lors, si le Groupe spécial retient notre thèse concernant la "branche de production nationale", la mesure doit être abrogée.

21. Les États-Unis soulèvent la question de la pratique de l'Australie en matière de sauvegardes sous un certain nombre d'aspects, y compris la "branche de production nationale" et l'"évolution imprévue des circonstances". L'Australie n'a pas introduit de nouvelle mesure de sauvegarde depuis 1983. L'Australie a été très critiquée dans le cadre du GATT de 1947 en relation avec une mesure au titre de l'article XIX, mais ce que l'Australie a fait exactement dans un passé éloigné n'est guère déterminant du point de vue tant des règles du GATT de 1947 que des règles du GATT de 1994 dans le cadre de l'Accord instituant l'OMC. L'Australie a mené une enquête en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, qui concernait les importations de viande de porc, et le gouvernement a décidé de ne pas appliquer de mesure de sauvegarde. Comme il n'y a pas eu application d'une mesure de sauvegarde par le gouvernement australien dans le cadre de l'OMC, il n'y avait ni mesure ni pratique du gouvernement australien que les États-Unis pouvaient invoquer pour appuyer leur thèse en l'espèce.

INADÉQUATION DES DONNÉES

22. L'Australie a prouvé que l'ensemble de données utilisé par l'ITC est largement vicié. Selon le rapport de l'ITC, la Commission est parvenue à ses déterminations concernant la "menace de dommage grave" et le lien de causalité en se fondant sur un ensemble de données qui était insuffisant pour satisfaire aux critères de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier ceux énoncés à l'article 4:1 b) et 4:2 a) et b) de l'Accord SG.

23. Avant de traiter cette question ou toute autre en rapport avec les éléments de preuve en dommage grave" 2tionale1.ati Tj -88restralisD -rd ve de doflan se des r -12.75 TD -0.1624 Tc 3 ceux avelsj -36 -12de 21. de mes374 crit Tjud duL12 Tants segTD -0.162" et

financières, il n'en a été communiqué que par deux conditionneurs, deux conditionneurs/dépeceurs et un dépeceur.⁸

26. Nous ne contestons ni la couverture ni les réponses des exportateurs ou des importateurs, pour lesquels la couverture était de 100 pour cent, c'est-à-dire complète. Nous nous référons à la "branche de production nationale" dont il était allégué que l'accroissement des importations lui causait, ou allait lui causer, un dommage grave. Il était dans l'intérêt non seulement des requérants, mais aussi de toutes les autres entreprises de la "branche de production nationale", d'assurer une plus large participation à l'enquête de l'ITC. Le très faible niveau de participation peut seulement être interprété comme une indication a) que beaucoup d'entreprises de la "branche de production nationale" n'étaient pas d'accord avec les requérants, et/ou b) que leurs réponses auraient porté tort à la cause des requérants. Quelle qu'en soit la raison, l'absence de participation des entreprises mêmes qui pouvaient espérer bénéficier de l'enquête doit conduire à penser que leurs réponses auraient porté tort à la cause des requérants. Si l'ITC n'a pas exercé sa faculté d'adresser des citations à comparaître ni même utilisé son pouvoir de persuasion pour obtenir des données plus représentatives, cela n'est pas la faute des exportateurs australiens et néo-zélandais de viande d'agneau. C'était à l'ITC qu'il incombait d'obtenir des éléments de preuve adéquats et objectifs pour étayer ses déterminations. Si elle ne l'a pas fait, cela signifie qu'elle ne pouvait pas observer et n'avait pas observé les prescriptions de l'article 4 de l'Accord SG et que les États-Unis ne pouvaient pas observer et n'avaient pas observé non plus les prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord SG.

27. 2

31. Que le Groupe spécial souscrive ou non à notre position concernant la définition de la "branche de production nationale" retenue par l'ITC pour la viande d'agneau, l'Australie a montré que les faits en l'espèce n'étaient ni une détermination suivant laquelle un dommage grave à la "branche de production nationale" était imminent ni une détermination suivant laquelle ce dommage grave – s'il se produisait – serait causé par l'accroissement des importations. Nous allons brièvement revenir sur ces points aujourd'hui.

TOUS LES FACTEURS ÉNUMÉRÉS À L'ARTICLE 4:2 a) DE L'ACCORD SG N'ONT PAS ÉTÉ EXAMINÉS

32. L'Australie a montré dans sa première communication que tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG n'ont pas été examinés pour tous les segments de la branche de production et qu'il n'a été donné aucune explication à ce sujet. L'analyse de ces facteurs faite par l'ITC était totalement inadéquate. Même lorsque le rapport de l'ITC faisait semblant d'examiner certains des facteurs énumérés, il ne pouvait pas être raisonnablement considéré qu'ainsi l'obligation prévue à l'article 4:2 a) de l'Accord SG était respectée compte tenu de l'inadéquation des données. L'ITC n'a donc pas satisfait à ses obligations les plus évidentes s'agissant de l'analyse du lien de causalité conformément à l'article 4:2 de l'Accord SG.

LES AUTRES FACTEURS N'ONT PAS ÉTÉ DÛMENT EXAMINÉS DANS LE CADRE DE L'ANALYSE DU LIEN DE CAUSALITÉ

33. Une lecture des termes mêmes de l'Accord sur les sauvegardes montre clairement qu'en l'espèce il faut prouver que l'accroissement des importations *par lui-même* va causer un dommage grave à la "branche de production nationale". Il se peut qu'il existe d'autres causes de dommage ou même de dommage grave à la "branche de production nationale"; mais, il faut prouver que l'accroissement des importations va causer un dommage grave indépendamment de l'effet *individuel et collectif* de ces autres facteurs. L'idée, par conséquent, que les États-Unis *n'étaient pas* obligés de prouver cela est tout simplement ridicule. En effet, cela équivaldrait à réécrire l'Accord sur les sauvegardes pour permettre l'application d'une mesure de sauvegarde lorsque l'accroissement des importations est seulement, et tout au plus, une cause contributive du dommage grave imminent allégué et qu'il ne va pas réellement en lui-même causer un dommage grave.

34. En ce qui concerne les faits de la cause, l'insuffisance des données concernant les entreprises de la "branche de production nationale" aurait de toute manière mis l'ITC dans l'impossibilité de *prouver* une relation de cause à effet – à supposer qu'elle existe – entre les importations et la santé de la "branche de production nationale", indépendamment des segments de la branche de production inclus dans la "branche de production nationale". Le rapport de l'ITC reconnaît qu'il y avait d'autres facteurs qui causaient un dommage et que ces "autres facteurs" étaient les causes de la "menace de dommage grave" alléguée. Les facteurs examinés dans le rapport de l'ITC étaient les suivants: suppression des subventions en vertu de la Loi sur la laine; concurrence d'autres produits carnés; accroissement des coûts des facteurs; suralimentation des agneaux; concentration dans le segment des conditionneurs; et défaut d'élaboration et de mise en œuvre d'un programme de commercialisation efficace de la viande d'agneau. Toutefois, le rapport de l'ITC n'a examiné ces facteurs que sommairement et il a seulement établi que pris séparément chacun d'eux était une cause moins importante de "menace de dommage grave" que les importations de viande d'agneau.

35. Le rapport de l'ITC n'évaluait pas l'effet collectif de ces facteurs sur la "branche de production nationale" dans son ensemble ni sur chacun des segments de la branche de production. Tc 0.onut Tw (34091 Tw

l'"accroissement des importations de viande d'agneau". Il ne fait aucune tentative pour prouver,

41. En réalité, les États-Unis cherchent simplement à dire que selon leur point de vue l'Organe d'appel a fait une erreur dans l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* quand il a constaté qu'il y avait une obligation de faire en sorte que la mesure ne soit "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire".¹¹ En effet, si le critère séparé énoncé à l'article 5:1 de l'Accord SG est superflu, pourquoi est-il là? Quand on interprète l'Accord sur les sauvegardes, il n'est pas permis de supposer que les rédacteurs ont fait une erreur et inséré gratuitement le terme "nécessaire", qui joue un rôle tellement fondamental dans l'Accord de l'OMC. Quand on interprète le texte, il n'est pas permis de supposer que ce mot-clé a été inséré simplement dans un souci de forme et sans intention de lui donner quelconque sens.

42. Il est impératif de satisfaire à cette prescription avant que la mesure soit appliquée. Toutefois, l'Australie a démontré que les États-Unis n'ont pas fait en sorte que leur mesure ne soit "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire". En réalité, à aucun moment les États-Unis n'ont entrepris quoi que ce soit pour faire en sorte que la mesure ne soit "pas plus restrictive qu'il n'est nécessaire" avant d'appliquer ladite mesure. Il y a ainsi eu violation non seulement de l'article 5:1 de l'Accord SG, mais aussi des articles 3:1 et 12:2 de cet accord étant donné que la mesure dans laquelle la mesure était appliquée était un point de fait et de droit pertinent. Les États-Unis n'ont pas publié leurs constatations et leurs conclusions raisonnées à ce sujet; ils n'ont pas non plus dûment notifié au Comité des sauvegardes ces renseignements pertinents en relation avec la mesure. Il ne nous reste qu'une explication *a posteriori* des États-Unis quant à la modélisation que les États-Unis alléguent avoir entreprise ultérieurement pour montrer que la mesure était suffisante plutôt que nécessaire - explication offerte sans la moindre documentation pour l'étayer.

43. Conformément à l'approche qu'ils suivent pour d'autres aspects de la présente affaire, tels que la question de la démonstration de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" conformément à l'article XIX du GATT de 1994, les États-Unis cherchent à donner de l'Accord sur les sauvegardes une lecture qui les exonère de leurs obligations en vertu de l'article 5:1 de cet accord.

44. Pour finir, il n'y a pas d'autre documentation et évaluation de la mesure corrective dans le dossier que la recommandation figurant dans le rapport de l'ITC, qui résultait au moins d'un examen public de la "branche de production", bien que lui-même vicié. Les États-Unis ont toutefois rejeté la recommandation et choisi d'imposer une mesure plus sévère. La première année, le taux de droit hors contingent de 20 pour cent recommandé par l'ITC est passé à un taux de droit hors contingent de 40 pour cent et le tarif appliqué dans le cadre du contingent, d'environ 0,2 pour cent, est passé à 9 pour cent. De même, les années suivantes les tarifs hors contingent et dans le cadre du contingent appliqués dans le cadre de la mesure restent beaucoup plus élevés et plus restrictifs que ceux recommandés par l'ITC.

45. La durée d'application plus courte de la mesure par rapport à la recommandation de l'ITC n'est pas pertinente par rapport à la question de savoir si la mesure est plus restrictive. En ce qui concerne la durée d'application de la mesure, qui ne peut pas dépasser huit ans, sa nécessité relève des dispositions de l'article 7:1 et 7:2 de l'Accord SG. En appliquant cette mesure plus restrictive, les États-Unis n'ont pas réfuté encore la recommandation de l'ITC quant à ce qui constituerait une réponse suffisante face à l'accroissement des importations dont il était allégué qu'il allait causer un "dommage grave" de manière imminente.

46. Pour conclure sur ce point, nous nous contenterons de répéter que l'Australie a montré que la recommandation de l'ITC elle-même n'aurait pas satisfait aux obligations de l'article 5:1 de l'Accord SG. Comme l'a fait observer l'Australie, l'ITC a recommandé de limiter les importations de

¹¹ Paragraphe 103 du rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*.

viande d'agneau aux niveaux de 1998 alors que les importations à ces niveaux ne causaient pas un dommage grave à la branche de production.

CONCLUSION

51. Durant les travaux du Groupe spécial, l'Australie a prouvé que les États-Unis ont violé un certain nombre de leurs obligations en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994 en appliquant la mesure. Les États-Unis ne sont parvenus à réfuter aucune des allégations formulées concernant la mesure et leur manquement à leurs obligations.

52. En conséquence, l'Australie considère que le Groupe spécial devrait constater que les États-Unis n'ont pas respecté les articles 2:1, 2:2, 3:1, 4:1 b), 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b), 5:1, 8:1, 11:1 a), 12:2 et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes de l'OMC, non plus que les articles II et XIX du GATT de 1994. L'Australie demande au Groupe spécial de recommander aux États-Unis de se mettre en conformité avec l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994 en abrogeant la mesure immédiatement.

ANNEXE 2-1

PREMIÈRE COMMUNICATION DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(19 avril 2000)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	173
II. INTRODUCTION	174
III.	

2. Les États-Unis n'ont pas démontré que leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents" a été menacée d'un "dommage grave", alors qu'ils sont tenus de le faire en vertu de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes 196
 - a) Les États-Unis n'ont pas défini correctement leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents" 196
 - b) Les États-Unis n'ont pas démontré qu'il existe un "dommage grave" pour leur branche de production nationale dont "l'imminence est évidente" 201
3. Les États-Unis n'ont pas démontré qu'une éventuelle menace de dommage grave pour leur branche de production nationale a été causée par un accroissement des importations, contrairement à ce qu'exige l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes 206
 - a) Les États-Unis appliquent à tort un critère de la "cause substantielle" 206
 - b) Les États-Unis ne démontrent pas l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave 207
 - c) Les États-Unis imputent à tort aux importations le dommage causé par d'autres facteurs..... 213
4. Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui n'est ni "nécessaire pour prévenir un dommage grave" ni "nécessaire pour faciliter l'ajustement", contrairement à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. En outre, ils n'ont pas publié leurs constatations et conclusions motivées relatives à la nécessité de leur mesure, contrairement à ce que prescrit l'article 3:1 de l'Accord..... 214
 - a) La mesure des États-Unis n'est pas "nécessaire" pour prévenir un dommage grave au sens de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes 214
 - b)

ANNEXES DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

Rapport de l'ITC "Lamb Meat", Enquête n° TA-201-68, Publication n° 3176, avril 1999.

Notification, au titre de l'article 12:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, de la constatation de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations, présentée par les États-Unis, 15 avril 1999 (G/SG/N/8/USA/3/Rev.1).

Notification, au titre de l'article 12:1 c) et de l'article 9, note de bas de page 2, de l'Accord sur les sauvegardes, de la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde, présentée par les États-Unis, 12 juillet 1999 (G/SG/N/10/USA/3).

Demande de consultations présentée par la Nouvelle-Zélande au titre du Mémorandum d'accord, 16 juillet 1999 (WT/DS177/1).

Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande, 14 octobre 1999 (WT/DS177/4).

Communication concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande avant l'audition, pièce n° 7, "Number of US Lamb Growers and Size of Operations 1994-1997".

Communication présentée par la Société australienne de la viande et du bétail avant l'audition, volume 1, pièce n° 15, "All US Sheep and Lambs – January 1 Inventory".

Communication avant audition présentée par la Société australienne de la viande et du bétail, volume 1, pièce n° 6 "Government Wool Subsidy Payments, Value of Wool Production and Total US Income from Wool".

Tableau relatif aux quantités de viande d'agneau importées reçu des États-Unis en réponse aux questions posées durant les consultations menées au titre du Mémorandum d'accord le 26 août 1999.

Communication avant audition concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande, pièce n° 1, "USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. No. 332-357, August 1995", pages 2-46 et 2-47, tableaux 2-12 et 2-13.

I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1.1 Le présent différend concerne une tentative de la part des États-Unis de protéger leurs branches de production nationales d'agneaux vivants et de viande d'agneau des conséquences d'une régression prolongée causée par des facteurs intrinsèques de leur marché intérieur, et de faire peser le

1.9 Enfin, en appliquant aux importations de viande d'agneau des droits de douane qui sont incompatibles avec les obligations consolidées qu'ils ont contractées dans le cadre de l'OMC et qui par ailleurs ne sont pas justifiés au regard des Accords de l'OMC, les États-Unis ont manqué aux obligations qui découlent pour eux de l'article II du GATT de 1994.

II. INTRODUCTION

2.1 Le 7 juillet 1999, le Président des États-Unis a imposé une mesure de sauvegarde définitive sur les importations de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande. Cette mesure, sous la forme d'un contingent tarifaire ouvert pour une période de trois ans, a fait suite à une détermination établie par la Commission du commerce international des États-Unis (ITC), selon laquelle les importations de viande d'agneau étaient une cause substantielle de menace de dommage grave pour la branche de production nationale des États-Unis produisant un produit similaire ou directement concurrent par rapport à la viande d'agneau.

2.2 L'imposition de cette mesure de sauvegarde n'est pas conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes de l'OMC ou du GATT de 1994. Partant, comme la Nouvelle-Zélande le montrera dans la présente communication, les États-Unis contreviennent aux obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

2.3 Contrairement aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis se sont efforcés d'imputer aux importations des effets sur une branche de production nationale qui sont causés par des facteurs intérieurs. La production d'agneaux vivants aux États

kg, avec une baisse à 0,7 cent par kg prévue pour 2001 au plus tard. Le 1^{er} janvier 1999, le taux était de 0,8 cent par kg.

3.2 Le 7 octobre 1998, une requête a été déposée auprès de l'ITC, au titre de l'article 202 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur¹, au nom des organismes suivants: Association américaine des éleveurs d'ovins (ASI), Association nationale des engraisseurs d'agneaux, Harper Livestock Co., Winters Ranch Partnership, Godby

et à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes.⁷ Ces consultations se sont tenues à Genève le 26 août 1999.

3.8 Le 14 octobre 1999, la Nouvelle-Zélande a demandé l'établissement d'un groupe spécial.⁸ Le

4.4 Le secteur des agneaux vivants se compose d'un grand nombre d'éleveurs, à savoir quelque 74 710 établissements en 1997.¹² Nombreuses sont les exploitations qui ne comportent que quelques animaux élevés par des agriculteurs à temps partiel ou des agriculteurs amateurs.¹³ Le nombre des établissements d'élevage a baissé de 1993 à 1997, et 94 pour cent des fermetures ont été le fait d'éleveurs qui possédaient moins de 100 têtes.¹⁴ Le secteur des agneaux vivants se compose également d'un petit nombre d'engraisisseurs et de quelques engraisisseurs qui sont également éleveurs.¹⁵

4.5 Le secteur de la viande d'agneau se compose des conditionneurs, qui abattent les agneaux, et des dépeceurs, qui transforment les carcasses pour la vente en gros ou au détail.¹⁶ Le secteur du conditionnement et du dépeçage est très concentré aux États-Unis, un nombre relativement restreint de sociétés comptant pour la plus grosse partie de la production. Dans le secteur des conditionneurs de viande d'agneau, cinq sociétés représentaient 76 pour cent du total des agneaux abattus en 1997.¹⁷ Le secteur des dépeceurs est pareillement concentré avec moins de dix sociétés s'occupant de transformer les agneaux.¹⁸ Environ 75 pour cent des carcasses d'agneaux sont transformées par les dépeceurs, les 25 pour cent restants étant transformés par les conditionneurs dans les abattoirs.¹⁹ À l'instar des conditionneurs, nombreux sont les dépeceurs qui ne consacrent qu'une partie de leurs opérations globales à la transformation des agneaux.²⁰

2. Situation des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau

a) Sources d'information

4.6 L'ITC s'est appuyée sur les réponses à un questionnaire pour déterminer les niveaux de production et la situation financière des éleveurs et des engraisisseurs d'agneaux vivants ainsi que des conditionneurs et des dépeceurs de viande d'agneau.²¹ Cependant, dans la plupart des cas, les réponses au questionnaire n'ont pas permis d'obtenir un échantillon représentatif valable. Dans d'autres cas, la signification de l'échantillon du point de vue statistique ne peut pas être déterminée à partir du rapport de l'ITC.

4.7 En ce qui concerne le secteur des agneaux vivants, 57 éleveurs et 18 exploitations d'engraissement ont fait parvenir, en réponse au questionnaire, des données utilisables sur la production et les expéditions intérieures de 1993 à 1997, y compris plusieurs éleveurs qui exécutaient

¹² Rapport de l'ITC, II-11.

¹³ Rapport de l'ITC, II-12.

¹⁴ Communication concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande avant l'audition, pièce n° 7, "Number of US Lamb Growers and Size of Operations 1994-1997" (jointe en tant qu'annexe 6).

