

4. Avant la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties, les parties au différend feront remettre au Groupe spécial des communications écrites dans lesquelles elles présenteront les faits de la cause et leurs arguments respectifs. Les tierces parties pourront faire remettre au Groupe spécial des communications écrites après la présentation des premières communications écrites des parties.

5. Dans les sept jours suivant la date de dépôt d'une communication, chacune des parties et des tierces parties sera invitée à remettre au Groupe spécial un résumé analytique de sa communication. Ces résumés analytiques serviront exclusivement à aider le Groupe spécial à rédiger avec concision la section de son rapport aux Membres consacrée aux éléments factuels et aux arguments. Ils ne serviront en aucune façon à remplacer les communications des parties dans l'examen de l'affaire par le Groupe spécial. Le résumé analytique à fournir par chaque partie ne devrait pas dépasser 15 pages et résumera le contenu des communications écrites. Pour ce qui est de résumés analytiques à fournir par les États-Unis, ils pourront comporter 15 pages supplémentaires afin de traiter des questions soulevées dans les communications d'une ou de plusieurs des autres parties qui sont spécifiques à ces parties et qui ne sont pas communes aux autres parties. Le résumé à fournir par chaque tierce partie résumera ses communications écrites, selon qu'ils conviendra, et ne devrait pas dépasser 5 pages.

6. À sa première réunion de fond avec les parties, le Groupe spécial demandera aux parties plaignantes de présenter leurs dossiers, puis, pendant la même séance, les États-Unis seront invités à exposer leurs vues. Les parties se verront ensuite ménager la possibilité de faire des déclarations finales. Les parties plaignantes présenteront leurs déclarations les premières.

7. Toutes les tierces parties qui auront informé l'Organe de règlement des différends de leur intérêt dans l'affaire seront invitées par écrit à présenter leurs vues au cours d'une séance de la première réunion de fond du Groupe spécial réservée à cette fin. Toutes ces tierces parties pourront être présentes pendant toute cette séance.

8. Les réfutations formelles seront présentées lors d'une deuxième réunion de fond du Groupe spécial. Les États-Unis auront le droit de prendre la parole avant les parties plaignantes. Les parties présenteront des réfutations écrites et des résumés analytiques au Groupe spécial avant cette réunion.

9. Le Groupe spécial pourra à tout moment poser des questions aux parties et aux tierces parties, et leur demander de donner des explications, soit lors d'une réunion, soit par écrit. Les réponses aux questions seront communiquées par écrit au plus tard à la date ou aux dates fixées par le Groupe spécial. Les réponses aux questions posées après la première réunion seront communiquées par écrit, à une date que déterminera le Groupe spécial.

10. Une partie présentera une demande de décision préliminaire au plus tard au moment où elle présentera sa première communication au Groupe spécial. Si les parties plaignantes demandent une telle décision, les États-Unis présenteront leur réponse à la demande dans leur première communication. Si les États-Unis demandent une telle décision, les parties plaignantes présenteront leurs réponses à la demande avant la première réunion de fond du Groupe spécial, à un moment qui sera

déterminé par le Groupe spécial compte tenu de cette demande. Des exceptions à cette procédure seront autorisées sur exposé de raisons valables.

11. Les parties présenteront tous les éléments de preuve factuels au Groupe spécial au plus tard pendant la première réunion de fond, sauf en ce qui concerne les éléments de preuve nécessaires aux fins des communications présentées à titre de réfutation ou des réponses aux questions, ou encore sur exposé de raisons valables. Dans tous les cas, l'autre partie ou les autres parties se verront accorder un délai pour faire des observations, selon qu'il conviendra.

12. Les parties au différend ont le droit de déterminer la composition de leurs propres délégations. Les parties seront responsables de tous les membres de leur délégation et veilleront à ce que tous les membres de la délégation se conforment aux règles du Mémoire d'accord et aux procédures de travail du Groupe spécial, particulièrement en ce qui concerne la confidentialité des travaux.

13. Les parties au différend, ainsi que toute tierce partie invitée à exposer ses vues, mettront à la disposition du Groupe spécial et des parties au différend une version écrite de leurs déclarations orales, de préférence à la fin de la réunion, et en tout état de cause pas plus tard que le lendemain de la réunion. Les parties et les tierces parties sont encouragées à fournir au Groupe spécial et aux autres participants à la réunion une version écrite provisoire de leurs déclarations orales au moment où la déclaration orale est présentée.

14. Afin de garantir une totale transparence, les parties seront présentes lors des exposés, réfutations et déclarations. De plus, les communications écrites de chaque partie, y compris les réponses aux questions posées par le Groupe spécial, seront mises à la disposition de l'autre partie ou des autres parties.

15. Pour faciliter la tenue du dossier du différend et pour assurer la plus grande clarté possible des communications, en particulier des références aux pièces présentées par les parties, celles-ci numérotent leurs pièces par ordre chronologique tout au long du différend. Par exemple, les pièces présentées par les États-Unis pourraient être numérotées pièce n° 1 des États-Unis, pièce n° 2 des États-Unis et ainsi de suite. Si la dernière pièce se rapportant à la première communication était numérotée pièce n° 5 des États-Unis, la première pièce relative à la communication suivante serait donc numérotée pièce n° 6 des États-Unis.

16. Après la remise du rapport intérimaire, les parties auront une semaine pour demander par écrit le réexamen d'aspects précis du rapport intérimaire, à moins que le Groupe spécial n'en décide autrement à la deuxième réunion de fond avec les parties, et/ou pour demander la tenue d'une nouvelle réunion avec le Groupe spécial. Le droit de demander la tenue d'une telle réunion doit être exercé à ce moment au plus tard. Après la réception de toutes demandes écrites de réexamen, si aucune nouvelle réunion avec le Groupe spécial n'est demandée, les parties auront la possibilité, dans un délai de deux semaines, de présenter des observations écrites sur les demandes écrites de réexamen de l'autre partie. Ces observations viseront uniquement à répondre à la demande écrite de réexamen de l'autre partie ou des autres parties.

17. Les procédures suivantes s'appliqueront pour la signification des documents:

a) Chaque partie signifiera ses communications directement à l'autre partie. De plus, chaque partie signifiera sa première communication écrite aux tierces parties. Chaque tierce partie signifiera ses communications aux parties et aux autres tierces parties. Les parties et les tierces parties confirmeront, au moment de la présentation d'une communication au Groupe spécial, que des copies ont été signifiées ainsi qu'il est prescrit.

b) Les parties et les tierces parties feront parvenir leurs communications écrites au Greffier pour le règlement des différends avant 17h.30 aux dates limites fixées par le Groupe spécial et avant 17 heures si la date limite tombe un vendredi. S'il est impossible, en raison de circonstances exceptionnelles, de remettre des communications au Greffier aux moments prescrits, les parties devraient convenir d'autres dispositions avec la secrétaire du Groupe spécial, Mme Dariel De Sousa. Les parties et les tierces parties remettront au Groupe spécial dix copies papier de leurs communications écrites. Toutes ces copies devront être déposées auprès du Greffier pour le règlement des différends, M. Ferdinand Ferranco (bureau 3154).

c) Dix copies de toutes les communications (orales et écrites), des pièces et autres documents se rapportant au présent différend devront être remises au Groupe spécial par l'intermédiaire du Secrétariat de l'OMC lorsque les originaux seront déposés auprès du Secrétariat.

d) Au moment où elle remettront les copies papier de leurs communications, les parties et les tierces parties fourniront également au Groupe spécial une copie électronique des communications sur une disquette ou en tant que pièce jointe d'un courriel, dans un format compatible avec les logiciels du Secrétariat (envoi par courriel au Greffier pour le règlement des différends à l'adresse DSregistry@wto.org avec copie à la secrétaire du Groupe spécial, Dariel De Sousa, à l'adresse dariel.desousa@wto.org)."

VII. ARGUMENT DES PARTIES

7.1 Les sections suivantes résument les arguments présentés par les Communautés européennes, le Japon, la Corée, la Chine, la Suisse, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Brésil et les États-Unis. Ces parties ont toutes présenté leurs arguments de différentes façons. Afin d'éviter la répétition et de faciliter le travail du Groupe spécial, les plaignants, aux première et deuxième réunions de fond, se sont partagé l'exposé oral des différends aspects de la cause en l'espèce. Par conséquent, certains arguments sont attribués aux plaignants en général, tandis que le détail des arguments propres à chacun d'eux est exposé dans leurs communications et leurs réponses aux questions. En outre, l'énumération des plaignants auxquels d'autres arguments sont attribués n'est pas forcément exhaustive.

A. SITUATION DE L'INDUSTRIE SIDÉRURGIQUE DES ÉTATS-UNIS

1. Évaluation par les plaignants de l'industrie sidérurgique nationale des États-Unis

a) Principales caractéristiques de l'industrie sidérurgique des États-Unis

7.2 Le Brésil fait valoir que l'industrie sidérurgique des États-Unis se caractérise par des contradictions et des contrastes au chapitre de la performance et des perspectives. Le Brésil fait observer qu'en l'an 2000, il y avait aux États-Unis 78 producteurs d'acier dotés d'une capacité de production d'acier brut, de même qu'un nombre moins élevé d'entreprises de transformation de l'acier n'ayant aucune capacité de production d'acier brut qui leur soit propre.¹²² Le Japon, la Nouvelle-Zélande et le Brésil font observer que, cette année-là, l'industrie des États-Unis a produit 112 millions de tonnes d'acier brut, soit le volume le plus élevé de l'industrie au cours des dix années précédentes et une hausse de 27 pour cent par rapport à 1991.¹²³ Le Japon et le Brésil font en outre observer qu'un fléchissement de 9 pour cent de la capacité entre 1991 et 1994 a été complètement effacé par la mise en service entre 1994 et 2000 d'une nouvelle capacité de production de plus de 20 millions de tonnes, qui représentait une augmentation de plus de 18 pour cent.¹²⁴ Le Japon et la Nouvelle-Zélande font observer que cette augmentation a fait des États-Unis le troisième pays producteur d'acier en importance au monde.¹²⁵ Le Brésil ajoute que les importations de CPLPAC, incluant les brames, les produits laminés à chaud et à froid et les produits revêtus, secteur dans lequel la capacité de l'industrie américaine avait fait l'objet des investissements les plus considérables, ont atteint un sommet en 1998 puis chuté en 1999 et 2000.¹²⁶

7.3 Le Brésil fait valoir que, malgré tout, la performance de l'industrie sidérurgique des États-Unis a connu un recul, même avec le retrait des importations¹²⁷, laissant apparaître une industrie faible, fragmentée et aux prises avec une importante capacité inefficace et/ou vétuste bien supérieure à la demande. Fait plus important encore, un examen plus attentif des données de l'industrie montre une industrie divisée en deux segments primaires et près de la fin d'un virage majeur au chapitre des techniques de production et de l'emprise sur le marché. La meilleure façon de définir ces deux segments de l'industrie, qui sont le segment intégré et le segment des mini-acières, consiste à le faire en fonction de leurs processus de production et de leurs intrants.¹²⁸ Les plaignants expliquent que les aciéries intégrées – qui étaient au nombre de 13 en l'an 2000 – procèdent à la fusion du minerai de fer dans un haut fourneau chauffé avec du coke pour produire du fer fondu qui est ensuite versé dans un four Martin ou un convertisseur à oxygène. Le métal chaud est transformé en acier lorsque de l'oxygène est soufflé dans le bain métallique. Les mini-acières – qui étaient au nombre de 65 en l'an 2000 – produisent de l'acier fondu en faisant fondre de la ferraille ou des substituts de ferraille (par exemple, du fer de réduction directe, du fer briqueté à chaud et du carbure de fer) dans un four électrique à arc, sautant ainsi l'étape initiale de la fusion.¹²⁹

¹²² Première communication écrite du Brésil, paragraphe 57.

¹²³ Première communication écrite du Japon, paragraphe 54; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.17; première communication écrite du Brésil, paragraphe 57.

¹²⁴ Première communication écrite du Japon, paragraphe 54; première communication écrite du Brésil, paragraphe 57.

¹²⁵ Première communication écrite du Japon, paragraphe 54; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.17, citant le rapport de l'USITC, volume II, OVERVIEW, page 25.

¹²⁶ Première communication écrite du Brésil, paragraphe 57.

¹²⁷ Rapport de l'USITC, volume II, OVERVIEW, page 25 (pièce n° 6 des coplaignants), FLAT, pages 16 à 21 (pièce n° 6 des coplaignants).

¹²⁸ Première communication écrite du Brésil, paragraphes 58 et 59.

¹²⁹ Rapport de l'USITC, volume II, OVERVIEW, pages 7 et 8, 9 et 10 (pièce n° 6 des coplaignants).

b) Historique de l'industrie sidérurgique des États-Unis

7.4 Selon les Communautés européennes, pour bien comprendre la situation actuelle des aciéries intégrées des États-Unis, il faut revenir à la période postérieure à la Seconde Guerre mondiale.¹³⁰

7.5 Les Communautés européennes font observer que l'industrie sidérurgique des États-Unis était l'une des rares industries sidérurgiques de taille restées intactes après la Seconde Guerre mondiale, sinon la seule. Pendant le boom de la construction de l'après-guerre, la demande d'acier a monté en flèche et l'industrie a augmenté sa capacité de production. Au lieu de se tourner vers la technologie des convertisseurs à oxygène, l'industrie sidérurgique des États-Unis s'est contentée de développer ses fours Martin relativement moins efficaces, qui fonctionnaient depuis la fin du XIX^e siècle. Entre le milieu et la fin des années 50, les relations de travail dans le secteur sidérurgique se sont détériorées. Pendant cette période, les syndicats de métallurgistes menaçaient de faire la grève si d'importantes augmentations de salaire n'étaient pas consenties. En 1959, il y a finalement eu une grève de 116 jours pendant laquelle toutes les aciéries des États-Unis ont cessé leurs activités, et qui a donné lieu à des augmentations de salaire plus élevées que l'inflation pendant toutes les années 60.¹³¹

7.6 Les Communautés européennes font observer que les années 60 ont également été caractérisées par la réapparition d'autres pays en tant que grands exportateurs. Des sociétés japonaises et européennes, dotées de la plus récente technologie des convertisseurs à oxygène, ont commencé à exporter vers les États-Unis, profitant de leur technologie de pointe pour offrir de meilleurs prix.¹³²

7.7 Selon les Communautés européennes, la réponse des aciéries intégrées des États-Unis a été immédiate et bien organisée: la protection contre les importations. Menaçant d'imposer des restrictions quantitatives, le gouvernement des États-Unis a négocié des accords d'autolimitation avec les grands exportateurs vers le marché des États-Unis.¹³³ Ces accords ont pris effet en 1969 et sont restés en vigueur jusqu'en 1974.¹³⁴ La Corée fait en outre observer que les États-Unis ont de tout temps protégé leur marché au moyen d'un éventail de mécanismes, dont une multitude d'ordonnances en matière de droits antidumping et de droits compensateurs visant divers produits en acier en provenance de nombreux pays.¹³⁵ Les Communautés européennes font observer qu'une tendance était née. Au lieu d'innover et d'être concurrentielle (ce qui était plus difficile à cause de relations de travail tendues), l'industrie sidérurgique des États-Unis a cherché à se protéger contre les importations.¹³⁶

7.8 La Corée fait valoir qu'en l'an 2000, 138 ordonnances en matière de droits antidumping et de droits compensateurs ou accords de suspension étaient en vigueur à l'encontre de différents produits en acier provenant de différents pays.¹³⁷ Les produits finis en acier visés par des ordonnances en matière de droits antidumping et de droits compensateurs, par des mesures de sauvegarde ou par des

¹³⁰ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 33.

¹³¹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 33.

¹³² Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 34.

¹³³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 35.

¹³⁴ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 35.

¹³⁵ Première communication écrite de la Corée, paragraphe 9.

¹³⁶ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 35.

¹³⁷ Rapport de l'USITC, volume II, tableau OVERVIEW-1, OVERVIEW, pages 3 à 6 (pièce n° 6 des plaignants).

enquêtes en cours aux États-Unis en l'an 2000 représentaient 39 pour cent de toutes les importations de produits finis en acier en provenance de tous les pays.¹³⁸

c) Évolution de l'industrie sidérurgique des États-Unis

7.9 Selon les Communautés européennes, dans les années 70 et 80, les aciéries intégrées pouvaient trouver rassurant le fait de savoir que la technologie confinait les mini-aciéries au segment du marché constitué des produits bas de gamme.¹³⁹ Les premières mini-aciéries ont commencé à fabriquer les types de produits longs les moins perfectionnés (comme les barres d'armature) dans les années 60. Dans les années 70, les mini-aciéries ont diversifié leur production en se tournant vers des produits longs plus perfectionnés (le fil machine et les profilés de charpente) et en sont venues à dominer le marché des produits longs dans les années 90. Les Communautés européennes font observer que l'USITC avait constaté que la part des mini-aciéries dans la production d'acier brut des États-Unis avait augmenté considérablement pendant les années 90.^{140 141}

7.10 Par ailleurs, les Communautés européennes font observer que grâce aux avancées technologiques, les mini-aciéries peuvent maintenant fabriquer des produits laminés à froid, des tôles et des produits revêtus de qualité supérieure, en concurrence directe avec les aciéries intégrées.¹⁴² En 1998, les mini-aciéries nationales avaient une capacité de production totale de 49 millions de tonnes, incluant une capacité de 2 millions de tonnes de produits en acier laminés à froid, une nouvelle capacité de 17 millions de tonnes de produits en acier laminés à chaud et une nouvelle capacité de 4 millions de tonnes de tôles.¹⁴³ Cette capacité est entrée en service juste au moment où le prix de la ferraille (la principale matière première pour les mini-aciéries) chutait de 40 pour cent après la crise financière asiatique.^{144 145}

7.11 Dans le même ordre d'idées, le Brésil fait observer qu'au cours de la dernière décennie, l'industrie des États-Unis a été témoin de fortes augmentations de plus de 50 pour cent du volume d'acier brut produit par les mini-aciéries. Entre-temps, le volume d'acier brut produit par les aciéries intégrées est demeuré relativement constant sur la même période.¹⁴⁶ Le Brésil fait valoir que, selon les données rapportées par l'USITC, les mini-aciéries étaient intervenues pour 47 pour cent de toute la production d'acier brut en l'an 2000, comparativement à 38,4 pour cent en 1991. Les augmentations de la production d'acier brut des États-Unis étaient proportionnelles aux accroissements de la part des mini-aciéries des États-Unis dans cette production. Le Japon et le Brésil se réfèrent aux figures suivantes¹⁴⁷:

¹³⁸ Mémoire-cadre conjoint avant audition des sociétés interrogées, Enquête n° TA-201-73 (11 septembre 2001) ("Mémoire-cadre conjoint des sociétés interrogées"), pièce n° 3 (pièce n° 50 des coplaignants).

¹³⁹ Tornell, "Rational Atrophy: the United States steel industry", page 14, pièce n° 61 des coplaignants.

¹⁴⁰ Rapport de l'USITC, volume II, OVERVIEW, page 26, figure OVERVIEW-9. Les données exactes n'ont pas été communiquées, de sorte que les chiffres utilisés sont des estimations fondées sur le tableau de l'USITC.

¹⁴¹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 37.

¹⁴² Rapport de l'USITC, volume I, page 50.

¹⁴³ Barringer, "Paying the Price for Big Steel", page 252, pièce n° 61 des coplaignants.

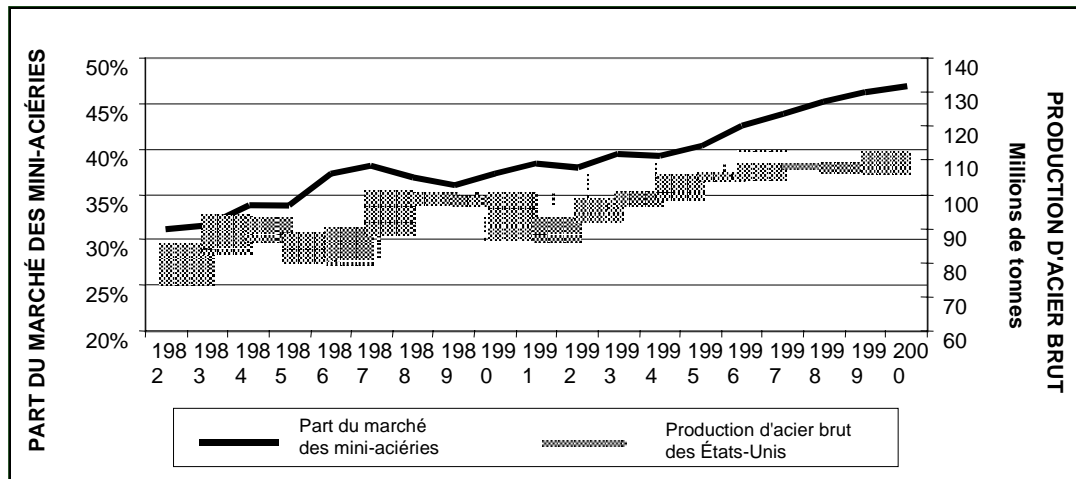
¹⁴⁴ Barringer, "Paying the Price for Big Steel", page 6, pièce n° 61 des coplaignants.

¹⁴⁵ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 38.

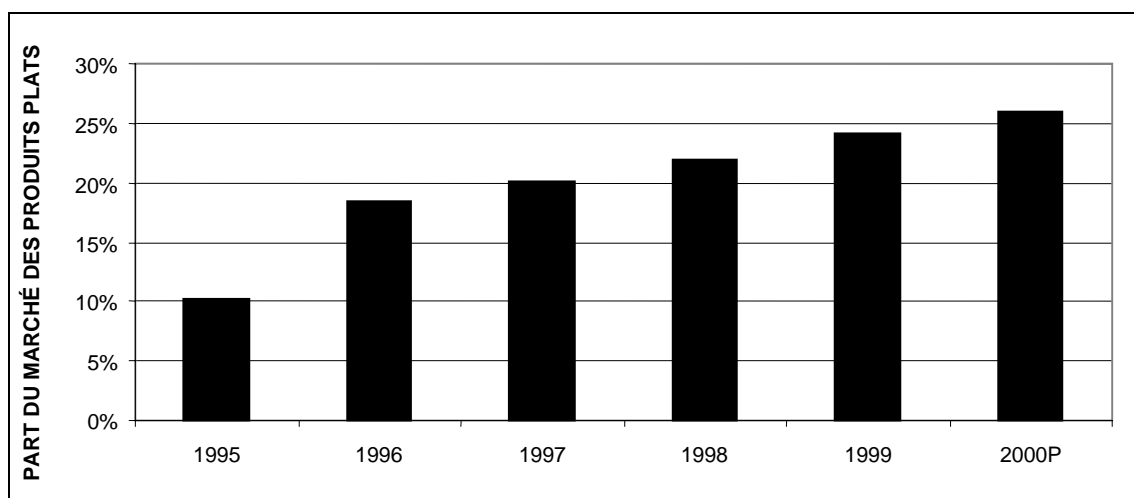
¹⁴⁶ Rapport de l'USITC, volume II, OVERVIEW, page 20 (pièce n° 6 des coplaignants).

¹⁴⁷ Première communication écrite du Japon, paragraphe 59; première communication écrite du Brésil, paragraphe 60.

Graphique 1: Part des mini-aciéries des États-Unis dans la production d'acier brut des États-Unis¹⁴⁸



Graphique 2: Part des mini-aciéries des États-Unis dans la production de produits plats des États-Unis¹⁴⁹



¹⁴⁸ Rapport de l'USITC, volume II, OVERVIEW, pages 25 et 26, figure OVERVIEW-9, citant AISI, "Annual Statistical Report", 2000 (pièce n° 6 des coplaignants). Le graphique de l'USITC indiquait la production entre 1991 et 2000. Des données additionnelles tirées de l'édition de 1990 de l'"Annual Statistical Report" sont présentées dans ce graphique (pièce n° 62 des coplaignants).

¹⁴⁹ Donald F. Barnett, "Double Ought-Naught", exposé présenté au World Steel Dynamics/American Metal Market Steel Survival Strategies XV, 19 au 21 juin 2000, tableau 3, cité dans le mémoire conjoint avant audition des sociétés interrogées: Groupe de produits G01, brames, 11 septembre 2001, page 18, figure 1 (pièce n° 51 des coplaignants).

7.12 Le Japon et le Brésil font observer que, selon l'USITC, cet essor des mini-acières était le résultat de "lourds investissements dans des usines à fours électriques à arc entièrement nouvelles et dans des augmentations de la capacité des usines existantes".¹⁵⁰ Selon le dossier de l'USITC, aucun investissement comparable n'avait été effectué par les aciéries intégrées. Le dossier montre plutôt une industrie intégrée surtout en train de fermer sa capacité de production d'acier brut étant donné des coûts de maintenance et des coûts environnementaux en hausse, et la concurrence exercée par les mini-acières, tout en tirant le plus d'acier possible d'aciéries de moins en moins nombreuses.^{151 152}

7.13 Le Japon et le Brésil font en outre valoir que bien avant l'engagement de la procédure en matière de sauvegardes par les États-Unis, l'expansion constante de la capacité des mini-acières des États-Unis avait donné à ces dernières une mainmise complète sur la production nationale de produits longs. Les produits longs étant effectivement éliminés de leur gamme de produits, les aciéries intégrées se sont tournées vers la seule gamme de produits restante à l'égard de laquelle elles bénéficiaient d'un avantage par rapport aux mini-acières qui leur faisaient concurrence - les CPLPAC. Le Japon et le Brésil font observer que l'avantage conféré par les CPLPAC a toutefois été de courte durée. Vers la fin des années 80, la technologie des fours électriques à arc associée à la production de brames minces par moulage a permis aux mini-acières de pénétrer le dernier pilier du segment des aciéries intégrées.^{153 154}

7.14 Le Japon et le Brésil ajoutent qu'avec l'adoption de la production de brames minces par moulage, les mini-acières des États-Unis allaient bientôt fabriquer des produits plats laminés à chaud. Cette production allait par la suite s'étendre à des produits à plus grande valeur ajoutée, dont les tôles laminées à froid et les tôles revêtues, et ce aux dépens des aciéries intégrées. En fait, la période couverte par l'enquête de l'USITC a mis en évidence la période d'expansion la plus prolifique des mini-acières. À titre d'exemple, le Japon et le Brésil font observer que Nucor a installé la première mini-acière produisant des brames minces capable de fabriquer des produits plats en 1989, avec une capacité initiale d'à peine 1 million de tonnes.¹⁵⁵ D'autres aciéries allaient emboîter le pas, de sorte que la part des mini-acières dans la production de produits plats des États-Unis est passée d'à peine 10 pour cent en 1995 à 26 pour cent en 2000.^{156 157}

¹⁵⁰ Rapport de l'USITC, volume II, OVERVIEW, page 20 (pièce n° 6 des coplaignants).

¹⁵¹ Par exemple, Mémoire conjoint avant audition des sociétés interrogées: Groupe de produits G01, brames en acier, 11 septembre 2001, pages 31 à 41, 60 à 65 et pièces n° 3, 5 et 6 (pièce n° 51 des coplaignants).

¹⁵² Première communication écrite du Japon, paragraphe 60; première communication écrite du Brésil, paragraphe 61.

¹⁵³ Rapport de l'USITC, volume II, OVERVIEW, page 20 (pièce n° 6 des coplaignants).

¹⁵⁴ Première communication écrite du Japon, paragraphe 57; première communication écrite du Brésil, paragraphe 62.

¹⁵⁵ Charles Yost, "Thin-Slab Casting/Flat Rolling: New Technology To Benefit United States Steel Industry", Industry Trade and Technology Review, publication de l'USITC n° 3004 (octobre 1996), page 27 (pièce n° 66 des coplaignants), cité dans le mémoire-cadre conjoint avant audition des sociétés interrogées, 11 septembre 2001, page 57. Ce rapport de l'USITC présentait une analyse détaillée de la production de brames minces par moulage en 1996, qui comprenait le lancement commercial de cette technologie par Nucor en 1990, son adoption par d'autres et les effets sur la concurrence de la technologie des brames minces.

¹⁵⁶ Donald F. Barnett, "Double Ought-Naught", exposé présenté au World Steel Dynamics/American Metal Market Steel Survival Strategies XV, 19 au 21 juin 2000, tableau 3, cité dans le mémoire conjoint avant audition des sociétés interrogées: Groupe de produits G01, brames, 11 septembre 2001, page 18, figure 1 (pièce n° 51 des coplaignants).