¹⁵ Ce chiffre est difficile à évaluer. En 1995, les représentants de l'Association nationale des engraisisseurs d'agneaux ont indiqué qu'il y avait probablement 100 parcs d'engraissement de grande envergure aux États-Unis (Communication concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande avant l'audition, pièce n° 1, "USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. No. 332-357, August 1995", pages 2 à 4). Neuf engraisisseurs figurent dans la requête. Onze engraisisseurs ont répondu aux questionnaires de l'ITC. Certains éleveurs peuvent être engraisisseurs et engraisissent leurs propres agneaux en les nourrissant de céréales.

¹⁶ La principale production des conditionneurs est la viande d'agneau sous forme de carcasses, encore que certaines exploitations, y compris deux des cinq sociétés qui ont répondu aux questionnaires de l'ITC, abattent et dépecent les carcasses.

¹⁷ Rapport de l'ITC, II-14.

¹⁸ Rapport de l'ITC, II-15.

¹⁹ Rapport de l'ITC, II-15, n 63.

²⁰ Rapport de l'ITC, II-15.

²¹ L'ITC s'est également appuyée sur les données recueillies à l'échelle nationale par le Département de l'agriculture des États-Unis, relatives au nombre d'établissements spécialisés dans l'élevage d'agneaux et au nombre d'agneaux d'origine nationale abattus annuellement: Rapport de l'ITC, I-16.

également des opérations d'engraissement.²² Cela étant, seulement 49 éleveurs, trois éleveurs/engraisseurs, et neuf engraisseurs ont communiqué des données sur la situation financière du secteur des agneaux vivants.²³ Ces éleveurs qui ont répondu au questionnaire représentaient à peine 5 pour cent de la production d'agneaux des États-Unis en 1997. En outre, aucun renseignement concernant la taille des exploitations de ces éleveurs ne figurait dans le rapport de l'ITC. Les engraisseurs qui ont communiqué des données financières représentaient environ un tiers des agneaux abattus engraisés dans des parcs d'engraissement en 1997.²⁴

4.8 Dans le cas du secteur de la viande d'agneau, cinq conditionneurs ont communiqué, en réponse au questionnaire, des données relatives aux expéditions et aux stocks intérieurs. L'ITC a estimé que ces cinq conditionneurs représentaient 76 pour cent des moutons et des agneaux abattus aux États-Unis en 1997.²⁵ Cependant, quatre conditionneurs seulement, dont deux étaient également conditionneurs/dépeceurs, ont communiqué des renseignements, sur leur *situation financière*.²⁶ Le rapport de l'ITC n'indique pas clairement lesquelles de ces sociétés ont été incluses dans les cinq sociétés de conditionnement dont on a estimé qu'elles représentaient 76 pour cent des moutons et des agneaux abattus aux États-Unis en 1997.

4.9 Les réponses des dépeceurs suivent un modèle semblable. Cinq sociétés exécutant des opérations de dépeçage des agneaux ont répondu au questionnaire de l'ITC, dont quatre ont communiqué des données utilisables sur leurs opérations²⁷, cependant trois sociétés seulement (dont deux étaient également des conditionneurs), ont communiqué des données sur leur situation financière.²⁸ Une seule société ayant répondu aux questionnaires n'effectuait que des opérations de dépeçage. Alors qu'on estime que les dépeceurs transforment 75 pour cent des carcasses d'agneaux (les 25 pour cent restants étant transformés par les conditionneurs dans les abattoirs)²⁹, l'ITC ne communique aucun renseignement sur la part de la production totale des dépeceurs représentée par celui qui a répondu.

4.10 De ce fait, l'ITC a établi des constatations sur la situation financière des conditionneurs et des dépeceurs de viande d'agneau sur la base des données financières communiquées par cinq sociétés, dont deux conditionneurs, deux conditionneurs/dépeceurs, et un seul dépeceur.³⁰ À partir des renseignements contenus dans le rapport de l'ITC, il est impossible de déterminer si ces sociétés représentent un échantillon valable de conditionneurs, ni quelle proportion de la viande d'agneau totale transformée par des sociétés effectuant uniquement des opérations de dépeçage représentait le seul dépeceur ayant répondu.

4.11 Par conséquent, l'ITC n'a pas démontré que les renseignements qu'elle présentait sur la situation financière des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau constituaient un échantillon représentatif valable. En outre, la signification de l'échantillon du point de vue statistique ne peut pas être déterminée dans certains cas car les États-Unis n'ont pas divulgué les renseignements sur lesquels l'ITC a fondé sa détermination. Comme la Nouvelle-Zélande le mettra ultérieurement en évidence dans sa communication, le fait que les États-Unis n'ont pas divulgué ces renseignements leur interdit de les invoquer à l'appui de leur mesure.

²² Rapport de l'ITC, II-11 et II-13. Sur les 18 engraisseurs qui ont répondu, sept ont déclaré être des engraisseurs, mais étaient en fait des éleveurs qui engraisaient leurs propres agneaux vivants et qui ont été reclassés dans la catégorie des éleveurs: II-29, n 89.

²³ Rapport de l'ITC, II-24.

²⁴ Rapport de l'ITC, II-24.

²⁵ Rapport de l'ITC, II-14.

²⁶ Rapport de l'ITC, II-14.

²⁷ Rapport de l'ITC, II-15.

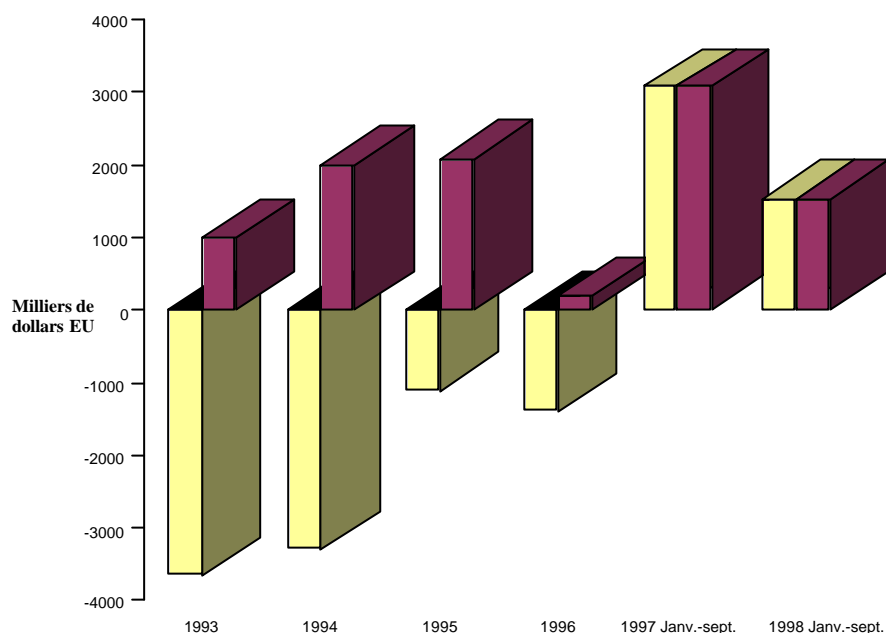
²⁸ Rapport de l'ITC, II-24.

²⁹ Rapport de l'ITC, II-15, n 63.

³⁰ Rapport de l'ITC, II-29 à II-34.

b) Secteur des agneaux vivants

4.12 L'ITC tout comme les acteurs des secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau reconnaissent que le secteur de l'agneau aux États-Unis est depuis longtemps en situation de régression.³¹ Depuis quelque 50 ans, il y a eu une baisse tendancielle à long terme tant en ce qui concerne la production annuelle d'agneaux que les stocks des reproducteurs. Le nombre de brebis reproductrices a chuté de 22,4 millions de têtes en 1960 à 4,5 millions de têtes en 1998.³² La production d'agneaux vivants (ou production d'agneaux) en 1960 était de 21 millions.³³ En 1993, début de la période visée par l'enquête de l'ITC, la production d'agneaux vivants avait chuté à 6,37 millions. Cette baisse tendancielle a continué et, en 1998, la production d'agneaux vivants était de 4,87 millions.



Source: Rapport de l'ITC, II-25, tableau 12.

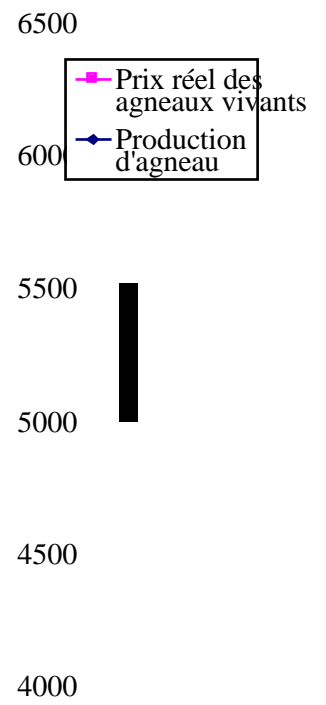
Curieusement, c'est la seule fois où l'ITC admet qu'elle ne dispose peut-être pas d'un échantillon représentatif.⁴¹ Toutefois, il s'agissait des seuls renseignements financiers concernant les éleveurs d'agneaux qui lui avaient été communiqués.

4.15 Les renseignements obtenus à partir des réponses des éleveurs et des engraisseurs au questionnaire de l'ITC indiquent que l'offre et la rentabilité dans le secteur des agneaux vivants sont également affectées par d'autres facteurs, dont les coûts des moyens de production, y compris les salaires et les amortissements, les pertes dues aux prédateurs, et un accès plus restreint aux terres publiques pour la mise en pâturage.⁴²

4.16 Le déclin du nombre de brebis reproductrices et la baisse de la production d'agneaux de 1993 à 1998 se sont produits parallèlement à une hausse tendancielle du prix des agneaux vivants destinés à l'abattoir (figure 2).

⁴¹ Rapport de l'ITC, II-51, n 150.

⁴² Rapport de l'ITC, II-25 à II-28, tableau 12, et II-30 à II-32, tableau 15, et II-52 à II-54.



Source

6,3 pour cent entre 1993 et 1997. D'après les estimations, la production a baissé de 3,4 pour cent entre janvier-septembre 1997 et janvier-septembre 1998.⁴⁵

4.19 Le prix de gros des carcasses d'agneaux a eu tendance à fluctuer entre janvier 1993 et septembre 1998 de manière nettement cyclique.⁴⁶ Les prix de gros ont connu une baisse du milieu de 1997 au milieu de 1998, mais se sont par la suite vigoureusement redressés. Cela étant, sur l'ensemble de la période allant de 1993 à septembre 1998, les prix de gros réels des carcasses d'agneaux d'origine nationale ont augmenté de 12 pour cent.⁴⁷

4.20 Les renseignements qui ont été communiqués à l'ITC sur la production, la capacité et l'utilisation de la capacité des conditionneurs ne portent que sur une partie de la période. Les renseignements concernant les stocks ont été retirés par la Commission pour des raisons de confidentialité.⁴⁸ Aucun renseignement portant sur ces facteurs n'a été communiqué en ce qui concerne les dépeceurs. Il est donc impossible d'en évaluer la pertinence.

4.21 Les renseignements disponibles concernant les coûts des facteurs de production des conditionneurs et des dépeceurs indiquent que les coûts de main-d'œuvre ont augmenté durant la période visée par l'enquête et que les coûts de transformation en général sont restés relativement stables ou ont connu une légère augmentation de 1993 à 1997.⁴⁹ Les autres données relatives à la situation financière des conditionneurs et des dépeceurs durant la période allant de 1993 à 1998, sur lesquelles la Commission s'est appuyée, ont été considérées comme confidentielles par cette dernière. Là encore, il est donc impossible d'évaluer la pertinence de ces renseignements.

4.22 À partir du peu de renseignements disponibles, il semble clair qu'il y ait eu une régression du secteur de la viande d'agneau parallèlement à la baisse prolongée de la production d'agneaux vivants. Cependant, il est impossible d'évaluer la situation financière du secteur de la viande d'agneau sur la base des renseignements présentés par les États-Unis.

B. MARCHÉ DE LA VIANDE D'AGNEAU DES ÉTATS-UNIS

1. Consommation de viande d'agneau aux États-Unis

4.23 La consommation de viande d'agneau aux États-Unis a régulièrement baissé depuis la deuxième guerre mondiale.⁵⁰ En 1950, la consommation par tête était de 4 livres. Au milieu des années 70, elle avait chuté pour s'établir à un peu plus de la moitié de ce niveau.⁵¹ Elle a continué de baisser ces dernières années pour se situer à environ une livre par tête.⁵² De 1993 à 1997, la consommation totale a baissé, passant de 365 millions de livres à 307 millions de livres, bien que la consommation ait apparemment augmenté en 1998.⁵³

4.24 Une tendance, chez les consommateurs, à se détourner de la viande rouge et une perte de compétitivité en termes de prix par rapport aux autres viandes constituent des facteurs importants du déclin de la consommation de viande d'agneau. D'une manière générale, depuis le milieu des années 70, les consommateurs aux États-Unis ont eu tendance à privilégier la volaille et d'autres

⁴⁵ Rapport de l'ITC, II-21, tableau 7.

⁴⁶ Rapport de l'ITC, II-58, figure 5.

⁴⁷ Rapport de l'ITC, II-57.

⁴⁸ Rapport de l'ITC, II-21 et II-22.

⁴⁹ Rapport de l'ITC, II-56.

⁵⁰ Rapport de l'ITC, I-22.

⁵¹ Rapport de l'ITC, I-30 et II-66.

⁵² Rapport de l'ITC, II-69.

⁵³ Sur la base de données provisoires: Rapport de l'ITC, II-17, tableau 5.

l'année calendaire 1998 complète.⁵⁷ De 1993 à 1997, la quantité de viande d'agneau importée a augmenté de 47 pour cent et la valeur des importations, de 131 pour cent. La quantité et la valeur des importations de janvier-septembre 1997 à janvier-septembre 1998 ont augmenté de 19 et 8 pour cent, respectivement.⁵⁸ Les importations pour la période allant de janvier à septembre 1998 se sont élevées au total à 55 millions de livres, soit 114 millions de dollars.⁵⁹

4.28 Le prix à l'importation c.a.f. moyen à l'unité de viande d'agneau a augmenté, passant de 1,45 dollar EU par livre en 1993 à 2,06 dollars EU en 1998, après avoir connu un pic à 2,28 dollars EU en 1997.⁶⁰ L'augmentation des importations sur la période depuis 1993 a ainsi été associée à une hausse du prix moyen à l'importation. Celui-ci était en 1993 plus élevé que le prix qui prévalait durant la période allant de 1990 à 1992.⁶¹ Durant la période allant de janvier à septembre 1998, le prix à l'importation moyen était nettement plus élevé qu'en 1993 et 1994.⁶²

4.29 On peut donc en conclure que, tandis que les importations de viande d'agneau ont augmenté durant la période visée par l'enquête, leur prix moyen à l'unité a également augmenté.

3. Viande d'agneau et commercialisation

4.30 Les carcasses et les pièces de viande d'agneau d'origine nationale aux États-Unis sont généralement plus grosses que celles de viande d'agneau importée. Le poids moyen des carcasses d'agneaux abattus sous le contrôle de l'Inspection fédérale aux États-Unis en 1997 était de 67 livres, tandis que ce poids moyen en Australie est d'environ 42 livres et en Nouvelle-Zélande, d'environ 35 livres.⁶³ La viande d'origine nationale est généralement vendue fraîche ou réfrigérée et provient pour la plus grande partie (70 à 80 pour cent) d'agneaux qui ont été nourris de céréales.⁶⁴ La majeure partie des produits importés proviennent d'agneaux engraisés à l'herbe et sont souvent vendus sous forme congelée.⁶⁵

4.31 Les morceaux d'agneaux d'origine nationale les plus chers sont les carrés d'agneau et le morceau le plus gros est le gigot double.⁶⁶ Il existe une spécialisation de certains morceaux de viande d'agneau importée et un certain nombre de produits importés que la branche de production nationale ne produit pas.⁶⁷ Par exemple, la Nouvelle-Zélande produit des petits carrés d'agneau, et des morceaux prêts à la consommation que ne produit pas la branche de production nationale.

4.32 La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont encouragé la consommation de viande d'agneau aux États-Unis.⁶⁸ Parmi les facteurs qui favorisent l'achat de viande d'agneau importée, on peut citer la dimension plus réduite des morceaux, leur teneur en maigre, un meilleur conditionnement et une plus

⁵⁷ Tableau relatif aux quantités d'importation d'agneau présenté par les États-Unis en réponse aux questions posées durant les consultations menées au titre du Mémorandum d'accord le 26 août 1999 (joint en tant qu'annexe 9).

⁵⁸ Rapport de l'ITC, II-18.

⁵⁹ Rapport de l'ITC, II-19, tableau 6.

⁶⁰ Rapport de l'ITC, II-19, tableau 6.

⁶¹ Communication concernant la viande présentée par la Nouvelle-Zélande avant l'audition, pièce n° 1, "USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. No. 332-357, August 1995", pages 2-46 et 2-47, tableaux 2-12 et 2-13 (joints en tant qu'annexe 10). Le prix à l'importation moyen en 1990 était de 1,26 dollar.

⁶² Rapport de l'ITC, II-19, tableau 6.

⁶³ Rapport de l'ITC, II-8.

⁶⁴ Rapport de l'ITC, II-8 et II-24.

⁶⁵ Rapport de l'ITC, II-8.

⁶⁶ Rapport de l'ITC, II-58.

⁶⁷ Rapport de l'ITC, II-74 à II-76.

⁶⁸ Rapport de l'ITC, II-63.

grande stabilité des prix par rapport à la viande d'agneau d'origine nationale.⁶⁹ Du fait des efforts de promotion et de la commercialisation des produits, de nombreux produits importés ont créé une nouvelle demande, alimentée, par exemple, par les grandes chaînes de magasins de vente au détail.⁷⁰

4.33 La viande d'agneau, aussi bien d'origine nationale qu'importée, est généralement vendue par l'intermédiaire de la même chaîne de distribution. Elle est distribuée aux États-Unis au secteur des services de restauration (hôtels, restaurants et institutions) et aux détaillants (essentiellement les épiceries).⁷¹ La majorité de la viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande sert à l'approvisionnement du secteur des services de restauration.⁷² La Commission n'a pas rendu publics des renseignements plus détaillés concernant la distribution de la viande d'agneau d'origine nationale.⁷³

4.34 Si la viande d'agneau d'origine nationale et la viande d'agneau importée ont des caractéristiques physiques similaires (mais pas identiques) et des circuits de distribution comparables, elles ne sont en aucun cas équivalentes du point de vue de la différenciation des produits et de la commercialisation. La régularité de l'offre, la plus grande stabilité des prix et la vigueur des efforts de promotion sont autant de facteurs qui ont eu une influence positive sur la demande en produits importés.

C. CONCLUSION

4.35 Les éléments de preuve factuels montrent clairement que le secteur des agneaux vivants et celui de la viande d'agneau aux États-Unis connaissent une régression prolongée. L'ajustement le plus marqué s'est produit au début de la période visée par l'enquête avec l'élimination progressive des subventions au titre de la Loi sur la laine, qui représentaient une part importante des revenus des éleveurs d'agneaux, avec pour conséquence inévitable une baisse de la production intérieure d'agneaux vivants.

4.36 Face à la baisse de l'offre intérieure, les importations ont été attirées sur le marché des

V. DÉTERMINATION ÉTABLIE PAR LES ÉTATS-UNIS

5.1 Dans le cadre de la détermination qu'elle a établie en avril 1999, l'ITC a recommandé l'ouverture d'un contingent tarifaire pour les importations de viande d'agneau sur une période de quatre ans, selon les modalités suivantes:

- Année 1: 20 pour cent *ad valorem* sur les importations supérieures à 78 millions de livres.⁷⁴
- Année 2: 17,5 pour cent *ad valorem* sur les importations supérieures à 81,5 millions de livres.
- Année 3: 15 pour cent *ad valorem* sur les importations supérieures à 81,5 millions de livres.
- Année 4: 10 pour cent *ad valorem* sur les importations supérieures à 81,5 millions de livres.

Selon la recommandation de la Commission, le taux de droit dans la limite du contingent demeurerait au niveau consolidé actuel de 0,8 cent par kg.⁷⁵

5.2 Cette recommandation n'a pas été adoptée par l'administration des États-Unis. Au lieu de cela, le 7

Le niveau d'importation en ce qui concerne le taux de droit applicable aux quantités hors contingent pour l'année 1 en vertu tant de la recommandation de la Commission que de la mesure de sauvegarde effectivement appliquée par les États-Unis a été fixé au niveau d'importation de la viande d'agneau pour 1998.

5.3 La mesure ne s'applique pas aux importations en provenance du Canada, du Mexique, d'Israël,

B. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ÉTATS-UNIS EN VERTU DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

7.2 L'Accord sur les sauvegardes, qui précise et renforce l'article XIX du GATT de 1994⁷⁹, énonce les conditions dans lesquelles les Membres peuvent prendre des mesures de sauvegarde. Les conditions fondamentales sont définies à l'article 2, qui prévoit ce qui suit:

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

7.3 Les "mesures de sauvegarde", ainsi qu'il est indiqué à l'article premier, "s'entendent des mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994". Par conséquent, pour être justifiée en tant que mesure de sauvegarde en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, une mesure doit satisfaire aux prescriptions de l'article XIX du GATT. Cette obligation est renforcée par l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes qui prévoit que des mesures d'urgence ne peuvent être prises que si elles sont conformes à l'article XIX du GATT et aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. En particulier, en vertu de l'article XIX du GATT, une mesure de sauvegarde ne peut être prise que pour faire face à "l'évolution imprévue des circonstances". Comme l'a souligné l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*⁸⁰, et dans l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*⁸¹, il n'est possible d'invoquer des mesures d'urgence, au sens de l'article XIX, que lorsqu'un Membre importateur "se trouve confronté à une évolution qu'il n'avait pas "prévue" ni "attendue" ...".⁸²

7.4 L'article 2 prévoit que la détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave ne peut être établie qu'à l'égard d'une branche de production "de produits similaires ou directement concurrents".

7.5 En l'espèce, les États-Unis n'ont pas déterminé l'existence d'un dommage grave; ils ont

- v) Ils doivent aussi appliquer leur mesure de sauvegarde à tous les produits importés, quelle qu'en soit la provenance, de telle façon qu'elle n'enfreigne pas les autres obligations qui leur incombent en vertu du GATT de 1994.

7.12 Dans la présente communication, la Nouvelle-Zélande démontrera que les États-Unis ont manqué à chacune des obligations énoncées ci-dessus et que, par conséquent, ils ne respectent pas les obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes ou du GATT de 1994.

C. MÉTHODE D'INTERPRÉTATION

7.13 La méthode d'interprétation correcte des Accords de l'OMC, y compris l'Accord sur les sauvegardes, est bien établie dans la jurisprudence de l'OMC. Les Accords doivent être interprétés conformément aux règles d'interprétation énoncées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. L'article 31 de la Convention de Vienne prévoit qu'un traité doit être interprété suivant "le

"il est essentiel de tenir compte du fait qu'une mesure de sauvegarde est une mesure commerciale corrective "loyale". L'application d'une mesure de sauvegarde n'est pas subordonnée à des mesures commerciales "déloyales" comme c'est le cas des mesures antidumping ou compensatoires".

7.17 Pareille interférence avec les activités commerciales légitimes des Membres de l'OMC ne peut être autorisée que dans des circonstances limitées et définies. Les Membres ne peuvent imposer de mesures de sauvegarde que dans la mesure où ils respectent strictement les dispositions de l'article XIX du GATT et l'Accord sur les sauvegardes. Comme l'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, et dans l'affaire *Argentine – Chaussures*:

"il faut bien savoir que les mesures de sauvegarde entraînent la suspension temporaire de concessions ou le retrait d'obligations, comme celles qui sont énoncées à l'article II et à l'article XI du GATT de 1994, qui sont fondamentales pour l'Accord sur l'OMC".⁸⁷

7.18 L'obligation de tenir compte de la nature exceptionnelle de la mesure corrective de sauvegarde dans l'interprétation de l'Accord sur les sauvegardes a été expressément prescrite par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*. Il a indiqué ce qui suit:

"Ainsi, les restrictions à l'importation qui sont imposées à des produits de Membres exportateurs quand une mesure de sauvegarde est prise doivent être considérées, comme nous l'avons dit, comme exceptionnelles. *Et, en interprétant les conditions préalables régissant l'adoption de telles mesures, il faut prendre en considération leur caractère exceptionnel.*"⁸⁸

7.19 Par conséquent, dans le contexte auquel nous avons affaire, les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 doivent être interprétées conformément à la règle fondamentale d'interprétation énoncée à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en tenant compte de la nature exceptionnelle de la mesure corrective de sauvegarde qui exige que les dispositions en matière de sauvegarde soient interprétées strictement.

D. CHARGE DE LA PREUVE

7.20 La règle fondamentale concernant la charge de la preuve a été énoncée par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – MD -0.10 Tw (-ri37 -12.75 dans l'aff.33423 Tw (expnt les coportation qde l'cheme d com*

E. UTILISATION DES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS

7.22 Lorsqu'ils s'efforcent de démontrer qu'ils ont satisfait aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994, les États-Unis doivent prouver que la détermination de la Commission, de même que n'importe quelle détermination établie par l'administration des États-Unis, en ce qui concerne la mesure de sauvegarde imposée à la Nouvelle-Zélande, était fondée sur des conclusions motivées.⁹¹ Pour admettre que les conclusions étaient motivées, le Groupe spécial doit avoir accès aux renseignements sur lesquels ces conclusions sont fondées.

7.23 Dans son rapport, l'ITC s'est appuyée sur des renseignements qu'elle a considérés comme confidentiels et qui n'ont jamais été divulgués à la Nouvelle-Zélande. L'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes reconnaît qu'au cours de leur enquête, les autorités compétentes d'un Membre doivent avoir accès aux renseignements confidentiels et que cette confidentialité doit être respectée. L'article 3:2 ne dispense pas un Membre de divulguer des renseignements au cours de la procédure engagée au titre du Mémorandum d'accord lorsqu'une mesure de sauvegarde qu'il a imposée est mise en cause par un autre Membre. L'article

-Z ouoTT de

étayaient leur détermination".⁹⁴ Il ne s'agit pas de procéder à une enquête *de novo* ni de substituer le jugement du Groupe spécial à celui des autorités nationales.

7.28 Comme l'exige l'article 11 du Mémorandum d'accord, le groupe spécial doit procéder à une évaluation de l'applicabilité des dispositions de l'accord visé et de la conformité d'une mesure avec celles-ci. Pour être en conformité avec l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, il faut parvenir à des conclusions motivées sur toutes les questions pertinentes. Le groupe spécial doit donc déterminer si le Membre a fondé sa décision sur des conclusions motivées. Par ailleurs, en vertu de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, un Membre n'est en droit d'appliquer une mesure de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour pr Tf .nir) Tj /Fur des conclusions motivées. Par ailleursa5 TDnales.

contractée ou une concession a été faite, il avait été possible de s'attendre à l'évolution ultérieure des circonstances ou de la prévoir, il n'y aurait alors aucune base permettant d'imposer une mesure de sauvegarde, étant donné qu'il n'y aurait rien "sortant de l'ordinaire" dans ces circonstances, ce qui signifie que, pour satisfaire aux prescriptions de l'article

7.34 L'une des raisons de la poursuite de cette régression durant la période visée par l'enquête était bien connue des États-Unis et reconnue par la Commission. À savoir, à compter de 1993, les subventions au titre de la Loi sur la laine en faveur des éleveurs et des engraisseurs d'agneaux ont été progressivement abaissées, puis éliminées en 1996. Les effets du retrait de ces subventions, dans un secteur – celui des éleveurs et des engraisseurs – tirant ses revenus de la vente de la laine et de la vente d'agneaux aux fins de la production de viande d'agneau, étaient prévisibles. Les revenus des bénéficiaires de ces subventions - les éleveurs et les engraisseurs - chuteraient et la production baisserait. Et c'est précisément ce qui s'est produit. Il n'y avait rien d'inattendu ou d'imprévu à ce sujet. On pouvait par ailleurs s'attendre à ce que, si la production intérieure d'agneaux vivants chutait,

.7577894w (laid'endirea lconr ors) s, d viande d'agneau, les conmarchltaise États

7.39 L'aspect qualitatif de l'article 4:1 c) concerne le point de savoir qui constitue un producteur aux fins de la définition de la branche de production nationale. Il ressort clairement de l'article 2:1 et de l'article 4:1 c) que l'appartenance à la catégorie des "producteurs" est déterminée par la production de "produits similaires ou directement concurrents". En conséquence, pour déterminer ce qui constitue la branche de production nationale aux fins d'une enquête en matière de sauvegarde, il faut déterminer si la branche de production produit un "produit" qui est "similaire ou directement concurrent" par rapport à la viande d'agneau importée.

7.40 Les États-Unis n'ont pas établi pareille détermination. Dans son rapport, l'ITC fait évoluer son analyse vers une détermination du point de savoir si la viande d'agneau importée est "similaire ou directement concurrente" par rapport à la viande d'agneau produite sur le marché intérieur, puis elle détermine séparément ce qui constitue la "branche de production nationale". La Commission reconnaît que la plupart des enquêtes en matière de sauvegarde "se rapportent à des sociétés et à des travailleurs produisant un produit au même stade de production que l'article importé".¹⁰² Cependant, elle affirme qu'il est approprié d'inclure les producteurs d'une matière première dans un secteur produisant un produit transformé s'"il existe une chaîne continue de production depuis la matière première jusqu'au produit transformé" et s'il existe une "concordance substantielle des intérêts économiques des éleveurs et des transformateurs".¹⁰³ Sur cette base, la Commission conclut que "la branche de production nationale de viande d'agneau inclut les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants ainsi que les conditionneurs et les dépeceurs de viande d'agneau".¹⁰⁴

7.41 Rien dans l'Accord sur les sauvegardes ni dans l'article XIX du GATT ne justifie l'approche adoptée par la Commission. En vertu des articles 2:1 et 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, la branche de production nationale aux fins d'une enquête en matière de sauvegarde est la branche de production "de produits similaires ou directement concurrents". Pour la Commission, le seul moyen d'inclure, de manière compatible avec l'Accord sur les sauvegardes, les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants dans son enquête aurait été d'établir que les agneaux vivants produits par les éleveurs et les engraisseurs constituaient un produit "similaire ou directement concurrent" par rapport à la viande d'agneau. Or elle n'a pas établi pareille détermination. Elle a simplement constaté que la viande d'agneau importée était "similaire" à la viande d'agneau produite sur le marché intérieur et qu'il existait une chaîne continue de production depuis la matière première des éleveurs et des engraisseurs (les agneaux vivants) jusqu'au produit transformé des conditionneurs et des dépeceurs (la viande d'agneau), ainsi qu'une concordance substantielle des intérêts économiques des deux types de producteurs. De surcroît, l'ITC n'aurait pas pu déterminer que les agneaux vivants constituaient un produit "similaire ou directement concurrent" par rapport à la viande d'agneau de manière compatible avec la règle bien établie du GATT et de l'OMC concernant ce qu'il faut entendre par produits "similaires ou directement concurrents".

7.42 Dans l'affaire *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*¹⁰⁵, l'Organe d'appel a confirmé le "Rapport du Groupe de travail des *Ajustements fiscaux à la frontière*"¹⁰⁶ dans le cadre du GATT en ce qui concerne les critères à prendre en considération pour déterminer si des produits sont "similaires".¹⁰⁷ L'Organe d'appel a également admis qu'une détermination de ce qui constitue un produit "similaire" soit obligatoirement établie au cas par cas.

¹⁰² Rapport de l'ITC, I-12.

¹⁰³ Rapport de l'ITC, I-12.

¹⁰⁴ Rapport de l'ITC, I-13.

¹⁰⁵ WT/DS8/AB/R, 4 octobre 1996.

¹⁰⁶ IBDD, S18/105.

¹⁰⁷ Ces critères incluaient en principe les utilisations finales du produit sur un marché donné, les goûts et habitudes des consommateurs, et les propriétés, la nature et la qualité du produit: *Ajustements fiscaux à la frontière*, paragraphe 18 et *Japon – Boissons alcooliques*, page 23.

7.43 En l'espèce, les États-Unis n'ont pas allégué que les agneaux vivants et la viande d'agneau sont des produits "similaires". Les membres de l'ITC qui ont traité la question de savoir si les producteurs d'agneaux vivants produisaient un produit "similaire ou directement concurrent" ont simplement conclu que les agneaux vivants étaient "directement concurrents" de la viande d'agneau.¹⁰⁸ En conséquence, la seule allégation formulée par les États-Unis, encore qu'indirectement, est que les agneaux vivants sont "directement concurrents" de la viande d'agneau.

7.44 Dans l'affaire *Japon – Boissons alcooliques*, l'Organe d'appel a examiné l'expression "directement concurrent ou directement substituable" dans le contexte de l'article III:2 du GATT. Il a

été rejeté par la jurisprudence du GATT, tant en ce qui concerne les déterminations relatives au "produit similaire" que le point de savoir si des produits sont "directement concurrents".

7.47 Les groupes spéciaux du GATT n'ont jamais accepté que l'on puisse conclure du fait que des produits ne sont pas "similaires" en se référant à une quelconque idée de continuité de production. Dans l'affaire *États-Unis – Définition de la branche de production de vin et des produits du raisin*¹¹⁷, le Groupe spécial a estimé que l'"interdépendance économique entre les branches produisant des matières premières ou des composants et celles produisant le produit final" n'était pas pertinente pour une détermination concernant un "produit similaire" au regard du Code antidumping.¹¹⁸ Pareillement, dans l'affaire *Canada – Institution de droits compensateurs à l'importation de viande de bœuf destinée à la transformation en provenance de la CEE*¹¹⁹, le Groupe spécial a rejeté l'argument du Canada selon lequel, en raison des liens économiques entre les producteurs de bétail sur pied et les producteurs de viande de bœuf destinée à la transformation, les premiers pouvaient aussi être considérés comme des "producteurs" de viande de bœuf destinée à la transformation au sens de l'article 6:5 du Code des subventions.¹²⁰ Ces affaires montrent clairement que l'inclusion de produits se trouvant à des stades antérieurs de transformation comme "produits similaires" ou "directement concurrents" de produits se trouvant à des stades ultérieurs de la transformation n'est justifiée uniquement sur la base des liens économiques existants.

7.47

uniquement en ce qui concerne le point de savoir si des produits sont "directement concurrents". Dans l'affaire *Canada – Institution de droits compensateurs à l'importation de viande de bœuf destinée à la transformation en provenance de la CEE*, le Groupe spécial a rejeté l'argument du Canada selon lequel, en raison des liens économiques existants entre les producteurs de bétail sur pied et les producteurs de viande de bœuf destinée à la transformation, les premiers pouvaient aussi être considérés comme des "producteurs" de viande de bœuf destinée à la transformation au sens de l'article 6:5 du Code des subventions.

transformés en viande d'agneau ne signifie pas qu'ils ont des utilisations finales communes. Faire valoir que les agneaux vivants et la viande d'agneau sont directement concurrents sur la base de l'interdépendance économique est un argument qui a été constamment rejeté dans la jurisprudence du GATT. De fait, en s'efforçant de traiter les agneaux vivants et la viande d'agneau comme "directement concurrents", les États-Unis cherchent à ressusciter la théorie de l'"éviction" ou de la "concurrence indirecte" avancée par le Canada à laquelle ils s'étaient eux-mêmes opposés et qui a été rejetée par le Groupe spécial dans l'affaire *Canada – Crème glacée et yoghourt*.

7.50 En établissant une détermination incorrecte de leur "branche de production nationale", les États-Unis ont manqué aux obligations qui découlent pour eux de l'Accord sur les sauvegardes. Cela étant, la désignation erronée de la "branche de production nationale" a également une incidence directe sur la détermination du point de savoir si un dommage grave ou une menace de dommage grave a été causé à cette dernière. La détermination incorrecte, de la part des États-Unis, de la branche de production nationale à prendre en considération en l'espèce a entraîné des erreurs dans la détermination du point de savoir si une menace de dommage grave s'était produite. En effet, en établissant cette détermination, les États-Unis ont tenu compte de la situation des éleveurs et des engraisseurs, segments d'une branche qui produit des agneaux vivants et qui est différente de la branche qui produit des produits qui sont similaires ou directement concurrents par rapport à la viande d'agneau importée.

7.51 Les arguments exposés ci-dessus établissent clairement que pour satisfaire aux prescriptions de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, il faut désigner la branche de production nationale exacte, dans le cadre d'une enquête en matière de sauvegarde, comme étant celle qui produit un produit similaire ou directement concurrent par rapport au produit importé. Dans leur enquête concernant les mesures de sauvegarde visant les importations de viande d'agneau, les États-Unis étaient tenus par l'article 2:1 de déterminer la branche de production qui produit un produit similaire ou directement concurrent par rapport à la viande d'agneau importée. Les États-Unis ne l'ont pas fait. Au lieu de cela, ils ont établi une détermination aux fins de leur enquête en matière de sauvegarde selon laquelle la branche de production nationale était composée de producteurs de produits qui n'étaient pas "similaires ou directement concurrents". Ils l'ont fait sur la base d'une concordance des intérêts économiques entre les producteurs d'agneaux vivants, produit qui n'est ni similaire, ni directement concurrent par rapport à la viande d'agneau importée, et les producteurs de viande d'agneau, produit qui est directement concurrent de la viande d'agneau importée. Il n'existe aucun fondement à cette démarche dans l'Accord sur les sauvegardes. Les effets économiques des importations de viande d'agneau sur chacun de ces producteurs ne sont pas pertinents pour la question de savoir quelle branche de production produit un produit similaire ou directement concurrent par rapport à ces importations. La question est simplement de savoir si les éleveurs et les engraisseurs, en tant que producteurs d'agneaux vivants, font partie de la branche de production nationale produisant un produit similaire ou directement concurrent par rapport aux importations de viande d'agneau.

7.52 Comme les États-Unis n'ont pas allégué que les agneaux vivants produits par les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux étaient "similaires" par rapport à la viande d'agneau importée, la question pertinente en l'espèce est celle de savoir si les agneaux vivants sont "directement concurrents" de la viande d'agneau. Les arguments exposés ci-dessus établissent clairement qu'ils ne le sont pas. Il s'ensuit que les États-Unis n'ont pas désigné correctement leur branche de production nationale aux fins de l'enquête en matière de sauvegarde concernant la viande d'agneau, contrairement à ce qu'exige l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes. De surcroît, la désignation erronée, de la part des États-Unis, de la branche de production nationale à prendre en considération les a entraînés à déterminer de manière erronée l'existence d'une menace de dommage grave en se fondant sur la situation économique des éleveurs et des engraisseurs.

- b) Les États-Unis n'ont pas démontré qu'il existe un "dommage grave" pour leur branche de production nationale dont "l'imminence est évidente"

7.53 Ce que les États-Unis ont déterminé en l'espèce, c'est que leur branche de production nationale subit une "menace de dommage grave". Aux termes de l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, "l'expression "menace de dommage grave" s'entend de l'imminence évidente d'un dommage grave ...". En outre, la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave "se fondera sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités".¹²⁴ Aux termes de l'alinéa a) de l'article 4:1, l'expression "dommage grave" s'entend d'une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale. Ainsi, pour satisfaire aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis doivent démontrer que leur branche de production nationale subit une menace de dégradation générale dont l'imminence est évidente.