¹⁵⁷ Première communication écrite du Japon, paragraphe 58; première communication écrite du Brésil, paragraphe 63.

d) Compétitivité relative des aciéries intégrées et des mini-aciéries

7.15 Selon les Communautés européennes et la Nouvelle-Zélande, le rapport de l'USITC ne fait pas ressortir le fait que les différences au chapitre des intrants et des méthodes de production ont eu une incidence majeure sur la compétitivité des mini-aciéries par rapport aux aciéries intégrées. La Nouvelle-Zélande fait observer qu'en 1998, les mini-aciéries avaient bénéficié d'un avantage au niveau des coûts de 18,4 pour cent par rapport aux entreprises intégrées produisant des tôles en acier. En l'an 2000, cet avantage au niveau des coûts était passé à 21,8 pour cent.¹⁵⁸ Par conséquent, les mini-aciéries ont été en mesure de vendre moins cher que les aciéries intégrées sur le marché et ont augmenté leur part de marché.¹⁵⁹

7.16 Le Japon et le Brésil ajoutent que même si les sociétés interrogées avaient laborieusement rassemblé des informations sur ce changement fondamental et cette expansion de la production des mini-aciéries et en exposaient les raisons dans leurs communications, ces communications avaient été en grande partie ignorées par l'USITC. Le Japon et le Brésil soulignent également que dans un article portant sur la prolifération des mini-aciéries produisant des brames minces publié déjà en 1996, l'USITC signalait des constatations faites par des experts selon lesquelles les aciéries intégrées devraient cesser de produire entre 3 et 6 millions de tonnes à cause des coûts d'exploitation en hausse de ces usines.¹⁶⁰ Le Japon et le Brésil font observer qu'en termes simples, les mini-aciéries ont bénéficié et continuent de bénéficier d'avantages importants au niveau des coûts par rapport aux aciéries intégrées pour une foule de raisons.^{161 162 163}

7.17 Les Communautés européennes et la Nouvelle-Zélande font observer qu'il existe un certain nombre de différences dans les facteurs de production qui permettent aux mini-aciéries de produire de l'acier à moindre coût. Premièrement, le prix de la ferraille est souvent plus bas que celui du minerai de fer et du charbon. En 1998, une diminution du prix intérieur de la ferraille due à un fléchissement des exportations des États-Unis avait entraîné une chute de 40 pour cent des coûts de la ferraille des mini-aciéries.^{164 165}

7.18 Les Communautés européennes et la Nouvelle-Zélande font également valoir que puisque les mini-aciéries sautent l'étape de la fusion du minerai de fer dans un haut fourneau, elles sont moins utilisatrices de main-d'œuvre que les aciéries intégrées. En moyenne, les mini-aciéries utilisent 0,44 heure pour produire 1 tonne d'acier, alors que les aciéries intégrées utilisent 2,86 heures pour

¹⁵⁸ Crandall, page 2 (pièce n° 61 des coplaignants).

¹⁵⁹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 39; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.20.

¹⁶⁰ Charles Yost, "Thin-Slab Casting/Flat Rolling: New Technology To Benefit United States Steel Industry", Industry Trade and Technology Review, publication de l'USITC n° 3004 (octobre 1996), page 31, note 16 (pièce n° 66 des coplaignants).

¹⁶¹ Mémoire conjoint avant audition des sociétés interrogées: Groupe de produits G01, brames en acier, 11 septembre 2001, pages 31 à 41 (pièce n° 51 des coplaignants). De fait, des dirigeants de Nucor Steel, la plus importante petite aciérie productrice de CPLPAC, ont dit dans leur témoignage qu'il était de leur devoir envers les actionnaires d'exploiter cet avantage. Transcription d'audition (dommage), page 1014 (pièce n° 58 des coplaignants).

¹⁶² Mémoire conjoint avant audition des sociétés interrogées: Groupe de produits G01, brames, 11 septembre 2001, pages 31 à 38 (pièce n° 51 des coplaignants).

¹⁶³ Première communication écrite du Japon, paragraphe 62; première communication écrite du Brésil, paragraphe 65.

¹⁶⁴ Barringer et Pierce, Résumé analytique, page 6 (pièce n° 61 des coplaignants).

¹⁶⁵ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 40; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.21.

chaque tonne.¹⁶⁶ La première mini-acierie productrice de brames minces de Nucor qui produisait des produits plats avait une productivité du travail qui était de quatre fois supérieure à celle des aciéries intégrées les plus productives.^{167 168}

7.19 Par ailleurs, la Nouvelle-Zélande fait observer qu'en sautant l'étape de la fusion dans un haut fourneau, les mini-acières consomment également moins d'énergie. Il s'ensuit que la rentabilité des mini-acières est moins touchée par les hausses du prix de l'énergie.¹⁶⁹

7.20 Selon les Communautés européennes et la Nouvelle-Zélande, les mini-acières sont souvent plus petites que les aciéries intégrées, ce qui leur permet de bénéficier d'économies d'échelle. Les convertisseurs à oxygène utilisés par les aciéries intégrées doivent produire annuellement 3 millions de tonnes d'acier pour être rentables, tandis que les mini-acières peuvent être rentables avec une production annuelle inférieure à 1 million de tonnes.¹⁷⁰ Par conséquent, au cours des périodes de contraction de la demande, les mini-acières ont de meilleures chances de demeurer rentables. Leur taille plus modeste leur permet de s'installer plus près de leurs marchés et de leurs sources d'approvisionnement en ferraille, ce qui diminue les frais de transport tant des intrants que des produits.¹⁷¹ En revanche, les aciéries intégrées s'installent habituellement près de leurs sources d'approvisionnement en minerai de fer et en charbon, ou près d'un port en eau profonde.¹⁷²

7.21 La Nouvelle-Zélande fait en outre observer que les mini-acières peuvent être construites à meilleur coût et plus rapidement que les aciéries intégrées. Elles requièrent moins de capitaux que les nouvelles installations intégrées et peuvent être terminées en l'espace d'au plus deux ans.¹⁷³ En fait, la construction d'une aciérie intégrée productrice de produits laminés à chaud coûte entre 4 et 5 milliards de dollars EU, comparativement à un coût de 400 à 500 millions de dollars EU pour une petite aciérie.¹⁷⁴ Il n'est donc pas étonnant qu'aucune nouvelle aciérie intégrée n'ait été construite aux États-Unis depuis la fin des années 70.¹⁷⁵

7.22 Selon la Nouvelle-Zélande, les coûts de la main-d'œuvre ont également eu une incidence sur la compétitivité relative des mini-acières et des aciéries intégrées. Pendant l'après-guerre, les aciéries intégrées ont subi les conséquences de relations de travail difficiles, accompagnées de menaces de grève tous les ans. Pendant de nombreuses années, les salaires ont été négociés entre la United Steelworkers of America et les grandes aciéries intégrées pour l'ensemble de l'industrie. Cette situation se reflète dans la prime ajoutée à la rémunération des métallurgistes, qui était calculée en fonction de la moyenne dans le secteur manufacturier. Entre 1997 et 2001 seulement, la rémunération totale a augmenté de 9 pour cent, passant de 34,78 dollars EU à 37,91 dollars EU l'heure.¹⁷⁶ Par comparaison, la moyenne dans le secteur manufacturier était de 24,30 dollars EU l'heure.¹⁷⁷ Par contre, les mini-acières ont généralement des contrats séparés comportant des salaires moins

¹⁶⁶ Barringer et Pierce, page 256 (pièce n° 61 des coplaignants).

¹⁶⁷ Tornell, page 14 (pièce n° 61 des coplaignants).

¹⁶⁸ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 41; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.22.

¹⁶⁹ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.22.

¹⁷⁰ Tornell, page 14 (pièce n° 61 des coplaignants).

¹⁷¹ Tornell, page 14 (pièce n° 61 des coplaignants).

¹⁷² Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 42; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.23.

¹⁷³ Crandall, page 11 (pièce n° 61 des coplaignants).

¹⁷⁴ Barringer et Pierce, page 255 (pièce n° 61 des coplaignants).

¹⁷⁵ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.24.

¹⁷⁶ Hufbauer et Goodrich, page 1 (pièce n° 61 des coplaignants).

¹⁷⁷ Hufbauer et Goodrich, page 1 (pièce n° 61 des coplaignants).

élevés.^{178 179} Le Japon et le Brésil conviennent que les coûts de la main-d'œuvre et la productivité étaient plus élevés pour les aciéries, les principales mini-aciéries des États-Unis ayant besoin de 0,33 heure-homme seulement pour produire 1 tonne d'acier contre 4,1 heures-homme, voire plus, dans certaines aciéries intégrées. Il a également été constaté que de nombreuses aciéries intégrées des États-Unis faisaient fonctionner de petits hauts fourneaux inefficaces, incapables de réaliser des économies d'échelle dans l'environnement concurrentiel actuel. Les coûts de maintenance et de réparation supportés par les aciéries intégrées sont de très loin supérieurs à ceux des mini-aciéries. Enfin, les mini-aciéries ont bénéficié de coûts d'entrée sur le marché beaucoup plus bas, soit l'équivalent d'à peine 200 dollars EU la tonne annuelle de capacité de production entièrement nouvelle, comparativement à 1 000 dollars EU la tonne annuelle pour les aciéries intégrées selon les propres constatations de l'USITC.^{180 181}

7.23 Selon la Nouvelle-Zélande, les aciéries intégrées doivent également supporter des "charges héritées du passé". Dans le passé, les règles comptables permettaient aux aciéries intégrées d'accorder de généreuses prestations de retraite et de maladie sans avoir à retrancher les coûts futurs des bénéfices actuels. En contrepartie de ces avantages, les syndicats acceptaient de plus petites augmentations de la rémunération horaire. Toutefois, les métallurgistes à la retraite sont peu à peu devenus plus nombreux que les employés. En 2001, il était estimé que les charges héritées du passé variaient entre 30 dollars EU et 65 dollars EU la tonne d'acier produit par les aciéries intégrées et totalisaient entre 1,7 milliard de dollars EU et 3,6 milliards de dollars EU dans l'ensemble de l'industrie.^{182 183}

7.24 Toutefois, le Japon et le Brésil font observer que les aciéries intégrées ne se sont pas toutes résignées à ces lourds handicaps concurrentiels. À l'ouverture de la période couverte par l'enquête menée par l'USITC, certaines aciéries intégrées avaient déjà pris ou étaient en train de prendre de difficiles décisions de restructuration afin de livrer une concurrence plus efficace. Il en est résulté l'adoption de nouveaux modèles de gestion visant à abaisser les coûts de production et/ou à quitter des marchés dominés par de mini-aciéries.¹⁸⁴

7.25 Le Japon et le Brésil postulent également qu'en dernière analyse, pour un certain nombre d'aciéries intégrées, la seule véritable solution à long terme réside dans un regroupement menant à une rationalisation de la capacité. Les dirigeants de l'industrie ont maintes fois fait état de la nécessité d'un tel regroupement au stade des mesures correctives de l'enquête menée par l'USITC. Pourtant, cette approche présente également des difficultés pour l'industrie. Le Brésil rappelle que les lourdes charges héritées du passé, en particulier les prestations pour soins de santé et les prestations d'assurance postérieures à l'emploi, ont un effet dissuasif sur d'éventuelles fusions et acquisitions.

¹⁷⁸ Hall, Christopher, "Steel Phoenix: The Fall and Rise of the United States Steel Industry" (New York, 1997), page 46 (pièce n° 61 des coplaignants).

¹⁷⁹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 43; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.25.

¹⁸⁰ Mémoire conjoint avant audition des sociétés interrogées: Groupe de produits G01, brames, 11 septembre 2001, pages 31 à 38 (pièce n° 51 des coplaignants).

¹⁸¹ Première communication écrite du Japon, paragraphe 63; première communication écrite du Brésil, paragraphe 66.

¹⁸² Hufbauer, Gary Clyde et Goodrich, Ben, "Steel: Big Problems, Better Solutions" (International Economics Policy Briefs No. 01-9, juillet 2001, page 12 (http://www.iie.com/policy_briefs/news01-9.htm) (pièce n° 61 des coplaignants).

¹⁸³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 44; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.26.

¹⁸⁴ Première communication écrite du Japon, paragraphe 64; première communication écrite du Brésil, paragraphe 67.

L'USITC elle-même a relevé les dettes considérables et l'incertitude qui étaient en jeu.¹⁸⁵ Aucune entreprise sensée ne voudrait fusionner avec une aciérie intégrée aux prises avec de telles dettes, ni en faire l'acquisition, si, pour ce faire, il fallait prendre en charge ce passif.¹⁸⁶

e) Incidence de la concurrence entre les mini-aciéries et les aciéries intégrées

7.26 La Nouvelle-Zélande fait valoir que puisque la qualité des produits fabriqués par les mini-aciéries modernes est maintenant semblable à celle des produits fabriqués par les aciéries intégrées, les décisions d'achat sont souvent plus en plus dominées par les prix.¹⁸⁷ Les mini-aciéries sont beaucoup plus en mesure que les aciéries intégrées d'offrir des prix compétitifs et de demeurer rentables et, par conséquent, ont pu augmenter leur part de marché.¹⁸⁸

7.27 La Nouvelle-Zélande fait observer que, dans les faits, les mini-aciéries ont entièrement évincé les aciéries intégrées des marchés pour les produits en acier de qualité inférieure comme les barres d'armature, le fil machine et les poutres en H. Entre 1970 et 1989, la demande d'acier aux États-Unis a chuté de 22 pour cent, mais les mini-aciéries ont fait passer leur part de la production sidérurgique de 15 pour cent en 1970 à 37 pour cent en 1989.¹⁸⁹ La production à grande échelle de produits en acier de qualité supérieure par les mini-aciéries s'est amorcée pendant la période couverte par l'enquête.¹⁹⁰ En 1998, les mini-aciéries nationales avaient une capacité de production totale de 49 millions de tonnes, incluant une capacité de 2 millions de tonnes de produits en acier laminés à froid, une nouvelle capacité de 17 millions de tonnes de produits en acier laminés à chaud et une nouvelle capacité de 4 millions de tonnes de tôles.¹⁹¹ La part des mini-aciéries dans la production nationale d'acier brut a atteint 47,5 pour cent en 2001 et continue d'augmenter.^{192 193}

7.28 Selon le Japon, la Nouvelle-Zélande et le Brésil, au début de la période couverte par l'enquête menée par l'USITC en 1996, l'industrie sidérurgique des États-Unis s'exposait à une confrontation inévitable entre la nouvelle capacité des mini-aciéries et la capacité plus ancienne et moins efficace des aciéries intégrées. Face à la concurrence exercée par des mini-aciéries à faible coût en plein essor, les aciéries intégrées ont conservé leur habitude de longue date de sacrifier la rentabilité à la taille et au tonnage.¹⁹⁴ Il en est résulté une forte augmentation nette de la capacité globale bien supérieure à la capacité du marché d'absorber l'excédent.¹⁹⁵ À cet égard, le Japon et le Brésil se réfèrent au tableau suivant¹⁹⁶:

¹⁸⁵ Rapport de l'USITC, volume II, OVERVIEW, pages 34 et 35 (pièce n° 6 des coplaignants).

¹⁸⁶ Première communication écrite du Japon, paragraphe 67; première communication écrite du Brésil, paragraphe 70.

¹⁸⁷ Rapport de l'USITC, volume II, tableau FLAT-64, page 56.

¹⁸⁸ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.27.

¹⁸⁹ Tornell, page 4 (pièce n° 61 des coplaignants).

¹⁹⁰ Rapport de l'USITC, volume I, page 50 (pièce n° 61 des coplaignants).

¹⁹¹ Barringer et Pierce, page 252 (pièce n° 61 des coplaignants).

¹⁹² Site Web de la Steel Manufacturers Association: <http://www.steelnet.org> (pièce n° 61 des coplaignants).

¹⁹³ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.28.

¹⁹⁴ Mémoire avant audition sur les mesures correctives des sociétés japonaises interrogées; Questions d'ordre général (produits laminés plats), 29 octobre 2001, pages 16 à 19 (citant différents spécialistes de l'industrie sur le phénomène de la capacité) (pièce n° 56 des coplaignants).

¹⁹⁵ Première communication écrite du Japon, paragraphe 68; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.29; première communication écrite du Brésil, paragraphe 71.

¹⁹⁶ Première communication écrite du Japon, paragraphe 68; première communication écrite du Brésil, paragraphe 71.

Tableau 1: Ampleur de la capacité excédentaire

Produit	Variation de la capacité nationale 1996-2000	Variation de la consommation apparente 1996-2000	Capacité additionnelle dépassant l'accroissement de la demande
Brames plates	8 141 789	3 075 527	5 066 262
Tôles plates	3 160 108	-699 713	3 859 821
Produits plats laminés à chaud	9 759 734	6 591 707	3 168 027
Produits plats laminés à froid	5 626 340	3 584 555	2 041 785
Produits plats revêtus	5 549 240	3 229 450	2 319 790

7.29 Le Japon et le Brésil soutiennent que même l'USITC est disposée à reconnaître l'existence d'une "incitation substantielle à maximiser l'utilisation des éléments d'actif servant à fabriquer de l'acier, qui peut influencer sur le comportement du producteur en matière d'établissement des prix".¹⁹⁷ Pourtant, les difficultés inhérentes aux tendances en matière de capacité et de demande dans l'industrie pendant la période couverte par l'enquête n'ont pas surgi immédiatement, en dépit de niveaux d'importation en hausse. La montée en flèche de la consommation aux États-Unis, des prix plus élevés et un taux élevé d'utilisation de la capacité pendant la période allant de 1996 jusqu'à la fin du premier semestre de 1998 ont servi de régulateur à court terme. À mesure que la demande se stabilisait vers la fin de 1998 et en 1999, toutefois, la capacité nationale a continué d'augmenter et les disparités entre les nouvelles mini-acières et les anciennes aciéries intégrées sont devenues de plus en plus apparentes et perturbatrices pour le marché. Le résultat était prévisible. Les sociétés intégrées marginales essayant de conserver une capacité inefficace se sont battues de manière plus agressive et plus désespérée pour leurs ventes, limant les prix pour conserver leur volume et dégager une marge brute d'autofinancement.¹⁹⁸

7.30 De l'avis de la Nouvelle-Zélande, au milieu de l'an 2000, la lutte à long terme pour une part de marché que se livraient les mini-acières et les aciéries intégrées a été temporairement éclipsée par un fléchissement important de la demande d'acier aux États-Unis. Cette situation s'est répercutée sur les deux types de producteurs. Le fléchissement de la demande d'acier reflétait le ralentissement général de l'économie des États-Unis à ce moment-là. Comme l'économie américaine entraînait dans une période de récession en 2001, la production d'importants secteurs utilisateurs d'acier comme les secteurs de l'automobile et des produits métalliques ouvrés a ralenti. Cette évolution négative de la demande a entraîné une baisse de 15 pour cent de la consommation apparente de certains produits plats en acier pendant les six premiers mois de 2001 par rapport à la même période en l'an 2000.¹⁹⁹ Du fait de la diminution de la demande, le prix intérieur des CPLPAC a chuté de 13 pour cent.^{200 201}

7.31 Le Brésil soutient en outre que même si l'USITC constatait encore que les importations, et non une capacité nationale accrue, avaient fait chuter les prix²⁰², les données n'étaient absolument pas cette évaluation. À titre d'exemple, comme le montre le graphique 3 ci-dessous, les données concernant l'établissement des prix par produit pour le plus fort tonnage de tôles, de produits laminés

¹⁹⁷ Rapport de l'USITC, volume I, page 63 (pièce n° 6 des coplaignants).

¹⁹⁸ Première communication écrite du Japon, paragraphe 69; première communication écrite du Brésil, paragraphe 72.

¹⁹⁹ Rapport de l'USITC, volume II, tableau FLAT-51, page 54 et 56.

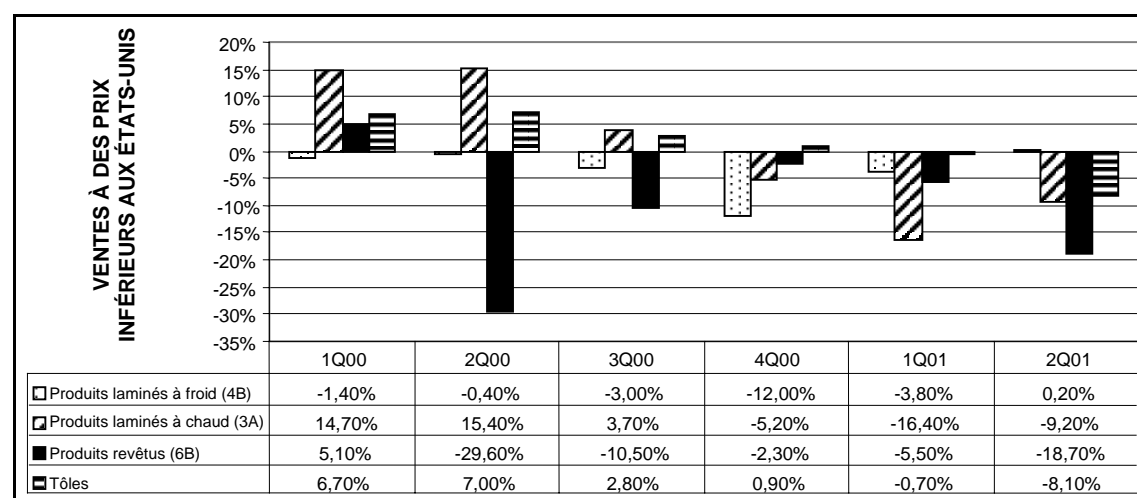
²⁰⁰ Rapport de l'USITC, volume I, page 61.

²⁰¹ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.30.

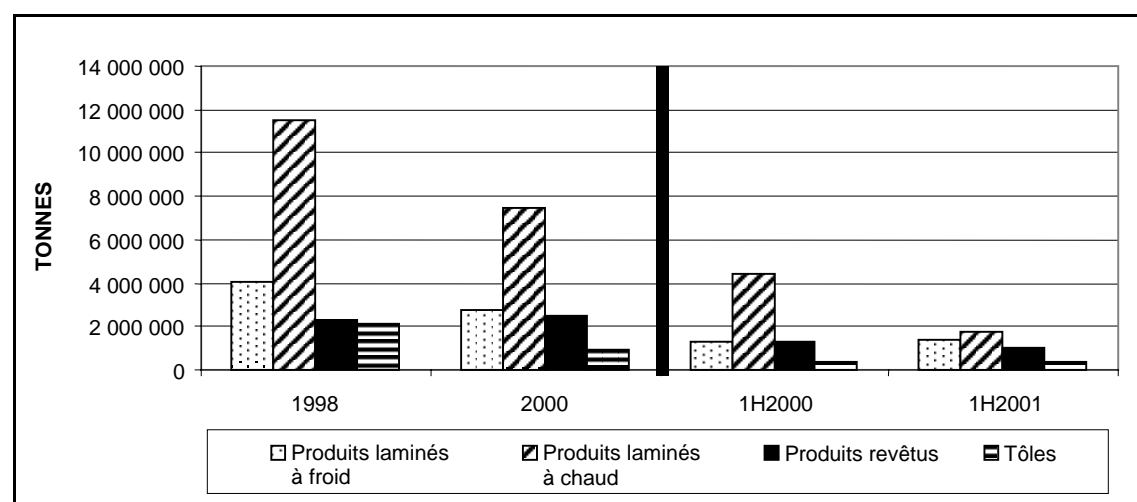
²⁰² Rapport de l'USITC, volume I, pages 63 et 64 (pièce n° 6 des coplaignants).

à chaud, de produits laminés à froid et de produits revêtus indiquent toutes que les produits de l'industrie nationale avaient été vendus moins cher que les importations dans la plupart des cas à la fin de l'an 2000 et pendant les deux premiers trimestres de 2001. Les données de l'USITC montrent en apparence une industrie sensible à des baisses plutôt qu'à des hausses des importations. La vente à des prix inférieurs dans le pays a atteint son apogée lorsque les importations étaient à leur plus bas niveau. Le Brésil fait observer que ce qui est absent de cette équation, c'est la présence de l'énorme surcapacité des États-Unis et son incidence sur le marché.²⁰³

Graphique 3: Ventes à des prix inférieurs par la branche de production des États-Unis²⁰⁴



Graphique 4: Importations de produits plats par les États-Unis²⁰⁵



²⁰³ Première communication écrite du Brésil, paragraphe 74.

²⁰⁴ Rapport de l'USITC, volume II, FLAT, pages 64 à 68, fixation des prix non-ALENA (pièce n° 6 des coplaignants).

²⁰⁵ *Ibid.*, FLAT, pages 9 à 11, 13 (pièce n° 6 des coplaignants) et ANNEXE A.

7.32 La Nouvelle-Zélande fait observer qu'à la fin de l'an 2000, l'effondrement des prix de la branche de production nationale a été aggravé du fait qu'une partie importante des aciéries intégrées a finalement déclaré faillite. Quelque 11 millions de tonnes de capacité de production additionnelle de CPLPAC ont été mises au bénéfice du chapitre 11.²⁰⁶ Libérées du poids de leur dette, ces aciéries se sont engagées plus avant dans la bataille des prix menée contre les mini-aciéries, à la recherche d'une marge brute d'autofinancement. La Nouvelle-Zélande fait une fois de plus observer que, sans aucune diminution de la capacité de production nationale en vue, la vente à des prix inférieurs a augmenté et les prix ont chuté.²⁰⁷

7.33 La Nouvelle-Zélande fait valoir que l'industrie nationale n'allait connaître aucun répit définitif avant la suppression du principal obstacle qui retardait le redressement de l'industrie, à savoir une capacité nationale de production d'acier brut inefficace. En décembre 2001, LTV Steel a finalement cessé toutes ses activités après avoir fonctionné pendant une année complète sous le régime du chapitre 11. La fermeture de la capacité de 8 millions de tonnes de LTV a fait réagir le marché sur-le-champ. En 2002, les prix des produits en acier laminés à froid, par exemple, sont passés de 310 dollars EU la tonne en janvier à 320 dollars EU en février et à 370 dollars EU en mars.^{208 209 210}

f) Conclusions

7.34 Les Communautés européennes et la Nouvelle-Zélande arrivent à la conclusion que la situation de l'industrie sidérurgique des États-Unis reflète le passage de cette industrie à des techniques de production modernes et plus efficaces. Elles font observer qu'en raison des économies réalisées sur les intrants, les coûts de l'énergie, le coût en main-d'œuvre et les frais de transport, les nouvelles mini-aciéries performantes sont en mesure de vendre moins cher que les aciéries intégrées tout en fournissant un produit de qualité égale. L'augmentation de la croissance de la capacité sur le marché américain est peut-être le facteur le plus important qui ressort, et devance de loin l'accroissement des importations. La capacité excédentaire aggrave l'abaissement des prix causé par la concurrence à l'intérieur de la branche de production et le recul de la demande découlant de la récession que les États-Unis ont connue en 2001.²¹¹

7.35 Le Japon et le Brésil arrivent également à la conclusion que la branche de production des États-Unis est en transition. Une partie de l'industrie, soit les mini-aciéries à faible coût, augmente rapidement sa capacité et s'accapare une part du marché. Face à cette concurrence, certaines aciéries intégrées ont réussi à adopter des modèles qui leur permettent de demeurer concurrentielles, notamment de concentrer leurs ressources dans des produits à plus grande valeur ajoutée que les mini-aciéries sont incapables de produire. D'autres aciéries intégrées, toutefois, ont conservé leur capacité et tenté de faire concurrence aux mini-aciéries, souvent en raison des lourdes charges héritées du passé associées à la fermeture d'installations. Cette situation a attisé la concurrence à l'intérieur de la branche de production et exercé une pression à la baisse sur les prix.²¹²

²⁰⁶ Rapport de l'USITC, volume II, OVERVIEW, pages 40 et 41.

²⁰⁷ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.31.

²⁰⁸ Purchasing Magazine, "Transaction Pricing Service", premier trimestre de 2002 (produits en acier laminés à froid) (pièce n° 65 des coplaignants).

²⁰⁹ Jennifer Scott Cimperman, Rivals See Steel Sector Better Off Minus LTV, The Plain Dealer (15 février 2002) (pièce n° 64 des coplaignants).

²¹⁰ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.32.

²¹¹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 75; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 2.36.

²¹² Première communication écrite du Japon, paragraphe 73; première communication écrite du Brésil, paragraphe 77.