7.54 Dans une enquête visant à déterminer s'il s'est produit une menace de dommage grave, l'article 4:2 a) prescrit que les autorités compétentes "évalu[ent] tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche". Cette obligation d'évaluer les facteurs pertinents comporte l'obligation de les examiner et de démontrer leur pertinence. Pareil critère a été reconnu par le Groupe spécial dans l'affaire *États-Unis – Chemises de laine*¹²⁵, en ce qui concerne des mesures de sauvegarde prises dans le cadre de l'Accord sur les textiles et les vêtements, et a été appliqué par des groupes spéciaux à des mesures prises dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes également.¹²⁶ En outre, dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, le Groupe spécial a indiqué qu'un Membre devait examiner "au moment de l'enquête, tous les faits pertinents en sa possession ou qu'[il] aurait dû obtenir conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes" et qu'il devait "fourni[r] une explication suffisante de la manière dont l'ensemble de ces faits étayaient la détermination qu'[il] avait établie".¹²⁷ L'article 4:2 c) prescrit qu'une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête soit publiée, ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés.¹²⁸

7.55 Une détermination visant à établir qu'une branche de production a subi un dommage grave ou une menace de dommage grave est une détermination comparative. À savoir, la situation dans laquelle se trouve, ou devrait se trouver, la branche de production au moment de la détermination doit subir une dégradation générale notable par rapport à la situation dans laquelle elle était à un autre moment donné. Il doit donc y avoir une indication quelconque durant la période visée par une enquête en matière de sauvegarde montrant que la situation de la branche de production subit ou subira une dégradation générale notable par rapport à la situation dans laquelle elle se trouvait au début de la période.

7.56 Le rapport rédigé par l'IITC, sur lequel la mesure de sauvegarde des États-Unis est fondée, n'établit pas pareille détermination. Il ne démontre pas non plus "l'imminence évidente d'une dégradation générale notable" au sens de l'article 4:1 a) et 4:1 b). Au lieu de cela, le rapport énumère:

par les conditionneurs et les dépeceurs, la baisse des revenus des conditionneurs, des dépeceurs et des engraisseurs, les fluctuations de revenus affectant les éleveurs, le déclin de l'utilisation de la capacité des dépeceurs, et la productivité constante d'un segment à l'autre durant toute la période.¹²⁹ L'ITC n'essaie pas d'"évaluer" ces facteurs, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 a), ni de montrer comment ces facteurs font apparaître une menace pour la situation de la branche de production. Elle indique simplement qu'ils "montrent" que la branche de production nationale est menacée de dommage grave.¹³⁰ Aucun effort n'est fait pour montrer comment ces facteurs viennent à l'appui de la détermination établie. Il n'y a donc pas de "justification du caractère pertinent des facteurs examinés", contrairement à ce que prescrit l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes.

7.57 Le fait que la Commission fait référence à la diminution du nombre d'établissements d'élevage d'agneaux de 1993 à 1997 démontre qu'elle n'a pas évalué les facteurs pertinents, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 a). Au vu de ce déclin, l'ITC considère comme admis que les indicateurs de l'emploi ont chuté durant la période. Cependant, elle n'explique pas comment les niveaux d'emploi et de rentabilité sont affectés, alors qu'elle disposait d'éléments prouvant que 94 pour cent des exploitations qui quittaient le marché comportaient moins de 100 têtes.¹³¹ Ceux qui se retiraient étaient probablement des agriculteurs à mi-temps ou des agriculteurs amateurs ou ceux qui avaient d'autres sources de revenus. La Commission ne tient tout simplement pas compte de ces faits, elle n'évalue pas la pertinence de l'indicateur qu'elle mentionne. En outre, l'ITC n'essaie même pas d'expliquer comment les établissements qui sont déjà sortis du marché peuvent être considérés comme menacés d'une dégradation générale notable dont l'imminence est évidente.

USDA w (cts rimplem ue progr comme d'indicato assioles o comment 5.25 les e ces

¹³¹ d'ant facord a basee ces

au motif que ces données exprimaient une "distorsion liée aux entreprises survivantes". Cependant, des renseignements concernant la compétitivité de "survivants" ne permettent-ils pas d'avoir une idée plus précise de l'avenir que des renseignements concernant ceux qui ont quitté le secteur?

7.67 Les facteurs examinés par l'ITC montrent exactement ce que la Commission et les parties qu'elle a entendues acceptaient toutes. À savoir, les secteurs des agneaux vivants et de la viande d'agneau aux États-Unis ont continué durant toute la période visée par l'enquête de connaître une régression qu'ils subissaient depuis le début des années 40. La poursuite de cette régression en 1993,

un critère moins strict, celui de la "cause substantielle", à la place du critère énoncé à l'article 2:1 de

7.78 Dans son analyse du lien de causalité, l'ITC suppose que, étant donné la nature de la branche de production nationale de viande d'agneau, l'accroissement des importations "aurait probablement pour effet de faire perdre quelques ventes aux producteurs nationaux, de leur faire baisser les prix pour s'efforcer de maintenir leurs ventes, ou les deux".¹⁵⁸ Elle se réfère aux éléments de preuve contradictoires concernant la probabilité pour que les importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande augmentent dans les années à venir et suggère qu'"un accroissement du volume d'importation aurait vraisemblablement d'autres effets négatifs supplémentaires sur les prix, les volumes d'expédition et sur la situation financière de la branche de production nationale dans un avenir imminent". Cependant, le seul élément de preuve qu'elle mentionne à l'appui de son affirmation selon laquelle "l'accroissement des importations a provoqué une chute des prix à court terme" est une baisse de la valeur unitaire des produits d'origine nationale et des produits importés sur la période 1997-1998 et une augmentation de la part de marché de la viande d'agneau importée pendant la période visée par l'enquête, notamment en 1997-1998.¹⁵⁹ Elle affirme, sans preuves, que l'aggravation de la situation financière de la branche de production nationale était le résultat de l'accroissement des importations et indique que les importations ainsi accrues ont "capturé" des parts de marché au détriment des producteurs nationaux.¹⁶⁰

7.79 En fait, les facteurs mentionnés par la Commission ne peuvent raisonnablement et objectivement venir à l'appui d'une telle conclusion. Par exemple, s'il est vrai que la part de marché détenue par la viande d'agneau originaire des États-Unis a baissé, passant de 88,8 pour cent en 1993 à 80,3 pour cent en 1997 et à 76,7 pour cent en janvier-septembre 1998, cela était largement dû à la baisse de la production des États-Unis sur cette période. L'accroissement des importations n'a pas été du même ordre que cette baisse spectaculaire de l'offre intérieure de viande d'agneau. Sur l'ensemble de la période visée par l'enquête, la production intérieure a chuté de 82 millions de livres tandis que les importations n'ont augmenté que de 28 millions de livres. L'accroissement des importations sur la période visée par l'enquête n'a donc pas été équivalent à la chute de la production intérieure. Et pourtant, l'ITC suppose, sans aucune analyse, que des parts du marché intérieur ont été *prises* par les produits importés. Cette supposition fait aussi abstraction de la propre constatation de la Commission selon laquelle les produits importés ont partiellement satisfait la nouvelle demande.¹⁶¹

7.80 L'analyse du lien de causalité faite par l'ITC consiste en conjectures et en suppositions. Elle prend le fait que la branche de production nationale a régressé sur la période visée par l'enquête et le fait que les importations ont augmenté sur cette période, puis elle suppose que cette régression est causée par l'accroissement des importations. Elle part du principe que la baisse des prix intérieurs qui s'est produite au milieu de 1997 était causée par l'accroissement des importations¹⁶² sans produire aucun élément de preuve à l'appui de cette affirmation. L'ITC ne fait aucune distinction entre des circonstances dans lesquelles les importations augmentent parce qu'elles arrivent sur un marché à prix réduit et qu'elles évincent la production intérieure, et des circonstances dans lesquelles les importations augmentent parce que la production intérieure a baissé en raison de facteurs relatifs à l'offre intérieure. Et pourtant, cette distinction est fondamentale. Ces dernières circonstances ne constitueraient manifestement pas un lien de causalité.

7.81 Les facteurs auxquels fait référence l'ITC comme indiquant l'existence d'un lien de causalité ne font pas de distinction entre des circonstances dans lesquelles la production intérieure baisse en raison de facteurs relatifs à l'offre intérieure et des circonstances dans lesquelles elle baisse en raison d'un accroissement des importations. Dans l'un ou l'autre cas, les importations augmenteraient, la production intérieure baisserait et les producteurs nationaux éprouveraient de graves difficultés. Dans

¹⁵⁸ Rapport de l'ITC, I-22.

¹⁵⁹ Rapport de l'ITC, I-24.

¹⁶⁰ Rapport de l'ITC, I-24.

¹⁶¹ Rapport de l'ITC, I-32.

¹⁶² Rapport de l'ITC, I-24.

l'un ou l'autre cas, les bénéfices et les revenus de la branche de production nationale se détérioreraient. Ainsi, le fait qu'il se produit une baisse de la production intérieure et un accroissement des importations ne constitue pas une base pour démontrer que la baisse de production est causée par des facteurs intérieurs ou bien par un accroissement des importations. L'ITC mentionne les graves difficultés des producteurs nationaux et la baisse des revenus et des bénéfices, mais elle ne présente aucune base sur laquelle déterminer la cause de ces difficultés et de cette baisse, ou distinguer les causes intérieures des effets de l'accroissement des importations.

7.82 L'ITC n'a tout simplement pas pu conclure qu'il se agit d'un préjudice causé par les importations.

Sources: Département du commerce; publication de l'ITC n° 2915, août 1995, pages 2-46 et 2-47; Direction des statistiques du travail; USDA/AMS Red Meat Yearbook 1996; "Livestock, Dairy and Poultry 1997-1999".

Comme le montre la figure 6, les prix à la consommation ont continué d'augmenter en 1998 bien qu'à un taux inférieur à celui des années antérieures.

7.88 En 1998, les prix de gros intérieurs et les prix à l'importation de la viande d'agneau ont baissé. Cependant, même après un déclin de 12 pour cent de 1997 à 1998, les prix à l'importation en 1998 étaient encore supérieurs de 24 pour cent au niveau de 1993. Une baisse des prix sur une année, de 1997 à 1998, faisant suite à plusieurs années de hausses des prix d'affilée ne démontre pas que les importations ont causé un déclin des prix sur le marché intérieur. Concentrer son attention sur cette partie-là de la période visée par l'enquête reviendrait à faire abstraction du fait que les prix des produits agricoles fluctuent. Par exemple, les prix réels de la viande de porc ont connu de fortes fluctuations ces dernières années et ont chuté de 9 pour cent entre août 1997 et avril 1998.¹⁶⁶ Le choix de la période sur laquelle portera une enquête a pour objet de permettre d'examiner les tendances et les impacts sur une certaine période, et non pas de se concentrer sur des faits uniques et isolés.

7.89 La conclusion que l'on peut tirer des renseignements pertinents concernant les prix est que l'accroissement des importations n'aurait pas pu être la cause d'un dommage grave quelconque pour la branche de production nationale des États

intérieure ne peut pas être causé par un accroissement des importations. Ce sont forcément des facteurs extérieurs au marché qui sont responsables du déclin de l'offre intérieure. En l'espèce, l'accroissement des importations était une *réaction* par rapport à ce renversement de la courbe de l'offre, et non pas la *cause* de celui-ci.

7.90 Les renseignements pertinents concernant les prix durant la période visée par l'enquête indiquent clairement que des facteurs intérieurs doivent avoir été la cause de la régression de la branche de production nationale des États-Unis pendant cette période. À cet égard, le facteur le plus important ayant provoqué cette régression a été le retrait de la subvention pour la laine. Cette subvention contribuait pour 19,3 pour cent au revenu des producteurs d'agneaux vivants (éleveurs et engraisseurs). Un secteur ayant une double source de revenus ne peut pas éviter d'être affecté par une réduction substantielle d'une de ces sources. La baisse de production des éleveurs et des engraisseurs est au cœur du problème auquel s'est trouvée confrontée la branche de production nationale lorsqu'elle est considérée de manière appropriée dans la présente affaire. À savoir, toute détérioration de la situation économique des conditionneurs et des dépeceurs – les producteurs de viande d'agneau qui constituent le produit similaire ou directement concurrent par rapport à la viande d'agneau importée – est la conséquence d'une baisse de la production des éleveurs et des engraisseurs. Elle n'est pas due à la concurrence de l'accroissement des importations.

7.91 Un autre facteur important de la régression de la branche de production nationale durant la période visée par l'enquête est la compétitivité de la viande d'agneau en termes de prix par rapport aux autres viandes. Dans ce contexte, bien que les prix intérieurs au niveau de la vente en gros et des producteurs à la fin de la période visée par l'enquête aient baissé, il n'est pas raisonnable de conclure que les importations ont été la cause de cette baisse. Comme le montre la comparaison des indices des prix réels à la consommation de la viande d'agneau et des autres viandes¹⁶⁷, les prix de la viande d'agneau au niveau des consommateurs sont demeurés très élevés tout au long de 1997 et 1998, tandis que les prix réels des autres viandes, en particulier du porc, ont baissé, ce qui contraste fortement avec la période qui s'étend de 1995 à 1997. À cette époque, les prix réels de la viande de porc ont augmenté de manière notable, ce qui aurait contribué à soutenir la demande de viande d'agneau à des prix plus élevés. Dans son rapport, l'ITC a conclu que la demande de viande d'agneau réagissait aux prix.¹⁶⁸ Cependant, elle a ensuite fait abstraction de l'évolution relative des prix lorsqu'elle a analysé le déclin des prix intérieurs au niveau de la vente en gros et des producteurs. De même, la Commission a conclu que de nombreuses importations approvisionnaient une nouvelle demande¹⁶⁹, mais elle n'a ensuite pas tenu compte de cette conclusion lorsqu'elle a examiné l'impact de l'accroissement des importations sur la branche de production nationale. Au lieu de cela, elle a simplement supposé que la baisse des prix intérieurs à laquelle elle faisait tellement appel était causée par les importations.

l'impression que la Commission s'était persuadée que ce qu'elle considérait comme une menace de dommage grave pour la branche de production nationale était la conséquence de l'accroissement des importations, et qu'elle ne devait pas se laisser infléchir par une analyse correcte des autres facteurs pertinents en ce qui concerne la régression de la branche de production. Cependant, si l'ITC avait tenu compte de ces autres facteurs comme elle aurait dû le faire, elle n'aurait pas pu parvenir à la conclusion qu'elle a tirée.

7.93 Les arguments exposés ci-dessus montrent clairement que l'affirmation de l'ITC selon laquelle l'accroissement des importations a causé la menace de dommage grave pour la branche de production nationale relève du domaine de la simple supposition. Les arguments établissent également que la Commission n'a pas fait de distinction entre une situation dans laquelle la production intérieure baisse en raison de facteurs relatifs à l'offre intérieure et une situation dans laquelle elle baisse en raison d'un accroissement des importations. Elle aurait pu faire pareille distinction en employant l'analyse économétrique qu'elle avait utilisée auparavant lorsqu'elle avait enquêté sur le secteur de la viande d'agneau, mais elle a choisi de ne pas le faire. Si l'ITC avait entrepris d'analyser sérieusement les prix, elle n'aurait pas pu parvenir à la conclusion qu'elle a tirée en ce qui concerne le lien de causalité. Au lieu de cela, elle aurait constaté que d'autres facteurs étaient responsables de la régression de la branche de production nationale, par exemple, le retrait de la subvention au titre de la Loi sur la laine et le manque de compétitivité par rapport aux autres viandes.

7.94 Si une régression de la branche de production nationale qui ne constitue pas un dommage grave est causée par des éléments d'ordre intérieur, et non pas par un accroissement des importations, il n'y a alors aucune base pour conclure qu'une poursuite de cette régression constitue une menace de

l'emploi et qui n'est pas incompatible avec d'autres dispositions de l'Accord général".¹⁷⁶ Il a poursuivi en indiquant que si une mesure compatible avec le GATT n'est pas disponible, une partie contractante a alors "l'obligation d'utiliser, parmi les mesures dont elle dispose raisonnablement, celle qui comporte *le moindre degré d'incompatibilité* avec les autres dispositions de l'Accord général".¹⁷⁷

7.100 Cette obligation de choisir la mesure "la moins restrictive pour le commerce" afin de remplir le critère du "caractère nécessaire" a été appliquée par les groupes spéciaux du GATT dans les affaires *Thaïlande – Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes*¹⁷⁸, et *États-Unis – Mesures affectant les boissons alcooliques et les boissons à base de malt*.¹⁷⁹ Elle a également été confirmée par un Groupe spécial de l'OMC et par l'Organe d'appel dans le cadre de l'affaire *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*.¹⁸⁰

7.101 La justification du critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" dans le contexte de l'article XX du GATT est qu'il sert à limiter le plus possible l'impact des dérogations aux obligations de fond du GATT. Dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes, qui est conçu pour améliorer les effets du commerce équitable, et non pas inéquitable, des considérations similaires s'appliquent.¹⁸¹ L'article 5:1 a pour objet de placer des limites à la possibilité pour les Membres de recourir à des mesures de sauvegarde qui, par définition, dérogent à leurs obligations de fond dans le cadre de l'OMC.¹⁸² Les Membres ne peuvent prendre pareilles mesures "que dans la mesure nécessaire" pour prévenir un dommage grave. En matière de sauvegarde, la nécessité de préserver l'intégrité des obligations de fond qui incombent aux Membres en vertu des Accords de l'OMC est soulignée dans le préambule de l'Accord sur les sauvegardes, qui mentionne la nécessité "de clarifier et de renforcer les disciplines du GATT de 1994". Tout en reconnaissant que l'ajustement structurel est nécessaire, le préambule reconnaît aussi la nécessité d'"accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux". L'interprétation du terme "nécessaire" figurant à l'article 5:1 au regard du critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" confère donc à ce

de l'article 5:1, un Membre doit appliquer une mesure qui, dans sa totalité, n'est pas plus restrictive que ce qui est nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement."¹⁸³

7.103 En l'espèce, la mesure corrective appliquée par les États-Unis n'était pas la mesure la moins restrictive pour le commerce dont ils disposaient. Par exemple, elle était plus restrictive pour le commerce que ce que proposait l'ITC, à plusieurs égards. Premièrement, la proposition de la Commission en faveur d'un contingent tarifaire aurait maintenu le taux de droit dans la limite du contingent au niveau NPF consolidé d'approximativement 0,2 pour cent.¹⁸⁴ La mesure imposée par les États-Unis a relevé à 9 pour cent le taux de droit dans la limite du contingent. De plus, l'ITC a proposé un taux hors contingent de 20 pour cent la première année. La mesure adoptée par les États-Unis retient un taux de 40 pour cent pour la première année. Les mêmes conditions prévalent les années suivantes.¹⁸⁵ *Prima facie*, les États-Unis n'ont donc pas appliqué une mesure qui remplit le critère du caractère le moins restrictif pour le commerce.

7.104 La mesure adoptée par les États-Unis est à un autre égard plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour atteindre leurs objectifs. À savoir, l'ITC a conclu qu'il n'existait pas de dommage grave réel pour la branche de production nationale. Autrement dit, le niveau des importations qui existait durant la période visée par l'enquête n'était pas de nature à causer un dommage. Au lieu de cela, la menace qu'a identifiée la Commission provenait d'augmentations futures potentielles. Or, en dépit de cela, les États-Unis, au moyen de leur taux de droit dans la limite du contingent, ont imposé une restriction aux importations aux niveaux qui existaient durant la période visée par l'enquête et en deçà, c'est-à-dire aux niveaux dont il a été constaté qu'ils ne donnaient pas lieu à un dommage, ou au-dessous de ceux-ci. En appliquant à la fois un taux sous contingent et un taux hors contingent, les États-Unis n'ont pas limité la mesure aux accroissements futurs alors même qu'ils ont identifié ces derniers comme constituant la base de la menace de dommage grave. En bref, les États-Unis ont appliqué une mesure destinée à remédier à un dommage grave dont ils ont constaté l'inexistence.

7.105 La prescription relative à la nécessité de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes signifie qu'une mesure de sauvegarde ne doit pas être plus restrictive pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave. La mesure de sauvegarde concernant la viande d'agneau adoptée par les États-Unis est plus restrictive pour le commerce qu'une autre mesure possible que les autorités compétentes de ce pays ont estimée être suffisante pour prévenir ou réparer le dommage grave causé à la branche de production nationale. En outre, cette mesure de sauvegarde prise par les États-Unis va au-delà de ce qui est nécessaire pour prévenir la menace de dommage grave dont l'ITC a constaté l'existence dans la présente affaire en s'appliquant à des niveaux de commerce dont il a été constaté qu'ils ne donnaient pas lieu à un dommage. La mesure prise par les États-Unis ne satisfait donc pas au critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce".

7.106 Le fait que les États-Unis n'ont pas appliqué une mesure de sauvegarde uniquement dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave signifie également qu'ils n'ont pas choisi la mesure "qui convient le mieux" au sens de l'article 5:1. Par conséquent, les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de cet article de la

- b) La mesure adoptée par les États-Unis n'est pas "nécessaire" pour faciliter l'ajustement au sens de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes

7.107 Les États-Unis n'ont pas non plus satisfait à l'obligation qui leur incombe de n'appliquer une mesure de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour faciliter l'ajustement. Dans ce contexte également, le terme "nécessaire" implique qu'il faut retenir la mesure la moins restrictive pour le commerce. Par ailleurs, comme l'ont montré les groupes spéciaux dans le cadre des affaires *États-Unis - Essence* et *Canada - Périodiques*, une mesure doit pouvoir atteindre son objectif avant qu'on puisse déterminer qu'elle est "nécessaire".¹⁸⁶ En l'espèce, les États-Unis n'ont pas expliqué comment la mesure retenue soit permet d'atteindre l'objectif requis qui est de faciliter l'ajustement, soit est moins restrictive pour le commerce que d'autres mesures raisonnablement disponibles qui atteindraient cet objectif.

7.108 L'ITC a bien traité la question de la facilitation de l'ajustement. Elle a indiqué que le contingent tarifaire qu'elle proposait devrait être appliqué concurremment avec une aide à l'ajustement. Cela montre qu'elle estimait qu'il fallait quelque chose en plus de la mesure de sauvegarde pour faciliter l'ajustement. Il est donc manifeste qu'aux yeux de la Commission, un contingent tarifaire ne faciliterait pas en soi l'ajustement. Ainsi, l'imposition par les États-Unis d'une mesure de sauvegarde sous la forme d'un contingent tarifaire constitue *prima facie* un cas où on n'a pas appliqué une mesure "nécessaire" pour faciliter l'ajustement.

7.109 Par ailleurs, dans le contexte de la présente affaire, la mesure adoptée par les États-Unis ne peut pas faciliter l'ajustement. Comme l'a reconnu l'ITC, l'un des problèmes auxquels est confrontée la branche de production nationale est celui de la demande de viande d'agneau émanant des consommateurs. Augmenter les coûts des importations de viande d'agneau affaiblira la demande au lieu de la stimuler, ce qui ne réglera donc pas ce problème.

7.110 La prescription concernant la nécessité figurant à l'article 5:1, telle qu'elle est appliquée à l'objectif de facilitation de l'ajustement, signifie qu'une mesure de sauvegarde doit pouvoir atteindre cet objectif, et doit être le moyen le moins restrictif pour le commerce de parvenir à cette fin. La mesure de sauvegarde des États-Unis applicable à la viande d'agneau n'est ni l'un ni l'autre. Elle n'a donc pas été appliquée uniquement dans la mesure nécessaire pour faciliter l'ajustement au sens de l'article 5:1. De surcroît, le fait que les États-Unis n'ont pas appliqué une mesure de sauvegarde nécessaire pour prévenir un dommage grave ou pour faciliter l'ajustement signifie qu'ils n'ont pas choisi les mesures qui conviennent le mieux pour atteindre les objectifs de l'article 5:1. Les États-Unis ont donc manqué à leurs obligations au titre de cet article de l'Accord sur les sauvegardes.

- c) Les États-Unis n'ont pas publié leurs constatations et conclusions motivées sur la nécessité de leur mesure, contrairement à ce qu'exige l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes

7.111 L'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes prescrit aux autorités compétentes d'un Membre imposant une mesure de sauvegarde de publier un rapport exposant les constatations de ces autorités et leurs conclusions motivées sur tous les points de fait et de droit pertinents. La question de savoir si une mesure de sauvegarde répond aux prescriptions de l'article 5 constitue manifestement un tel point pertinent. Cependant, lorsqu'ils ont appliqué leur mesure de sauvegarde définitive dans le cadre de la présente affaire, les États-Unis n'ont pas expliqué comment cette mesure pouvait être considérée comme la mesure la moins restrictive pour le commerce qui atteindrait l'objectif de prévention d'un dommage grave. L'ITC a expliqué en détail la mesure corrective qu'elle proposait¹⁸⁷, mais l'administration des États-Unis l'a rejetée, sans fournir d'explication

place de ce que recommandait la Commission. En outre, ni l'ITC, ni l'administration des États-Unis n'ont expliqué comment leur mesure satisfaisait à la prescription de l'article 5:1 selon laquelle une mesure ne doit être appliquée "que dans la mesure nécessaire pour faciliter l'ajustement".

7.112 Le fait que les États-Unis n'ont pas expliqué comment leur mesure de sauvegarde applicable à la viande d'agneau était "nécessaire" au sens de l'article 5:1 les place en situation de violation de l'obligation qui leur incombe au titre de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes de ne pas appliquer une mesure à moins d'avoir publié un rapport exposant leurs constatations et "conclusions motivées" sur tous les points de fait et de droit pertinents.

5. Les États-Unis n'ont pas appliqué une mesure de sauvegarde à toutes les importations, quelle que soit leur provenance, contrairement à l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes et à l'article premier du GATT de 1994

7.113 Aux termes de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes, "[d]es mesures de sauvegarde seront appliquées à un produit importé quelle qu'en soit la provenance". En l'espèce, les États-Unis ne l'ont pas fait. Ils ont exclu les importations en provenance du Canada, du Mexique, d'Israël et des pays bénéficiaires de la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes ainsi que de la Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins. Or, en établissant leur détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, les États-Unis ont tenu compte des importations en provenance de tous les pays qui exportent de la viande d'agneau vers le marché des États-Unis.

7.114 Ayant établi une détermination sur la base de toutes ces importations, les États-Unis ont alors cherché à exclure certaines d'entre elles de l'application de leur mesure de sauvegarde. Rien dans l'Accord sur les sauvegardes ne justifie pareille exclusion.¹⁸⁸ Cela a été indiqué expressément dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, dans laquelle l'Organe d'appel a rejeté une allégation de l'Argentine qui soutenait qu'elle avait le droit d'exclure de l'application de sa mesure de sauvegarde les importations en provenance des pays du MERCOSUR qui avaient été incluses dans l'établissement de la détermination concernant le dommage. L'Organe d'appel a dit ce qui suit¹⁸⁹:

"nous constatons que l'enquête menée par l'Argentine, qui a déterminé qu'un dommage grave ou une menace de dommage grave était causé par les importations de *toutes* provenances, pouvait seulement conduire à l'imposition de mesures de sauvegardes aux importations de *toutes* provenances".

7.115 En outre, le fait de ne pas appliquer une mesure de sauvegarde à toutes les importations, quelle qu'en soit la provenance, revient à accorder un avantage aux produits d'un Membre exclu de l'application de la mesure de sauvegarde qui n'est pas étendu "immédiatement et sans condition" aux produits des Membres auxquels s'applique la mesure. Par conséquent, pareille carence contrevient à l'obligation relative au traitement de la "nation la plus favorisée" de l'article premier du GATT de 1994 ainsi qu'à la prescription expresse figurant à l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

6. Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui les place en situation de violation des obligations qui leur incombent en vertu de l'article II du GATT de 1994

7.116 L'application par les États-Unis d'une mesure de sauvegarde qui n'est pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes constitue également une violation des obligations qui découlent pour eux de l'article II du GATT. En imposant aux importations des droits qui ne sont pas justifiés par les termes

¹⁸⁸ À moins que les pays ne soient exemptés de l'application de la mesure de sauvegarde en vertu de l'article 9:1, en tant que pays en développement Membres.

¹⁸⁹ Paragraphe 113 (en italique dans l'original).

de l'Accord sur les sauvegardes supérieurs à ceux qui sont inscrits dans leur Liste, les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article II:1 b) du GATT.

VIII. CONCLUSION

8.1 En appliquant leur mesure de sauvegarde du 7 juillet 1999 aux importations de viande d'agneau en provenance de Nouvelle-Zélande, les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes.

8.2 Pour toutes les raisons précitées, la Nouvelle-Zélande demande respectueusement au Groupe spécial d'établir les constatations suivantes:

1. La mesure des États-Unis n'a pas été prise pour faire face à l'"évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX du GATT et n'est donc pas conforme à l'article 2:1 ni à l'article 11 de l'Accord sur les sauvegardes.
2. Les États-Unis n'ont pas démontré que leur "branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents" a été menacée de "dommage grave", contrairement à ce que prescrit l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.
3. Les États-Unis n'ont pas démontré qu'une menace de dommage grave pour leur branche de production nationale a été causée par un accroissement des importations, contrairement à ce que prescrit l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.
4. Les États-Unis ont appliqué une mesure de sauvegarde qui n'est ni nécessaire pour prévenir un dommage grave, ni nécessaire pour faciliter l'ajustement, contrairement à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, et n'ont pas publié leurs constatations et conclusions motivées sur la nécessité de leur mesure, contrairement à ce que prescrit l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

21lqej 0 -12.75 TD -0i236.2572 mv(prévenir4Sid sur rd9 a8c j 0 -12.edes.)7ntr2.7.75Tj 1 Tcsous a9
5:66pas confor2tats 5:624.75 TD -0.4o Tc 1.7494 Tw (Les États) Tj 42.75 0 TDpresplTD - Tcsitu257
ce me Tr4.5 0 Tj 151.5 0 TD300 Tw (4.) T94 5Tw (0.75 TD -0.12.75 427 33.75
5:08e l'Accor73 ubli de c0 To6 ge

ANNEXE 2-2

LETTRE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(9 mai 2000)

J'ai l'honneur de me référer à la demande des États-Unis soumise au Groupe spécial le vendredi 5 mai sollicitant un certain n

la décision rendue récemment par l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*.⁷

7. Par ailleurs, les États-Unis font valoir que l'insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial leur a causé un préjudice important en compromettant leur capacité de répondre aux allégations de la Nouvelle-Zélande au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Ils se réfèrent en particulier à l'article 4 de l'Accord.⁸ Ils allèguent que l'insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial ne leur a pas permis de se faire une idée de la véritable nature des allégations avancées à leur encontre au titre de ces dispositions et qu'elle les a contraints à "deviner", parmi les nombreuses obligations contenues dans ces divers articles, celles qui pouvaient être en cause dans cette affaire.⁹ Ils ajoutent que cet état de fait a gravement limité leur capacité de commencer à préparer leurs moyens de défense.

8. La Nouvelle-Zélande estime que sa demande d'établissement d'un groupe spécial n'a rien d'insuffisant. En fait, comme elle va le démontrer, sa demande en l'espèce était plus que satisfaisante pour constituer la base du mandat d'un groupe spécial. De plus, les exceptions de procédure des États-Unis invoquées à l'égard de la demande présentée par la Nouvelle-Zélande n'ont pas été
aire u8 Tw (En faioyens dcur tre ailleurs, les É2ord-) Tj 36.75 TD -0.1840 Tc 0.1156 T351lande nsubi d d'èinvprépar

Obligations multiples, allégations multiples

15. La demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Nouvelle-Zélande dans cette affaire contenait une énumération des articles de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 qui constituent le fondement juridique de l'allégation de la Nouvelle-Zélande. Les États-Unis prétendent que cette énumération est insuffisante en ce qui concerne les articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes parce que ces articles contiennent des obligations multiples. Il renvoie au rapport de l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Corée – Produits laitiers*, dans lequel il est dit que les articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes sont composés de nombreux paragraphes, dont chacun énonce au moins une obligation distincte.¹⁷

16. Or, la Nouvelle-Zélande allègue que les États-Unis ont manqué à leurs obligations au titre des articles 2:1, 2:2, 4:1 a), 4:1 b), 4:1 c), 4:2 a), 4:2 b) et 4:2 c). Il serait superflu de préciser dans la demande qu'il y a eu violation des dispositions de chacun de ces alinéas puisque toutes les obligations qu'ils contiennent constituent le fondement de l'allégation de la Nouvelle-Zélande. De plus, l'article 3 ne contient qu'une obligation expresse. Il prévoit qu'un Membre ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde qu'à la suite d'une enquête destinée à déterminer si l'application d'une mesure de sauvegarde serait ou non dans l'intérêt public, et consacre l'obligation de publier un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles on sera arrivé sur tous les points de fait et de droit pertinents. C'est à cette obligation que la Nouvelle-Zélande estime que les États-Unis ont manqué.

17. La référence aux articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes dans leur totalité, contenue dans la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande, est donc parfaitement conforme aux allégations effectives de la Nouvelle-Zélande en l'espèce.

Caractère "évolutif" des allégations

18. Parmi leurs allégations concernant le caractère défectueux de la demande, les États-Unis évoquent le caractère "évolutif" des allégations des plaignants. Pourtant, comme on l'a mont (s l-dans la) Tj -2612.75

La pratique des États-Unis

19. La pratique des États-Unis éclaire la manière dont ce pays conçoit le degré de précisions requis à ses yeux dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial dans lesquelles il est allégué que des dispositions contenant des obligations multiples ont été violées. Ainsi, dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial dans l'affaire *Canada – Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers*, les États-Unis se sont contentés d'énumérer un certain nombre de dispositions, relevant de plusieurs Accords de l'OMC, dont ils alléguaient qu'elles avaient été violées par le Canada.²⁰ Or, leurs allégations dans cette affaire ne se rapportaient qu'à quelques-unes des obligations contenues dans quelques-unes de ces dispositions. Parmi les dispositions énumérées figurait notamment l'article 9" de l'Accord sur l'agriculture. Cet article se compose de quatre paragraphes, dont plusieurs contiennent des obligations multiples. Les États-Unis ont uniquement saisi le Groupe spécial de violations des paragraphes 1 a) et 1 c) de cet article.²¹ De même, dans l'affaire *Mexique – Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose en provenance des États-Unis*, le Mexique invoquait l'insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les États-Unis pour des motifs tout à fait similaires à ceux que les États-Unis invoquent aujourd'hui.²² En l'espèce, les États-Unis faisaient valoir que la demande dépassait les normes minimales de l'article 6.²³

3. Les États-Unis n'ont pas soulevé les questions en temps voulu

20. Par ailleurs, les États-Unis auraient pu en plusieurs occasions élever des objections à la demande d'établissement d'un groupe spécial, mais ils s'en sont abstenus. La demande d'établissement

acier au carbone laminés à chaud présentée par les Communautés européennes et examinée à la réunion de l'ORD du 17 février 1999, au cours de laquelle les États-Unis ont expressément soulevé des exceptions de procédure.²⁶

22. Les États-Unis n'ont pas non plus élevé d'objection à la demande de la Nouvelle-Zélande au cours de la réunion d'organisation du groupe spécial du 28 mars 2000. Ils se sont en fait abstenus d'élever des objections à la demande d'établissement d'un groupe spécial jusqu'au 5 mai 2000, soit une semaine avant la date prévue pour la présentation de leur première communication, et près de sept mois après la réception de la demande d'établissement d'un groupe spécial.

23. Comme l'Organe d'appel l'a dit à propos de l'affaire *États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"*^{97.25 TDa demandTj 22.5 0 TD /F0 11.25 Tf -0.1404 Tc 2.66124 fait abstenus}

du Groupe spécial. La Corée avait affirmé qu'elle avait subi un préjudice mais n'avait donné aucune précision à l'appui de ses dires.³⁰

27. De même, dans l'affaire *Communautés européennes – Bananes*, l'Organe d'appel a considéré que les Communautés européennes n'avaient pas été induites en erreur quant aux allégations qui étaient en fait formulées à leur encontre en tant que défendeur sous prétexte que la demande d'établissement du groupe spécial contenait une simple énumération des articles pour lesquels une violation était alléguée.³¹ De même, à propos de l'affaire *Communautés européennes – Classification tarifaire de certains matériels informatiques*, l'Organe d'appel a considéré que le prétendu manque de précision des termes techniques contenus dans la demande d'établissement d'un groupe spécial n'avait pas porté atteinte aux droits de se défendre du défendeur au cours de la procédure du groupe spécial.³²

28. À propos de l'affaire *Communautés européennes – Bananes*, l'Organe d'appel a déclaré que, selon l'article 6:2 du Mémorandum d'accord, les allégations doivent être indiquées de manière suffisante pour permettre à la partie défenderesse et aux éventuelles tierces parties "de connaître le fondement juridique de la plainte".³³ Par conséquent, il semble que pour pouvoir dire si une demande de groupe spécial répond aux prescriptions du Mémorandum d'accord il faut déterminer s'il a été porté gravement atteinte à la capacité du défendeur de se défendre, capacité qui dépend quant à elle en tout état de cause de la question de savoir si le défendeur connaissait le fondement juridique de la plainte.

29. Dans l'affaire qui nous intéresse, la Nouvelle-Zélande estime qu'il n'a pas été porté atteinte à la capacité de se défendre des États-Unis. Les États-Unis connaissaient toute l'étendue des allégations de la Nouvelle-Zélande dès la présentation de la demande d'établissement d'un groupe spécial. Ils ont également été informés de toute l'étendue de ces allégations au cours des consultations au titre et de l'Accord sur les sauvegardes et du Mémorandum d'accord. La demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande n'a fait que confirmer que les questions soulevées au cours des consultations étaient en cause. C'est ce que la Nouvelle-Zélande a reconfirmé dans sa première communication. Cette communication ne contenait rien de nouveau, et rien qui ait pu causer un préjudice.

30. Les États-Unis connaissaient notamment toute l'étendue des allégations de la Nouvelle-Zélande au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes, à la suite des trois séries de consultations qui avaient eu lieu sur la question. Deux séries de consultations concernant la mesure imposée par les États-Unis avaient été organisées au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, l'une le 28 avril 1999, l'autre le 14 juillet 1999. D'autres consultations avaient eu lieu au titre du Mémorandum d'accord, les 26 et 27 août 1999. Des questions écrites avaient été soumises aux États-Unis au cours de la première série de consultations au titre de l'article 12:3, et d'autres au cours des consultations au titre du Mémorandum d'accord.³⁴ L'Australie elle aussi a soumis des questions aux États-Unis au cours des consultations organisées au titre de l'Accord sur les sauvegardes et au titre du Mémorandum d'accord, auxquelles la Nouvelle-Zélande a participé en qualité d'observateur.³⁵

31. Parmi les questions posées par la Nouvelle-Zélande aux États-Unis au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, le 28 avril 1999, figurent des questions concernant les obligations des États-Unis au titre des articles 2:1 (conditions requises pour qu'une

³⁰ Paragraphe 131.

³¹ Paragraphes 140 et 141, et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 123.

³² WT/DS62/AB/R, 5 juin 1998, paragraphe 70. Voir aussi *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 126.

³³ Paragraphe 143. Voir aussi *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 125.

³⁴ Les questions écrites soumises au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sont jointes en tant qu'Annexe 11 de la Nouvelle-Zélande. Les questions écrites soumises lors des consultations au titre du Mémorandum d'accord sont jointes en tant qu'Annexe 12 de la Nouvelle-Zélande.

3. Le Groupe spécial a déjà remédié à tout préjudice éventuel

35. Les États-Unis n'ont pas démontré que les insuffisances alléguées de la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande étaient telles que l'on pouvait considérer que la demande n'était pas valide et ne pouvait donc pas constituer la base du mandat du Groupe spécial. En outre, en faisant valoir qu'il pourrait être remédié au préjudice qu'ils auraient pu subir en prorogeant le délai de présentation de leur première communication, les États-Unis ont reconnu qu'une telle prorogation suffirait pour réparer cet éventuel préjudice. À supposer que le Groupe spécial admette les insuffisances alléguées de la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande, il est donc manifeste qu'elles ne justifient pas l'adoption d'une décision selon laquelle la procédure du groupe spécial n'est pas fondée en droit et ne saurait suivre son cours.