2. Évaluation par les États-Unis de leur industrie sidérurgique nationale

7.36 Devant l'évaluation faite par les plaignants de l'industrie sidérurgique des États-Unis, les États-Unis font observer qu'à la fin de 2001, leur industrie sidérurgique était dans une situation critique à cause des niveaux sans précédent d'importations à bas prix depuis 1998.²¹³

7.37 Les États-Unis font observer que, de décembre 1997 à octobre 2001, 25 aciéries aux États-Unis avaient demandé une protection au titre du chapitre 11 de la Loi sur la faillite des États-Unis. Ces entreprises représentaient 30 pour cent de la capacité de fabrication d'acier brut des États-Unis.²¹⁴ Ces faillites ont accéléré les pertes d'emplois dans la branche de production et les effectifs employés dans ce secteur ont atteint leurs plus bas niveaux depuis des décennies.²¹⁵

7.38 Les États-Unis font valoir que même les aciéries qui avaient évité la faillite ont vu leurs bénéfices et d'autres indicateurs de rendement financier chuter à mesure que des importations à bas prix leur faisaient perdre une part de marché. Les coûts unitaires des aciéries intégrées et des mini-aciéries augmentaient à mesure que le volume global de production et l'utilisation des capacités chutaient. Le rendement global de l'industrie nationale se détériorait au point de ne plus permettre à l'industrie de s'acquitter de ses obligations financières existantes ou de faire les investissements requis pour concurrencer les importations.²¹⁶

7.39 Selon les États-Unis, avant la crise asiatique, la branche de production américaine s'était relativement bien tirée d'affaire et avait amorcé un processus permanent de restructuration. Au cours des dix années qui ont précédé 1998, elle avait investi des milliards de dollars dans la modernisation des installations existantes et la construction d'une nouvelle capacité performante, tout en fermant de manière définitive les installations non performantes. Compte tenu de ces investissements, en l'an 2000, plus de 97 pour cent de l'acier produit aux États-Unis était fabriqué au moyen de la méthode de coulée continue, comparativement à 76 pour cent en 1991. La productivité de la main-d'œuvre a augmenté et la population employée dans l'industrie sidérurgique a chuté de 18,5 pour cent entre 1989 et 1999.²¹⁷ Dans l'ensemble, les investissements et les efforts de restructuration faits pendant ces années ont accru la compétitivité des sociétés américaines en améliorant la qualité et la productivité et en abaissant les coûts.^{218 219}

7.40 Les États-Unis font observer que l'ampleur de la crise peut être constatée en examinant le dossier de l'enquête dont la branche de production de CPLPAC a fait l'objet. En 1996 et 1997, la branche de production nationale de CPLPAC avait réalisé des bénéfices d'exploitation raisonnables et fait d'importants investissements en capital sur un marché national en plein essor. Toutefois, les prix intérieurs ont commencé à chuter de façon marquée au début de 1998 et se situaient à des niveaux beaucoup plus bas en 1999 et 2000 que précédemment pendant la période couverte par l'enquête menée par l'USITC. Parallèlement, les taux d'utilisation de la capacité nationale avaient également chuté de manière appréciable. Par conséquent, les bénéfices de la branche de production se sont transformés en pertes d'exploitation annuelles considérables.^{220 221}

²¹³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 16.

²¹⁴ Rapport de l'USITC, OVERVIEW, page 11 et OVERVIEW, page 25.

²¹⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 17.

²¹⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 18.

²¹⁷ Rapport de l'USITC, OVERVIEW, page 29.

²¹⁸ Rapport de l'USITC, OVERVIEW, page 20.

²¹⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 19.

²²⁰ Rapport de l'USITC, pages C-2 à C-7.

²²¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 20.

7.41 Les États-Unis font valoir que le dommage subi par les entreprises nationales était indiscutablement grave. En ce qui concerne la branche de production de CPLPAC, par exemple, l'utilisation des capacités a chuté de 10 points de pourcentage pendant la période couverte par l'enquête²²²; la VUM des expéditions commerciales a reculé de près de 100 dollars EU la tonne courte²²³; les revenus d'exploitation ont chuté de 6,1 pour cent en 1997, d'où une perte d'exploitation de 11,5 pour cent à la fin du premier semestre de 2001²²⁴; et les dépenses en capital ont chuté de 35 pour cent de 1996 à 2000.²²⁵ Des géants du secteur comme Bethlehem Steel Corporation ont déclaré faillite, et LTV Corporation, qui était l'une des plus grandes aciéries aux États-Unis, a été forcée de se retirer des affaires purement et simplement. De même, en ce qui concerne la branche de production nationale de barres laminées à chaud, les ventes commerciales nettes ont diminué de 1,1 million de tonnes courtes pendant la période couverte par l'enquête²²⁶; les valeurs des ventes unitaires moyennes ont diminué de 60 dollars EU la tonne courte²²⁷; les revenus d'exploitation sont passés de 213,4 millions de dollars EU en 1997 à une perte de 89,0 millions de dollars EU pendant le premier semestre de 2001²²⁸; et trois installations fabriquant des barres laminées à chaud ont été complètement fermées. Des exemples similaires pourraient être donnés pour chaque branche de production à l'égard de laquelle l'USITC a fait des déterminations positives.²²⁹

7.42 Les États-Unis soutiennent en outre que le fait le plus extraordinaire au sujet de ces événements est peut-être que ceux-ci se sont produits à un moment où la demande était généralement très forte. L'USITC a constaté, par exemple, que "quel que soit le moyen de mesure utilisé, la période visée par l'enquête a été marquée par une croissance importante de la demande de certains produits laminés plats en acier au carbone aux États-Unis".²³⁰ Dans le même ordre d'idées, "il ressort du dossier que la demande [de barres laminées à chaud] était forte pendant la période examinée, la consommation apparente de barres laminées à chaud aux États-Unis ayant augmenté pendant chaque année complète sauf une pendant cette période".²³¹ Pour donner un autre exemple, l'USITC a constaté que la consommation apparente de barres d'armature aux États-Unis avait augmenté de 48,1 pour cent de 1996 à 2000.²³² Par conséquent, au lieu de subir un dommage sans précédent, les sidérurgistes nationaux auraient généralement dû obtenir un bon rendement pendant la période pertinente.²³³

7.43 Les États-Unis affirment que le fait qu'il n'en a pas été ainsi est clairement imputable aux importations. En ce qui concerne les CPLPAC, par exemple, les importations ont augmenté de 37,5 pour cent de 1996 à 1998, et sont demeurées à des niveaux historiquement élevés en 1999 et 2000²³⁴; la VUM de ces importations était systématiquement inférieure de 60 dollars EU la tonne courte à 110 dollars EU la tonne courte à celle du produit national similaire²³⁵; et les prix des importations ont atteint des niveaux extraordinairement bas après 1998, c'est-à-dire pendant la période

²²² Acier, Enquête n° TA-201-73, publication de l'USITC n° 3479, page 51 (décembre 2001) ("rapport de l'USITC").

²²³ Rapport de l'USITC, page 53.

²²⁴ Rapport de l'USITC, page 53.

²²⁵ Rapport de l'USITC, page 54.

²²⁶ Rapport de l'USITC, page 93.

²²⁷ Rapport de l'USITC, page 93.

²²⁸ Rapport de l'USITC, page 94.

²²⁹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 11.

²³⁰ Rapport de l'USITC, page 56.

²³¹ Rapport de l'USITC, page 95.

²³² Rapport de l'USITC, page 112.

²³³ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 12.

²³⁴ Rapport de l'USITC, page 50.

²³⁵ Rapport de l'USITC, page 61.

précise durant laquelle la branche de production nationale a subi un dommage grave. En général, les années 1998 à 2000 ont été caractérisées par les niveaux d'importation d'acier les plus élevés de tous temps - des importations qui, pour de nombreux produits, étaient vendues à des prix qui étaient littéralement insoutenables et dont il a été démontré qu'ils étaient ruineux pour les entreprises nationales.²³⁶

B. CADRE JURIDIQUE ET ANALYTIQUE

1. Critère d'interprétation

7.44 Les Communautés européennes, la Corée, la Chine, la Suisse et la Norvège rappellent que selon l'Organe d'appel, "en interprétant les conditions préalables régissant l'adoption de telles mesures [de sauvegarde], il faut prendre en considération leur caractère exceptionnel".²³⁷ L'Organe d'appel a précisé qu'il ne pouvait être recouru à des mesures de sauvegarde que "dans une situation d'urgence exceptionnelle".^{238 239}

7.45 Les États-Unis considèrent que l'approche interprétative d'un groupe spécial pour évaluer des allégations par rapport à l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX du GATT de 1994 est la même que dans un différend soulevé par rapport aux autres accords visés. Selon les États-Unis, l'article 3:2 du Mémoire d'accord exige du Groupe spécial qu'il interprète l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX "conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public". Dans ce cadre, la "règle fondamentale d'interprétation des traités" stipule "qu'un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but".²⁴⁰ Comme l'a reconnu l'Organe d'appel, ces critères s'appliquent même si une disposition est qualifiée d'"exception".²⁴¹

"[L]e simple fait de qualifier une disposition conventionnelle d'"exception" ne justifie pas en soi une interprétation "plus stricte" ou "plus étroite" de cette disposition que ne le justifierait l'examen du sens ordinaire du libellé du traité considéré dans le contexte et à la lumière de l'objet et du but de ce dernier ou, autrement dit, en appliquant les règles normales d'interprétation des traités."²⁴²

7.46 Or, selon les États-Unis, les plaignants proposent qu'un critère spécial d'interprétation soit appliqué s'agissant des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, à savoir qu'"en interprétant les conditions préalables régissant l'adoption de telles mesures [de sauvegarde], il faut prendre en considération leur caractère exceptionnel".²⁴³ Selon les États-Unis, dans certains cas, ils considèrent que ce critère impose une interprétation "stricte" ou "étroite" des termes de l'Accord sur les

²³⁶ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 13.

²³⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 81. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Argentine - Chaussures (CE)*, paragraphe 94.

²³⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 82.

²³⁹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 197 et 198; première communication écrite de la Corée, paragraphe 27; première communication écrite de la Chine, paragraphes 148 et 149; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 183 et 184; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 188.

²⁴⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 244.

²⁴¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 44 à 47.

²⁴² Rapport de l'Organe d'appel *CE - Hormones*, paragraphe 104.

²⁴³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 86, citant *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 81.

sauvegardes.²⁴⁴ Pour étayer leur approche interprétative de l'Accord, les plaignants citent la déclaration suivante de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation*:

"[I]l est essentiel de tenir compte du fait qu'une mesure de sauvegarde est une mesure commerciale corrective "loyale". L'application d'une mesure de sauvegarde n'est pas subordonnée à des mesures commerciales "déloyales" comme c'est le cas des mesures antidumping ou compensatoires. Ainsi, les restrictions à l'importation qui sont imposées à des produits de Membres exportateurs quand une mesure de sauvegarde est prise doivent être considérées, comme 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."²⁴⁵

7.47 Les États-Unis estiment que, d'emblée, la lecture que font les plaignants de ce passage impute au rapport *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation* précisément l'approche de l'interprétation des traités que l'Organe d'appel a condamnée dans l'affaire *CE - Hormones* - en fondant la rigueur de l'interprétation d'un accord visé sur le point de savoir s'il s'agit d'une mesure "exceptionnelle". Le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation* ne dit nulle part qu'il contredit l'approche valablement énoncée dans l'affaire *CE - Hormones* et il ne devrait pas être considéré qu'il s'écarte de cette approche. En fait, en utilisant les classifications de l'Organe d'appel, un droit de douane serait un exemple de mesure qui s'applique aux échanges "loyaux", mais il n'y a jamais eu la moindre indication suivant laquelle un droit de douane devrait être considéré comme une mesure "exceptionnelle" imposant une approche interprétative différente s'agissant des dispositions relatives aux droits de douane. Les États-Unis font observer qu'en outre l'interprétation des plaignants repose sur une disposition prise hors contexte. Les plaignants omettent de mentionner qu'après avoir fait les déclarations qu'ils ont citées, l'Organe d'appel a reconnu qu'il y avait des considérations qui s'équilibraient s'agissant de l'interprétation de l'Accord sur les sauvegardes:

"Cependant, une partie de la raison d'être de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes est, sans conteste, de donner à un Membre de l'OMC la possibilité, alors que les échanges sont libéralisés, de recourir à une mesure corrective effective dans une situation d'urgence exceptionnelle qui, de l'avis de ce Membre, rend nécessaire la protection temporaire d'une branche de production nationale.

Il y a, par conséquent, une opposition naturelle entre, d'une part, le fait de définir l'étendue appropriée et légitime du droit d'appliquer des mesures de sauvegarde et, d'autre part, celui de faire en sorte que les mesures de sauvegarde ne soient pas appliquées à l'égard d'"échanges loyaux" au-delà de ce qui est nécessaire pour offrir une protection exceptionnelle et temporaire. ... L'équilibre établi par les Membres de l'OMC pour s'accommoder de cette opposition naturelle en ce qui concerne les mesures de sauvegarde se retrouve dans les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes."²⁴⁶

7.48 Ainsi, selon les États-Unis, l'Organe d'appel a reconnu que le "caractère exceptionnel" de la mesure corrective n'était pas la considération unique, ni même primordiale, dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes. L'objet et le but de l'Accord sont d'offrir une mesure corrective effective à une

²⁴⁴ Première communication écrite du Japon, paragraphe 84; première communication écrite de la Chine, paragraphe 47; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 47.

²⁴⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 81.

²⁴⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphes 82 et 83.

branche de production nationale se trouvant dans la situation décrite dans l'Accord.²⁴⁷ Les États-Unis estiment que dans la mesure où le "caractère exceptionnel" de la mesure corrective est pertinent, le critère de forme et de fond des accords prend déjà en compte toutes les préoccupations. Les États-Unis font observer que, par conséquent, les plaignants ont tort et que le Groupe spécial n'a pas besoin de prendre spécialement en considération le "caractère exceptionnel" d'une mesure de sauvegarde, puisque le texte de l'Accord sur les sauvegardes lui-même couvre ce point.²⁴⁸

7.49 Les Communautés européennes rejettent la déclaration des États-Unis selon laquelle "le Groupe spécial n'a pas besoin de prendre spécialement en considération le "caractère exceptionnel de la mesure de sauvegarde"".²⁴⁹ Cette déclaration contredit directement la déclaration de l'Organe d'appel suivant laquelle: "en interprétant les conditions préalables régissant l'adoption de telles mesures [de sauvegarde], il faut prendre en considération leur caractère exceptionnel."²⁵⁰ Le fait qu'il puisse sembler être imposé aux États-Unis une charge très lourde pour justifier leurs mesures de sauvegarde ne justifie pas une approche indulgente de la part du Groupe spécial. Les États-Unis ont choisi d'appliquer des mesures de sauvegarde générales à un vaste éventail de produits complexes dans des circonstances où les problèmes des branches de production nationales des États-Unis ne semblent nullement dus à un accroissement des importations. Il n'est guère surprenant que la tâche de justifier ces mesures apparaisse excessivement difficile.²⁵¹

7.50 La Corée répond que la position des États-Unis dans le cas d'espèce, y compris les déterminations de l'USITC, repose fondamentalement sur une interprétation erronée de l'objet et du but de l'Accord sur les sauvegardes. Les mesures de sauvegarde sont des mesures exceptionnelles et temporaires qui sont applicables dans des situations d'urgence à des importations faisant l'objet d'un commerce loyal. L'Accord sur les sauvegardes vise expressément à rétablir un contrôle multilatéral sur les sauvegardes. En conséquence, le but de l'Accord sur les sauvegardes est de fournir le cadre dans lequel des mesures de sauvegarde peuvent être appliquées si des circonstances exceptionnelles sont démontrées. La Corée estime que l'Accord n'avait certainement pas pour objet de donner le champ libre aux initiatives protectionnistes. Les dispositions fondamentales de l'Accord sur les sauvegardes contiennent des formules qui mettent en lumière le caractère exceptionnel des mesures de sauvegarde, telles que "que si" (article 2:1) "qu'à la suite" (article 3:1), "n'interviendra pas à moins que" (article 4:2 b)) et "que dans la mesure nécessaire" (article 5:1). Dans l'affaire *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation*, l'Organe d'appel a largement cité l'analyse qu'il avait faite antérieurement dans l'affaire *Argentine - Chaussures (CE)* concernant le "caractère exceptionnel" des mesures de sauvegarde, soulignant qu'"en interprétant les conditions régissant l'adoption de telles mesures, il faut prendre en considération leur caractère exceptionnel".²⁵² C'est seulement après avoir réaffirmé le

²⁴⁷ L'Organe d'appel a reconnu que tel était l'objectif de l'Accord sur les sauvegardes depuis ses tout premiers rapports. Par exemple, dans le rapport *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 94, il a constaté ce qui suit:

L'objet et le but de l'article XIX sont, très simplement, 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 que le 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."

²⁴⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 48 à 52.

²⁴⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 52.

²⁵⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*.

²⁵¹ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 35 à 37.

²⁵² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 81, citant le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussure (CE)*, paragraphe 94.

caractère exceptionnel des mesures de sauvegarde que l'Organe d'appel reconnaît que si, en fait, une telle situation d'urgence existe, l'Accord sur les sauvegardes donne aux Membres la possibilité de recourir à des mesures correctives effectives pour protéger les branches de production nationales. Selon la Corée, la citation sélective de la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation*²⁵³ confirme ainsi que les États-Unis n'ont pas saisi l'"opposition naturelle" qui guide le raisonnement de l'Organe d'appel dans la multitude de constatations dirigées contre les États-Unis dans les enquêtes en matière de sauvegardes. Les États-Unis citent les termes de l'Organe d'appel, "la raison d'être de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes ..." dans l'affaire *États-Unis - Tubes et tuyauterie de canalisation*, alors que la formule exacte de l'Organe d'appel était "une partie de la raison d'être de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes ..." La Corée considère que les États-Unis semblent avoir délibérément omis les mots "une partie de" pour affirmer à tort que l'objet entier et unique de l'Accord sur les sauvegardes est de protéger la branche de production nationale. En réalité, en citant l'Organe d'appel hors contexte, les États-Unis ne tiennent pas compte de l'"opposition naturelle" entre "le fait de définir l'étendue appropriée et légitime du droit d'appliquer des mesures de sauvegarde et ... celui de faire en sorte que les mesures de sauvegarde ne soient pas appliquées à l'égard d'"échanges loyaux" au-delà de ce qui est nécessaire pour offrir une protection exceptionnelle et temporaire".²⁵⁴ Les moyens permettant de définir "l'étendue légitime" des mesures de sauvegarde et les moyens permettant que "les mesures ne soient pas appliquées à l'égard d'"échanges loyaux" au-delà de ce qui est nécessaire"²⁵⁵ sont les mêmes: le respect strict des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, y compris des dispositions qui exigent une constatation concernant le produit similaire, l'accroissement des importations, le dommage grave et le lien de causalité. Il est clair qu'une définition trop large de l'un quelconque des termes de l'Accord sur les sauvegardes conduirait directement à compromettre l'équilibre calculé de l'Accord. La Corée dit que les États-Unis tentent d'interpréter les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes d'une manière compatible avec leur législation. La Corée fait valoir que cela est à l'opposé de l'analyse correcte. Le raisonnement de l'USITC concernant le produit similaire n'a rien à faire avec une telle interprétation de l'objet de l'Accord sur les sauvegardes.²⁵⁶

7.51 Les États-Unis répondent que les plaignants ont avancé des interprétations de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994 qui rendraient effectivement ces accords inapplicables. L'un et l'autre font partie, suivant les États-Unis, de l'équilibre de concessions soigneusement négocié qui a abouti à l'Accord sur l'OMC. Les interprétations avancées par les plaignants bouleverseraient cet équilibre. Elles saperaient la confiance des Membres dans le système de l'OMC fondé sur des règles et pourraient, en conséquence, dissuader les Membres d'assumer de nouveaux engagements ou d'octroyer de nouvelles concessions. Les États-Unis considèrent que le Groupe spécial devrait rejeter la thèse des plaignants qui équivaut à nier l'existence de l'Accord sur les sauvegardes, et à la place interpréter le texte comme le prévoit le Mémoire d'accord, en donnant aux termes leur sens ordinaire, dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de l'Accord.²⁵⁷

7.52 Les États-Unis estiment que depuis l'entrée en vigueur du GATT en 1947, la possibilité de recourir à des mesures de sauvegarde (prévue par l'article XIX) a été considérée comme une composante critique du système commercial international fondé sur des règles. L'une des justifications primordiales de l'inclusion d'une disposition relative aux sauvegardes était la conviction

²⁵³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 83.

²⁵⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 83.

²⁵⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 83.

²⁵⁶ Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphes 1 à 9.

²⁵⁷ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 1 et 2.

que l'existence d'une "soupape de sécurité" faciliterait les concessions commerciales.²⁵⁸ L'historique de la négociation de l'Accord sur les sauvegardes montre que celui-ci ne visait pas à modifier cet objectif. Selon les États-Unis, les négociateurs voulaient plutôt stopper la prolifération des prétendues "mesures de zone grise" et encourager les Membres de l'OMC à appliquer à la place des procédures ouvertes, transparentes et établies lorsqu'ils envisageaient une protection temporaire contre des importations. Les États-Unis font valoir que l'Accord sur les sauvegardes reflète ainsi un compromis soigneusement équilibré – un compromis auquel les parties se sont fiées quand l'OMC a été établie et quand elles en sont devenues Membres. Les États-Unis estiment que l'Accord sur les sauvegardes doit être interprété et appliqué sur la base du sens ordinaire de ses termes, dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de l'Accord, à savoir permettre des mesures de sauvegarde temporaires dans des circonstances appropriées, et encourager le recours à ce mécanisme plutôt qu'aux mesures non transparentes qui avaient proliféré auparavant.²⁵⁹

2. Critère d'examen

7.53 Les Communautés européennes, la Norvège et la Suisse font observer²⁶⁰ que, en vertu de l'Accord sur les sauvegardes, les autorités nationales sont tenues de démontrer, au moment où elles imposent des mesures de sauvegarde, et moyennant une explication motivée et adéquate (c'est-à-dire dans leur rapport ou équivalent), que les conditions juridiques pour l'adoption de ces mesures sont remplies. Elles font observer que les autorités nationales sont tenues d'évaluer tous les faits en leur possession ou qu'elles auraient dû obtenir conformément au régime de l'OMC en matière de sauvegardes.²⁶¹ Il y a un parallélisme entre cette obligation au sens large des autorités nationales et l'examen auquel les groupes spéciaux sont tenus de procéder pour les mesures de sauvegarde. L'Organe d'appel a estimé qu'un groupe spécial qui examinait des mesures de sauvegarde devait vérifier si les autorités nationales "avaient considéré tous les faits pertinents et avaient expliqué de manière adéquate en quoi les faits étayaient les déterminations ayant été formulées".^{262 263}

7.54 En ce qui concerne la méthode d'analyse correcte que le Groupe spécial devrait suivre, le Japon et la Nouvelle-Zélande rappellent que l'Accord sur les sauvegardes est muet quant au critère d'examen approprié. Toutefois, le critère énoncé à l'article 11 du Mémoire d'accord s'applique toujours. L'article 11 dispose qu'"un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions".²⁶⁴

7.55 Les Communautés européennes, le Japon, la Suisse, la Norvège et la Nouvelle-Zélande rappellent que, bien qu'il ne soit pas attendu des groupes spéciaux qu'ils effectuent un examen *de novo* des éléments de preuve ni qu'ils substituent leurs propres conclusions à celles des autorités compétentes, l'Organe d'appel a souligné que les groupes spéciaux ne pouvaient pas simplement *accepter* les conclusions desdites autorités:

²⁵⁸ K. Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization* 99 (1970) (pièce n° 87 des États-Unis).

²⁵⁹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 3 à 9.

²⁶⁰ Les points de droit soulevés dans la présente section sont également traités par les parties dans plusieurs des sections se rapportant à des allégations spécifiques.

²⁶¹ Rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 7.30 et 7.31, 7.54.

²⁶² Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 121.

²⁶³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 109 et 110; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 95 et 96; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 97 et 98.

²⁶⁴ Première communication écrite du Japon, paragraphe 75; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.3.

"[U]n groupe spécial n'est en mesure de se prononcer sur la question de savoir si l'explication donnée par les autorités compétentes pour leur détermination est motivée et adéquate que s'il examine cette explication en profondeur, de manière critique, à la lumière des faits dont il dispose. Les groupes spéciaux doivent donc examiner la question de savoir si l'explication fournie par les autorités compétentes tient pleinement compte de la nature et, notamment, de la complexité des données et si elle tient compte d'autres interprétations plausibles de ces données. En particulier, un groupe spécial doit constater qu'une explication n'est pas motivée ou qu'elle n'est pas adéquate si une autre explication des faits est plausible et que l'explication donnée par les autorités compétentes ne lui semble pas adéquate au vu de cette autre explication."^{265 266}

7.56 Le Japon se dit convaincu que le Groupe spécial procédera à toutes les enquêtes et évaluations appropriées pour s'acquitter de son obligation de procéder à une "évaluation objective des faits" au sens de l'article 11 du Mémoire d'accord. Selon le Japon, ce faisant, le Groupe spécial découvrira de multiples manquements aux obligations énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes et dans le GATT de 1994.²⁶⁷ La Nouvelle-Zélande soutient qu'il incombe au Groupe spécial d'examiner ces données et ce raisonnement ainsi que les explications avancées par l'USITC. Elle estime que cet examen montrera clairement que les États-Unis ont manqué à leurs obligations dans le cadre du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes.²⁶⁸ La Chine déclare qu'elle souscrit pleinement aux arguments exposés par d'autres coplaignants en ce qui concerne les aspects essentiels que les groupes spéciaux sont tenus d'analyser quand ils examinent une mesure de sauvegarde.²⁶⁹

7.57 À la lumière de ce qui précède, les Communautés européennes, la Norvège et la Suisse considèrent que le présent Groupe spécial peut constater que les déterminations des États-Unis qui lui sont soumises sont incompatibles avec l'Accord sur les sauvegardes (et que les mesures des États-Unis sont dépourvues de fondement juridique)²⁷⁰ pour les motifs fondamentaux suivants:

- a) Elles reposent sur une méthode qui n'est pas conforme aux critères énoncés dans l'Accord sur les sauvegardes.
- b) Les faits invoqués pour étayer les conclusions ne satisfont pas, compte tenu de la complexité des données, aux critères de fond de l'Accord sur les sauvegardes; ou bien, les autorités compétentes ne fournissent pas d'explication motivée et adéquate de la façon dont ces faits satisfaisaient à ces critères de fond. Cette dernière insuffisance tient ou bien à ce que le dossier de l'USITC ne fournit pas tous les renseignements nécessaires pour montrer que les conditions pour imposer les mesures de sauvegarde étaient remplies, ou bien à ce que les faits inclus dans le rapport de l'USITC ne justifient tout simplement pas les conclusions tirées par l'USITC.

²⁶⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 106. Cela a été confirmé tout dernièrement dans le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphes 72 à 74.

²⁶⁶ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 111; première communication écrite du Japon, paragraphe 76; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 99; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 97; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.4.

²⁶⁷ Première communication écrite du Japon, paragraphe 77.

²⁶⁸ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.5.

²⁶⁹ Première communication écrite de la Chine, paragraphe 81.

²⁷⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 73.