36. L'article 12:1 du Mémoire d'accord prescrit aux groupes spéciaux de suivre les procédures de travail énoncées à l'Appendice 3 du Mémoire d'accord. Mais il les autorise par ailleurs à ne pas les suivre après avoir consulté les parties au différend. Il laisse ainsi aux groupes spéciaux "une marge discrétionnaire pour s'occuper, toujours dans le respect des droits de la défense, des situations particulières qui peuvent se poser dans un cas particulier et qui n'ont pas été expressément prévues".⁴¹ Dans la présente affaire, le Groupe spécial a prorogé le délai prévu pour la réception de la première communication des États-Unis en dépit des objections des plaignants⁴², usant de la marge discrétionnaire qui lui est laissée, après avoir consulté les parties. La Nouvelle-Zélande estime que le Groupe spécial a donc remédié à tout préjudice éventuel que les États-Unis prétendaient

constatation, ainsi que du critère de la cause substantielle utilisé par l'ITC, avec l'Accord sur les sauvegardes.

40. Conformément à l'article 7 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, le Groupe spécial doit examiner "la question portée devant l'ORD". À propos de l'affaire *Guatemala - Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*, la "question" soumise à un groupe spécial se compose de deux éléments: *les mesures spécifiques* en cause et le *fondement juridique de la plainte*.⁴⁶

41. La mesure précise en cause dans la présente affaire est celle qui est indiquée dans la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande, à savoir la mesure de sauvegarde définitive imposée en vertu de la "Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau" et du "Mémoire d'accord du 7 juillet 1999 – Action au titre de l'article 203 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur au sujet de la viande d'agneau".⁴⁷

42. D'après les documents dont il est fait mention dans le mandat du Groupe spécial, il est clair que l'objet du présent différend est l'imposition d'une mesure de sauvegarde définitive sur les importations de viande d'agneau et la procédure de droit interne des États-Unis qui a conduit à l'imposition de la mesure, y compris l'enquête de l'ITC, les constatations et conclusions de l'ITC, et la procédure qui débouche sur la détermination finale du Président des États-Unis. Ces éléments, ainsi que les allégations concernant leur compatibilité avec l'Accord sur les sauvegardes, sont la "question portée devant l'ORD". Telle est la base du mandat du Groupe spécial.

43. Parmi les constatations et conclusions de l'ITC que recouvre le mandat du Groupe spécial figurent celles qui ont trait au critère de la cause substantielle. Comme la Nouvelle-Zélande l'a relevé dans sa première communication, le recours aux critères de la cause substantielle par l'ITC est fondé sur l'article 202 B) 1) B de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur.⁴⁸ Il s'agit là simplement de l'énoncé d'un fait. Il n'est pas nécessaire que le Groupe spécial constate que la loi des États-Unis relève de son mandat. En fait, la Nouvelle-Zélande ne lui a jamais rien demandé de tel. Ce qui est certain, en revanche, c'est que la question de la compatibilité avec l'Accord sur les sauvegardes du critère de la cause substantielle utilisé par l'ITC relève tout à fait du mandat du Groupe spécial.

D.

E. Conclusion

45. La Nouvelle-Zélande a démontré que les allégations avancées par les États-Unis dans leur demande de décisions préliminaires étaient dénuées de fondement. La demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande est tout à fait suffisante pour satisfaire aux prescriptions du Mémorandum d'accord. De plus, la demande des États-Unis tendant à ce que le Groupe spécial rende une décision indiquant que la Loi sur les sauvegardes doit être exclue du champ du mandat du Groupe spécial ne repose sur rien. Enfin, la Nouvelle-Zélande a réitéré sa position au sujet des renseignements commerciaux confidentiels.

ANNEXE 2-4

**DÉCLARATION ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE CONCERNANT
LES DEMANDES DE DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES**

(25 mai 2000)

Monsieur le Président, Messieurs les membres du Groupe spécial, Mesdames et Messieurs les représentants des États-Unis et de notre coplaignant l'Australie, Mesdames et Messieurs les membres du Secrétariat.

1. La Nouvelle-Zélande a exposé en détail ses vues au sujet des demandes des États-Unis dans une communication écrite qui a été transmise au Groupe spécial la semaine dernière. Je ne les

plus que ce que les États-Unis avaient fait dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*²

pas avoir eu connaissance auparavant.⁶ Les débats, comme les réponses écrites, montrent clairement que les États-Unis connaissaient le fondement des allégations exposées par la Nouvelle-Zélande dans sa première communication écrite.

Tierces parties

11. De même, il n'a pas été démontré qu'il avait été porté préjudice aux intérêts des tierces parties. Les Communautés européennes, dans leur communication en qualité de tierces parties, indiquent qu'elles ont été désavantagées par la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande car elles ne connaissaient pas le fondement juridique exact des allégations au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes.⁷ Mais elles n'ont présenté aucun élément de preuve de ce désavantage. Leur allégation est donc fondée exactement sur les mêmes éléments que celle de la Corée dans l'affaire *Corée – Certains produits laitiers*, laquelle a été rejetée par l'Organe d'appel qui a considéré que la Corée n'avait donné "aucune précision à l'appui de ses dires" au sujet de la violation alléguée.⁸

12. Comme on l'a déjà dit à propos des allégations des États-Unis, les Communautés européennes connaissaient dans le détail le fondement juridique des allégations de la Nouvelle-Zélande dès la présentation de la demande d'établissement d'un groupe spécial. Les articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes sont énumérés dans la demande de la Nouvelle-Zélande et nos allégations concernent tous les alinéas de ces articles. Les Communautés européennes ne peuvent donc pas avoir subi un préjudice du fait de la demande.

Il a déjà été remédié à tout préjudice éventuel

13. En fait, même si les États-Unis avaient subi un préjudice en ce sens qu'il avait été porté atteinte à leur capacité de se défendre au cours de la procédure du groupe spécial parce que la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Nouvelle-Zélande contenait une simple énumération des dispositions dont il était allégué qu'elles avaient été violées, la prorogation par le Groupe spécial du délai de réception de la première communication écrite des États-Unis a permis de remédier à ce préjudice.

Les objections n'ont pas été invoquées en temps voulu

14. Pour toutes les raisons qui précèdent, la demande des États-Unis est dénuée de fondement. Mais j'aimerais attirer l'attention du Groupe spécial sur une autre question. Les États-Unis ont délibérément attendu une date tardive pour soulever des exceptions de procédure à l'égard de la demande d'établissement du Groupe spécial. Ils connaissaient le contenu de la demande depuis octobre de l'année dernière et n'ont fait état de difficultés ni devant l'ORD, ni à la réunion d'organisation du Groupe spécial ni, à aucun autre moment, auprès de la Nouvelle-Zélande. Nous estimons que cette attitude est incompatible avec la décision rendue par l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Sociétés de ventes à l'étranger* selon laquelle les manquements allégués aux règles de procédure doivent être portés à l'attention du plaignant et de l'ORD ou du Groupe spécial à un stade précoce de la procédure afin de promouvoir le règlement équitable, prompt et efficace du différend.⁹

⁶ Lettre de la Mission permanente des États-Unis à la Mission permanente de l'OMC en date du 23 juillet 1999, jointe en tant qu'annexe 11 de la Nouvelle-Zélande à la réponse de la Nouvelle-Zélande à la demande de décisions préliminaires des États-Unis.

⁷ Paragraphe 11.

⁸ *Corée – Certains produits laitiers*, paragraphe 131.

⁹ États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger" (WT/DS108/AB/R, 24 février 2000), paragraphe 166.

La chose revêt une importance encore plus grande lorsque le différend porte sur des mesures prises au titre de l'Accord sur les sauvegardes.

15. Les États-Unis n'auraient pas subi de préjudice s'ils avaient soulevé des exceptions de procédure à l'égard de la demande à un stade beaucoup plus précoce. En revanche, le fait que cette exception a été invoquée à un stade tardif désavantageait fortement la Nouvelle-Zélande. Pour promouvoir le règlement prompt et efficace du différend, la Nouvelle-Zélande avait déjà accepté une modification du calendrier du Groupe spécial qui lui laissait moins de dix jours ouvrables entre la réception de la première communication écrite des États-Unis et la présentation de son cas au cours de la présente audience. Le temps déjà réduit qu'elle avait eu pour se préparer à cette audience, l'a été encore plus puisqu'il lui a fallu rédiger une communication additionnelle en peu de temps afin de répondre à la demande de décisions préliminaires des États-Unis et que le délai de présentation de la première communication des États-Unis a été prorogé.

16. La Nouvelle-Zélande a donc été désavantagée lorsqu'elle a présenté son allégation au cours de la procédure du Groupe spécial. Les États-Unis en revanche n'ont subi aucun préjudice. Comme l'Organe d'appel l'a dit à propos de l'affaire *Sociétés de ventes à l'étranger*, les manœuvres procéduriales ne devraient pas empêcher le règlement équitable, prompt et efficace des différends commerciaux. En conséquence, de l'avis de la Nouvelle-Zélande, le Groupe spécial devrait rejeter la demande présentée par les États-Unis sollicitant une décision concluant à l'insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial en l'espèce.

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

17. Comme nous l'avons indiqué dans notre communication écrite à propos de cette question, la Nouvelle-Zélande ne voit pas sur quoi les États-Unis se fondent pour demander que le Groupe spécial rende une décision établissant que la Loi sur les sauvegardes des États-Unis déborde le cadre du présent différend.¹⁰ En fait, la Nouvelle-Zélande n'a jamais demandé que le Groupe spécial rende une constatation au sujet de la compatibilité de cette loi avec l'Accord sur les sauvegardes. Ce qu'elle demande au Groupe spécial de constater c'est que le critère de la "cause substantielle" appliqué par l'ITC au cours de l'enquête en matière de sauvegarde n'est pas justifié au regard de l'Accord sur les sauvegardes, et est donc contraire aux obligations contractées par les États-Unis dans le cadre de l'OMC.

18. D'après les documents auxquels il est fait référence dans le mandat du Groupe spécial, il est clair que l'objet du présent différend est l'imposition d'une mesure de sauvegarde sur les importations de viande d'agneau et la procédure de droit interne qui a conduit à l'imposition de la mesure. Cette procédure englobe l'enquête menée par l'ITC et ses constatations et conclusions, et la procédure qui débouche sur la détermination finale du Président des États-Unis. Ces constatations et conclusions quant à elles englobent celles qui touchent au critère de la cause substantielle utilisé par l'ITC.

Renseignements confidentiels

19. La Nouvelle-Zélande a précisé dans la communication écrite qu'elle a présentée en réponse à la demande de décisions préliminaires des États-Unis que, contrairement à ce que les États-Unis donnaient à entendre, elle ne leur avait pas demandé en fait de divulguer de renseignements commerciaux confidentiels.¹¹ Notre position au sujet des renseignements confidentiels est exposée dans notre première communication écrite.¹² Cette position est que les États-Unis ne peuvent pas

¹⁰ Réponse de la Nouvelle-Zélande à la demande de décisions préliminaires des États-Unis, paragraphe 38.

¹¹ Paragraphe 44.

¹² Paragraphes 7.22-7.25.

WT/DS177/R
WT/DS178/R

ANNEXE 2-5

PREMIÈRE DÉCLARATION ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(25 mai 2000)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs membres du Groupe spécial, représentants des États-Unis, de l'Australie en qualité de coplaignant, et membres du Secrétariat:

1. La présente affaire porte sur l'interprétation de dispositions importantes de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994. Ce qui est en cause, c'est le droit pour les Membres à ce que des mesures de sauvegarde ne leur soient appliquées que dans le strict respect des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. En l'espèce, les États-Unis ont imposé une mesure de sauvegarde qui n'est pas conforme à ces obligations. C'est pourquoi la Nouvelle-Zélande a porté cette question à la connaissance du Groupe spécial.

2. Dans mon exposé ce matin, je ne m'étendrai pas sur ce qui a été dit dans la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande. En revanche, je ferai un bref résumé des points essentiels de l'argumentation de la Nouvelle-Zélande avant de traiter plus particulièrement les questions-clés qu'il appartient au Groupe spécial de trancher. Ce faisant, je formulerai quelques observations sur les arguments soulevés par les États-Unis dans leur première communication écrite. Cela étant, je voudrais commencer par certaines observations de caractère général sur la démarche adoptée par les États-Unis pour répondre à l'allégation de la Nouvelle-Zélande.

3. Dans la présente affaire, les questions essentielles sont celles de savoir si les institutions compétentes des États-Unis ont mené l'enquête et établi les déterminations qui sont requises par l'Accord sur les sauvegardes et le GATT de 1994 avant d'appliquer la mesure en cause, et s'ils ont appliqué cette mesure conformément aux dispositions pertinentes de ces accords. L'enquête et ,d Tj 210 0 TD

Ce faisant, ils déforment les constatations de l'ITC. À cet égard, la Nouvelle-Zélande suggère respectueusement que le Groupe spécial examine attentivement la façon dont les États-Unis, dans leur

12. En bref, M. le Président, les arguments des États-Unis en l'espèce, développés pour justifier un processus intérieur auquel ils semblent particulièrement attachés, font fi de l'objet et du but même des règles relatives aux mesures d'urgence de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

Résumé de l'argumentation de la Nouvelle-Zélande

13. Comme l'a souligné la Nouvelle-Zélande dans sa première communication écrite, la régression prolongée de la branche de production de viande d'agneau des États-Unis, qui a été causée par des facteurs intérieurs, a été utilisée par l'ITC pour justifier l'imposition d'une mesure de sauvegarde sur les importations de viande d'agneau. En bref, ces importations devaient servir de bouc émissaire pour les problèmes auxquels se trouvait confrontée la branche de production de viande d'agneau des États-Unis. Ce faisant, les États-Unis ont fait abstraction du fait que l'accroissement des importations répondait à une demande dans le pays qui n'était pas satisfaite par la production nationale pour les mêmes raisons qui causaient sa régression. Les importations répondaient à des circonstances qui se produisaient dans la branche de production de viande d'agneau des États-Unis, elles n'étaient pas la cause de ces circonstances.

14. Sachant qu'ils ne pouvaient pas justifier leur position sur la base du véritable rapport de l'ITC, les États-Unis ont cherché, dans leur première communication écrite, à se concentrer sur un petit créneau de la période visée par l'enquête retenue par l'ITC, principalement une période de 15 mois en 1997-1998. Cependant, comme la Nouvelle-Zélande le soulignera ultérieurement dans la présente déclaration, non seulement les États-Unis font une description de ce qui s'est passé durant cette période qui est de nature à induire en erreur, mais ils cherchent aussi à justifier la décision de la Commission en s'appuyant sur un raisonnement qui n'est pas celui de l'ITC. En outre, en s'efforçant d'utiliser cette nouvelle base pour confirmer la détermination établie par la Commission, les États-Unis font une application erronée de la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Chaussures*.⁴

15. M. le Président, les États-Unis ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 de cinq façons fondamentales différentes.

Premièrement, les États-Unis n'ont pas mis en évidence une "évolution imprévue des circonstances" ayant provoqué un accroissement des importations, nonobstant le fait qu'en vertu de l'article XIX du GATT de 1994, cette "évolution imprévue des circonstances" est une condition préalable à l'adoption d'une mesure de sauvegarde.

Deuxièmement, les États-Unis ont défini leur "branche de production nationale" aux fins de l'enquête en matière de sauvegarde d'une façon qui n'a aucun fondement dans l'article 2:1 et l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.

Troisièmement, les États-Unis sont parvenus à la conclusion qu'il en résulte que la mesure de sauvegarde est en violation de l'article 2:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes (déclarat

Cinquièmement, en adoptant la mesure de sauvegarde effective appliquée à l'égard de la Nouvelle-Zélande, les États-Unis n'ont pas satisfait à l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes de n'appliquer ce type de mesure "que dans la mesure nécessaire" pour prévenir un dommage grave et pour faciliter l'ajustement, et ils n'ont pas non plus présenté de justification à leur mesure.

Enfin, la Nouvelle-Zélande a également allégué que les États-Unis ne respectaient pas leurs obligations dans le cadre des articles 2:2 et 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes et des articles Ier et II du GATT. De surcroît, compte tenu des renseignements à présent divulgués par les États-Unis dans leur première communication écrite, la Nouvelle-Zélande fera également valoir qu'ils manquent aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

16. M. le Président, je voudrais maintenant analyser chacun de ces arguments plus en détail. Cependant, à titre préliminaire, je voudrais souligner que les obligations qui découlent de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 sont des obligations qu'un Membre doit respecter pour déterminer s'il convient de prendre une mesure de sauvegarde ou lorsqu'il adopte cette mesure. Les

d'agneau en 1990.¹³ Dans le cas des produits néo-zélandais, cette proportion était la même en 1997.¹⁴ L'accroissement des exportations de produits réfrigérés ne peut donc pas avoir constitué une évolution des circonstances soudaine et inattendue.

25. De fait, l'ITC n'aurait pas pu considérer qu'un passage des produits congelés aux produits réfrigérés constituait une évolution imprévue des circonstances. Lorsqu'elle a établi sa détermination selon laquelle la viande d'agneau importée et la viande d'agneau d'origine nationale étaient des produits similaires, elle a relevé que la viande d'agneau pénétrait de plus en plus sur le marché des États-Unis sous la forme de produits réfrigérés et frais.¹⁵ Ce faisant, elle a conclu que la viande d'agneau congelée et la viande d'agneau réfrigérée étaient "similaires" par rapport à la viande d'agneau d'origine nationale. Il serait incongru de conclure que le passage d'un produit similaire à un autre comportait un aspect "soudain", "inattendu", ou "imprévu".

26. Ainsi, pour s'efforcer de développer des arguments soutenant que l'accroissement des importations s'est produit par suite d'une évolution imprévue des circonstances, les États-Unis ont fait abstraction de ce que l'ITC a véritablement constaté et ont cherché à s'appuyer ce qu'elle n'a pas constaté. Ils cherchent à élaborer une argumentation à partir de choses que l'ITC a dites lorsqu'elle évaluait le lien de causalité et le produit similaire, et lorsqu'elle examinait la détermination de la mesure corrective. Mais le fait est qu'à aucun moment la Commission ne s'est posé la question de savoir si cet accroissement des importations a fait suite à une "évolution imprévue des circonstances" et il est à présent trop tard pour que les États-Unis élaborent pareille argumentation pour l'ITC.

Branche de production nationale

27. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a souligné que les États-Unis ont cherché à quine év

dans son ensemble. L'expression "l'ensemble des" n'a pas été conçue pour être utilisée dans le but d'étendre la participation à un secteur au-delà de ceux qui produisent des "produits similaires ou directement concurrents".

30. La détermination de la "branche de production nationale" établie par l'ITC était fondée sur son opinion selon laquelle il existait une "chaîne continue de production" depuis la matière première jusqu'au produit transformé et un "intérêt économique substantiel" entre les éleveurs et les transformateurs. Les États-Unis cherchent à justifier cette démarche au motif qu'il s'agit de l'"approche traditionnellement adoptée par l'ITC".¹⁸ Mais le fait que cette démarche soit habituelle n'est pas pertinent. La Nouvelle-Zélande n'accusait pas l'ITC d'incohérence; elle demandait au contraire, et continue de demander, comment il est possible de justifier une telle démarche au regard de l'Accord sur les sauvegardes.

31. Les États-Unis cherchent à mettre à part les affaires mentionnées par la Nouvelle-Zélande dans lesquelles les théories relatives à l'"intégration verticale" et aux "chaînes continues de production" ont été rejetées. Ils font valoir que les faits étaient différents ou bien que le rapport du groupe spécial n'a pas été adopté.¹⁹ Mais ils ne peuvent trouver aucune affaire dans laquelle leurs théories relatives à l'"intégration verticale" ou à la "chaîne continue de production" ont été appliquées. Et c'est précisément ce qu'elles demeurent: des théories qui n'ont pas été appliquées.

32. D'ailleurs, il n'aurait pas été possible de les appliquer. Les États-Unis avaient raison de se montrer si hésitants à affirmer que leur analyse, bien que n'étant pas forcément requise par l'Accord sur les sauvegardes, était néanmoins "autorisée" par celui-ci.²⁰ Les théories des États-Unis ne pourraient être "autorisées" par l'Accord sur les sauvegardes que si l'on faisait abstraction du libellé concret des articles 2:1 et 4:1 c).

Menace de dommage grave

33. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande a démontré que l'ITC n'avait pas déterminé "l'imminence évidente" d'une "dégradation générale notable" constituant un dommage grave.²¹ Sa détermination concluant à l'existence d'une menace de dommage grave n'était donc pas conforme aux dispositions de l'article 2:1 et de l'article 4:1 a) et 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes. L'ITC avait mentionné divers facteurs mais ne les avait pas "évalués", contrairement à ce que prescrit l'article 4:2 a), ni n'avait "justifié le caractère pertinent des facteurs exprimés", contrairement à ce que prescrit l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes. De plus, elle n'a effectué aucune analyse prospective qui pourrait servir de base pour déterminer que ce qui se produirait à l'avenir pourrait être considéré comme une menace.

34. Les États-Unis ont dénoncé l'analyse de la Nouvelle-Zélande, soutenant qu'elle constituait une tentative de réévaluation des éléments de preuve portés à la connaissance de l'ITC.²² Mais les États-Unis se trompent. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande ne revenait pas sur ces éléments de preuve. Elle soulignait que l'ITC n'avait pas analysé les facteurs pertinents, contrairement à ce qu'elle était tenue de faire en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, et qu'elle n'avait pas non plus présenté de conclusions motivées fondées sur des éléments de preuve objectifs.

35. Cependant, la façon d'aborder la question de la menace de dommage grave que les États-Unis ont eux-mêmes adoptée n'est pas du tout claire. Au lieu de traiter séparément les questions de la

¹⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 62.

¹⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 72 à 76.

²⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 70.

²¹ Page 53.

²² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 139.

menace de dommage grave et du lien de causalité, ils en ont fait un amalgame. Bien que, poussés par un certain sentiment de culpabilité, ils indiquent que l'article 4:2 b) "donne certainement à penser que la démonstration de l'existence d'un lien de causalité peut constituer une conclusion distincte de l'établissement de l'existence d'une menace de dommage grave"²³, leur objectif est évident. En amalgamant les deux questions, les États-Unis peuvent utiliser des considérations relatives au lien de causalité pour appuyer leurs arguments concernant la menace, et utiliser des considérations relatives à la menace pour sembler justifier leur argumentation concernant le lien de causalité. S'ils avaient traité les deux questions séparément, il serait apparu clairement que l'ITC, dans un cas comme dans l'autre, n'avait pas rempli le critère.

36. Dans leur première communication écrite, les États-Unis font valoir qu'il existait une menace de dommage grave pour leur branche de production nationale en raison d'un accroissement des importations qui s'était produit dans un créneau de la période visée par l'enquête²⁴, ce qu'ils qualifient de "poussée" des importations "à la fin de la période visée par l'enquête" qui, selon les prévisions, devait continuer en 1999.²⁵ L'analyse des États-Unis est donc principalement axée sur l'accroissement des importations qui s'est produit en 1997-1998. En mettant l'accent sur la période la plus récente, ils cherchent à s'appuyer sur la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*.²⁶

37. Mais les États-Unis ne retiennent qu'une partie de ce qu'a dit l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures*, se référant à "l'avertissement donné par l'Organe d'appel [...], à savoir qu'une analyse du dommage doit examiner l'évolution soudaine et récente des circonstances".²⁷ En fait, ce qu'a dit l'Organe d'appel, c'est que l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT exigent tous deux que "l'accroissement des importations ait été assez récent, assez soudain, assez brutal et assez important, à la fois en quantité et en qualité, pour causer ou menacer de causer un "dommage grave"²⁸.

38. Lorsqu'on examine effectivement les constatations de l'ITC, il est clair que les conditions énoncées dans le cadre de l'affaire *Argentine – Chaussures* n'ont pas été remplies. Là encore, les États-Unis font dire à la Commission ce qu'elle n'a pas dit dans son rapport. L'ITC n'a pas constaté que les importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande *ont connu une poussée* à la fin de la période visée par l'enquête. La part de marché des importations en termes de quantité a augmenté, passant de 11,2 pour cent en 1993 à 23,3 pour cent dans la période intermédiaire de 1998.²⁹ Cette augmentation de part de marché s'est produite, pour 45 pour cent, entre 1993 et 1996, et, pour 55 pour cent, entre

comme le font les États-Unis³³, que l'ITC a constaté que l'évolution des prix de la viande d'agneau se poursuivrait à l'avenir. La Commission n'a effectué aucune analyse prospective de ce que l'évolution des indicateurs économiques pourrait montrer à l'avenir.

40. Les États-Unis cherchent à établir une liaison entre le créneau dans lequel s'est produit l'accroissement des importations et une chute des prix intérieurs survenue en 1997-1998.³⁴ Mais ce faisant, ils ne tiennent pas compte du fait que, selon l'ITC, les prix intérieurs, qui avaient commencé à chuter au milieu de 1997, avaient amorcé un redressement à la date de juillet 1998.³⁵ Ce que les États-Unis demandent au Groupe spécial d'admettre, c'est qu'une telle baisse des prix sur une seule saison constitue une base suffisante pour justifier l'application d'une mesure de sauvegarde aux importations. Par ailleurs, si l'on devait adopter l'interprétation que font les États-Unis de l'affaire *Argentine - Chaussures*, ne se préoccupant que de l'évolution *la plus* récente des circonstances, on ciblerait dans le cas présent les trois derniers mois, quand les prix intérieurs avaient augmenté.

41. Dans leur première communication écrite, les États-Unis produisent aussi une nouvelle théorie. Faisant appel à la conclusion de l'ITC selon laquelle la demande s'était stabilisée à compter de 1996, ils allèguent à présent que face à une telle demande, une augmentation de l'offre provoquée par l'accroissement des importations aura un effet négatif sur les prix.³⁶ Il s'agit là aussi d'une théorie qui ne se trouve pas dans le rapport de l'ITC. En outre, elle fait abstraction de plusieurs facteurs, qui se trouvent tous dans le rapport.

42. Même lorsque la demande s'est stabilisée, une augmentation de l'offre ne signifie pas forcément qu'il y aura une baisse des prix. Les activités de promotion ou de développement du marché affecteront les prix. L'ITC elle-même a reconnu que le fait que la branche de production des États-Unis n'a pas mis en œuvre un programme de commercialisation efficace pour soutenir la demande aurait pu avoir un impact important sur le secteur, et par conséquent sur les prix.³⁷ Les prix peuvent aussi baisser en raison des prix concurrents des autres viandes. La viande d'agneau est en concurrence sur le marché avec d'autres viandes, notamment la viande de porc. De fait, les prix des viandes de bœuf et de porc ont chuté pratiquement sur la même période que les prix de la viande d'agneau.

43. L'hypothèse avancée par les États-Unis dans leur première communication écrite selon laquelle une augmentation des importations durant une période de stabilisation de la demande provoquerait une baisse des prix part également du principe que les prix intérieurs de la viande d'agneau chuteraient parce que le produit importé serait vendu à des prix défiant toute concurrence. Les États-Unis allèguent qu'il y a eu une sous-cotation des prix de certaines découpes importées apparemment tout au long de la période visée par l'enquête, mais n'ont pas divulgué les données sur lesquelles ils s'appuient.³⁸ Comme le montre la figure 5 dans la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, les prix des produits importés ont suivi les prix intérieurs, ils ne les ont pas dirigés et ils n'ont pas chuté au même degré que les prix intérieurs sur 1997 et 1998.

44. En bref, la nouvelle théorie des États-Unis selon laquelle l'accroissement des importations sur un marché où la demande des consommateurs s'est stabilisée entraînerait une menace de dommage grave ne résiste tout simplement pas à l'analyse. Le caractère fallacieux de la position qu'adoptent maintenant les États-Unis dans leur première communication écrite réside dans le fait qu'on peut tirer

³³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 81.

³⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 81.

³⁵ Rapport de l'ITC, I-20; II-55. À la page I-18 de son rapport, l'ITC indique cependant que la chute des prix intérieurs a commencé à la fin de 1997 et s'est poursuivie en 1998.

³⁶ Paragraphe 81.

³⁷ Rapport de l'ITC, I-26.

³⁸ Paragraphe 87.

des conclusions sur l'impact des importations en prenant une photographie instantanée d'une brève

50. Les États-Unis soutiennent que le libellé de l'article 2:1 relatif au lien de causalité laisse ouvert le "degré que doit atteindre la cause" pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être imposée.⁴¹ Ainsi persuadés du caractère ouvert du critère relatif au lien de causalité, les États-Unis peuvent affirmer qu'un critère qui impute aux importations une cause "qui est importante et ne l'est pas moins qu'aucune autre cause" est conforme aux termes de l'Accord sur les sauvegardes. Les États-Unis critiquent l'argumentation de la Nouvelle-Zélande qui fait valoir que ce critère est moins strict que celui de l'OMC, et affirment comme une vérité indiscutable que "la loi des États-Unis consacre en fait un critère *plus strict*" que celui qui est prévu dans l'Accord sur les sauvegardes.⁴²

51. Et pourtant, la description que font les États-Unis eux-mêmes du critère appliqué par l'ITC démontre qu'il ne peut pas être conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Comme les États-Unis l'admettent eux-mêmes, une mesure de sauvegarde peut être appliquée même lorsque l'accroissement des importations n'est, par exemple, qu'une parmi trois causes d'égale importance d'une menace de dommage grave. En pareilles circonstances, l'accroissement des importations serait une cause "importante" et "qui ne l'est pas moins qu'aucune autre cause". Pourtant, il demeurerait une cause minoritaire de la menace de dommage grave.

52. Une telle situation ne peut pas être considérée comme conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Il serait certainement vrai de dire que dans ces conditions, l'accroissement des importations était une "cause substantielle" de la menace de dommage grave, mais il serait impropre de dire que la "cause" de la menace de dommage grave était l'accroissement des importations. La première phrase de l'article 4:2 b) prescrit aux autorités compétentes d'établir "l'existence *du* lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage ou la menace de dommage grave", et non pas l'existence d'*un* lien entre l'accroissement des importations et le dommage grave ou la menace, erreur que commettent les États-Unis en citant la disposition au paragraphe 77 de leur première communication écrite.

53. M. le Président, l'exemple que j'ai donné des causes multiples n'est pas une illustration conjecturale. Il correspond précisément à ce qui s'est produit en l'espèce. Lorsqu'elle s'est efforcée d'établir le lien de causalité, l'ITC a examiné d'autres facteurs.⁴³ Elle a constaté que l'abrogation de la Loi sur la laine était une cause moins importante que l'accroissement des importations. Elle a conclu que la concurrence des autres viandes n'était pas une cause plus importante. Elle a également conclu que la concentration dans le segment des conditionneurs de la branche de production n'était pas une cause plus importante. Mais l'ITC n'a en aucun cas conclu que ces facteurs ne constituaient pas des causes de dommage; il ne s'agissait simplement pas de causes qui étaient plus importantes que l'accroissement des importations.

54. En outre, en ce qui concerne le fait que la branche de production n'a pas élaboré ni mis en œuvre un dispositif de commercialisation efficace, l'ITC a constaté qu'un tel programme aurait pu avoir une incidence importante sur la branche de production, mais qu'il ne s'agissait pas d'une cause de la menace de dommage grave plus importante que l'accroissement des importations.⁴⁴ Dans la présente affaire, l'ITC n'a pas conclu qu'il s'agissait d'un facteur moins important, mais simplement que l'accroissement des importations n'était pas moins important. En effet, ils étaient d'égale importance.

55. Ainsi, contrairement à ce qu'allèguent les États-Unis, l'ITC a constaté que l'accroissement des importations était l'un des facteurs qui causaient une menace de dommage grave. Collectivement, il est bien possible que ces autres facteurs aient été plus importants que l'accroissement des

⁴¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 114.

⁴² Paragraphe 120.

⁴³ Rapport de l'ITC, I-24 et I-25.

⁴⁴ Rapport de l'ITC, I-26.

importations. Pris séparément, ils ne l'étaient pas, ce qui était suffisant pour remplir le critère de la "cause substantielle".

56. Les États-Unis font aussi une interprétation erronée de la deuxième phrase de l'article 4:2 b) qui prévoit que le dommage causé par d'autres facteurs ne doit pas être imputé à un accroissement des importations. Selon les États-Unis, cela veut dire que, puisque le dommage peut être causé par divers facteurs, "[l'application du] critère de la "cause substantielle" ou [d']un critère de causalité similaire" est obligatoire.⁴⁵ Il s'agit là véritablement d'une méthode d'interprétation de la deuxième phrase de l'article 4:2 b) totalement fantaisiste. Une disposition qui est conçue pour empêcher qu'un dommage

importations-Membres d'Autres Membres (2me 4e) Tj 7.5 -5.25 TDD2000/F00 1.155stun7 T 7A 0 (4:2) Tj 8/R) Tj 72150.15

56.

6736eTm]s 0as (560)0.1542r(00Ea09242576eTDr)0503 2rnfsebs13264(le".) Tj 0 -24.75 (5775 Tc.0 Tw (56.) 9'nbTw (963p350j 7Cep.25a4 Tsignifiteur75 0 eord0a thode d'eord0a Noe In exl262

économétrique, mais même s'ils récusent cette forme d'analyse, l'analyse économique peut fournir des indications sur ces questions.

61. Pour illustrer ce point, la Nouvelle-Zélande a joint à la présente déclaration une analyse économique du rapport entre les importations et la régression de la branche de production de viande d'agneau des États-Unis au cours de la période visée par l'enquête de l'ITC.⁴⁹ Cette analyse montre, premièrement, qu'il est possible d'effectuer ce type d'analyse, et deuxièmement, que si elle avait été faite par la Commission au cours de son enquête, elle serait parvenue à une conclusion différente. Mais l'ITC ne l'a pas fait. Au lieu de cela, son analyse a porté essentiellement sur des facteurs, qui, à ses yeux, amenaient à conclure qu'il existait une menace de dommage grave, puis, presque par intuition, elle a constaté l'existence d'un lien de causalité. L'ITC n'a mentionné aucune méthodologie, ni même aucune méthode, ayant permis de parvenir à cette conclusion. Elle n'a pas démontré l'existence du "lien de causalité" entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave, sur la base d'éléments de preuve objectifs, contrairement à ce qu'exige l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.

Application de la mesure de sauvegarde

62. Dans sa première communication écrite, la Nouvelle-Zélande montre que les États-Unis ont manqué à l'obligation qui leur incombe, en vertu de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, de n'appliquer une mesure de sauvegarde que "dans la mesure nécessaire" pour prévenir un dommage grave et pour faciliter l'ajustement.⁵⁰ La Nouvelle-Zélande a fait observer que l'obligation de ne rien faire de plus que le nécessaire était une obligation d'appliquer la mesure la moins restrictive pour le commerce qui préviendrait un dommage grave et faciliterait l'ajustement. C'est ce que n'ont pas fait les États-Unis.

63. Dans leur première communication écrite, les États-Unis contestent cette interprétation de la notion de "caractère nécessaire" figurant à l'article 5:1. Ils se proposent de distinguer le terme "nécessaire" de l'expression "que dans la mesure nécessaire", ce qui revient à établir une distinction là où il n'y a aucune différence.⁵¹ Ils qualifient le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" de "critère pratiquement impossible à appliquer" et qui diffère de la manière dont l'article 5:1 a été interprété jusqu'à présent.⁵² Cependant, les États-Unis n'expliquent pas comment ce critère est différent de celui qui était exposé par le Groupe spécial dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, auquel ils font référence.⁵³

64. Les États-Unis s'embarquent ensuite dans une analyse des erreurs de la Nouvelle-Zélande. Finalement, quelque sept pages et 25 paragraphes plus tard, ils exposent leur propre conception des obligations d'un Membre au titre de l'article 5:1. Ce que nous constatons, dans le cadre de l'"examen à plusieurs étapes" des États-Unis, c'est qu'il doit y avoir une évaluation du point de savoir si la mesure est "plus restrictive qu'il n'est nécessaire" pour prévenir un dommage grave et pour faciliter l'ajustement.⁵⁴ Dans le contexte dans lequel les États-Unis emploient le terme "restrictive", il ne peut avoir d'autre sens que "restrictive pour le commerce".

65. Au temps pour nous, M. le Président. Le critère du caractère "le moins restrictif pour le commerce" concerne en fait le caractère "pas plus restrictif pour le commerce qu'il n'est nécessaire".

⁴⁹ Jointe en tant qu'annexe 13.

⁵⁰ Paragraphes 7.97 à 7.111.

⁵¹ Paragraphes 183 à 185.

⁵² Paragraphe 182.

⁵³ Paragraphe 190.

⁵⁴ Paragraphe 210.

la mesure de sauvegarde retenue, contrairement à l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁷ La Nouvelle-Zélande réitère ces arguments. De même, elle affirme de nouveau que l'exclusion de certains pays par les États-Unis du champ d'application de leur mesure de sauvegarde constitue une violation de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article premier du GATT.⁵⁸ Je ne

ANNEXE 2-6

**RÉPONSE ORALE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE AUX OBSERVATIONS
DES ÉTATS-UNIS AU SUJET DE LA PIÈCE N°**

ANNEXE 2-7

DÉCLARATION DE CLÔTURE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

(26 mai 2000)

Monsieur le Président, Messieurs les 95 jiNi995 jiNi9du GrcE-7

ANNEXE 2-8

RÉPONSES DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE AUX QUESTIONS DU GROUPE SPÉCIAL

(22 juin 2000)

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

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

Réponse 1

La Nouvelle-Zélande fait valoir que les États-Unis ne pouvaient prendre la mesure qui a été imposée sur les importations de viande d'agneau que si celle-ci était destinée à faire face à une évolution des circonstances postérieure aux engagements assumés en vertu du GATT de 1994 qui était inattendue ou imprévue.¹

Un Membre n'a pas à démontrer dans une affaire donnée qu'il ne pouvait pas prévoir ou qu'il n'avait pas prévu une certaine évolution des circonstances survenue après qu'il a assumé des engagements en vertu du GATT de 1994. Il n'est pas dit que l'évolution des circonstances doit être "imprédictible", ou qu'elle "ne peut pas être prévue ou envisagée".² Le Membre considéré doit plutôt démontrer, en fait, de manière objective, l'existence de circonstances ou d'événements qui étaient imprévus ou inattendus au moment où il a assumé des engagements en vertu du GATT de 1994, y compris des concessions tarifaires. C'est l'évolution des circonstances qui a conduit à l'accroissement des importations qui doit être imprévue ou inattendue, et elle doit être démontrée.

La démonstration de l'existence de l'"évolution imprévue des circonstances" signifie que les autorités compétentes doivent procéder à un examen objectif des faits, événements et circonstances qui ont conduit à ce qu'un produit soit importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux, et déterminent s'il s'agissait de faits, événements et circonstances inattendus que le Membre ne pouvait pas prévoir lorsqu'il a assumé l'engagement en matière de commerce considéré.

Selon les circonstances de la cause, un Membre pourrait démontrer l'existence de cette évolution imprévue ou inattendue des circonstances s'il y avait eu par exemple un détournement des courants d'échange résultant de l'effondrement d'un autre marché, ou une réévaluation monétaire massive qui aurait stimulé les importations dans un pays, ces importations étant relativement meilleur marché. L'important est de procéder à un examen objectif des circonstances qui ont conduit à

¹ L'Organe d'appel a indiqué qu'il devait être démontré, en fait, qu'un Membre importateur a assumé des engagements en vertu du GATT de 1994, y compris des concessions tarifaires (*Argentine – Chaussures*, paragraphe 91, *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84). L'évolution des circonstances imprévue doit être postérieure aux engagements assumés en vertu du GATT de 1994, et non à la négociation d'une concession.