7.58 Les États-Unis font valoir qu'il n'y a pas d'approche interprétative spéciale applicable aux allégations soulevées dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes. Comme dans tout autre différend, conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord le Groupe spécial doit "procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions ..." Les États-Unis considèrent que le critère d'examen à appliquer dans les affaires de sauvegardes est bien établi. Dans les affaires *Corée – Produits laitiers* et *Argentine – Chaussures (CE)*, les groupes spéciaux ont spécifiquement rejeté l'idée que les groupes spéciaux peuvent procéder à un examen *de novo* de la détermination établie par l'autorité nationale chargée de l'enquête.²⁷¹ Au lieu de cela, le Groupe spécial *Argentine – Chaussures (CE)* a fait valoir ce qui suit²⁷²:

"[N]otre examen se limitera à une évaluation objective, conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord, de la question de savoir si l'autorité nationale a examiné tous les faits pertinents, y compris chaque facteur, énumérés à l'article 4:2 a) de la question de savoir si le rapport publié sur l'enquête donne une indication suffisante de la façon dont les faits étayent la détermination rendue et, en conséquence, de la question de savoir si la détermination rendue est compatible avec les obligations de l'Argentine au titre de l'Accord sur les sauvegardes."²⁷³

7.59 Les États-Unis soutiennent que l'argumentation des plaignants témoigne d'un défaut de compréhension du critère d'examen. En grande partie, leur argumentation présente simplement une autre vue des faits, et elle ne montre pas que les constatations de l'USITC ou la décision des États-Unis d'appliquer une mesure de sauvegarde étaient de quelque manière incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes ou avec l'article XIX. Les États-Unis estiment que cette argumentation cherche à mauvais escient à amener le Groupe spécial à donner sa propre interprétation *de novo* du dossier.²⁷⁴

3. Charge de la preuve

7.60 La Nouvelle-Zélande estime que la règle fondamentale en matière de charge de la preuve est qu'"il appartient à la partie qui affirme un fait, que ce soit le demandeur ou le défendeur, d'en apporter la preuve".²⁷⁵ Ainsi, comme l'a souligné le Groupe spécial *Corée - Produits laitiers*, "il incombe à la partie demanderesse d'établir des éléments *prima facie* à l'appui d'une allégation de violation de l'Accord sur les sauvegardes et il incombe ensuite à la partie défenderesse de réfuter cette argumentation".²⁷⁶ La Nouvelle-Zélande considère par conséquent qu'en adoptant des mesures de sauvegarde visant certains produits plats laminés en acier au carbone, les États-Unis ont manqué à leurs obligations en vertu du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes.²⁷⁷

7.61 Les États-Unis soutiennent qu'ils se sont pleinement acquittés de leurs obligations en vertu de l'Accord sur l'OMC en appliquant les mesures de sauvegarde visant l'acier. Les États-Unis considèrent que conformément à l'Accord sur l'OMC, c'est aux plaignants qu'incombe la charge de démontrer qu'il y a incompatibilité. S'ils ne s'acquittent pas de cette charge pour une mesure de sauvegarde particulière, il ne sera pas permis de constater que la mesure en question est incompatible

²⁷¹ *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.30; *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 8.117.

²⁷² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 44.

²⁷³ Rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 8.124.

²⁷⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 44 à 47.

²⁷⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, page 15.

²⁷⁶ Rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.24.

²⁷⁷ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 4.1 et 4.2.

avec l'Accord sur l'OMC.²⁷⁸ Suivant les États-Unis, aucun des plaignants ne s'est acquitté de la charge qui lui incombait d'établir des éléments *prima facie* à l'appui des allégations figurant dans sa demande de groupe spécial. Ils s'en tiennent chacun, en grande mesure, à des assertions infondées avancées sans éléments de preuve ni justification juridique qui les étayent. Dans l'affaire *États-Unis - Chemises et blouses de laine*, l'Organe d'appel a noté qu'"une partie alléguant qu'il y a une violation d'une disposition de l'Accord sur l'OMC par un autre Membre doit soutenir et prouver son allégation".²⁷⁹ Considérant la même question dans le contexte d'une mesure de sauvegarde, le Groupe spécial *Corée - Produits laitiers* a constaté qu'"[e]n droit, c'est aux Communautés européennes, en tant que partie plaignante, que la charge de la preuve incombe, et cette charge ne se déplace pas pendant les travaux du groupe spécial".²⁸⁰ Le Groupe spécial *Corée - Produits laitiers* a également noté qu'il incombait aux Communautés européennes, en tant que partie plaignante, de montrer *prima facie* qu'il y avait violation de l'Accord sur les sauvegardes.²⁸¹ Ce groupe spécial a conclu encore que, dès lors que les Communautés européennes avaient établi des éléments *prima facie* à l'appui de leur argumentation, il incombait à la Corée (la partie défenderesse dans ce différend) de présenter ses propres éléments de preuve et arguments montrant qu'elle s'était conformée aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes quand elle avait établi sa détermination.²⁸² Le Groupe spécial *Corée - Produits laitiers* a ensuite conclu ceci: "[à] la fin de ce processus, c'est au Groupe spécial qu'il appartient de peser et d'apprécier les éléments de preuve et les arguments présentés par les deux parties afin d'arriver à des conclusions quant au bien-fondé des allégations des Communautés européennes".^{283 284}

7.62 Dans leur réponse, les plaignants déclarent qu'ils ne contestent pas qu'il leur incombe de montrer *prima facie* que les mesures de sauvegarde des États-Unis sont incompatibles avec les critères de l'Accord sur les sauvegardes. Toutefois, selon eux, la véritable question est la suivante: quelles sont les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes et que faut-il montrer pour établir qu'elles n'ont pas été respectées?²⁸⁵ Suivant les Communautés européennes, pour examiner ce que signifie démontrer *prima facie* le bien-fondé d'une argumentation, il est nécessaire de tenir compte du fait que les arguments des plaignants peuvent être répartis en plusieurs catégories impliquant différents types de preuve ou de démonstration: premièrement, il y a des arguments méthodologiques – à savoir que les États-Unis n'ont pas suivi une approche compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et qu'ils ne pouvaient donc pas arriver à des conclusions valables; deuxièmement, un certain nombre de constatations sont erronées; et troisièmement, un certain nombre de constatations ne sont pas étayées par une explication motivée et adéquate.²⁸⁶

7.63 En ce qui concerne la première catégorie, les Communautés européennes rappellent que les plaignants ne contestent pas les méthodes utilisées par l'USITC en soi, mais font simplement observer que les méthodes d'analyse et de raisonnement utilisées par l'USITC pour arriver à ses diverses

²⁷⁸ Rapport du Groupe spécial *États-Unis - Fils de coton*, paragraphe 7.23, "Nous considérons par conséquent que c'est au Pakistan, la partie plaignante, qu'incombe la charge d'établir *prima facie* que la mesure de sauvegarde transitoire en question est contraire à l'article 6."

²⁷⁹ *États-Unis - Chemises et blouses de laine*, paragraphe IV.

²⁸⁰ Rapport du Groupe spécial *Corée - Produits laitiers*, paragraphe 7.24.

²⁸¹ Rapport du Groupe spécial *Corée - Produits laitiers*, paragraphe 7.24. Comme l'a noté l'Organe d'appel, un commencement de preuve "en l'absence de réfutation effective par la partie défenderesse, fait obligation au Groupe spécial, en droit, de statuer en faveur de la partie plaignante fournissant le commencement de preuve". *CE - Hormones*, paragraphe 104.

²⁸² Rapport du Groupe spécial *Corée - Produits laitiers*, paragraphe 7.24.

²⁸³ Rapport du Groupe spécial *Corée - Produits laitiers*, paragraphe 7.24.

²⁸⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 41 à 43.

²⁸⁵ Première déclaration orale "Scope and Standard of Review" des Communautés européennes au nom des plaignants, paragraphe 1.

²⁸⁶ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 29.

constatations et déterminations bien souvent ne sont pas aptes à assurer que les conditions de l'Accord sur les sauvegardes sont remplies. En conséquence, les constatations et déterminations correspondantes sont viciées, ou à tout le moins non étayées par une explication motivée et adéquate. Dans ces cas-là, il n'est pas nécessaire d'examiner quel serait le résultat d'une enquête avec une méthode correcte. Cela exigerait de donner une "interprétation *de novo* du dossier". En ce qui concerne la deuxième catégorie de cas, pour les Communautés européennes il est clair qu'il doit être établi par une démonstration factuelle *prima facie* que la constatation est incorrecte. Cette démonstration peut être fondée sur les éléments de preuve dans le rapport de l'USITC et sur d'autres documents qui font partie du dossier ou de ses suppléments, ou sur les renseignements que l'USITC aurait dû obtenir mais qu'elle n'a pas obtenus.²⁸⁷ La troisième catégorie d'arguments, comme la première, exige simplement une démonstration logique selon laquelle les déterminations ne remplissent pas la condition relative à une explication motivée et adéquate. Selon les Communautés européennes, cela peut inclure le fait d'invoquer une autre explication que l'USITC n'a pas prise en considération ou qu'elle a rejetée à tort. Un autre moyen de démontrer que l'USITC n'a pas fourni une explication motivée et adéquate consiste à faire observer que le rapport ne contient pas les renseignements nécessaires pour étayer les constatations que l'USITC alléguait faire. À cet égard, les Communautés européennes font également observer que les États-Unis ont cherché dans un certain nombre de cas à réfuter les arguments des plaignants en invoquant des renseignements qui n'étaient pas inclus dans le rapport. Les Communautés européennes considèrent que, puisque l'obligation consistait à fournir une explication motivée et adéquate dans le rapport, la présentation par les États-Unis de nouveaux éléments de preuve ne peut pas être acceptée, mais qu'elle sert simplement, en fait, à démontrer que les éléments de preuve ont été omis à tort dans le rapport.²⁸⁸

4. Méthodologies

7.64 Les plaignants font observer que des insuffisances méthodologiques générales sont apparentes dans de nombreuses parties du rapport de l'USITC pour l'ensemble des catégories de produits. Les Communautés européennes, la Norvège et la Suisse déclarent qu'elles se limitent à ces insuffisances méthodologiques, tout en faisant remarquer certaines des erreurs les plus flagrantes dans les déterminations individuelles concernant certains des produits.²⁸⁹

7.65 Les États-Unis font observer que les plaignants n'ont pas démontré que l'une quelconque des méthodes de l'USITC était incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes. Pour arriver à ses déterminations concernant le dommage grave et la menace de dommage grave, l'USITC a appliqué un certain nombre de méthodes éprouvées pour organiser et analyser les renseignements en sa possession. L'analyse par l'USITC de chacun des produits similaires visés par l'enquête a été neutre et impartiale, et elle n'a pas été choisie de manière à parvenir à un résultat particulier. Dans le cadre de ces méthodes, l'USITC a fait des constatations de fait et des déterminations qui étaient conformes à la fois aux prescriptions du droit interne et aux obligations des États-Unis en vertu de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994. Le Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* a reconnu que l'examen de la compatibilité avec les règles de l'OMC des méthodes utilisées pour établir une détermination concernant le dommage grave est différent de l'examen des questions factuelles.²⁹⁰ Dans ce différend, le Groupe spécial a évalué les deux types de questions pour confirmer les

²⁸⁷ Rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 7.30, 7.31 et 7.54.

²⁸⁸ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 30 à 33.

²⁸⁹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 112 et 113; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 98 et 99; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 100.

²⁹⁰ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 7.192.

conclusions de l'USITC concernant l'accroissement des importations. En ce qui concerne les méthodes, le Groupe spécial a procédé à:

"[U]ne évaluation objective ... de la question de savoir si la méthode retenue est impartiale et objective, de telle sorte que son application permet d'expliquer de façon suffisante, motivée et raisonnable la manière dont les faits versés au dossier dont l'[US]ITC disposait étaient la détermination rendue en ce qui concerne l'accroissement des importations."²⁹¹

7.66 Les États-Unis font observer que, significativement, le Groupe spécial s'est demandé si la méthode permettait des résultats compatibles avec les termes de l'Accord sur les sauvegardes, et non pas si elle prescrivait ou produisait invariablement de tels résultats. Le Groupe spécial a confirmé ensuite la pratique de l'USITC consistant à prendre en considération cinq années complètes de données et deux périodes intermédiaires comparables parce que:

"[P]remièrement, l'Accord ne contient aucune règle spécifique concernant la durée de la période visée par l'enquête; deuxièmement, la période retenue par l'[US]ITC lui permet de se concentrer sur les importations récentes; et troisièmement, cette période est suffisamment longue pour *permettre* de tirer des conclusions concernant l'existence d'un accroissement des importations."²⁹²

7.67 Le Groupe spécial a dit ensuite qu'il allait "examiner [l]es constatations [de l'USITC] concernant l'accroissement des importations en termes absolus et relatifs *à la lumière de cette méthode*".²⁹³ Les États-Unis estiment que cette approche signifie qu'une méthode est une étape du processus d'analyse par l'autorité compétente. Une méthode homogène peut aider les autorités compétentes à organiser ou à analyser les faits de la cause et à assurer que les résultats soient neutres et impartiaux. Mais l'application d'une méthode n'est qu'un moyen de se conformer aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes ou du droit interne, et elle n'est pas exigée par l'Accord. Un Membre est donc libre d'utiliser des méthodes dans le cadre de son analyse, ou bien d'essayer de trouver des méthodes qui assureront ladite conformité dans tous les cas.²⁹⁴

7.68 En réponse à l'affirmation des États-Unis suivant laquelle les plaignants n'ont pas démontré que l'une quelconque des méthodes de l'USITC était incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes, la Chine apporte la clarification suivante: au lieu d'alléguer que l'USITC a appliqué une méthode qui est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes, la Chine allègue que, pour arriver à leurs différentes constatations, les autorités des États-Unis ont appliqué des méthodes qui ne pouvaient pas conduire à des déterminations compatibles avec l'Accord sur les sauvegardes ni avec d'autres dispositions de l'Accord sur l'OMC. En conséquence, l'application de ces méthodes a conduit à des déterminations qui étaient nécessairement viciées et qui ne pouvaient pas satisfaire aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.²⁹⁵

7.69 Les États-Unis font observer enfin que les plaignants contestent plusieurs des méthodes employées par l'USITC au motif qu'elles ne sont pas "en conformité avec" les critères de l'Accord sur

²⁹¹ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 7.194.

²⁹² Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 7.201 (pas d'italique dans l'original).

²⁹³ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 7.205 (italique dans l'original).

²⁹⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 53 à 56.

²⁹⁵ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphes 4 et 5.

les sauvegardes ou de l'article XIX du GATT de 1994.²⁹⁶ Les États-Unis considèrent que ce ne sont pas les méthodes, en tant que telles, qui doivent être en conformité avec les obligations dans le cadre de l'OMC. La question pertinente aux fins de l'Accord sur les sauvegardes est celle de savoir si les autorités compétentes ont mené une enquête et fait une détermination conformes aux obligations d'un Membre dans le cadre de l'OMC. Les méthodes sont un outil qui peut servir à l'enquête mais, suivant les États-Unis, les plaignants n'ont fait état d'aucune référence dans l'Accord sur les sauvegardes à des méthodes ni à des obligations qui s'appliquent spécifiquement aux méthodes. À cet égard, de précédents groupes spéciaux et l'Organe d'appel lorsqu'ils ont considéré des mesures de sauvegarde des États-Unis ont systématiquement reconnu que les constatations de l'USITC pouvaient être en conformité avec les obligations dans le cadre de l'Accord même si la méthode, prise isolément, n'incorporait pas tous les critères pertinents.²⁹⁷ Les États-Unis ajoutent que le Groupe spécial devrait écarter l'argumentation des plaignants qui voudrait que certaines pratiques et méthodes de l'USITC soient, en règle générale, incompatibles avec les règles de l'OMC. Les États-Unis font observer que les plaignants n'ont pas contesté ces pratiques – et que d'ailleurs ils ne le pouvaient pas.²⁹⁸

7.70 Les plaignants conviennent avec les États-Unis qu'il n'y a pas de critère d'examen spécial pour les mesures de sauvegarde en ce sens que l'article 11 du Mémoire d'accord s'applique.²⁹⁹ Mais nonobstant cette déclaration, les États-Unis défendent bel et bien un critère d'examen spécial. Ils le font d'abord en se référant indûment à l'expression émotionnelle "*de novo*". Pour les plaignants, il est clair que le Groupe spécial ne devrait pas tenter de mener une enquête *de novo* – c'est-à-dire qu'il ne devrait pas chercher à déterminer si l'application de mesures de sauvegarde dans l'intérêt de l'industrie sidérurgique des États-Unis était justifiée, comme s'il était lui-même l'autorité chargée de l'enquête. Au lieu de cela, le Groupe spécial devrait seulement examiner si les États-Unis ont correctement appliqué l'Accord sur les sauvegardes quand ils ont imposé ces mesures. L'obligation fondamentale qui incombait aux États-Unis en vertu de l'Accord sur les sauvegardes était de mener une enquête appropriée et de justifier et expliquer pleinement ce qu'ils avaient fait. À cet égard, l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes stipule que "les autorités compétentes publieront un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents". L'Organe d'appel a précisé que les autorités nationales ont l'obligation de démontrer, au moment où elles prennent une mesure de sauvegarde, à travers une explication motivée et adéquate, que les conditions juridiques pour l'adoption de la mesure en question sont remplies. L'Organe d'appel a estimé qu'un groupe spécial qui examinait une mesure de sauvegarde devait vérifier si les autorités nationales avaient considéré tous les faits pertinents et avaient fourni une explication motivée et adéquate de la façon dont les faits étayaient les déterminations formulées.³⁰⁰ Il s'agit là d'une obligation fondamentale, et la question de savoir si elle a été respectée ou non doit être déterminée par un groupe spécial en appliquant le critère d'examen énoncé à l'article 11 du Mémoire d'accord – à savoir une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause. Or, les États-Unis emploient abusivement l'expression "*de novo*" quand ils déclarent que des groupes spéciaux ne peuvent pas examiner des déterminations "*de novo*"³⁰¹ et qu'ils ne doivent pas "donner leur propre interprétation *de novo* du dossier".³⁰² C'est à une *enquête de novo* que le Groupe spécial ne devait pas procéder. Mais le Groupe spécial

²⁹⁶ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 112 et 464; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 98 et 99; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 100.

²⁹⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 57.

²⁹⁸ Première déclaration orale des États-Unis, paragraphe 18.

²⁹⁹ Voir, sur ce point, la discussion dans la section VII.B.2 plus haut.

³⁰⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 121.

³⁰¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 44.

³⁰² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 45.

manquerait à son obligation en vertu de l'article 11 du Mémoire d'accord s'il n'examinait pas (*de novo* ou autrement) si les États-Unis s'étaient conformés à l'Accord sur les sauvegardes et, en particulier, si l'autorité compétente avait effectué toutes les analyses nécessaires, si elle avait exposé les "conclusions motivées auxquelles elle [] [était] arrivée [] sur tous les points de fait et de droit pertinents" et si elle avait ainsi fourni une explication motivée et adéquate de la façon dont les faits de l'enquête étayaient ses déterminations. Puisque le Groupe spécial n'est pas censé mener une enquête *de novo*, il peut seulement examiner, sur la base du rapport d'enquête dont il dispose, sur quoi les États-Unis ont enquêté et comment ils sont arrivés à leurs conclusions (ou "déterminations" comme elles sont appelées). C'est-à-dire qu'il doit examiner si l'autorité compétente a posé les bonnes questions et si elle a effectué une analyse appropriée. Selon les plaignants, c'est ce qu'ils entendent quand ils déclarent que le Groupe spécial devrait examiner si les "méthodes" utilisées par les États-Unis étaient correctes.³⁰³

7.71 Les plaignants considèrent aussi qu'en faisant valoir que la méthode utilisée n'importe pas, et qu'il est nécessaire de prouver que la conclusion d'une enquête en matière de sauvegardes est incorrecte, les États-Unis demandent en fait au Groupe spécial d'examiner quel serait le résultat de l'enquête avec une méthode et une analyse correctes. Cela exigerait du Groupe spécial qu'il mène une enquête *de novo*, c'est-à-dire précisément ce que les plaignants conviennent que le Groupe spécial ne devrait pas faire. Tout ce que le Groupe spécial peut faire est d'examiner si l'autorité chargée de l'enquête a examiné tous les faits et a fourni une explication motivée et adéquate de ses déterminations (et si cette explication a un sens). Si le rapport explique qu'une méthode viciée a été appliquée - c'est-à-dire une méthode qui n'assure pas que les conditions de l'Accord sur les sauvegardes sont remplies - alors il ne peut pas y avoir d'explication motivée et adéquate. Une méthode non conforme à l'Accord sur les sauvegardes (par exemple dans le cadre de laquelle certains seulement des facteurs relatifs au dommage seraient considérés) dérogera donc à l'Accord sur les sauvegardes. De même, dès lors qu'une méthode incompatible est appliquée, la mesure en cause sera incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes. Les plaignants estiment que s'il est déterminé qu'une méthode correcte a été appliquée, le Groupe spécial cependant doit encore passer à l'étape suivante - en examinant si les faits étaient véritablement les déterminations établies.³⁰⁴

7.72 Les plaignants estiment, par conséquent, qu'il n'est pas demandé au Groupe spécial d'examiner l'exactitude des données figurant dans le rapport de l'USITC. Les points essentiels soulevés dans la présente procédure sont les suivants: i) le rapport de l'USITC n'est pas complet, c'est-à-dire qu'il ne contient pas tous les renseignements nécessaires pour montrer que les conditions pour imposer les mesures de sauvegarde étaient remplies; et ii) les faits inclus dans le rapport de l'USITC ne justifient pas les conclusions tirées par l'USITC.³⁰⁵

7.73 Les États-Unis rappellent que les plaignants ont contesté dans le présent différend l'application de la législation des États-Unis en matière de sauvegardes à dix produits en acier spécifiques. Il n'a pas été allégué que l'un quelconque des aspects de la législation ou de la pratique des États-Unis en matière de sauvegardes était à première vue incompatible avec les obligations dans le cadre de l'OMC. Comme l'application de la législation des États-Unis en matière de sauvegardes a pris la forme de dix mesures de sauvegarde distinctes, chacune de ces mesures, par conséquent, doit être considérée séparément par le Groupe spécial pour déterminer si chacune a été appliquée en

³⁰³ Première déclaration orale "Scope and Standard of Review" des Communautés européennes au nom des plaignants, paragraphes 3 à 10.

³⁰⁴ Première déclaration orale "Scope and Standard of Review" des Communautés européennes au nom des plaignants, paragraphes 13 à 16.

³⁰⁵ Première déclaration orale "Standard and Scope of Review" des Communautés européennes au nom des plaignants, paragraphe 27.

conformité avec les règles de l'OMC. C'est donc aux plaignants qu'incombe la charge d'établir *prima facie* que chacune de ces dix mesures est incompatible avec les obligations des États-Unis dans le cadre de l'OMC. Il faut pour cela expliquer comment, compte tenu de l'ensemble unique de faits propre à chacun des dix produits, les mesures de sauvegarde des États-Unis étaient en fait incompatibles avec les obligations des États-Unis dans le cadre de l'OMC. Les plaignants ne peuvent pas se contenter de contester les méthodes générales utilisées par l'USITC pour enquêter sur l'incidence de l'accroissement des importations sur chacune des dix branches de production nationales définies. L'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes exige une détermination fondée sur les faits pour chacune des conditions à remplir pour imposer une mesure de sauvegarde. Les méthodes fournissent un cadre pour analyser les faits dans une affaire donnée. Elles ne sauraient se substituer à cette analyse, et elles ne peuvent pas en elles-mêmes garantir le respect des obligations dans le cadre de l'OMC. Ainsi, indépendamment des méthodes générales utilisées, les plaignants doivent démontrer séparément pour chaque mesure en quoi les faits cités par l'USITC concernant le produit et la branche de production en question ne remplissent pas les conditions énoncées à l'article 2:1.³⁰⁶

7.74 En outre, les États-Unis estiment que, dans la mesure où le Groupe spécial juge utile d'examiner les méthodes particulières utilisées par l'USITC dans chacune des dix enquêtes en matière de sauvegardes en cause, la question appropriée consiste à savoir si une méthode permet des résultats compatibles avec les termes de l'Accord sur les sauvegardes. Ce point ressort clairement de l'approche retenue par le Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*³⁰⁷ et il est en contradiction directe avec la position prise par les Communautés européennes suivant laquelle la question critique était de savoir si les méthodes utilisées par l'USITC "assurent que les conditions énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes et dans le GATT sont remplies".³⁰⁸ Ainsi, le Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* a reconnu que, tant qu'une méthode permet une analyse des faits compatible avec les termes de l'Accord sur les sauvegardes, cette méthode est admissible. Indépendamment de la conclusion concernant la méthode, un groupe spécial doit ensuite examiner si le plaignant a démontré que les constatations factuelles résultant de l'application de la méthode étaient incompatibles avec les obligations énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes. Selon l'approche des Communautés européennes, une méthode qui permettait aux autorités compétentes de se conformer aux règles de l'OMC, mais qui pouvait aussi être appliquée d'une manière qui n'était pas en conformité, constituerait un manquement en soi. Ainsi, même si une détermination concernant le dommage était pleinement conforme à l'Accord sur les sauvegardes, elle devrait être rejetée par un groupe spécial tout simplement parce qu'elle reposait sur des méthodes qui, dans un cas hypothétique, pourraient produire un résultat contraire à l'Accord. Alors que les Communautés européennes contestaient les déterminations de l'USITC et les mesures de sauvegarde en résultant, leur argumentation concernant la méthode exigerait donc du Groupe spécial qu'il ne tienne pas compte de ce qu'ont effectivement fait l'USITC et le gouvernement des États-Unis. En outre, le critère des Communautés européennes assujettirait les "méthodes" à un critère plus strict s'agissant de la compatibilité par rapport aux règles de l'OMC que la législation dans le cadre de laquelle ces méthodes sont appliquées. Aux termes du Mémoire d'accord, une législation en tant que telle ne peut être jugée incompatible avec les règles de l'OMC que si elle habilite un Membre à prendre des mesures incompatibles avec ces règles. En revanche, une législation qui accorde à un Membre le pouvoir discrétionnaire soit de se conformer soit de ne pas se conformer aux règles de l'OMC n'est pas en tant que telle incompatible avec les règles de l'OMC.³⁰⁹ Le résultat serait absurde, puisque des

³⁰⁶ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 14 à 16.

³⁰⁷ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 7.194.

³⁰⁸ Première déclaration orale "Scope and Standard of Review" des Communautés européennes au nom des plaignants, paragraphe 12.

³⁰⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Loi de 1916*, paragraphe 88; rapport du Groupe spécial *États-Unis – Article 129 c) 1)*, URAA, paragraphes 6.22 à 6.33.

Membres pourraient contester les méthodes discrétionnaires découlant d'une législation discrétionnaire en tant que telles, alors qu'ils ne pourraient pas contester au même titre la législation en question. Il incombe par conséquent au Groupe spécial d'évaluer séparément chaque ensemble unique de faits propre à chacune des dix mesures de sauvegarde en question. Par exemple, même si le Groupe spécial devait déterminer qu'une méthode utilisée par l'USITC pourrait permettre d'arriver à une conclusion incompatible avec une disposition de l'Accord sur les sauvegardes, il resterait encore au Groupe spécial à établir si chacune des déterminations de l'USITC pour chacun des dix produits qui reposait sur cette méthode était effectivement incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes. Faute de ce strict minimum, il y aurait une injustice fondamentale par rapport aux Membre qui cherchaient à faire valoir leurs droits en vertu de l'article XIX.³¹⁰

7.75 Selon les États-Unis, les plaignants ne traitent que rarement les faits propres à chacune des dix mesures de sauvegarde en cause, et au lieu de cela ils allèguent que diverses méthodes utilisées par l'USITC sont incompatibles avec l'Accord sur les sauvegardes. Un examen des arguments présentés démontre que les plaignants ne se sont pas acquittés de la charge qui leur incombait d'établir que les méthodes appliquées par l'USITC ne permettaient pas une analyse motivée, et encore moins qu'elles aboutissaient effectivement à des déterminations factuelles incompatibles avec l'Accord sur les sauvegardes.³¹¹

7.76 Les plaignants répondent que l'Organe d'appel a confirmé récemment dans son rapport sur l'affaire *États-Unis – Mesures compensatoires sur certains produits en provenance des CE* que des méthodologies – ou méthodes comme il préfère les appeler – pouvaient être considérées en soi ou "en tant que telles" incompatibles avec les obligations dans le cadre de l'OMC.³¹² Toutefois, les plaignants n'ont pas choisi en l'espèce de demander des constatations concernant la législation ou la pratique générale des États-Unis en matière de sauvegardes. Toutes les parties conviennent que le présent différend porte sur dix mesures de sauvegarde imposées par les États-Unis sur divers groupes de produits en acier. Le fait que les plaignants n'attaquent pas les méthodes de l'USITC en soi signifie qu'ils attaquent simplement les méthodes d'analyse effectivement utilisées en l'espèce – et pas nécessairement les méthodes que l'USITC utilise habituellement. Les États-Unis voudraient que le Groupe spécial confirme qu'ils peuvent appliquer toute méthode d'analyse à leur convenance dans une enquête en matière de sauvegardes et qu'il incombe aux plaignants de "démontrer séparément pour chaque mesure en quoi les faits cités par l'USITC concernant le produit et la branche de production en question ne remplissent pas les conditions énoncées à l'article 2:1".³¹³ Cela exigerait du Groupe spécial lui-même qu'il applique l'Accord sur les sauvegardes aux divers faits disséminés dans le rapport de l'USITC pour établir si des mesures de sauvegarde seraient justifiées ou non pour chacun des produits (ou plutôt groupes de produits) qui y ont été assujettis par les États-Unis. En d'autres termes, les États-Unis demandent au Groupe spécial de procéder à un examen *de novo*. Cela n'est pas la tâche du Groupe spécial qui doit au contraire, s'il a été utilisé des méthodes d'analyse qui n'assurent pas que les conditions énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes et dans le GATT sont remplies, déclarer que les mesures de sauvegarde en résultant sont incompatibles avec ces accords. Les plaignants ne souscrivent pas à l'idée que "la question appropriée consiste à savoir si une méthode permet des résultats compatibles avec les termes de l'Accord sur les sauvegardes"³¹⁴, ce qui signifie qu'un groupe spécial doit accepter l'utilisation d'une méthode qui peut – par accident – permettre d'arriver à une constatation identique à celle qui résulterait d'une application correcte de l'Accord sur

³¹⁰ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 17 à 23.