² *Argentine – Chaussures*, paragraphe 91; *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84.

WT/DS177/R
WT/DS178/R

sur les sauvegardes. Comme la Nouvelle-Zélande l'a fait observer dans sa première communication et

Réponse 4

L'article XIX:1 a) du GATT de 1994 stipule notamment:

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

Dans les affaires *Argentine – Chaussures*

comme des fournisseurs potentiels de services de distribution similaires. Selon le même raisonnement, tout éleveur ou engraisseur d'agneaux vivants pouvait en même temps exercer, potentiellement ou effectivement, les activités de conditionnement ou de dépeçage. Sur quelle base ces producteurs potentiels de viande d'agneau pouvaient-ils être exclus de la branche de production nationale qui produisait des produits similaires ou directement concurrents?

Réponse 5

La Nouvelle-Zélande conteste l'allégation des États-Unis selon laquelle "il existe une forte

possibilité de s'implanter sur le marché pour distribuer des services similaires à d'autres sociétés.²⁰ Appliquée à des producteurs de produits, cette thèse signifie tout simplement que le producteur d'un produit brut qui fait partie d'une société intégrée verticalement qui produit aussi un produit fini, et auquel le producteur fournit le produit brut, a la capacité et la possibilité de pénétrer aussi sur le marché pour fournir le produit brut en question à d'autres sociétés.

La branche de production nationale à prendre en compte aux fins d'une enquête en matière de sauvegardes est celle qui regroupe les producteurs *réels* de produits similaires ou directement concurrents, non des producteurs potentiels futurs de ces produits. En conséquence, la Nouvelle-Zélande estime que les éleveurs et les engraisseurs devraient être exclus de la définition de la branche de production nationale qui produit des produits similaires ou directement concurrents, car ils ne sont pas des producteurs réels de viande d'agneau.

6. Supposons une situation du marché où virtuellement toute la valeur du produit final est ajoutée par des matières premières et des biens intermédiaires et où le segment de la branche de production qui produit le produit final est fortement concentré et a une puissance sur le marché qui lui permet de "répercuter" virtuellement tout le dommage causé par les importations de produits finals similaires ou directement concurrents sur les producteurs de ces matières premières ou de ces biens intermédiaires. Dans une telle situation, pourquoi tous ces producteurs ne seraient-ils pas inclus dans la branche de production nationale? Selon vous, en l'absence de dommage grave subi par la branche de production qui produit le produit final par cet effet de "répercussion", deviendrait-il pratiquement impossible d'imposer des mesures de sauvegarde à des produits finals similaires ou directement concurrents d'origine étrangère? Comment l'Australie ou la Nouvelle-Zélande traiteraient-elles cette situation dans le cadre de leurs propres procédures nationales en matière de sauvegardes? Veuillez répondre de façon détaillée.

Réponse 6

L'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes définit expressément la branche de production nationale aux fins d'une enquête en matière de sauvegardes comme étant "l'ensemble des producteurs des produits similaires ou directement concurrents". Pour définir ce qu'est la branche de production aux fins d'une enquête en matière de sauvegardes, il faut donc déterminer si la branche de production produit un "produit" qui est "similaire ou directement concurrent" par rapport au produit importé. Tout élargissement de la définition destiné à englober les producteurs de matières premières et de biens intermédiaires avec les producteurs du produit "similaire ou directement concurrent" exigerait une nouvelle rédaction des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, qui sont sans équivoque. Cela reviendrait en effet à substituer la conception de l'équité qu'aurait un Membre à ce que dit en réalité l'Accord sur les sauvegardes.²¹

Par conséquent, si les producteurs d'un produit fini sont les seuls producteurs du "produit similaire ou directement concurrent", il faut qu'un dommage grave soit causé à *ces* producteurs par suite d'un accroissement des importations, pour justifier une mesure de sauvegarde. S'il ne peut pas être démontré que les producteurs du produit final ont subi un dommage grave, aucune mesure de sauvegarde ne peut être imposée. Si le seul dommage grave qui peut être démontré a été subi par les producteurs d'autres produits entrant dans le processus de production, et non par les producteurs du produit final, il n'y a pas de dommage grave répondant aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.

²⁰ Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes, WT/DS27/R, 22 mai

Selon les procédures nationales de la Nouvelle-Zélande en matière de sauvegardes, une mesure de sauvegarde ne peut être imposée que lorsqu'il est établi qu'il y a un dommage grave ou une menace de dommage grave pour la branche de production qui produit les produits similaires ou directement concurrents. En outre, pour déterminer quels sont les produits similaires et directement concurrents, les autorités néo-zélandaises analysent le problème sous l'angle de la concurrence et examinent si les produits se font directement concurrence sur un marché donné. Les procédures néo-zélandaises ne permettent pas de prendre en compte un éventuel effet de "répercussion" sur les producteurs d'autres produits qui entrent dans le processus de production. Au fil des années, un certain nombre de producteurs de produits de base néo-zélandais ont présenté des demandes de mesures correctives commerciales, alléguant qu'ils avaient subi un dommage par suite d'importations de produits transformés. Ces demandes ont été systématiquement rejetées au motif que les producteurs de produits de base ne sont pas des producteurs de produits similaires par rapport au produit transformé importé.²² Face à la demande récente d'ouverture d'une enquête sur les importations de viande de porc par exemple, les autorités néo-zélandaises ont estimé que les éleveurs de porcs ne faisaient pas partie de la branche de production nationale de la viande de porc, et les plaignants ont été invités à présenter une nouvelle demande d'ouverture d'une enquête en se fondant sur une définition plus étroite de la branche de production.

L'ITC a-t-elle démontré qu'il y avait une "menace de dommage grave" due à un "accroissement des importations"?

7. Pourriez-vous préciser comment une analyse prospective des facteurs de dommage devrait être menée afin d'évaluer si une "menace de dommage grave" existe? Dans quelles conditions considèreriez-vous des projections de l'évolution des facteurs de dommage dans un avenir proche comme une base suffisante pour analyser la menace? Quels sont selon vous les défauts de la méthode suivie par les États-Unis pour établir ces projections en l'espèce? Considèreriez-vous que certains facteurs de dommage sont plus importants que d'autres pour l'analyse de la "menace" de dommage? Dans l'affirmative, lesquels? Comment cette analyse "prospective" de l'évolution future des divers facteurs de dommage pourrait-elle être autre chose que "des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités"?

Réponse 7

Selon l'Accord sur les sauvegardes, l'expression "menace de dommage grave" s'entend de l'"imminence évidente" d'une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale et la détermination de l'existence de cette menace doit "se fonder sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités". Toute détermination de l'existence d'une menace doit être étayée par "des éléments de preuve spécifiques et une analyse adéquate".²³ Pour établir l'"imminence évidente" d'un événement ou la possibilité qu'il se produise à l'existence d'un dommage grave, il faut que les faits de cette nature soient établis. C'est à la fois le cas de l'ITC et de l'OTC. (WT/DS177/R et WT/DS178/R, par. 2.213-2.215 et 2.216-2.218, respectivement.)

sur un accroissement des importations. C'est l'existence d'une menace de *dommage grave* qui doit être démontrée, non l'existence de la menace d'un *accroissement des importations*. Pour évaluer l'évolution possible des facteurs de dommage dans l'avenir, les autorités compétentes néo-zélandaises examineraient les tendances de l'offre et de la demande d'un produit sur le marché national. Elles examineraient les éléments de preuve factuels de la situation de la branche de production nationale sur une période antérieure pour extrapoler la manière probable dont elle évoluerait dans l'avenir. Elles tiendraient particulièrement compte des tendances des prix intérieurs et des prix à l'importation du produit et, à partir des tendances enregistrées antérieurement et de tout élément de preuve concernant les prix des contrats à terme, tenteraient de déterminer la manière probable dont les prix évolueraient dans l'avenir. L'analyse de cette évolution serait fondée sur des données recouvrant au moins les trois années précédentes. Les autorités compétentes néo-zélandaises considèrent que cet élément est particulièrement important pour les produits saisonniers ou agricoles, en raison des fluctuations saisonnières auxquelles ces marchés sont sujets. Dans de tels cas, une analyse des tendances des prix fondée sur des données concernant une seule campagne ne pourrait pas servir de base à une détermination objective "fondée sur des faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités".

Pour déterminer s'il y a eu menace de dommage grave, il ne suffit pas, comme l'ont fait les États-Unis, d'examiner si une augmentation est prévue dans des importations à l'avenir, pour supposer ensuite que cela aura un effet préjudiciable sur la situation de la branche de production nationale. Cette formule revient au même qu'une constatation relative à l'existence d'un dommage grave qui serait fondée sur une menace d'accroissement des importations, approche que le Groupe spécial chargé de l'affaire *Argentine – Chaussures*²⁴ a rejetée.

8. Veuillez clarifier l'argumentation reflétée au paragraphe 13 de la déclaration orale de la Nouvelle-Zélande et au paragraphe 37 de la déclaration orale de l'Australie (ainsi que les arguments similaires dans vos premières communications écrites). En particulier, vous semblez faire valoir à la fois que la branche de production aux États-Unis connaît une régression prolongée à cause du recul de la consommation, du fait que la demande de viande d'agneau s'est contractée en fonction de l'évolution des goûts des consommateurs (c'est-à-dire que l'offre aux États-Unis était notablement supérieure à la demande) et que les importations se sont accrues pour répondre à une demande qui n'était pas satisfaite par l'offre intérieure (c'est-à-dire que l'offre aux États-Unis était notablement inférieure à la demande). Cette interprétation de votre argumentation est-elle correcte? Veuillez donner des explications.

Réponse 8

La régression prolongée qu'ont connue le secteur des agneaux vivants et de la viande d'agneau aux États-Unis est due à une combinaison de facteurs de la demande et de l'offre intérieures. Sur une période donnée, ce sont les facteurs de l'offre ou les facteurs de la demande qui ont une influence dominante. Du milieu des années 70 à la fin de 1993 on a enregistré une contraction notable du prix réel de la viande d'agneau, ce qui signifie que pendant cette période l'offre était supérieure à la demande. Il est plus que probable que ce mouvement était dû à la baisse de compétitivité au niveau des prix de la viande d'agneau par rapport à d'autres viandes, alliée à l'évolution des goûts des consommateurs c'est-à-dire leur désaffection pour la viande rouge. La chute du prix réel de la viande d'agneau enregistrée pendant cette période n'a fait que renforcer l'importance des subventions accordées aux éleveurs d'agneaux au titre de la Loi sur la laine.

De 1993 à 1997, la baisse de consommation TD -0.1709 Tc 0.3584 9rc'est

la branche produisant des agneaux vivants devrait continuer de s'adapter à l'avenir à un marché intérieur privé des subventions au titre de la Loi sur la laine.³²

10. Les États-Unis ont fait valoir que même si la définition de la branche de production nationale s'entendait seulement des conditionneurs, des conditionneurs/dépeceurs et des dépeceurs, l'enquête aurait conduit à une détermination de la nécessité d'une mesure de sauvegarde pour prévenir une "menace de dommage grave" et faciliter l'ajustement. Quels éléments spécifiques du rapport de l'ITC vous amènent à penser que cette déclaration est infondée?

Réponse 10

Outre les importations, l'article 4.2 a) de l'Accord sur les sauvegardes énumère les facteurs suivants comme étant les facteurs que les autorités chargées de l'enquête doivent prendre en compte pour déterminer si l'accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave à une branche de production nationale: variations du niveau des ventes, production, productivité, utilisation de la capacité, profits et pertes et emploi.

L'ITC a constaté que la production des conditionneurs a fluctué pendant la période visée par l'enquête, alors que celle des dépeceurs a eu tendance à augmenter.³³ Plus précisément, en 1997, la production des conditionneurs avait augmenté de 11,5 pour cent par rapport à 1995.³⁴ La production de viande d'agneau a diminué de 2 pour cent dans la période intermédiaire de 1998.³⁵ Par conséquent, en année complète, la production en 1998 était encore nettement plus élevée qu'en 1995.

En ce qui concerne la capacité, l'ITC a constaté dans son rapport que les principales entreprises de conditionnement des États-Unis ont augmenté leur capacité entre 1995 et la période intermédiaire de 1998.³⁶ En particulier, la capacité a augmenté de 15 pour cent entre 1995 et 1997 puis de 14 pour cent dans la période intermédiaire de 1998, après avoir diminué entre 1993 et 1995. Cette expansion donne à penser que les entreprises en question sont rentables. Cela ne concorde pas avec l'affirmation selon laquelle la branche de production est menacée d'un dommage grave.

Étant donné qu'en 1998 la production était encore beaucoup plus élevée qu'en 1995, la diminution de l'utilisation de la capacité dans le secteur du conditionnement qui a été observée par l'ITC³⁷ doit être due uniquement à l'accroissement de la capacité. Elle s'est probablement produite dans les plus grandes entreprises qui cherchaient à accroître leur part du marché de l'abattage des agneaux, qui était en recul.

En ce qui concerne la rentabilité, l'ITC a déclaré que le chiffre d'affaires net et les revenus d'exploitation des conditionneurs et des dépeceurs avaient sensiblement diminué.³⁸ Aucune donnée sur la situation financière des conditionneurs, des conditionneurs/dépeceurs et de l'unique dépeceur n'est divulguée par les États-Unis. Il semble clair cependant qu'étant donné l'augmentation de la capacité des entreprises de conditionnement aux États-Unis, la baisse des revenus d'exploitation ne pouvait pas être causée par les importations, mais devait être due plutôt aux actions des entreprises elles-mêmes, qui ont augmenté leur capacité.

³² Rapport de l'ITC, I-32.

³³ Rapport de l'ITC, I-18, note de bas de page 78.

³⁴ Rapport de l'ITC, II-22, tableau 8.

³⁵ Rapport de l'ITC, II-21.

³⁶ Rapport de l'ITC, II-22, tableau 8.

³⁷ Rapport de l'ITC, I-20.

³⁸ Rapport de l'ITC, I-19.

WT/DS177/R
WT/DS178/R

Réponse 12

Pour évaluer le caractère soudain et brusque de l'accroissement des importations, il est intéressant d'examiner le taux d'accroissement des importations au cours d'une année donnée par rapport à l'année précédente. Il ressort du tableau

dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations". Selon la jurisprudence constante de l'OMC, il faut donner à ces dispositions leur sens ordinaire compte tenu de leur contexte.⁴⁹ Lorsqu'il s'agit d'évaluer si un "dommage grave" a été causé ou menaçait d'être causé par l'accroissement des importations, on ne peut pas, si le dommage a été causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations, l'imputer à l'accroissement des importations. En d'autres termes, une mesure de sauvegarde ne peut être appliquée que lorsque l'accroissement des importations en lui

instruction complète des faits peut être considérée comme une mesure qui permettrait d'atteindre les objectifs visés qui sont de prévenir un dommage grave et de faciliter l'ajustement. Dans ces conditions, imposer une mesure plus restrictive que celle que prévoit une telle recommandation, ce ne serait pas n'appliquer la mesure "que dans la mesure nécessaire" au sens de l'article 5:1.

L'Organe d'appel a considéré que c'était aux Membres qui invoquent une incompatibilité avec les obligations découlant des Accords de l'OMC de fournir des éléments de preuve et des arguments suffisants pour que l'on puisse établir une présomption d'incompatibilité.⁵⁰ Une fois cette présomption

Réponse 17

La Nouvelle-Zélande estime que la durée initiale de la mesure est sans objet pour évaluer le caractère restrictif pour le commerce des mesures recommandées par l'ITC et imposées par les États-Unis. En vertu de l'Accord sur les sauvegardes et de la législation des États-Unis, une mesure de sauvegarde peut être appliquée pour une durée maximale de huit ans. Par conséquent, le fait qu'une mesure est imposée initialement pour trois ou quatre ans ne peut pas permettre de se faire une idée exacte de son caractère restrictif pour le commerce. Trois degrés de restriction doivent être évalués pour comparer la mesure recommandée par l'ITC et la mesure effectivement adoptée par les États-Unis: le niveau du contingent, les droits applicables dans le cadre du contingent et les droits hors contingent. Les deux mesures fixent le contingent à un niveau à peu près équivalent.

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

Réponse 19

L'article XXIV:8 n'englobe pas les mesures de sauvegarde parmi les exceptions expresses, énumérées à l'article XXIV, à la règle qui veut que toutes les réglementations commerciales restrictives soient éliminées des zones de libre-échange. L'article 2:2 prévoit que des mesures de sauvegarde doivent être appliquées à un produit importé quelle qu'en soit la provenance. La note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce donne la primauté, en cas de conflit entre les dispositions du GATT de 1994 et un accord de l'OMC comme l'Accord sur les sauvegardes, aux dispositions du second. En revanche, la dernière phrase de la note de bas de page 1 de l'Accord sur les sauvegardes précise que cet accord ne préjuge pas l'interprétation du rapport entre l'article XIX et le paragraphe 8 de l'article XXIV du GATT de 1994.

La Nouvelle-Zélande estime que, conformément aux constatations de l'Organe d'appel à propos de l'affaire *Argentine – Chaussures*, il doit y avoir un parallèle entre la détermination de l'existence d'un dommage dans une enquête en matière de sauvegardes et l'application de la mesure corrective pertinente.⁵⁷ De l'avis de la Nouvelle-Zélande, rien dans l'Accord sur les sauvegardes ni dans le GATT de 1994 n'était l'allégation des États-Unis selon laquelle il y a lieu de faire une distinction entre l'affaire *Argentine – Chaussures* et la présente affaire pour la simple raison que la quantité des importations en jeu est différente. Les conclusions de l'Organe d'appel sont fondées sur le principe juridique et non sur la quantité des importations en jeu.

En outre, l'objectif, tant de l'Accord sur les sauvegardes que de l'article XIX du GATT de 1994, est de prévoir une mesure corrective temporaire pour faire face aux importations en tant que "mesure d'urgence" dans certaines circonstances rigoureusement définies. Suivant cette définition, la Nouvelle-Zélande estime que l'imposition de mesures de sauvegarde ne devrait être autorisée que pour introduire une mesure corrective temporaire face aux importations *dont il est constaté qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave*. En conséquence, les importations en provenance des pays qui appartiennent à une zone de libre-échange qui ne sont pas visées par une mesure corrective en matière de sauvegardes ne devaient pas non plus être visées par l'enquête en matière de sauvegardes destinée à établir l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité.

C'est exactement ce que font l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre de l'Accord de rapprochement économique australo-néo-zélandais: elles excluent de toute la procédure en matière de sauvegardes, y compris les déterminations relatives à l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité, les importations de leurs cosignataires. Il n'y a pas de règle prévoyant l'établissement d'une détermination séparée concernant l'existence d'un lien de causalité ou d'une "contribution importante". Toutes les importations de cette catégorie sont exclues tout naturellement de l'ensemble de la procédure en matière de sauvegardes. En revanche, dans le cadre de l'ALENA, les États-Unis englobent les importations en provenance des États membres de l'Accord de libre-échange dans la détermination relative à l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité. Ces importations sont ensuite exclues de la mesure de sauvegarde éventuelle imposée à moins qu'un critère de causalité distinct ne permette d'établir qu'elles ont représenté, à titre individuel, une "part substantielle" des importations totales qui ont "contribué dans des proportions importantes" au dommage dont il a été constaté qu'il avait été causé par l'ensemble des importations.

Rien dans l'article XXIV du GATT ne justifie l'approche des États-Unis. Cette approche n'est pas non plus étayée par des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes ou de l'article XIX du GATT. La Nouvelle-Zélande estime que ces dispositions, prises globalement, établissent un régime de sauvegarde définitif dans le cadre de l'OMC. L'approche relative à une "contribution importante" n'est étayée par aucune de ces dispositions et n'est donc pas compatible avec ce régime.

⁵⁷ Paragraphe 113.