³¹¹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 24.

³¹² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires sur certains produits en provenance des CE*, paragraphes 86 et 162.

³¹³ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 16.

³¹⁴ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 17.

les sauvegardes. Les Membres de l'OMC ne peuvent imposer des mesures de sauvegarde que si toutes les conditions énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes et dans le GATT de 1994 sont remplies et il incombe aux autorités compétentes de mener une enquête appropriée pour s'assurer – et démontrer – que ces conditions sont remplies. Une enquête ne pourra être appropriée que si l'autorité compétente considère les bonnes questions et examine les conditions correctes. Un groupe spécial qui examine une mesure de sauvegarde doit juger si les déterminations sont correctes en examinant l'explication fournie dans le rapport. Si cela révèle que l'autorité compétente a mal compris les conditions d'application des mesures de sauvegarde ou qu'elle n'a pas considéré les bonnes questions, il sera impossible pour le groupe spécial d'être sûr que les conditions sont remplies. C'est ce que signifient les plaignants quand ils disent que la méthode n'assure pas une conclusion correcte. Dans ce cas de figure, selon les plaignants, un groupe spécial doit constater qu'il y a violation. D'ailleurs, le fait même qu'il ne soit pas possible d'être sûr que le résultat est conforme signifie qu'il n'y a pas d'explication motivée et adéquate. La justification que les États-Unis recherchent dans une analogie avec la distinction entre mesures discrétionnaires et impératives – la théorie qui veut qu'une mesure discrétionnaire d'un Membre de l'OMC ne puisse pas être considérée incompatible en soi avec l'Accord sur l'OMC si elle permet aussi d'agir de manière compatible avec les obligations dans le cadre de l'OMC – est malavisée.³¹⁵ Les plaignants ne formulent pas d'allégations en soi visant la législation ou la pratique générale des États-Unis en matière de sauvegardes. Il n'est pas clair en réalité que l'USITC soit tenue d'appliquer les méthodes contestées dans tous les cas. Cependant, les méthodes ont été appliquées en l'occurrence, et par conséquent soit les conclusions tirées sont insuffisantes pour satisfaire aux conditions de l'Accord sur les sauvegardes, soit l'application de ces méthodes signifie qu'il n'y a pas d'explication motivée et adéquate de la façon dont les conditions de l'Accord sur les sauvegardes sont remplies.³¹⁶

5. Devoir d'expliquer – obligations de fond et obligations de forme

7.77 Les États-Unis considèrent que l'article 3:1, troisième phrase, et l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes exigent un rapport sur l'enquête des autorités compétentes, et qu'ils n'imposent pas un "devoir indéfini et illimité" d'expliquer. L'article 3:1, troisième phrase, et l'article 4:2 c) décrivent l'obligation qui incombe aux autorités compétentes de publier un rapport sur l'enquête. Ensemble, ils exigent des autorités compétentes qu'elles présentent "les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents", en même temps qu'"une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés". Ces prescriptions sont centrées sur les autorités compétentes et sur leur enquête. Les autorités compétentes doivent publier leurs constatations et conclusions motivées – et non pas celles auxquelles le Groupe spécial ou l'un des plaignants aurait pu arriver. Les États-Unis font observer que les autorités compétentes doivent démontrer le caractère pertinent des facteurs examinés – et non pas des facteurs que le Groupe spécial ou les plaignants auraient examinés – et que cette analyse doit figurer dans le rapport. Si le rapport, comme c'est le cas pour le rapport de l'USITC, contient des exposés narratifs et des tableaux de données séparés, les uns et les autres doivent être considérés pour évaluer si le rapport est conforme aux obligations.³¹⁷

7.78 Les États-Unis notent que plusieurs des plaignants font valoir que l'omission d'un fait, d'une citation ou d'un argument rend le rapport de l'USITC incompatible avec l'article 3:1 ou l'article 4:2 c).³¹⁸ Or, les articles 3:1 et 4:2 c) n'imposent pas en matière d'enquête ou d'explication un

³¹⁵ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 21.

³¹⁶ Deuxième déclaration orale "Scope and Standard of Review" des Communautés européennes au nom des plaignants, paragraphes 4 à 14.

³¹⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 58 à 62.

³¹⁸ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 256.

devoir de perfection dont aucune autorité compétente ne pourrait s'acquitter. Les États-Unis font valoir que, par exemple, si une erreur ou une omission ne met pas en doute une conclusion particulière, cette conclusion est encore "motivée" et, ainsi, conforme à l'article 3:1. De même, si les autorités compétentes sont muettes sur un point de fait ou de droit particulier qui n'est pas pertinent, elles se seront quand même conformées à l'article 3:1. Les États-Unis notent, à cet égard, que selon l'Organe d'appel l'article 3:1 impose une "explication motivée et adéquate".³¹⁹ L'Organe d'appel est arrivé à une conclusion similaire dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, où il a rappelé sa description de l'analyse correcte du lien de causalité dans l'affaire *États-Unis – Gluten de froment* et déclaré:

"[C]es trois étapes décrivent simplement un processus logique devant permettre de respecter les obligations relatives au lien de causalité qui sont énoncées à l'article 4.2 b). Ces étapes ne sont pas des "critères" juridiques prescrits par le texte de l'*Accord sur les sauvegardes*; il n'est pas non plus impératif que chaque étape fasse l'objet d'une constatation distincte ou d'une conclusion motivée de la part des autorités compétentes."³²⁰

7.79 Les États-Unis font observer que, dans leurs communications sur les allégations juridiques spécifiques, plusieurs des plaignants font valoir que l'USITC n'a pas considéré d'autres explications des faits.³²¹ Ils appellent l'attention sur la déclaration suivante de l'Organe d'appel:

"[E]n particulier, un groupe spécial doit constater qu'une explication n'est pas motivée ou qu'elle n'est pas adéquate si une *autre explication* des faits est plausible et que l'explication donnée par les autorités compétentes ne lui semble pas adéquate au vu de cette autre explication."³²²

Or, suivant les États-Unis, ils ont négligé le fait que cette considération vaut uniquement s'il existe une autre explication qui est "plausible" et que l'explication donnée par les autorités compétentes est inadéquate à la lumière de cette autre explication. C'est aux plaignants, en tant que partie établissant par voie d'affirmation une allégation, qu'incombe la charge de démontrer que leurs autres explications particulières à la fois sont "plausibles" et démontrent que l'explication de l'USITC est inadéquate.^{323 324}

7.80 Les plaignants ne souscrivent pas à la thèse des États-Unis suivant laquelle il ne peut pas être imposé à ces derniers une obligation "indéfinie et illimitée" d'expliquer, ni exigé d'eux qu'ils examinent toutes les "explications plausibles". Les plaignants estiment que les États-Unis ont choisi d'ouvrir une enquête en matière de sauvegardes sur un éventail énorme de produits industriels complexes. La difficulté de l'entreprise dans laquelle ils se sont engagés ne peut pas excuser un manquement à l'Accord sur les sauvegardes. Ils font valoir que pour montrer que les États-Unis n'ont pas considéré toutes les autres explications plausibles, il appartient aux plaignants de prouver que ces autres explications plausibles existent.³²⁵ Les plaignants affirment que c'est ce qu'ils ont fait. Ils soutiennent que si l'USITC n'y a peut-être pas pensé, et qu'elle ne les a pas considérées, cela

³¹⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 216 (pas d'italique dans l'original).

³²⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 178.

³²¹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 256.

³²² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 106.

³²³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, page 19.

³²⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 58 à 62.

³²⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 62.

n'empêche pas de constater que les mesures de sauvegarde des États-Unis sont incompatibles avec leurs obligations dans le cadre de l'OMC.³²⁶

7.81 Les plaignants soutiennent également que les États-Unis étaient tenus de publier un rapport présentant leurs déterminations et leur explication motivée et adéquate. Ils ne peuvent donc pas tenter maintenant d'invoquer des renseignements qui ne se trouvent pas dans le rapport de l'USITC pour justifier leur mesure. Ils font valoir que c'est pourtant ce que les États-Unis cherchent à faire en bien des occasions. Les plaignants font observer que si les États-Unis ont besoin d'invoquer des renseignements qui ne se trouvent pas dans le rapport de l'USITC, cela prouve sûrement que le rapport de l'USITC ne contenait pas une explication motivée et adéquate. Selon eux, le fait que certains de ces renseignements pouvaient être confidentiels n'excusait pas l'absence d'explication motivée et adéquate. Les plaignants notent que l'Organe d'appel a estimé que l'autorité compétente ne se conformait pas aux critères de fond des articles 2:1 et 4:2 a) si elle ne donnait pas une explication motivée et adéquate de ses constatations. L'article 3:1 oblige l'autorité compétente à publier un rapport. L'explication motivée et adéquate doit, par conséquent, être publique. Les plaignants soutiennent qu'il était possible de donner cette explication en indexant les données ou en utilisant un autre mode de présentation non confidentiel, et que les États-Unis ont tort d'alléguer qu'ils n'avaient pas besoin de procéder ainsi.^{327 328}

7.82 Les plaignants font observer en outre que pour l'Organe d'appel il était clair que les autorités compétentes devaient effectivement évaluer tous les faits en leur possession ou qu'elles auraient dû obtenir conformément à l'Accord sur les sauvegardes.³²⁹ En effet, l'Organe d'appel a déclaré que de même que les autorités compétentes "sont elles-mêmes tenues, dans certaines circonstances, d'aller au-delà des arguments des parties intéressées pour établir leurs propres déterminations, nous estimons que les groupes spéciaux n'ont pas à se limiter eux non plus aux arguments présentés par les parties intéressées aux autorités compétentes lorsqu'ils examinent ces déterminations".³³⁰ Les plaignants considèrent que la seule limite est celle des éléments de preuve qui n'existaient pas lorsque les autorités nationales ont pris leur décision.^{331 332}

7.83 Suivant les États-Unis, les plaignants confondent les obligations de fond et les obligations de forme imposées par l'Accord sur les sauvegardes en concluant à mauvais escient qu'un manquement à l'obligation d'expliquer une détermination de manière adéquate est suffisant pour établir *prima facie* une incompatibilité par rapport à une obligation de fond. Par exemple, en réponse à une question posée par les États-Unis, plusieurs plaignants soutiennent que le fait de ne pas expliquer de manière adéquate une détermination concernant le produit similaire établirait *prima facie* qu'il y a une incompatibilité avec l'article 2:1.³³³ Cet argument repose sur une interprétation fondamentalement erronée de la charge qui est imposée aux plaignants en vertu du Mémorandum d'accord. L'article 2:1 est une disposition de fond. Il énonce les conditions de fond qui doivent être remplies avant l'imposition d'une mesure de sauvegarde: importations en quantités tellement accrues et à des

³²⁶ Première déclaration orale "Scope and Standard of Review" des Communautés européennes au nom des plaignants, paragraphes 17 et 18.

³²⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 1325.

³²⁸ Première déclaration orale "Scope and Standard of Review" des Communautés européennes au nom des plaignants, paragraphes 20 à 22.

³²⁹ Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 7.30, 7.31 et 7.54.

³³⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 114.

³³¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphe 77.

³³² Première déclaration orale "Scope and Standard of Review" des Communautés européennes au nom des plaignants, paragraphes 20 à 22.

³³³ Réponse écrite des Communautés européennes, de la Corée et de la Norvège à la question n° 1 posée par les États-Unis à la première réunion de fond.

conditions telles qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents. L'article 2:1 n'impose pas l'obligation d'expliquer pourquoi un produit est jugé similaire à un autre. L'obligation d'expliquer les déterminations des autorités compétentes, y compris l'obligation d'expliquer la détermination concernant le produit similaire, est énoncée séparément à l'article 3:1. Si le fait de montrer *prima facie* que les autorités compétentes n'ont pas expliqué de manière adéquate tel ou tel aspect d'une détermination en matière de sauvegardes peut étayer une allégation d'incompatibilité avec l'article 3:1, cela n'étayerait pas une allégation distincte d'incompatibilité avec l'article 2:1. Une violation de forme n'établit pas automatiquement une violation de fond. Chaque allégation doit être prouvée séparément selon les cas d'espèce. Ainsi, dans la mesure où les plaignants avancent *prima facie* un manquement à l'obligation d'expliquer une détermination pour étayer leur allégation d'une violation de fond par rapport à l'article 2:1, il ne peut pas être considéré que les plaignants se sont acquittés de la charge qui leur incombe de démontrer la violation de fond qui est alléguée.³³⁴

7.84 Selon les plaignants, l'Organe d'appel a indiqué clairement que l'autorité compétente doit donner des explications motivées et adéquates de toutes ses constatations et déterminations. Il est évident pour les plaignants que ces constatations doivent avoir un sens – et ne doivent pas être contraires à l'intuition.³³⁵ Les États-Unis ont tort quand ils soutiennent qu'on ne peut pas se fonder sur l'absence d'explication motivée et adéquate pour montrer même *prima facie* qu'il y a une violation de l'article 2:1.³³⁶ L'Organe d'appel a expliqué ceci dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*:

"[L']application par un groupe spécial du critère d'examen approprié de la détermination établie par les autorités compétentes comprend deux aspects. Premièrement, un groupe spécial doit examiner si les autorités compétentes ont, à titre de question *formelle*, évalué *tous les facteurs pertinents* et, deuxièmement, un groupe spécial doit examiner si ces autorités ont, à titre de question *de fond*, donné une *explication motivée et adéquate* de la façon dont les faits étayaient leur détermination."³³⁷

7.85 Même si l'Organe d'appel se référait à l'article 4:2 quand il a fait cette remarque, les plaignants considèrent que le même principe vaut s'agissant des conditions prévues à l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes, article qui énonce les conditions fondamentales pour l'application de mesures de sauvegarde. Les prescriptions de l'article 2:1, comme celles concernant la définition du produit importé et l'accroissement des importations, sont des conditions préalables pour l'application des prescriptions de l'article 4:2, de sorte que les premières doivent, en conséquence, contenir aussi la prescription de fond relative à une explication motivée et adéquate. Cette conclusion est étayée par le fait que l'Organe d'appel a confirmé dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* qu'il existait aussi une obligation de démontrer dans le rapport des autorités compétentes l'existence d'une évolution imprévue des circonstances.³³⁸ De même qu'un manquement à l'obligation d'établir l'existence d'une évolution imprévue des circonstances dans le rapport "romprait le "lien logique"" entre ces circonstances et les autres conditions, de même un manquement à l'obligation de définir correctement les produits importés dans le rapport romprait le "lien logique" avec les autres prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.³³⁹ Ce résultat est également dicté par l'objet et le but de l'Accord sur les

³³⁴ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 33 à 35.

³³⁵ Deuxième déclaration orale "Scope and Standard of Review" des Communautés européennes au nom des plaignants, paragraphe 2.

³³⁶ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 33 à 35.

³³⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 141.

³³⁸ *Ibid.*, paragraphe 75.

³³⁹ *Ibid.*, paragraphe 72.

sauegardes, qui sont essentiellement de "clarifier et de renforcer les disciplines du GATT de 1994, et en particulier celles de l'article XIX ["Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers"], [et] de rétablir un contrôle multilatéral sur les sauvegardes". Un contrôle multilatéral sur les mesures de sauvegarde ne peut pas être assuré si l'on suit l'approche des États-Unis qui consiste à "faire confiance à l'autorité compétente". Un groupe spécial ne peut pas procéder à une enquête *de novo*; tout ce qu'il peut faire est d'examiner si la mesure est justifiée – c'est-à-dire si elle est pleinement et adéquatement motivée. S'il n'y a pas d'obligation de donner une explication motivée et adéquate pour chaque constatation, il n'y a pas de base qui permette à un groupe spécial de faire une telle constatation. L'obligation de donner une explication motivée et adéquate est donc un principe fondamental de l'Accord sur les sauvegardes dans son ensemble. S'il n'y est pas donné effet dans le rapport de l'autorité compétente, il doit y être donné effet d'une autre manière.³⁴⁰

7.86 Les Communautés européennes ajoutent que les autorités compétentes ont à la fois l'obligation de forme de publier un rapport et l'obligation de fond de donner une explication motivée et adéquate dans le rapport démontrant que les conditions pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde sont remplies. Il ne suffit pas pour s'acquitter de l'obligation de fond de démontrer que ces conditions sont remplies devant un groupe spécial chargé du règlement d'un différend.³⁴¹ Les raisons en sont que premièrement, l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes dispose qu'"[u]n 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 ...". Les "dispositions énoncées ci-après" incluent bien entendu l'article 3:1, ce qui fait du respect de cette disposition une obligation de fond. Deuxièmement, la notion de "détermination" implique nécessairement qu'il y ait un examen complet de tous les faits et arguments et une explication motivée et adéquate de la façon dont toutes les conditions requises pour imposer la mesure ont été remplies.³⁴²

7.87 Le Japon considère que si une explication motivée et adéquate fait défaut, il en résulterait une violation à la fois de l'article 3:1 (de forme) et de l'article 2:1 (de fond). Donner une telle explication fait partie de l'obligation à laquelle un Membre doit satisfaire pour acquérir le droit d'appliquer une mesure de sauvegarde. L'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes dispose qu'"[u]n Membre ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde que si ce Membre a déterminé, conformément aux dispositions énoncées ci-après" (pas d'italique dans l'original), et les "dispositions énoncées ci-après" incluent l'article 3:1. Une simple lecture du texte de l'Accord n'étayerait donc pas l'argument des États-Unis. L'Organe d'appel fait sien ce point de vue. Au paragraphe 236 de son rapport *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, l'Organe d'appel a déclaré: "[l]e respect des dispositions des articles 3:1, 4:2 b) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes devrait avoir pour effet accessoire de fournir une justification suffisante pour une mesure et, comme nous l'expliquerons, devrait aussi fournir un point de repère au regard duquel la portée admissible de la mesure devrait être déterminée". L'Organe d'appel a également suggéré dans le contexte de la question du parallélisme que pour se conformer aux dispositions de fond de l'Accord il fallait notamment donner "une explication motivée et adéquate qui établissait explicitement" que les importations "répondaient aux conditions requises pour appliquer une mesure de sauvegarde, telles qu'elles sont énoncées à l'article 2:1 et précisées à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes".^{343 344}

³⁴⁰ Deuxième déclaration orale "Scope and Standard of Review" des Communautés européennes au nom des plaignants, paragraphes 20 à 26.

³⁴¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 141.

³⁴² Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 1 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 188.

³⁴⁴ Réponse écrite du Japon à la question n° 1 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

7.88 La Corée n'est pas d'accord avec la distinction artificielle que font les États-Unis quand ils nient la relation entre un manquement à l'obligation d'expliquer de manière adéquate une détermination et une violation de fond. Comme l'Organe d'appel l'a dit dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, le fait que les trois conditions requises pour appliquer une mesure de sauvegarde énoncées à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes (et à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994) ont été remplies doit être publié dans le rapport des autorités compétentes comme exigé par l'article 3:1.³⁴⁵ Un manquement à cette obligation conduirait à une violation de l'article 3:1. Dans la même décision, l'Organe d'appel a considéré que le manquement par l'USITC à l'obligation d'examiner et d'expliquer de manière adéquate la façon dont les faits étayaient sa détermination concernant les tendances des prix dans son analyse de la menace de dommage constituait une violation de fond de l'article 4:2 a).³⁴⁶ La Corée n'est pas d'accord non plus avec la thèse des États-Unis suivant laquelle les plaignants "confondent" les obligations de fond et les obligations de forme en fondant leur argumentation uniquement sur le manquement à l'obligation d'expliquer la décision.³⁴⁷ Le fait que les États-Unis n'aient pas expliqué de manière adéquate leur raisonnement découle et est indépendant des autres erreurs de fond commises par eux (par exemple, regrouper des produits laminés plats et des produits tubulaires disparates en produits similaires uniques; ne pas analyser correctement la prescription relative à l'accroissement des importations; ne pas distinguer d'autres causes de dommage et imputer aux importations le dommage causé par ces autres facteurs; et ne pas appliquer la mesure que dans la mesure nécessaire).³⁴⁸

7.89 Selon la Norvège, le fait de ne pas expliquer de manière adéquate une détermination est normalement un signe clair de manquement à l'obligation de fond des autres articles pertinents. En tant que tel, le fait de ne pas donner une explication adéquate au sens de l'article 3:1 confirme qu'il peut être établi *prima facie* qu'il y a une violation de l'autre obligation de fond. Si l'on y ajoute le fait qu'ils n'ont pas expliqué la détermination de manière adéquate, force est de considérer que les États-Unis n'ont pas réfuté ce qui a été établi *prima facie* par les plaignants.³⁴⁹ Les États-Unis semblent considérer qu'ils peuvent faire reconnaître le bien-fondé de leurs mesures, bien qu'ils aient dérogé à l'article 3:1, s'ils parviennent à convaincre le Groupe spécial que les prescriptions des articles 2:1, 4 et 5 sont néanmoins respectées. Cela n'est pas le cas. La publication d'un rapport conformément à l'article 3:1 est une condition *sine qua non* pour imposer des mesures de sauvegarde. Donner les explications en question fait partie des obligations auxquelles un Membre doit satisfaire pour acquérir le droit d'appliquer une mesure de sauvegarde.

7.90 La Nouvelle-Zélande ne souscrit pas non plus à l'argumentation des États-Unis. L'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes contient l'obligation de fond voulant qu'une mesure de sauvegarde ne puisse être appliquée que si un Membre a "déterminé, conformément aux dispositions énoncées ci-après" dans l'Accord, que les conditions justifiant une mesure de sauvegarde ont été remplies. L'Organe d'appel a déclaré dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* qu'aux fins de l'examen d'une allégation au titre de l'article 4:2, par exemple, un groupe spécial doit examiner si l'autorité

³⁴⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 72 et 76.

³⁴⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 141; voir aussi le paragraphe 103 et les paragraphes 60 et 61.

³⁴⁷ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 33 et note de bas de page 41.

³⁴⁸ Réponse écrite de la Corée à la question n° 1 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁴⁹ Réponse écrite de la Norvège à la question n° 1 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

compétente a, "à titre de question *de fond*, donné une *explication motivée et adéquate* de la façon dont les fait étayent [ses] déterminations".³⁵⁰

7.91 Suivant le Brésil, la seule raison de la prescription de l'article 3:1 voulant que les autorités compétentes exposent leurs "constatations et conclusions motivées" est de permettre aux Membres et, dans le cadre du règlement de différends, aux groupes spéciaux et à l'Organe d'appel d'évaluer si le Membre qui impose les mesures de sauvegarde s'est acquitté de ses obligations de fond. Comme indiqué par l'Organe d'appel dans le rapport *Argentine – Chaussures (CE)*, le but d'un groupe spécial est de déterminer si "les autorités ... [ont] étudié tous les facteurs pertinents et [ont] fourni une explication motivée de la façon dont les faits étayaient leur détermination".³⁵¹ Les autorités, en effet, doivent fournir une justification de la mesure sous la forme d'"une explication motivée et adéquate". L'absence d'explication motivée et adéquate sous la forme de constatations et de conclusions motivées constitue une violation de l'article 3:1. Toutefois, l'imposition de mesures de sauvegarde sans expliquer de manière adéquate la façon dont les faits étayaient les déterminations en conformité avec les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes constitue une violation de fond parce que les autorités compétentes ont imposé les mesures de sauvegarde sans justifier de manière adéquate la décision. La violation de fond peut tenir à l'absence totale d'une justification, à une justification inadéquate, ou à une justification non étayée par des éléments de preuve objectifs.³⁵²

7.92 Les États-Unis répondent que le texte de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes ne suggère en aucune manière l'interprétation des plaignants. En outre, le critère de l'Organe d'appel qu'ils invoquent était fondé sur des termes spécifiques de l'article 4:2 a) qui n'apparaissent pas dans l'article 2:1. En conséquence, les plaignants affirment à tort que l'absence des "constatations et conclusions motivées" exigées en vertu de l'article 3:1 établirait aussi une incompatibilité *prima facie* avec l'obligation de fond voulant que le produit en question soit importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause un dommage grave. L'article 2 est intitulé "Conditions". Son premier paragraphe stipule que la mesure doit être prise "conformément aux dispositions énoncées ci-après". Sont énoncées ensuite les prescriptions de fond pour l'application d'une mesure de sauvegarde, tandis que son second paragraphe prévoit que ces mesures seront appliquées quelle que soit la provenance des produits importés. Aucune de ces dispositions de fond n'oblige un Membre à expliquer comment les faits de la cause satisfont à ces obligations. La référence aux "dispositions énoncées ci-après" réitère simplement l'obligation de se conformer à ces dispositions. Elle ne signifie pas que leur non-respect constitue d'une certaine façon une dérogation aux autres éléments de l'article 2:1. Suivant les Communautés européennes, l'obligation "de fond" de l'article 4:2 en matière d'explication, que celles-ci cherchent à inclure dans l'article 2:1, découle de la déclaration de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau* citée par les Communautés européennes.³⁵³ Or, les Communautés européennes ont omis de mentionner dans leur citation que la déclaration de l'Organe d'appel débutait ainsi: "[n]ous avons déjà dit que, aux fins de l'examen d'une allégation au titre de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes, l'application par un groupe spécial du critère d'examen approprié ...". Cela souligne que le raisonnement de l'Organe d'appel s'applique à l'examen par un groupe spécial de la question de la conformité avec l'article 4:2. Rien dans ce passage ne suggère qu'il s'applique à d'autres dispositions de l'Accord. Deuxièmement, le texte de l'article 4:2 démontre que l'obligation d'expliquer découle de l'alinéa c), qui exige des autorités

³⁵⁰ Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 1 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond, citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 141 (italique dans l'original). Voir aussi le paragraphe 103.

³⁵¹ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 121.

³⁵² Réponse écrite du Brésil à la question n° 1 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁵³ Voir le paragraphe 7.84 plus haut.

compétentes qu'elles publient "une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés". Le terme "facteurs" renvoie clairement aux "facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche" au titre de l'article 4:2 a). Ainsi, la conclusion de l'Organe d'appel concernant les prescriptions en matière d'explication "au titre de l'article 4:2" dans l'ensemble reflète les prescriptions explicites de l'alinéa c). Elle ne donne pas à entendre que les obligations de fond au titre de l'alinéa a) créent d'une certaine façon une obligation d'explication autonome. En fait, donner une interprétation des articles 2:1 ou 4:2 a) qui impose en elle-même une telle obligation rendrait les articles 3:1 et 4:2 c) redondants, ce qui irait directement à l'encontre du principe de l'interprétation des traités dit de l'effet utile.³⁵⁴ Les termes de l'Accord sur les sauvegardes eux-mêmes établissent comment les Membres parviennent aux objectifs énoncés dans le préambule. Dans la dernière phrase de l'article 3:1 et dans l'article 4:2 c), ces termes imposent aux autorités compétentes l'obligation de présenter un rapport exposant leurs constatations et conclusions motivées sur tous les points de fait et de droit pertinents, en même temps qu'une analyse détaillée de l'affaire. Ces dispositions délimitent les obligations qui incombent à un Membre d'expliquer sa détermination concernant le dommage grave – il n'est pas nécessaire d'imputer une telle obligation à d'autres dispositions de l'Accord.³⁵⁵

7.93 Les États-Unis soulignent qu'ils n'ont jamais contesté que les autorités compétentes avaient l'obligation de donner une explication motivée et adéquate de leurs constatations. Elles ont effectivement cette obligation, et si elles ne s'en acquittent pas, il sera considéré qu'il y a manquement par un Membre à l'article 3:1 ou à l'article 4:2 c). Toutefois, cette absence d'explication ne conduit pas automatiquement à la conclusion que la mesure qui en a résulté est en elle-même incompatible avec d'autres dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, y compris les obligations de fond au titre de l'article 2:1. En fait, une explication plus solide pourrait très bien démontrer la compatibilité de la mesure avec les règles de l'OMC.³⁵⁶ Le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Mesures compensatoires sur certains produits en provenance des CE* démontre le caractère fallacieux de l'argument des Communautés européennes voulant qu'une méthode soit incompatible avec les accords visés si elle n'est "pas apte à assurer que les conditions de l'Accord sur les sauvegardes sont remplies".³⁵⁷ L'Organe d'appel a examiné la méthode de la "même personne" pour déterminer si elle "ne permet pas à l'autorité chargée de l'enquête de satisfaire à toutes les conditions préalables énoncées dans l'Accord SMC".³⁵⁸ La question était donc de savoir non pas si la méthode en tant que telle garantissait la conformité avec les règles de l'OMC, mais plutôt si le cadre de cette méthode permettait un résultat compatible avec l'Accord. Dans le présent différend, les États-Unis ont montré que les méthodes utilisées par l'USITC n'entraient pas, en tant que telles, dans le mandat du Groupe spécial. En outre, au cas où le Groupe spécial déciderait d'examiner les méthodes "en tant que telles", les États-Unis ont montré que chacune des "méthodes contestées" définies par les plaignants – les analyses de l'USITC concernant le produit similaire, l'accroissement des importations et le lien de

³⁵⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 88, note de bas de page 76.

³⁵⁵ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 1 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁵⁶ Les déclarations faites par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Gluten de froment* étayaient ce point de vue. L'Organe d'appel a déclaré qu'"une allégation formulée au titre de l'article 4:2 a) ne pourrait pas porter à la fois sur les deux aspects de l'examen envisagé ici, mais seulement sur l'un de ces aspects. Par exemple, il pourrait être allégué que l'explication donnée par les autorités compétentes n'est pas raisonnée, ou n'est pas adéquate, bien que celles-ci aient évalué tous les facteurs pertinents." Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 103, note de bas de page 61. Ainsi, l'Organe d'appel a reconnu qu'un Membre pourrait s'acquitter d'une obligation particulière même s'il ne donnait pas une explication motivée et adéquate de sa façon de le faire.

³⁵⁷ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 30.

³⁵⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesures compensatoires sur certains produits en provenance des CE*, paragraphe 147 (pas d'italique dans l'original).

causalité³⁵⁹ – facilitait en général, et à tout le moins autorisait, des constatations compatibles avec l'article XIX et l'Accord sur les sauvegardes. Les déterminations et les vues à l'appui des commissaires démontrent que c'est ce qui a été fait pour chacun des dix produits en acier importés.³⁶⁰

6. Économie jurisprudentielle

7.94 La Corée estime que le Groupe spécial devrait traiter tous les points pour lesquels il est demandé un réexamen afin d'assurer un règlement complet du différend. Comme le stipule l'article 3:3 du Mémorandum d'accord, le règlement rapide des différends est indispensable au bon fonctionnement de l'OMC et à l'existence d'un juste équilibre entre les droits et les obligations des Membres. Pour un règlement rapide du présent différend, il est indispensable que le Groupe spécial fasse une constatation pour toutes les allégations formulées par la Corée et les autres coplaignants dans la présente procédure. La Corée fait observer qu'exercer le principe d'économie jurisprudentielle sans rigueur ne conduirait pas au règlement du différend, mais à sa prolongation. L'Organe d'appel, dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, a traité toutes les allégations relatives à la menace de dommage grave bien qu'il ait constaté une erreur dans la détermination des États-Unis concernant le produit similaire.³⁶¹ De même, dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, le Groupe spécial a traité les allégations contestant la mesure de sauvegarde bien qu'il ait été constaté que l'enquête sur l'existence d'un dommage grave n'était pas conforme à l'Accord sur les sauvegardes.³⁶² La Corée estime que, en particulier, il est important pour le Groupe spécial de faire des constatations concernant à la fois l'enquête menée par l'USITC et la mesure de sauvegarde imposée par le Président des États-Unis. Comme l'a estimé l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, il y a deux questions séparées et distinctes dans une affaire de sauvegardes: "premièrement, y a-t-il un droit d'appliquer une mesure de sauvegarde? Et, deuxièmement, si c'est le cas, ce droit a-t-il été exercé ... dans les limites fixées par le traité?"³⁶³ La Corée note que ces deux éléments sont contestés dans le présent appel devant le Groupe spécial.³⁶⁴

7.95 Le Japon fait observer qu'aucune des allégations qu'il a formulées dans la présente affaire ne dépend d'autres allégations. Elles sont toutes autonomes. Toutefois, si le Groupe spécial convient avec le Japon que le regroupement par les États-Unis des brames, tôles, produits laminés à chaud, produits laminés à froid et produits résistant à la corrosion en un seul produit similaire est incompatible avec les obligations dans le cadre de l'OMC, alors il s'ensuit nécessairement aussi que chacun des autres éléments de la décision des États-Unis d'assujettir à des mesures de sauvegarde ces produits laminés plats est également incompatible avec les obligations dans le cadre de l'OMC. Cela étant dit, le Japon encourage le Groupe spécial à examiner chacune des autres allégations qui ont été faites en l'espèce, afin d'empêcher les États-Unis de répéter dans l'avenir les mêmes erreurs méthodologiques que celles qu'ils ont commises en l'espèce (dont beaucoup ont déjà définies comme étant problématiques par l'Organe d'appel dans des causes antérieures).³⁶⁵

³⁵⁹ Deuxième déclaration orale "Scope and Standard of Review" des Communautés européennes au nom des plaignants, paragraphe 15.

³⁶⁰ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 1 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

³⁶¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 121.

³⁶² Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphes 7.15 et 8.1.

³⁶³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 84 (italique dans l'original).

³⁶⁴ Première communication écrite de la Corée, paragraphes 16 à 18.

³⁶⁵ Deuxième communication écrite du Japon, paragraphe 3.

C. ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES

1. Introduction

7.96 Les Communautés européennes, la Chine, la Suisse, la Norvège et la Nouvelle-Zélande allèguent que le rapport de l'USITC a été publié sans que la question de l'évolution imprévue des circonstances ait été examinée.³⁶⁶ Elles estiment que le deuxième rapport complémentaire de l'USITC, s'il se révèle acceptable, ne présentait pas un raisonnement adéquat pour plusieurs raisons. Elles allèguent que dans la démonstration faite par les États-Unis pour étayer leurs mesures de sauvegarde, il n'y a pas de démonstration adéquate d'une "évolution imprévue des circonstances". Plus spécifiquement, la Nouvelle-Zélande fait valoir que l'USITC n'a pas effectivement démontré l'existence d'une évolution imprévue des circonstances; l'évolution des circonstances qu'elle a invoquée n'a pas entraîné un accroissement des importations aux États-Unis, ou bien elle est sans rapport avec la concession tarifaire pertinente; il n'a pas été présenté de conclusions motivées; et il n'a pas été donné aux tierces parties la possibilité de présenter des éléments de preuve et leurs vues sur la question de l'évolution imprévue des circonstances.³⁶⁷ Pour toutes ces raisons, il est allégué que les États-Unis n'ont observé ni les dispositions de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes ni celles de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.

7.97 En réponse, les États-Unis allèguent que conformément à leurs obligations dans le cadre de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, l'USITC a défini l'évolution imprévue des circonstances par suite de laquelle dix produits en acier ont été importés en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'ils causent ou menacent de causer un dommage grave aux branches de production nationales produisant des produits similaires.³⁶⁸ La démonstration de l'USITC concernant l'évolution imprévue des circonstances montrait la relation séquentielle qu'impliquait l'article XIX entre les concessions commerciales, l'évolution imprévue des circonstances, et les importations en quantités telles et à des conditions telles qu'elles causent un dommage grave. Les conditions qui causaient un dommage étaient un résultat de l'évolution imprévue des circonstances.³⁶⁹

7.98 Pour les États-Unis, chacun des événements cités par l'USITC est un cas d'évolution imprévue des circonstances au sens de l'article XIX. Les crises financières qui ont frappé l'Asie du Sud-Est étaient imprévues par les économistes jusqu'à leur déclenchement. Les crises financières qui ont touché les républiques de l'ex-Union soviétique étaient elles aussi imprévues. Suivant les États-Unis, ces crises ont eu un effet imprévu, radical et durable sur le niveau des exportations en provenance de ces pays.³⁷⁰ La vigueur soutenue du marché des États-Unis à un moment où la plupart des autres marchés se contractaient, ainsi que l'appréciation constante du dollar EU, étaient aussi des cas d'évolution imprévue des circonstances qui ont rendu le marché des États-Unis spécialement attrayant pour les importations détournées d'autres marchés par suite des crises financières en Asie du Sud-Est et dans les républiques de l'ex-Union soviétique.³⁷¹ Les États-Unis estiment que chacun de ces cas

³⁶⁶ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 122 et 123; première communication écrite de la Chine, paragraphe 86; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 110 et 111; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.11; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 109 et 110.

³⁶⁷ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.29.

³⁶⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 925.

³⁶⁹ Première déclaration orale des États-Unis, paragraphe 71.

³⁷⁰ Première déclaration orale des États-Unis, paragraphe 72.

³⁷¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 972 à 976.

d'évolution des circonstances était imprévu, tout comme l'était la survenue simultanée ou la confluence de tels événements.³⁷²

2. Les prescriptions de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes

a) Introduction

7.99 Les plaignants font valoir que les mesures de sauvegarde constituent des "mesures d'urgence" et qu'elles ne doivent être imposées qu'en cas d'accroissement allégué des importations par suite d'une évolution imprévue des circonstances.³⁷³ Ils soutiennent que les mesures de sauvegarde doivent être justifiées par une "évolution imprévue des circonstances" et que cette évolution des circonstances doit effectivement être démontrée³⁷⁴ avant que la mesure de sauvegarde ne soit appliquée.³⁷⁵ Sinon, les tierces parties n'auraient pas la possibilité de présenter des éléments de preuve et leurs vues, comme l'exigeait l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.³⁷⁶ Ils font valoir aussi que l'existence d'une évolution imprévue des circonstances doit être démontrée dans le même rapport des autorités compétentes.³⁷⁷ En outre, l'évolution imprévue des circonstances doit avoir "conduit à" ce que ou fait que "par suite" 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.³⁷⁸ Les autorités compétentes, en l'occurrence l'USITC, ont l'obligation de démontrer moyennant une explication motivée et adéquate que ces conditions juridiques pour l'adoption de telles mesures sont remplies. Les Communautés européennes, la Norvège et la Nouvelle-Zélande ajoutent que la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances" est couplée avec une autre condition, à savoir que les importations soient aussi dues à "l'effet des engagements ... qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord".³⁷⁹

7.100 Selon les États-Unis, les prescriptions de l'article XIX sont différentes des prescriptions des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Cela a été reconnu par l'Organe d'appel, qui a décrit l'évolution imprévue des circonstances comme une "*circonstance* [] dont l'existence doit effectivement être démontrée", par opposition aux "*conditions* indépendantes pour l'application d'une mesure de sauvegarde". Suivant les États-Unis, l'expression "évolution imprévue des circonstances" recouvre tout changement qui est inattendu. Les quantités importées ou les conditions doivent faire

³⁷² Première déclaration orale des États-Unis, paragraphe 72.

³⁷³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 116; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 105; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 104; première communication écrite de la Chine, paragraphe 83; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.6.

³⁷⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 106; rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphes 72 à 74.

³⁷⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 72.

³⁷⁶ La Suisse ne formule pas une allégation en vertu de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

³⁷⁷ Première déclaration orale de la Suisse au nom des plaignants, paragraphe 6; voir aussi les réponses écrites des Communautés européennes, de la Chine et de la Suisse à la question n° 15 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond et la deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphe 21.

³⁷⁸ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 120 et 176 à 178; première communication écrite de la Chine, paragraphes 84 et 123 à 125; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 108 et 164 à 166; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.29; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 106 à 108 et 163.

³⁷⁹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 121; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 109; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.22.

"suite [à]" une évolution imprévue des circonstances, mais elles n'ont pas besoin d'être causées par cette évolution des circonstances. De plus, l'article XIX indique qu'il doit y avoir une relation séquentielle, à savoir les concessions commerciales suivies par l'évolution imprévue des circonstances puis par le dommage grave, mais il n'exige pas que l'évolution imprévue des circonstances coïncide avec les importations, ni qu'elle précède immédiatement les importations.³⁸⁰ Enfin, les États-Unis estiment que ni l'Accord sur les sauvegardes ni l'article XIX n'exigent que l'évolution imprévue des circonstances soit limitée, ni même directement liée, aux produits particuliers ou produits visés par l'enquête.³⁸¹

b) Critère juridique

7.101 Pour tous les plaignants, le critère juridique utilisé pour déterminer ce qui constitue une évolution imprévue des circonstances est, du moins en partie, subjectif. De l'avis des Communautés européennes et de la Chine, ce critère est sans doute relativement subjectif dans le sens qu'il n'est pas nécessaire de prouver que l'évolution imprévue des circonstances était impossible à prédire. Toutefois, les attentes des États sont les attentes de ceux qui les gouvernent et leurs opinions et leurs actions sont du domaine public. Le caractère inattendu d'une évolution des circonstances est donc quelque chose qui peut être démontré.³⁸² La Norvège convient que le critère n'est pas entièrement objectif, car il dépend des particularités du cas d'espèce. La Norvège ajoute, toutefois, que ce ne sont pas les convictions subjectives des négociateurs de la concession qui importent, mais plutôt le fait que la situation présente certaines caractéristiques généralement acceptées qui permettraient à un "bon père de famille de la considérer comme inattendue". Par conséquent, le caractère inattendu d'une évolution des circonstances est quelque chose qui peut être démontré.³⁸³ La Nouvelle-Zélande mentionne l'affaire *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil*, où il a été dit que l'évolution imprévue des circonstances devait s'interpréter comme signifiant "une évolution postérieure à la négociation [de la concession tarifaire pertinente] et dont il ne serait pas raisonnable de prétendre que les négociateurs du pays qui a octroyé la concession auraient pu et auraient dû la prévoir à l'époque".³⁸⁴ De l'avis de la Nouvelle-Zélande, il peut être considéré que le critère comporte un élément subjectif. En même temps, pour assurer que la condition n'est pas privée d'utilité, celle-ci doit pouvoir faire l'objet d'une démonstration sur une base objective. Cela oblige l'autorité chargée de l'enquête à expliquer (par le moyen d'une conclusion motivée et adéquate) pourquoi une évolution particulière des circonstances était "imprévue". Il ne suffirait donc pas d'affirmer qu'une évolution des circonstances était "imprévue" pour satisfaire au critère.³⁸⁵ Enfin, la Suisse fait valoir qu'il n'y a pas de critères objectifs de ce qui est imprévu, et que cela dépend du cas d'espèce.³⁸⁶

7.102 Les États-Unis font valoir que l'Organe d'appel a considéré que le terme "imprévu" était synonyme d'"inattendu" plutôt que d'"imprévisible".³⁸⁷ Le Groupe spécial *États-Unis – Viande d'agneau* a jugé importante la distinction que l'Organe d'appel a faite entre les termes *imprévu* et

³⁸⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 925, 926, 932 et 935.

³⁸¹ Première déclaration orale des États-Unis, paragraphe 70.

³⁸² Réponse écrite des Communautés européennes et de la Chine à la question n° 13 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁸³ Réponse écrite de la Norvège à la question n° 13 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁸⁴ *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil*, paragraphe 9.

³⁸⁵ Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 13 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁸⁶ Réponse écrite de la Suisse à la question n° 13 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁸⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 927, citant le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84.

imprévisible. Pour ce groupe spécial, le premier comporte un critère moins rigoureux que le second. L'accent doit être mis sur ce qui était réellement "prévu" plutôt que sur ce qui était théoriquement "prévisible".³⁸⁸ Pour les États-Unis, l'expression "évolution imprévue des circonstances" recouvre tout changement que les négociateurs de la Partie Contractante n'avaient pas prévu quand ils ont assumé des engagements ou fait des concessions tarifaires pour le produit visé par la mesure.³⁸⁹

c) Que signifie "évolution imprévue des circonstances"?

7.103 Selon les Communautés européennes, la Chine, la Suisse et la Norvège, l'explication de l'USITC repose sur l'enchaînement de circonstances suivant. Les crises asiatique et russe ont entraîné une réduction de la consommation de certains produits en acier dans certains pays à certains moments; aux États-Unis, l'économie et la consommation d'acier sont restées robustes, ou bien ont progressé; le dollar EU s'est apprécié par rapport à certaines autres monnaies; ainsi, alors que des dépréciations des monnaies et des contractions économiques désorganisaient d'autres marchés, la part des importations d'acier vers le marché des États-Unis aurait augmenté d'après ce qui est allégué. Les plaignants soutiennent qu'aucun de ces événements ne constituait une évolution imprévue des circonstances, pas plus que quelque combinaison d'entre eux.³⁹⁰

7.104 Les États-Unis font valoir que chacun des événements cités par l'USITC est une évolution imprévue des circonstances au sens de l'article XIX. Selon les États-Unis, l'USITC a établi que l'évolution imprévue des circonstances ne consistait pas uniquement dans la poursuite de la croissance de la demande de produits en acier sur le marché des États-Unis, mais plutôt dans la poursuite de la croissance sur ce marché alors que d'autres marchés se contractaient ou stagnaient, rendant le marché des États-Unis spécialement attrayant pour les produits en acier détournés d'autres marchés.³⁹¹ L'USITC a établi que c'étaient la confluence et la persistance inusuelle de ces événements, telles la poursuite de la croissance économique aux États-Unis alors que d'autres économies stagnaient ou se contractaient, et l'appréciation constante et générale de la monnaie, qui rendaient cette évolution des circonstances imprévue.³⁹² Les États-Unis estiment que les crises financières qui ont frappé l'Asie du Sud-Est ainsi que la gravité et la durée des crises financières dans les républiques de l'ex-Union soviétique étaient imprévues et qu'elles ont eu des effets imprévus, radicaux et durables sur le niveau des exportations d'acier en provenance de ces pays. La vigueur soutenue du marché des États-Unis à un moment où la plupart des autres marchés se contractaient ainsi que l'appréciation constante du dollar EU étaient aussi des cas d'évolution imprévue des circonstances qui ont rendu le marché des États-Unis spécialement attrayant pour les importations détournées d'autres marchés par suite des crises financières en Asie du Sud-Est et dans les républiques de l'ex-Union soviétique. Chacun de ces cas d'évolution des circonstances était imprévu, tout comme l'était la simultanéité de tels événements.³⁹³

³⁸⁸ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 13 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond, citant le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 7.22.

³⁸⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 926.

³⁹⁰ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 142; deuxième communication écrite de la Suisse, paragraphes 26 à 37; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 130; première communication écrite de la Chine, paragraphe 88, citant le deuxième rapport complémentaire de l'USITC, Appendice I, pages 3 à 4 (pièce n° 11 des coplaignants).

³⁹¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 971, citant le deuxième rapport complémentaire de l'USITC, page 3.

³⁹² Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 972 et 976, citant le deuxième rapport complémentaire de l'USITC, page 1; rapport de l'USITC, tableau OVERVIEW-16.

³⁹³ Première déclaration orale des États-Unis, paragraphe 72.

i) *Les crises russe et asiatique*

7.105 Les plaignants font valoir que l'évolution des circonstances invoquée par les États-Unis n'était pas "imprévue" parce qu'elle n'était pas inattendue.³⁹⁴ Une évolution imprévue des circonstances qui entraîne un accroissement des importations en provenance d'un non-Membre de l'OMC ne peut pas satisfaire aux prescriptions de l'article XIX. Quand une évolution imprévue des circonstances implique un pays non Membre de l'OMC, l'accroissement des importations en provenance de ce pays qui peut s'ensuivre ne peut pas être considéré comme étant le résultat d'une concession tarifaire ou d'un autre engagement dans le cadre de l'OMC.³⁹⁵ Les États-Unis étaient libres de restreindre les exportations vers les États-Unis de produits en acier en provenance de la plupart des républiques de l'ex-Union soviétique qui produisaient de l'acier, et les États-Unis ont effectivement pris des mesures non réglementées par l'Accord sur l'OMC pour faire face aux problèmes causés par la crise russe.³⁹⁶

7.106 De l'avis des Communautés européennes et de la Norvège, l'évolution imprévue des circonstances doit être couplée avec les effets dus aux engagements qu'une partie contractante a assumés en vertu du GATT de 1994. Cela découle du texte de l'article XIX:1 a), qui dispose qu'un produit doit être importé en quantités accrues "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord".³⁹⁷ La Nouvelle-Zélande ajoute que le concept d'"évolution imprévue des circonstances" est vidé de tout sens s'il est considéré isolément des concessions tarifaires pertinentes qui, en l'absence de mesure de sauvegarde, permettraient à des importations accrues d'être admises aux taux consolidés.³⁹⁸

7.107 Les plaignants conviennent que si la crise russe avait entraîné un accroissement des importations aux États-Unis en provenance d'autres Membres de l'OMC, il y aurait alors effectivement des "concessions tarifaires pertinentes" à prendre en considération. Toutefois, l'USITC n'a pas procédé sur cette base, et elle n'a pas fait de telle démonstration.³⁹⁹ L'USITC fait valoir seulement que la diminution de la consommation dans l'ex-Union soviétique a conduit à un accroissement des importations aux États-Unis en provenance des républiques de l'ex-Union soviétique, soit une prémisse qui est dénuée de pertinence dans le cadre de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.⁴⁰⁰

7.108 Les États-Unis font valoir, au contraire, que la crise russe est pertinente en raison à la fois de l'accroissement des importations directes en provenance de Russie et du détournement vers le marché des États-Unis d'expéditions de pays tiers.⁴⁰¹ Suivant les États-Unis, la démonstration de l'USITC concernant l'évolution imprévue des circonstances faisait apparaître la relation séquentielle entre les concessions commerciales, l'évolution imprévue des circonstances et les importations. À leur avis, il n'est pas exigé que la constatation de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" soit

³⁹⁴ Première déclaration orale de la Suisse, effectuée au nom de tous les plaignants, paragraphe 15.

³⁹⁵ Réponses écrites des Communautés européennes, de la Chine, de la Suisse, de la Nouvelle-Zélande et de la Norvège à la question n° 8 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁹⁶ Première déclaration orale de la Suisse au nom des plaignants, paragraphe 18; réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 8 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

³⁹⁷ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 144; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 132.

³⁹⁸ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.22.

³⁹⁹ Réponses écrites des Communautés européennes, de la Chine, de la Suisse, de la Nouvelle-Zélande et de la Norvège à la question n° 6 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁰⁰ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.24.

⁴⁰¹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 6 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

"couplée avec" l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, assumés en vertu du GATT de 1994.⁴⁰² Les groupes spéciaux de l'OMC et l'Organe d'appel ont interprété l'expression "évolution imprévue des circonstances" sans faire référence à la clause de "l'effet des engagements".⁴⁰³ En outre, l'article XIX:1 a) n'exige pas qu'une évolution imprévue des circonstances ait son origine dans l'économie d'un Membre de l'OMC, et dans les faits l'USITC ne s'est pas limitée à un accroissement des importations en provenance de non-Membres de l'OMC.⁴⁰⁴

7.109 Enfin, les Communautés européennes font valoir que même si les crises asiatique et russe avaient eu un effet sur les importations de certains des produits en question, celui-ci s'était produit entre 1997 et 1999. Cela ressort premièrement, de la période sur laquelle portent les données mentionnées dans le deuxième rapport complémentaire de l'USITC et deuxièmement, des pics d'importations auxquels l'USITC se réfère comme à des "importations accrues", qui datent également de cette période. Ainsi, même si les crises asiatique et russe ont effectivement causé les pics d'importations autour de 1998 ou qu'elles y ont contribué, les effets de cette évolution imprévue des circonstances qui est alléguée avaient disparu au moment où il a été procédé à l'enquête en matière de sauvegardes. Le rapport de l'USITC ne tente nulle part de démontrer que l'évolution imprévue des circonstances de 1996 et 1997 qui était alléguée continuait à produire un effet en 2001 ni même qu'elle pouvait être présumée continuer à produire un effet durant la période d'application des mesures de sauvegarde. Au contraire, les données relatives à l'accroissement des importations font apparaître des pics marqués en 1997 et jusqu'en 1998 puis un retour à la normale, et elles démontrent que l'évolution imprévue des circonstances qui était alléguée n'a eu aucun effet pertinent sur les importations durant la période visée par l'enquête.⁴⁰⁵

7.110 Pour les États-Unis, il n'est pas nécessaire que l'évolution imprévue des circonstances continue à avoir un effet jusqu'à une date récente. Ils ajoutent que durant le cours de l'enquête visant l'acier, les producteurs et les exportateurs de divers plaignants ont admis cela, déclarant qu'"[i]l peut y avoir un décalage dans le temps raisonnable entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations conduisant à un dommage grave... le temps qu'il faut aux participants au marché pour réagir à certaines forces peut être beaucoup plus long. Au-delà des simples forces de l'offre et de la demande en jeu, divers cycles économiques peuvent influencer les décisions économiques et soit exacerber soit tempérer l'évolution des flux commerciaux".⁴⁰⁶ De fait, aucune disposition n'exige que l'évolution imprévue des circonstances soit "récente". Du moment qu'elle a été postérieure à la concession tarifaire pertinente et qu'elle a entraîné un accroissement des importations, cela est suffisant pour satisfaire aux prescriptions de l'article XIX.⁴⁰⁷

ii) *La vigueur de l'économie des États-Unis et l'appréciation du dollar EU*

7.111 Les Communautés européennes, la Chine, la Suisse et la Norvège estiment que la "robustesse" du marché des États-Unis ne peut pas être considérée comme une "évolution imprévue des circonstances" par les États-Unis, parce que la politique économique des États-Unis était

⁴⁰² Première déclaration orale des États-Unis, paragraphe 70.

⁴⁰³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 946, citant le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 7.4 à 7.45; rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphes 7.293 à 7.300; rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 91; rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84.

⁴⁰⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 941 et 942.

⁴⁰⁵ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 72 à 74.

⁴⁰⁶ Joint Respondents' Posthearing Brief: Flat-Rolled Products, Oct. 1, 2001, volume II, page 23 (pièce n° 74 des États-Unis).

⁴⁰⁷ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 14 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

probablement menée avec cet objectif.⁴⁰⁸ Pour les Communautés européennes, l'argument des États-Unis voulant qu'une évolution économique favorable, conformément à leur politique, soit "imprévue" est absurde.⁴⁰⁹ Les plaignants font valoir que, en outre, la croissance de l'économie des États-Unis a débuté en 1990, bien avant le Cycle d'Uruguay, et qu'elle devait donc avoir été prévue.⁴¹⁰ En ce qui concerne plus fondamentalement l'appréciation du dollar EU, une modification de la valeur d'une monnaie telle que le dollar EU ne peut pas être qualifiée d'évolution imprévue des circonstances.⁴¹¹

7.112 Suivant les Communautés européennes, la Chine et la Norvège, l'évolution des circonstances en matière de taux de change est prévisible pour deux raisons principales. Premièrement, il est prévisible que le taux de change entre deux monnaies qui ne sont pas fixes variera au cours du temps. Deuxièmement, il est prévisible que le taux de change d'une monnaie d'un pays où l'économie est robuste et l'inflation est faible (comme les États-Unis dans les années 90) augmentera au cours du temps par rapport à la monnaie d'un pays où l'économie est faible et le taux d'inflation est élevé (comme la Russie).⁴¹² Selon elles, la valeur du dollar par rapport aux autres monnaies a régulièrement varié dans des proportions importantes depuis l'effondrement du système de taux de change fixes de Bretton Woods en 1971. Ces variations ne peuvent plus être considérées comme étant "imprévues", et on doit au contraire considérer qu'il faut tout à fait s'attendre à ce que le dollar ne reste pas stable vis-à-vis des autres monnaies.⁴¹³

7.113 Les États-Unis répondent que la robustesse du dollar EU était une évolution des circonstances qui s'est combinée avec les autres cas d'évolution des circonstances, à savoir les crises monétaires en Asie et dans l'ex-Union soviétique et la poursuite de la croissance de la demande d'acier enregistrée sur le marché des États-Unis alors que sur d'autres marchés la demande était en recul, pour produire l'accroissement du volume des importations.⁴¹⁴ À leur avis, rien dans l'article XIX n'empêche la vigueur soutenue d'un marché ou l'appréciation constante d'une monnaie alors que d'autres marchés se contractaient ou stagnaient et que d'autres monnaies se dépréciaient de constituer une évolution imprévue des circonstances. Durant la période visée par l'enquête il y a eu une appréciation constante et générale du dollar EU par rapport à pratiquement toutes les autres grandes devises.⁴¹⁵ Selon les États-Unis, le fait que les taux de change varient au cours du temps pouvait être décrit comme étant prévisible, mais il n'était pas nécessairement prévu. Il est peu probable que des cas particuliers d'évolution des circonstances en matière de taux de change, tels qu'une variation exceptionnellement rapide ou forte des taux, aient été prévus au moment d'une concession particulière. Ils font valoir que les plaignants n'ont présenté aucun élément de preuve indiquant que les bouleversements monétaires

⁴⁰⁸ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 150; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 136; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 138; première communication écrite de la Chine, paragraphe 100.

⁴⁰⁹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 150.

⁴¹⁰ Première déclaration orale de la Suisse, effectuée au nom de tous les plaignants, paragraphe 19.

⁴¹¹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 152; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 138; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 140; première communication écrite de la Chine, paragraphe 101.

⁴¹² Réponses écrites des Communautés européennes, de la Chine et de la Norvège à la question n° 10 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴¹³ Première déclaration orale de la Suisse, effectuée au nom de tous les plaignants, paragraphe 19.

⁴¹⁴ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 18 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴¹⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 972 et 973, citant le deuxième rapport complémentaire de l'USITC, page 1; rapport de l'USITC, tableau OVERVIEW-16.

antérieurs aux poussées des importations étaient en fait prévus par quiconque, et encore moins que ces événements aient été prévus par un négociateur des États-Unis pendant le Cycle d'Uruguay.⁴¹⁶

7.114 Dans leur contre-réponse, les Communautés européennes, la Norvège et la Suisse contestent la notion que des cas aussi favorables d'évolution des circonstances puissent être qualifiés d'évolution imprévue des circonstances quand cette expression est considérée dans son contexte de l'article XIX. Une évolution imprévue des circonstances au sens de l'article XIX s'entend d'une évolution des circonstances défavorable ou de secousses pour le système qui sont susceptibles d'avoir des conséquences défavorables. Elles font observer que ce n'est pas le cas de la "robustesse" de l'économie des États-Unis ni de la force du dollar EU.⁴¹⁷

7.115 Les États-Unis répondent que dans l'affaire *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil*, l'évolution imprévue des circonstances était le fait que la mode avait changé en faveur d'un chapeau de type différent. On peut supposer que ce changement de mode était défavorable pour les branches de production de chapeaux moins à la mode, mais ce changement ne pouvait probablement pas être décrit comme étant "défavorable" dans un sens plus large. L'affaire *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil* étaye la conclusion suivant laquelle une évolution imprévue des circonstances peut être une évolution des circonstances qui pourrait être décrite comme étant neutre ou même positive d'une façon générale, mais qui entraîne un changement dans la structure des échanges qui se révèle dommageable pour une branche de production particulière.⁴¹⁸

iii) *Événements macro-économiques*

7.116 Les Communautés européennes, la Chine, la Suisse et la Norvège font également valoir que comme les crises russe et asiatique étaient des événements macro-économiques, il n'est pas évident qu'elles aient spécifiquement affecté les produits en acier assujettis aux mesures de sauvegarde. Ces événements pouvaient tout aussi bien constituer des cas d'évolution imprévue des circonstances justifiant des mesures de sauvegarde dans pratiquement tout secteur de l'économie de tout Membre de l'OMC.⁴¹⁹ Les Communautés européennes, la Chine, la Suisse, la Norvège et la Nouvelle-Zélande n'excluent pas qu'un événement macro-économique puisse entrer en ligne de compte en tant qu'évolution imprévue des circonstances, mais elles font observer que cela ne dispense en aucune manière l'autorité chargée de l'enquête de la nécessité de démontrer que les événements en question ont entraîné un accroissement des importations.⁴²⁰ Toutefois, selon les Communautés européennes, la Chine et la Norvège, les fluctuations du cycle économique (qui sont souvent qualifiées de crises) ne peuvent pas être considérées comme étant inattendues, même si le moment précis où elles surviennent dans un pays donné ne peut pas être prédit.⁴²¹ Selon la Suisse et la Nouvelle-Zélande, la question de

⁴¹⁶ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 10 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴¹⁷ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 56; deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphe 40; deuxième communication écrite de la Suisse, paragraphe 31.

⁴¹⁸ Deuxième déclaration orale des États-Unis, paragraphe 106.

⁴¹⁹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 147; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 133; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 135; première communication écrite de la Chine, paragraphe 99.

⁴²⁰ Réponses écrites des Communautés européennes, de la Chine, de la Suisse, de la Nouvelle-Zélande et de la Norvège à la question n° 4 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴²¹ Réponses écrites de la Norvège, des Communautés européennes et de la Chine à la question n° 9 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

savoir si une crise était prévue ou non ne peut être déterminée qu'au cas par cas.⁴²² Selon la Chine, des événements macro-économiques ne peuvent constituer une évolution imprévue des circonstances que lorsqu'il est démontré qu'ils sont en relation directe avec l'importation en quantités accrues de produits dans le pays concerné.⁴²³

7.117 Les États-Unis considèrent qu'un événement macro-économique, comme tout autre événement, peut constituer une évolution imprévue des circonstances, à laquelle il peut être justifié de réagir par l'imposition de mesures de sauvegarde.⁴²⁴ Le critère pertinent en vertu de l'article XIX n'est pas ce qui est prévisible mais ce qui est imprévu, et si une catégorie d'événements peut être prévisible, une crise particulière pouvait être imprévue au sens de l'article XIX.⁴²⁵

d) "par suite de l'évolution imprévue des circonstances"

i) *Lien logique avec l'accroissement des importations et les conditions de nature à causer ou menacer de causer un dommage grave*

7.118 Les Communautés européennes, la Chine, la Suisse et la Norvège conviennent qu'il doit y avoir un "lien de causalité" entre l'"évolution" imprévue des "circonstances" et l'accroissement des importations dont il est allégué qu'il cause ou menace de causer un dommage. Pour elles, les termes "par suite" expriment clairement cette condition.⁴²⁶ Elles font observer que selon ce qu'a estimé l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, "l'existence d'une évolution imprévue des circonstances est une condition préalable dont l'existence doit être démontrée ... pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée".⁴²⁷

7.119 La Nouvelle-Zélande rappelle que dans l'affaire *Argentine – Chaussures (CE)*, l'Organe d'appel a déclaré que la formule "par suite de" dans l'article XIX:1 a) soulignait la nécessité d'un "lien logique" entre une telle évolution des circonstances et les importations accrues auxquelles un Membre cherche à faire face à travers une mesure de sauvegarde. Elle ajoute qu'il est important de ne pas priver d'utilité la clause de l'"évolution imprévue des circonstances" en se limitant à exiger de l'autorité chargée de l'enquête qu'elle indique l'"évolution imprévue des circonstances" présumée sans rien tenter pour faire le lien entre cette évolution et les circonstances de l'accroissement des importations qui, selon elle, justifiait une mesure de sauvegarde. L'expression "évolution imprévue des circonstances" est effectivement privée de tout sens si elle est considérée isolément de la question de l'"accroissement des importations" en résultant.⁴²⁸ Selon la Nouvelle-Zélande, pour démontrer l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances", l'autorité chargée de l'enquête doit expliquer comment cette évolution des circonstances est liée à l'"accroissement des importations" invoqué par elle pour imposer une mesure de sauvegarde.⁴²⁹

⁴²² Réponses écrites de la Suisse et de la Nouvelle-Zélande à la question n° 9 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴²³ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 19.

⁴²⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 939.

⁴²⁵ Réponse écrite des États-Unis aux questions n° 9 et 10 posées par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴²⁶ Voir les réponses écrites des Communautés européennes, de la Chine et de la Norvège à la question n° 2 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴²⁷ Première déclaration orale de la Suisse au nom des plaignants, paragraphe 13; deuxième communication écrite de la Suisse, paragraphe 20.

⁴²⁸ Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 2 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴²⁹ Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 3 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

7.120 Suivant la Norvège, si l'Organe d'appel s'est référé à un "lien logique" plutôt qu'à un lien de causalité direct, c'est parce qu'il n'est pas toujours possible d'établir une corrélation directe entre l'ampleur de l'"évolution imprévue des circonstances" et l'accroissement exact des importations ou le degré de gravité des autres conditions.⁴³⁰ La Norvège considère qu'il doit y avoir un lien logique entre l'évolution imprévue des circonstances et les trois conditions à remplir pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde.⁴³¹

7.121 Pour les Communautés européennes et la Chine, il peut être considéré que les prescriptions régissant l'imposition de mesures de sauvegarde se situent dans une "suite logique". Cette suite logique débute par une concession tarifaire (ou l'acceptation d'un autre engagement dans le cadre de l'OMC). La première étape cruciale est la survenue d'une évolution imprévue des circonstances. Cette évolution imprévue des circonstances doit entraîner les "importations tellement accrues" et "à des conditions telles" visées à l'article XIX du GATT de 1994 et à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Cet accroissement des importations doit, à son tour, causer un dommage grave au sens de l'article 4:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes – ce qui implique aussi un enchaînement de facteurs qui passe d'abord par un accroissement des importations et une perte de part de marché puis par des effets au niveau des ventes, de la production et enfin du chômage. Elles concluent qu'à bon droit il doit y avoir un lien entre l'évolution imprévue des circonstances et le dommage grave, mais qu'il s'agit davantage d'un lien indirect en plusieurs étapes que d'un lien direct de cause à effet.⁴³²

7.122 Selon les Communautés européennes et la Chine, il devrait y avoir une suite logique entre les événements inattendus dont il est allégué qu'ils constituent l'"évolution imprévue des circonstances", leurs effets sur l'accroissement des importations et les conditions dans lesquelles cet accroissement s'est produit pour chacun des produits spécifiques visés par l'enquête en matière de sauvegardes. Il serait possible que plusieurs éléments distincts puissent être invoqués comme constituant l'"évolution imprévue des circonstances" (par exemple la crise asiatique, la crise dans l'ex-Union soviétique, la robustesse de l'économie des États-Unis et la force de la monnaie des États-Unis). Dans ces circonstances, il ne serait pas spécifiquement exigé d'établir un lien entre les divers éléments dont il est allégué qu'ils constituent l'"évolution imprévue des circonstances". Elles font observer qu'il serait toutefois exigé d'établir un lien logique pour démontrer que chacun de ces divers éléments a entraîné un accroissement des importations s'agissant de chacun des produits spécifiques visés par l'enquête.⁴³³ À titre d'exemple, la Chine fait valoir que si une crise financière constituant une évolution imprévue des circonstances survient, elle autorisera seulement l'imposition de mesures de sauvegarde sur certains produits A, B et C si cette évolution des circonstances, séparément et indépendamment, entraîne un accroissement des importations du produit A, du produit B et du produit C.⁴³⁴ La Suisse et la Norvège interprètent la prescription comme exigeant une détermination suivant laquelle chaque cas

⁴³⁰ Réponse écrite de la Norvège à la question n° 2 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴³¹ Réponse écrite de la Norvège à la question n° 3 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴³² Réponses écrites des Communautés européennes et de la Chine à la question n° 3 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴³³ Réponses écrites des Communautés européennes et de la Chine à la question n° 143 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴³⁴ Réponse écrite de la Chine à la question n° 2 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

individuel d'évolution des circonstances a entraîné un accroissement des importations s'agissant de chaque produit spécifique.⁴³⁵

7.123 Les États-Unis répondent que si plus d'un seul cas d'évolution imprévue des circonstances a causé un accroissement des importations, l'article XIX exige non pas qu'il existe un lien entre les divers cas d'évolution imprévue des circonstances, mais seulement que "par suite de" chaque cas d'évolution imprévue des circonstances il y ait un accroissement des importations à des conditions telles qu'il cause un dommage à la branche de production nationale.⁴³⁶

7.124 Quant à la signification de l'expression "as a result of" (par suite de), les États-Unis font valoir que le sens ordinaire de "result" est "effect, consequence, issue, or outcome of some action, process, or design" (effet, conséquence, issue ou aboutissement d'une action, d'un processus ou d'une intention).⁴³⁷ Ainsi, l'emploi de l'expression "par suite de" indique qu'une chose est "l'effet, la conséquence, l'issue ou l'aboutissement" d'une autre chose. Dans le cas de l'article XIX:1, ces termes indiquent que l'importation d'un produit en quantités telles et à des conditions telles qu'elle cause un dommage grave doit être l'effet, la conséquence, l'issue ou l'aboutissement de l'évolution imprévue des circonstances. Le fait de montrer qu'un produit est importé en quantités telles et à des conditions telles qu'il cause un dommage grave par suite de l'évolution imprévue des circonstances établit en soi un lien logique entre la première et la deuxième clause de l'article XIX:1 a). Autrement dit, l'expression "par suite de" décrit le lien entre d'une part l'évolution imprévue des circonstances et d'autre part les importations en quantités telles et à des conditions telles qu'elles causent un dommage grave. Il n'y a pas besoin d'autre démonstration ou explication.⁴³⁸

7.125 Pour les États-Unis, cette approche correspond mieux au texte de l'article XIX:1 et aux rapports de l'Organe d'appel que l'autre thèse qui voudrait que l'expression "par suite de" indique la nécessité d'un "lien de causalité" entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations. L'article XIX:1 exige qu'un produit soit importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il "cause" un dommage grave, mais que ces conditions existent "par suite de" l'évolution imprévue des circonstances. L'utilisation de termes différents pour ces relations indique que l'intention des rédacteurs du GATT de 1994 était que les relations soient différentes. Or, selon l'interprétation qu'en donnent les Communautés européennes, elles seraient traitées de la même manière – "lien de causalité" est l'expression utilisée à l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes pour décrire la relation entre l'accroissement des importations et le dommage grave.⁴³⁹

7.126 En outre, les États-Unis font valoir que l'Organe d'appel a reconnu que la première et la deuxième clause de l'article XIX:1 avaient des significations différentes. Il a considéré que la clause "par suite de l'évolution imprévue des circonstances" décrivait une "circonstance" dont l'existence devait être "démontrée". En revanche, il a considéré que la clause voulant qu'il soit établi qu'un produit était importé en quantités telles et à des conditions telles qu'il cause un dommage grave "énon[çait] les trois conditions régissant l'application de mesures de sauvegarde".⁴⁴⁰ La thèse des

⁴³⁵ Réponse écrite de la Suisse à la question n° 143 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; réponses écrites de la Norvège et de la Suisse à la question n° 2 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁴³⁶ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 143 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴³⁷ The New Shorter Oxford English Dictionary, page 2570.

⁴³⁸ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 2 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴³⁹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 2 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁴⁰ *Argentine – Chaussures* (CE), paragraphe 92.

Communautés européennes voulant qu'il existe un "lien de causalité" entre l'évolution imprévue des circonstances et les importations en quantités telles et à des conditions telles qu'elles causent un dommage grave ne tient pas compte des différences que l'Organe d'appel a notées dans le texte.⁴⁴¹

7.127 Les États-Unis considèrent qu'en l'espèce, le "lien logique" entre l'évolution imprévue des circonstances définie par l'USITC et les importations accrues causant un dommage est clair. L'USITC a déterminé que, après le déclenchement des crises financières asiatique et russe, des volumes exceptionnellement importants de la production d'acier étrangère se sont trouvés détournés, et que le marché des États-Unis – sur lequel la demande restait forte – est devenu la destination d'une grande partie de la production étrangère détournée.⁴⁴²

7.128 Les États-Unis suggèrent de suivre l'interprétation ci-dessous donnée par le Groupe spécial *États-Unis – Viande d'agneau*:

"L'expression se rapportant à "l'évolution imprévue des circonstances" à l'article XIX:1 est grammaticalement liée à la fois à l'expression "en quantités tellement accrues" et à l'expression "à des conditions telles". Plutôt que de dire qu'elle implique un lien de causalité en deux étapes, nous considérons que cette structure signifie que, si "l'évolution imprévue des circonstances" est distincte des accroissements des importations en soi, elle peut suffire pour montrer l'existence de cette "circonstance factuelle", à savoir "l'évolution imprévue des circonstances" par suite de laquelle les importations accrues ont été effectuées "à des conditions telles" et dans une mesure telle qu'elles ont causé un dommage grave ou une menace de dommage grave."⁴⁴³

7.129 Selon cette analyse, "en quantités tellement accrues" et "à des conditions telles" sont des conditions indépendantes, qui l'une ou l'autre ou bien l'une et l'autre peuvent faire suite à une évolution imprévue des circonstances. Ainsi, l'autorité compétente pourrait se conformer à l'article XIX si elle démontrait que l'évolution imprévue des circonstances a entraîné les conditions dommageables plutôt que l'accroissement des importations en soi.⁴⁴⁴

7.130 Dans sa contre-réponse, la Nouvelle-Zélande fait valoir que bien que les États-Unis aient finalement accepté avec réticence l'existence d'une prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances", ils cherchent à l'interpréter d'une manière qui la vide de tout sens.⁴⁴⁵ Les États-Unis simplifient à l'excès les prescriptions de l'article XIX:1 a) quand ils soutiennent que tout "événement inattendu" peut être considéré comme une "évolution imprévue des circonstances". Entre autres choses, cet article exige que l'évolution imprévue des circonstances, en combinaison avec la concession tarifaire négociée, entraîne un accroissement des importations du produit concerné.⁴⁴⁶ Les États-Unis soutiennent peut-être à juste titre que les termes "cause" ou "lien de causalité" en relation avec l'accroissement des importations ne figurent pas explicitement dans la première phrase de l'article XIX:1 a), mais en tentant d'assimiler l'expression "par suite" à "une relation séquentielle" ils

⁴⁴¹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 2 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁴² Réponse écrite des États-Unis à la question n° 2 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁴³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 933, citant le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 7.16.

⁴⁴⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 933.

⁴⁴⁵ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.2.

⁴⁴⁶ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.6.

tendent tout simplement de nier le lien logique nécessaire qui existe entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations.⁴⁴⁷ Enfin, la Nouvelle-Zélande relève que l'USTR a lui-même considéré que l'expression "par suite" avait une teneur fondamentale, puisque quand il a demandé d'autres renseignements à l'USITC il a prié celle-ci de définir l'"évolution imprévue des circonstances ayant fait que les produits en acier visés pertinents ont été importés aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'ils constituaient ou menaçaient de constituer une cause substantielle de dommage grave".⁴⁴⁸

7.131 La Norvège et la Suisse font valoir que les États-Unis ont mal interprété la décision du Groupe spécial *États-Unis – Viande d'agneau*, car ce Groupe spécial n'a pas en l'espèce rejeté le lien fondamental entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations. Selon elles, le Groupe spécial a simplement rejeté l'argument voulant qu'une démonstration de l'"évolution imprévue des circonstances" exige aussi que l'accroissement des importations ait causé un dommage grave.⁴⁴⁹ Le lien logique qui existe entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations est un lien étroit, comme l'indiquait l'emploi des termes "est importé" au présent. Les États-Unis interprètent donc de manière erronée l'article XIX:1 a) quand ils déclarent qu'il n'est pas exigé que l'évolution imprévue des circonstances précède immédiatement les importations ou qu'elle soit récente.⁴⁵⁰

7.132 La Chine a de même du mal à comprendre comment les États-Unis peuvent soutenir que les quantités importées ou les conditions doivent faire "suite [à]" une évolution imprévue des circonstances, mais qu'elles n'ont pas besoin d'être causées par cette évolution des circonstances. Suivant la Chine, l'expression "par suite" fait référence aussi à la notion de causalité. La distinction grammaticale que les États-Unis tentent de faire est totalement artificielle et elle n'est pas étayée par quoi que ce soit dans le libellé de l'article XIX ni dans la jurisprudence.⁴⁵¹

7.133 Les États-Unis font valoir que les plaignants continuent à se méprendre sur la position des États-Unis quant au degré de relation qui doit exister entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations. Suivant les États-Unis, le grief des plaignants vise plutôt les rédacteurs de l'article XIX, qui ont choisi l'expression "par suite de", avant d'employer ensuite le terme "cause" pour décrire la relation entre l'accroissement des importations et le dommage grave. Dans ce contexte, ces différents termes doivent avoir des significations différentes, et la thèse des États-Unis est que le degré de relation entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations doit nécessairement être quelque chose de différent, et quelque chose de moindre, par rapport au "lien de causalité" qu'implique le terme "cause".⁴⁵²

ii) *Lien logique avec la concession*

7.134 Les Communautés européennes, la Suisse et la Norvège font valoir que la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances" est couplée avec une autre condition, à savoir que les importations soient également dues à "l'effet des engagements qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord". Cela découle du libellé de l'article XIX:1 a), qui dispose qu'il doit y avoir un accroissement des importations "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par

⁴⁴⁷ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.8.

⁴⁴⁸ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.9.

⁴⁴⁹ Deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphe 28; deuxième communication écrite de la Suisse, paragraphe 20.

⁴⁵⁰ Deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphes 30 et 33.

⁴⁵¹ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphes 11 à 17.

⁴⁵² Deuxième déclaration orale des États-Unis, paragraphe 107.

l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord ...".⁴⁵³ Elles font valoir, par conséquent, que l'évolution imprévue des circonstances et les concessions tarifaires pertinentes doivent entraîner un accroissement des importations.⁴⁵⁴

7.135 De même, la Nouvelle-Zélande fait valoir qu'il doit y avoir une relation entre l'accroissement des importations résultant de l'évolution imprévue des circonstances et les concessions tarifaires pertinentes. La Nouvelle-Zélande se réfère à l'affaire *Argentine – Chaussures (CE)*, dans laquelle l'Organe d'appel a déclaré que le membre de phrase "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements qu'un Membre a assumés" est grammaticalement lié au syntagme verbal "est importé".⁴⁵⁵ Ainsi, selon la Nouvelle-Zélande, l'argument des États-Unis voulant que par suite de la crise russe il y ait eu un accroissement des importations en provenance de Russie admises aux États-Unis est dénué de pertinence. Les États-Unis n'ont pas d'engagements tarifaires ou autres dans le cadre du GATT qui les obligeaient à admettre les importations en provenance de Russie.⁴⁵⁶ Elle appelle également l'attention sur la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, reconnaissant que l'objet spécifique de la mesure de sauvegarde était d'accorder une protection temporaire dans une situation où par l'effet combiné d'une concession tarifaire et d'une évolution des circonstances qui n'était pas prévue quand ladite concession a été accordée il est causé ou il est menacé de causer un dommage grave à la branche de production nationale du Membre importateur. Comme l'Organe d'appel l'a fait valoir dans cette décision, "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".⁴⁵⁷ La Nouvelle-Zélande conclut que si un Membre recourt à une mesure corrective conçue pour faire face aux effets inattendus d'une concession tarifaire, alors qu'il n'y a pas de concession tarifaire, il abuse de ladite mesure. Accepter qu'un Membre puisse agir ainsi compromet l'équilibre délicat de droits et d'engagements qu'exprime l'article XIX.⁴⁵⁸

7.136 Selon les États-Unis, il n'est pas exigé que la constatation de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" soit "couplée avec" l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, assumés dans le cadre du GATT de 1994.⁴⁵⁹ Ils font observer que les groupes spéciaux de l'OMC et l'Organe d'appel ont interprété l'expression "évolution imprévue des circonstances" sans

⁴⁵³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 144; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 132; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 130.

⁴⁵⁴ Réponse écrite des Communautés européennes à la question n° 3 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond; deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphe 42; la Chine fait valoir qu'il doit exister un lien logique entre l'évolution imprévue des circonstances et la concession tarifaire pertinente, voir la deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 23.

⁴⁵⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 92.

⁴⁵⁶ Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 3 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁴⁵⁷ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.19, citant le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 86 et 87.

⁴⁵⁸ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.19.

⁴⁵⁹ Première déclaration orale des États-Unis, paragraphe 70.

faire référence à la clause de "l'effet des engagements".⁴⁶⁰ L'article XIX:1 a) n'exige pas qu'une évolution imprévue des circonstances ait son origine dans l'économie d'un Membre de l'OMC.⁴⁶¹

7.137 Les États-Unis font valoir encore qu'il n'y a pas de lien entre la prise en considération de l'évolution imprévue des circonstances et "l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord".⁴⁶² Ils allèguent que le lien logique exigé par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures (CE)* ne se situe pas entre les concessions tarifaires et l'évolution imprévue des circonstances, mais entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations. En conséquence, dès lors qu'un Membre a montré qu'il y avait des importations en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'elles causaient un dommage grave par "suite de" l'évolution imprévue des circonstances, l'article XIX:1 a) n'exige pas une constatation distincte de l'existence d'un "lien logique" entre ces importations et la concession tarifaire définie pour le produit.⁴⁶³ L'USITC a défini une concession tarifaire particulière dans le cadre de son examen de l'évolution imprévue des circonstances et elle a défini l'accroissement des importations attendu au moment de la concession.⁴⁶⁴

7.138 Pour la Nouvelle-Zélande, la thèse des États-Unis voulant que l'article XIX du GATT de 1994 n'exige pas que les importations résultant d'une évolution imprévue des circonstances soient liées à des concessions tarifaires est surprenante compte tenu de la déclaration suivante des États-Unis eux-mêmes: "La logique de bon sens sous-tendant [l'article XIX du GATT] était que, en l'absence d'une telle disposition, les négociateurs commerciaux pourraient refuser d'accorder des concessions commerciales réciproques." La logique est que les négociateurs seront préparés à accorder des concessions commerciales s'ils savent qu'en cas d'imprévu, les concessions pourront être temporairement retirées. Ce qu'ils ont à l'esprit dans une telle relation réciproque est la possibilité que par suite d'imprévu il y ait un accroissement des importations en provenance des pays auxquels de telles concessions ont été accordées, et non en provenance d'un non-Membre de l'OMC avec lequel ils sont libres de traiter comme ils le souhaitent. Bref, ce n'était pas à la Russie que pensaient les négociateurs de l'OMC quand ils ont envisagé une mesure de protection temporaire contre les poussées des importations; ils pensaient plutôt aux autres Membres de l'OMC auxquels des concessions tarifaires étaient accordées.⁴⁶⁵

7.139 Les États-Unis répondent qu'il existe une interprétation plus convaincante pour régler la question de savoir si l'article XIX vise seulement les importations en provenance des Membres de l'OMC. À leur avis, l'article XIX ne limite certainement pas explicitement les "quantités accrues" importées aux importations en provenance des pays Membres uniquement. Aux termes de l'article XIX:1 a), il doit y avoir eu un accroissement des importations "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements ... assumés en vertu du présent Accord". Lorsqu'il a examiné le membre de phrase "par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent Accord", l'Organe d'appel a établi qu'"elle signifie simplement qu'il doit être démontré, en fait, que le Membre importateur a assumé des

⁴⁶⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 946, citant le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 7.4 à 7.45; rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphes 7.293 à 7.300; rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 91; rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84.

⁴⁶¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 941.

⁴⁶² Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 177; réponse écrite des États-Unis à la question n° 3 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁴⁶³ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 3 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁴⁶⁴ Deuxième rapport complémentaire de l'USITC, pages 1 et 2.

⁴⁶⁵ Deuxième déclaration orale de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 6.

engagements en vertu du GATT de 1994, y compris des concessions tarifaires".⁴⁶⁶ L'Organe d'appel a ajouté que les formules "évolution des circonstances" et "engagements assumés" décrivent "certaines *circonstances* dont l'existence doit effectivement être démontrée". En décrivant l'"évolution des circonstances" et les "concessions tarifaires" comme des "circonstances", au pluriel, et non pas comme une seule "circonstance", l'Organe d'appel précise qu'il s'agit d'événements distincts, indépendants. Les États-Unis font observer que bien que cette disposition ait été longuement examinée, l'Organe d'appel n'a jamais indiqué qu'il fallait quelconque lien particulier entre l'évolution imprévue des circonstances et les concessions tarifaires. L'Organe d'appel n'a pas non plus indiqué que chaque circonstance devait avoir un effet égal, voire quelconque effet, sur toutes les importations. L'Organe d'appel a donc considéré qu'aux termes de l'article XIX:1 a) il fallait effectivement démontrer l'existence à la fois d'une évolution imprévue des circonstances et d'une concession commerciale. Les États-Unis font valoir que l'USITC a démontré l'existence à la fois d'une évolution imprévue des circonstances et de concessions tarifaires; rien de plus n'est requis.⁴⁶⁷

e) Le moment de l'évolution imprévue des circonstances

7.140 Les plaignants soutiennent que le moment pertinent pour juger si un événement était imprévu est celui où la concession a été accordée.⁴⁶⁸ Les concessions tarifaires en cause dans le présent différend sont celles figurant dans le tarif douanier des États-Unis dans le cadre du Cycle d'Uruguay. Par conséquent, seuls les cas d'évolution des circonstances postérieurs à la conclusion du Cycle d'Uruguay peuvent être qualifiés de cas d'évolution imprévue des circonstances.⁴⁶⁹ Pour les plaignants, l'évolution imprévue des circonstances doit normalement s'être produite dans son entier après que la concession, au sens de l'article XIX du GATT de 1994, a été faite.⁴⁷⁰ Si l'évolution imprévue des circonstances a débuté avant la concession, elle ne peut pas être considérée comme imprévue. Selon eux, il y aura normalement un lien temporel étroit entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations. L'existence d'un lien de causalité différé comme celui qui est allégué exigerait une explication spécifique.⁴⁷¹

7.141 Pour les Communautés européennes, la Chine, la Suisse et la Norvège, compte tenu de cette prescription concernant l'existence d'un lien temporel étroit, la période visée par l'enquête doit inclure à la fois le moment de l'évolution imprévue des circonstances et celui de l'accroissement des importations en résultant etc., pour démontrer l'existence du lien de causalité.⁴⁷² Elles estiment que l'analyse présentée dans les rapports de l'USITC fait référence au passé en général, et qu'elle ignore totalement le lien temporel qui doit exister entre l'"évolution imprévue des circonstances" et l'accroissement des importations. L'USITC n'a pas examiné si cette "évolution imprévue des circonstances", qui se rapporte à des événements remontant jusqu'à 1989-1991 (la dislocation de l'Union soviétique) mais aussi à des événements de 1997 (le déclenchement de la crise asiatique), avait entraîné un accroissement ultérieur des importations de produits spécifiques au cours de la

⁴⁶⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 91.

⁴⁶⁷ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphes 175 à 177.

⁴⁶⁸ *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil*, paragraphe 8.

⁴⁶⁹ Réponses écrites des Communautés européennes, de la Chine, de la Suisse, de la Nouvelle-Zélande et de la Norvège à la question n° 5 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁷⁰ Réponses écrites des Communautés européennes, de la Chine, de la Suisse, de la Nouvelle-Zélande et de la Norvège à la question n° 11 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁷¹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 133, première communication écrite de la Norvège, paragraphe 121; première communication écrite de la Chine, paragraphe 90.

⁴⁷² Réponses écrites des Communautés européennes, de la Chine, de la Suisse, de la Nouvelle-Zélande et de la Norvège à la question n° 12 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

période visée par l'enquête (1996-2000) ni si elle aurait cet effet au cours des trois années suivantes lorsque les mesures des États-Unis seraient en vigueur.⁴⁷³

7.142 Pour les États-Unis une évolution imprévue des circonstances doit être "postérieure" à la "concession tarifaire pertinente" ou autre engagement, vraisemblablement, qu'un Membre a assumé en vertu du GATT de 1994. Ils font valoir qu'un Membre peut conclure qu'un engagement ou une concession qui est issu du Tokyo Round, ou antérieur, est "pertinent" pour l'analyse conformément à l'Accord sur les sauvegardes. Dans les enquêtes *Acier*, l'USITC a établi que les concessions tarifaires des États-Unis dans le cadre du Cycle d'Uruguay étaient les concessions pertinentes pour son analyse de l'évolution imprévue des circonstances, et les cas d'évolution des circonstances définis par l'USITC étaient tous postérieurs à la conclusion du Cycle d'Uruguay. Les États-Unis font valoir que les crises en Asie du Sud-Est et dans l'ex-Union soviétique étaient peut-être prévisibles dans un sens général et hypothétique, mais que le moment, l'ampleur et l'effet durable sur les échanges mondiaux d'acier n'ont pas été prévus par les États-Unis bien longtemps après la conclusion du Cycle d'Uruguay.^{474 475}

7.143 Les plaignants contestent la thèse des États-Unis suivant laquelle l'"évolution imprévue des circonstances" peut se produire avant que la concession ait été faite du moment que ses effets n'ont été connus qu'après.⁴⁷⁶ Pour la Norvège, s'il s'agit d'effets "à long terme" seulement, ils ne présenteront en tout cas ni l'ampleur ni le caractère d'urgence ni le lien de causalité exigés par l'Accord. Les Communautés européennes, la Chine, la Norvège et la Nouvelle-Zélande ajoutent que l'exigence fondamentale est que les importations accrues (ou tout au moins les conditions auxquelles elles surviennent) résultent de l'évolution imprévue des circonstances. Cela implique qu'il y ait normalement un lien temporel étroit entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations. L'absence d'un tel lien temporel étroit pourrait susciter des interrogations quant au point de savoir si l'"accroissement des importations" résultait de l'"évolution imprévue des circonstances" et il devrait être fourni une explication adéquate à ce sujet.⁴⁷⁷

7.144 La Nouvelle-Zélande fait valoir que la crise russe n'était pas imprévue puisqu'elle a commencé en 1991, à une date antérieure aux consolidations pour les produits en acier en 1995. Elle fait valoir que l'USITC admet cela et que les négociateurs des États-Unis étaient pleinement conscients, quand ils sont convenus des concessions tarifaires pour l'acier, des conséquences économiques de la crise russe. Les faits montrent que le recul de la consommation et l'accroissement des exportations dans le cas des pays de l'ex-Union soviétique n'étaient pas nouveaux. Ils ne sont pas survenus après la conclusion du Cycle d'Uruguay, mais ils remontaient à 1991.⁴⁷⁸

7.145 Les États-Unis répondent que l'article XIX indique qu'il devrait y avoir une relation séquentielle avec des concessions commerciales, puis une évolution imprévue des circonstances et

⁴⁷³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 135; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 121; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 123; première communication écrite de la Chine, paragraphe 93.

⁴⁷⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 926 à 931.

⁴⁷⁵ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 5 du Groupe spécial posée à la première réunion de fond.

⁴⁷⁶ Réponses écrites des Communautés européennes, de la Chine, de la Suisse, de la Nouvelle-Zélande et de la Norvège à la question n° 12 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁷⁷ Réponse écrite des Communautés européennes, de la Chine, de la Nouvelle-Zélande et de la Norvège à la question n° 12 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁷⁸ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 4.25 à 4.27, citant les tableaux du rapport de l'USITC, volume II, OVERVIEW-4 et OVERVIEW-5, et deuxième rapport complémentaire de l'USITC, Appendice I, page 3 (pièce n° 11 des coplaignants).

puis un dommage grave, mais qu'il n'exige pas que l'évolution imprévue des circonstances coïncide avec les importations, ni qu'elle précède immédiatement les importations.⁴⁷⁹

7.146 Pour les États-Unis, l'article XIX implique une séquence, avec un engagement ou une concession tarifaire, puis une évolution imprévue des circonstances, puis des importations en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'elles causent un dommage grave.⁴⁸⁰ Selon les États-Unis, le sens ordinaire de "development" (évolution des circonstances) est "a result of developing; a change in a course of action or events or in conditions ... an addition, an elaboration" (le résultat du fait d'évoluer; une modification de ligne d'action ou d'événements ou de conditions ... une adjonction, un développement).⁴⁸¹ Ainsi, une évolution des circonstances doit s'interpréter comme signifiant une modification d'une certaine nature, qui est "imprévue" si les négociateurs d'un Membre ne s'attendaient pas à ce qu'elle intervienne au moment où ils ont décidé l'engagement ou la concession en question.⁴⁸² Comme le rapport *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil* indique que l'"évolution des circonstances" doit être postérieure à l'engagement ou à la concession, les États-Unis concluent que la modification en question devait intervenir après ce moment-là. Le Groupe de travail *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil* est arrivé à une conclusion semblable, constatant que l'"évolution imprévue des circonstances" devait être postérieure à la concession tarifaire pertinente (ou autre engagement vraisemblablement). Les États-Unis se réfèrent à la déclaration de l'Organe d'appel suivant laquelle une évolution imprévue des circonstances est une évolution qui était "inattendue"⁴⁸³ et au Groupe de travail *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil*: "L'expression "évolution des circonstances" doit s'interpréter comme signifiant une évolution postérieure à la négociation de la concession tarifaire pertinente [et] dont il ne serait pas raisonnable de prétendre que les négociateurs du pays qui a octroyé la concession auraient pu et auraient dû la prévoir à l'époque où la concession a été négociée."⁴⁸⁴

7.147 Pour les États-Unis, le rapport *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil* fournit un bon exemple de la façon dont cette analyse fonctionne. Le Groupe de travail *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil* a établi que les styles de chapeaux changeaient continuellement, et que la probabilité de changement était entièrement prévisible. Mais il a établi que les négociateurs n'avaient pas prévu le degré d'un changement particulier ni son effet sur la situation de la concurrence à laquelle la branche de production nationale était confrontée, et que cela représentait une évolution imprévue des circonstances. Ainsi, l'existence d'une condition particulière au moment d'un engagement ou d'une concession tarifaire (l'évolution constante des styles de chapeaux) n'empêche pas qu'une modification de cette condition (un changement important et durable de style) soit considérée comme une évolution imprévue des circonstances.⁴⁸⁵

7.148 En conséquence, pour les États-Unis, la période de référence pour examiner l'évolution imprévue des circonstances pouvait être toute période postérieure à la concession tarifaire pertinente. En outre, l'article XIX implique que l'évolution imprévue des circonstances précède l'accroissement des importations. Ainsi, le moment où survenait le dommage causé par l'accroissement des

⁴⁷⁹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 934.

⁴⁸⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 934.

⁴⁸¹ The New Shorter Oxford English Dictionary, page 634.

⁴⁸² Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 91.

⁴⁸³ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84; rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 91.

⁴⁸⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 923, citant le rapport *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil*, paragraphe 9.

⁴⁸⁵ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 11 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

importations pouvait être postérieur à la période où l'évolution imprévue des circonstances s'était produite. Cela ne signifie pas nécessairement que la période visée par l'enquête devrait être plus longue pour un examen concernant l'évolution imprévue des circonstances que pour un examen concernant le dommage, puisque la période considérée dans le cadre de l'enquête concernant l'existence d'un dommage grave doit être "suffisamment longue pour que des conclusions appropriées puissent être tirées".⁴⁸⁶ Par conséquent, toute période de référence utilisée aux fins de la détermination de l'existence d'un accroissement des importations et d'un dommage grave devrait inclure une certaine période de temps antérieure au début de la poussée des importations afin que l'accroissement des importations et les effets de cet accroissement puissent être déterminés.⁴⁸⁷

7.149 Selon les États-Unis, durant l'enquête concernant l'acier, les producteurs et les exportateurs de divers plaignants ont admis qu'"[i]l peut y avoir un décalage dans le temps raisonnable entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations conduisant à un dommage grave ... [L]e temps qu'il faut aux participants au marché pour réagir à certaines forces peut être beaucoup plus long. Au-delà des simples forces de l'offre et de la demande en jeu, divers cycles économiques peuvent influencer les décisions économiques et soit exacerber soit tempérer l'évolution des flux commerciaux."⁴⁸⁸ Les États-Unis font valoir qu'il n'est pas exigé que l'évolution imprévue des circonstances soit "récente". Du moment qu'elle a précédé la concession tarifaire pertinente et qu'elle a entraîné un accroissement des importations, cela est suffisant pour satisfaire aux prescriptions de l'article XIX.⁴⁸⁹

7.150 En l'espèce, les États-Unis allèguent que tous les cas d'évolution imprévue des circonstances étaient postérieurs au Cycle d'Uruguay: la crise financière dans l'Est de l'Asie a débuté au milieu de 1997⁴⁹⁰, et les bouleversements financiers et les fluctuations monétaires spécifiques cités par l'USITC ont débuté en 1997, également après les négociations du Cycle d'Uruguay.⁴⁹¹ Ainsi, même s'il est vrai que l'Union soviétique s'est effondrée en 1989, avec les désordres en résultant dans les États successeurs, ce ne sont pas les cas d'évolution des circonstances que l'USITC a considérés comme étant imprévus. L'évolution des circonstances en question tenait plutôt au fait que la situation de ces pays a changé après 1996 par rapport à la situation qui prévalait au moment des négociations du Cycle d'Uruguay.⁴⁹²

7.151 Les États-Unis citent des éléments de preuve présentés par l'USITC indiquant que les cas d'évolution des circonstances que celle-ci a définis étaient effectivement imprévus. Dans sa démonstration, l'USITC a cité des éléments de preuve concernant les attentes des négociateurs du Cycle d'Uruguay quant aux effets probables de ce cycle sur les importations de produits en acier.⁴⁹³ L'USITC a également cité des éléments de preuve indiquant que les crises monétaires ont surpris même les spécialistes de la prévision, qui ont pris la question en considération beaucoup plus

⁴⁸⁶ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 7.200.

⁴⁸⁷ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 12 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁸⁸ Joint Respondents' Posthearing Brief: Flat-Rolled Products, 1^{er} octobre 2001, volume II, page 23 (pièce n° 74 des États-Unis).

⁴⁸⁹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 14 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁹⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 961.

⁴⁹¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 968.

⁴⁹² Réponse écrite des États-Unis à la question n° 11 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁹³ Deuxième rapport complémentaire de l'USITC, page 2 et note 5.

tardivement, et qui disposaient de renseignements plus récents.⁴⁹⁴ L'USITC a donc établi que l'évolution des circonstances était imprévue.^{495 496}

7.152 Les États-Unis ne sont pas d'accord avec la thèse des plaignants qui voudrait que l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations doivent se produire à des moments très rapprochés dans le temps, et que l'évolution imprévue des circonstances se poursuive de préférence encore au moment où le dommage est causé. Ils font référence au texte même de l'article XIX, conformément auquel ils font valoir que l'expression "par suite de" implique certainement que l'évolution imprévue des circonstances ait été antérieure à l'accroissement des importations, mais qu'elle n'implique rien quant à la durée de l'évolution imprévue des circonstances.⁴⁹⁷

f) Démonstration concernant l'"évolution imprévue des circonstances"

i) *Rapport de l'autorité compétente*

7.153 Les Communautés européennes, la Chine, la Suisse, la Norvège et la Nouvelle-Zélande font valoir que l'Organe d'appel a indiqué clairement dans l'affaire *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation* que l'évolution imprévue des circonstances devait être démontrée par les autorités compétentes (dans leur rapport) avant que des mesures de sauvegarde ne soient appliquées. En outre, selon les Communautés européennes, la Chine, la Suisse et la Norvège, la démonstration concernant l'évolution imprévue des circonstances devait figurer dans le même rapport des autorités compétentes, comme stipulé par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - Viande d'agneau*.⁴⁹⁸ La Suisse note à ce propos que ce rapport est celui où les autorités compétentes déterminaient qu'une mesure de sauvegarde devait être recommandée. L'USITC a formulé ses recommandations dans le rapport de décembre 2001. Le deuxième rapport complémentaire a été publié le 4 février 2002, après que l'USITC ait recommandé l'adoption des mesures de sauvegarde.⁴⁹⁹

7.154 La Norvège fait valoir qu'il faut entendre par "détermination" aux fins des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes les conclusions publiées des enquêtes qui ont été menées, aux termes desquelles l'autorité compétente d'un État Membre établit qu'il existe certains faits et qu'il a été rempli certaines conditions (prescriptions juridiques) qui justifient l'imposition de la mesure spécifique choisie conformément à l'article 5. La Norvège fait observer qu'en l'espèce l'USITC n'a pas fait certaines déterminations dans son rapport initial, et qu'elle a publié par la suite deux rapports complémentaires. De l'avis de la Norvège, l'article 3:1 exige "un rapport", et non pas de "multiples rapports" à différents intervalles. Selon la Norvège, apparemment les déterminations de l'USITC en relation avec l'article 2, l'article 4 et l'"évolution imprévue des circonstances" ont pu être faites à des moments différents, ou pas du tout.⁵⁰⁰

⁴⁹⁴ Deuxième rapport complémentaire de l'USITC, page 2, notes 6 à 8.

⁴⁹⁵ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 170.

⁴⁹⁶ Pour la position des plaignants sur ce point, voir les paragraphes 7.177 à 7.179.

⁴⁹⁷ Deuxième déclaration orale des États-Unis, paragraphe 108.

⁴⁹⁸ Première déclaration orale de la Suisse au nom des plaignants, paragraphe 6; voir aussi la deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphe 21, et les réponses écrites des Communautés européennes, de la Chine et de la Suisse à la question n° 15 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond, citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - Viande d'agneau*, paragraphe 72.

⁴⁹⁹ Réponse écrite de la Suisse à la question n° 15 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁵⁰⁰ Réponse écrite de la Norvège à la question n° 15 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

7.155 De même, les Communautés européennes, la Chine, la Norvège, la Suisse et la Nouvelle-Zélande estiment que la question de l'"évolution imprévue des circonstances" n'est pas traitée dans le rapport de l'USITC proprement dit. La seule mention à ce sujet figure dans une note de bas de page dans le rapport distinct d'un commissaire expliquant que, même si cela était exigé dans le droit de l'OMC, cela n'était pas exigé par la législation des États-Unis.⁵⁰¹ Bien que les plaignants admettent que les crises asiatique et russe fassent l'objet de certaines discussions dans le rapport de l'USITC, il n'est fait aucune relation avec la prescription relative à l'évolution imprévue des circonstances.⁵⁰²

7.156 Les États-Unis répondent que les plaignants ont tort du point de vue du droit. Selon eux, la seule prescription temporelle de l'article XIX est que les constatations concernant l'évolution imprévue des circonstances doivent précéder l'application de la mesure de sauvegarde. Ils citent l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - Viande d'agneau* pour étayer leur thèse suivant laquelle l'article XIX ne renferme aucune indication explicite sur le point de savoir "à quel moment, à quel endroit et de quelle manière" l'existence d'une évolution imprévue des circonstances doit être démontrée. Selon l'Organe d'appel, il contenait au lieu de cela une prescription implicite, à savoir que la démonstration devait être faite "avant que la mesure de sauvegarde ne soit appliquée".⁵⁰³

7.157 Suivant les États-Unis, les plaignants ont également tort du point de vue des faits. La détermination, ou conclusion juridique, quant au point de savoir si les produits étaient importés en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'ils causaient un dommage grave a été rendue le 22 octobre 2001.⁵⁰⁴ Le rapport de l'USITC montre que l'évolution imprévue des circonstances considérée dans le deuxième rapport complémentaire de l'USITC a influencé les déterminations de celle-ci concernant le dommage. Avant d'arriver à ses déterminations concernant le dommage, l'USITC a spécifiquement recherché des renseignements et enquêté sur les conditions qu'elle a définies ensuite comme étant une évolution imprévue des circonstances, et elle a inclus des renseignements sur ces conditions dans son rapport et dans ses vues concernant le dommage.⁵⁰⁵

7.158 Les États-Unis répondent aussi que l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes énonce certaines obligations de fond et de forme concernant la teneur du rapport et sa publication, mais qu'il ne prévoit pas de restrictions concernant le mode de présentation du rapport qui contient la constatation concernant l'évolution imprévue des circonstances. La décision de publier les éléments du rapport au titre de l'article 3:1 en même temps, ou de façon étalée dans le temps, est laissée à l'appréciation de chaque Membre.⁵⁰⁶ Les États-Unis font valoir que les plaignants n'ont pas présenté de raison permettant de conclure que la présentation du rapport des autorités compétentes par étapes est incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁰⁷ Bien que l'article 3:1 exige que le rapport ait une certaine teneur et qu'il soit publié dans les moindres délais, il n'impose pas un mode de présentation particulier. Selon les États-Unis, le Groupe spécial *Chili - Système de fourchettes de*

⁵⁰¹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 122 et 123; première communication écrite de la Chine, paragraphe 86; deuxième communication écrite de la Chine, paragraphes 24 à 28; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 110 et 111; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.11; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 109 et 110.

⁵⁰² Première déclaration orale de la Suisse au nom des plaignants, paragraphe 9.

⁵⁰³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 949 à 953.

⁵⁰⁴ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 15 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁵⁰⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 953 à 955.

⁵⁰⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 952.

⁵⁰⁷ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 15 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

*prix*⁵⁰⁸ a déjà admis qu'un document en plusieurs étapes pouvait constituer le rapport des autorités compétentes aux fins de l'article 3:1. Ainsi, il est laissé à l'appréciation des Membres de décider de publier le rapport d'un seul tenant, ou par éléments.⁵⁰⁹ Les États-Unis soutiennent que leur deuxième rapport complémentaire est considéré à juste titre comme faisant partie du rapport exigé en vertu de l'article 3:1.

7.159 Suivant les Communautés européennes, la Suisse et la Norvège, la décision dans l'affaire *Chili - Système de fourchettes de prix* n'est pas pertinente, car en l'occurrence la partie plaignante n'avait pas soulevé d'argument quant au point de savoir si différents procès-verbaux constituaient le "même" rapport. En outre, dans ce cas d'espèce, il était tenté de démontrer l'existence d'une évolution imprévue des circonstances dans les procès-verbaux contenant la recommandation de prendre des mesures de sauvegarde définitives. La Suisse ajoute que la situation dans l'affaire *Chili - Système de fourchettes de prix* est différente de celle de la présente affaire, où la recommandation de prendre des mesures de sauvegarde définitives a été faite un mois et demi avant la présentation du deuxième rapport complémentaire, qui contenait la justification en relation avec la prescription relative à l'évolution imprévue des circonstances.⁵¹⁰ Pour la Chine, l'utilisation d'un document en plusieurs parties ne pose pas de question en soi. Par contre, il importe de s'interroger sur l'incompatibilité entre l'idée voulant que la question de l'évolution imprévue des circonstances ait été, selon ce qui est allégué, discutée longuement durant la réunion administrative et le fait qu'elle n'est pas commentée dans le rapport de l'USITC, et qu'il a fallu attendre une explication complémentaire dans un rapport ultérieur.⁵¹¹

7.160 Les Communautés européennes et la Suisse relèvent également le fait que les États-Unis ont cité le 22 octobre 2001 comme étant la date de la détermination pour faire valoir que le deuxième rapport complémentaire ne fait pas partie des déterminations de l'USITC puisqu'il n'a été publié qu'en février 2002. Deuxièmement, les termes du deuxième rapport complémentaire indiquent aussi clairement que l'USITC n'a pas réexaminé ses déterminations antérieures et qu'elle n'a même pas prétendu les confirmer.⁵¹² Les Communautés européennes font observer que les États-Unis utilisent le terme "constatation" pour décrire les conclusions tirées dans le deuxième rapport complémentaire. Suivant les Communautés européennes, il y a une différence importante entre les termes "détermination" et "constatation". Le terme "détermination" renvoie à une décision qui est plus définitive et complète qu'une "constatation" (qui peut ne représenter qu'une étape sur la voie d'une détermination). Le terme "détermination" s'entend du règlement définitif de la question portée devant l'instance chargée de statuer et du raisonnement suivi pour arriver à cette conclusion. Par conséquent, l'instance chargée de statuer qui doit prendre en compte tous les renseignements pertinents et examiner si un certain nombre de circonstances et de conditions sont réunies avant de faire une détermination doit ainsi procéder avant que la détermination ne soit faite. Suivant les Communautés européennes, cela démontre l'existence d'un vice rédhibitoire dans la thèse des États-Unis. L'idée qu'une "constatation" concernant l'évolution imprévue des circonstances puisse être postérieure à la

⁵⁰⁸ Groupe spécial *Chili - Système de fourchettes de prix*, paragraphe 7.131.

⁵⁰⁹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 15 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁵¹⁰ Deuxième déclaration orale de la Suisse, paragraphes 5 à 9; réponses écrites de la Suisse, de la Norvège et des Communautés européennes à la question n° 5 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁵¹¹ Réponse écrite de la Chine à la question n° 5 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁵¹² Deuxième communication écrite de la Suisse, paragraphes 8 à 12; deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 40 à 44.

détermination suivant laquelle les conditions pour l'application des mesures de sauvegarde sont réunies rompt le lien logique qui selon l'Organe d'appel doit exister.⁵¹³

7.161 Les États-Unis répondent que les plaignants semblent très perturbés que les États-Unis aient présenté la démonstration concernant l'évolution imprévue des circonstances faite par l'USITC comme une "constatation". De l'avis des États-Unis, les plaignants devraient s'en prendre à l'Organe d'appel, et non pas aux États-Unis ou à l'USITC, puisque c'est l'Organe d'appel qui a expressément établi que les autorités compétentes devaient présenter des "constatations" ou des "conclusions motivées" concernant l'évolution imprévue des circonstances.⁵¹⁴ Les États-Unis font valoir que les Communautés européennes continuent à employer une terminologie erronée. Dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, l'Organe d'appel a dit que l'autorité compétente devait présenter des "constatations" ou des "conclusions motivées" concernant l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. Une distinction entre l'évolution imprévue des circonstances, c'est-à-dire des circonstances à démontrer, et l'accroissement des importations, le dommage et le lien de causalité, c'est-à-dire des conditions, a été faite par l'Organe d'appel.⁵¹⁵ Il n'est donc pas exigé une "détermination" concernant l'existence d'une relation entre l'accroissement des importations et l'évolution imprévue des circonstances ou les concessions tarifaires. Les États-Unis estiment que l'USITC a fait les constatations requises concernant l'évolution imprévue des circonstances et les concessions tarifaires dans son deuxième rapport complémentaire.⁵¹⁶

7.162 Les États-Unis répètent leur allégation suivant laquelle les plaignants ne tiennent pas compte des constatations dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*, où le Groupe spécial a accepté un document en plusieurs parties (procès-verbaux de séances individuelles de la Commission chilienne de la concurrence) comme étant le rapport des autorités compétentes aux fins de l'article 3:1.⁵¹⁷

ii) *La nécessité d'une explication motivée et adéquate*

Caractère suffisant et représentativité des données

7.163 Les Communautés européennes, la Suisse et la Norvège soutiennent que les données auxquelles s'en remet l'USITC se rapportent à des modifications de la consommation des produits en acier globalement dans certains pays et sur certaines périodes et qu'elles sont dépourvues de représentativité et d'objectivité. Elles estiment que l'USITC formule un certain nombre d'hypothèses dénuées de fondement, à savoir par exemple que la production d'acier n'a pas diminué au même rythme que la consommation et que, par conséquent, il y a eu un accroissement des exportations.⁵¹⁸ Ainsi, la consommation apparente dans les pays de l'ex-Union soviétique a augmenté en 1999 et en 2000. En 1995, la diminution de la consommation résultant de la dissolution de l'Union soviétique

⁵¹³ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 45 à 47.

⁵¹⁴ Deuxième déclaration orale des États-Unis, paragraphe 105, citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 76.

⁵¹⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 72; rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 91.

⁵¹⁶ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 6 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁵¹⁷ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 169, citant le rapport du Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 7.131.

⁵¹⁸ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 154 et 155; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 140 et 141; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 142 et 143.

n'était pas seulement prévue; elle s'était produite.⁵¹⁹ Si les États-Unis avaient démontré que la "crise russe" a conduit à un accroissement des importations aux États-Unis en provenance d'autres Membres de l'OMC, la crise russe pourrait être pertinente, mais l'USITC n'a pas apporté de telle démonstration.

7.164 Suivant les Communautés européennes et la Norvège, la période de référence s'agissant de l'accroissement des importations (1996-2000) est entièrement indépendante de la période visée par l'enquête s'agissant de l'évolution imprévue des circonstances alléguée ultérieurement. L'USITC n'a pas examiné si l'"évolution imprévue des circonstances" alléguée, qui se rapporte à des événements remontant jusqu'à 1991 (la dislocation de l'Union soviétique) avait entraîné un accroissement ultérieur des importations de produits spécifiques au cours de la période visée par l'enquête (1996-2000) ni si elle aurait cet effet au cours des trois années suivantes quand les mesures des États-Unis seraient en vigueur.⁵²⁰

7.165 La Chine compare les déclarations des États-Unis avec les statistiques officielles disponibles sur le site Web de l'USITC, qui montrent que les républiques de l'ex-Union soviétique pertinentes représentent seulement 20 pour cent des importations totales des produits en acier visés aux États-Unis. À son avis, ce pourcentage ne peut pas être considéré comme représentatif pour avoir un raisonnement motivé qui explique l'accroissement des importations allégué.⁵²¹ Tous les plaignants relèvent aussi que les exportations des républiques de l'ex-Union soviétique étaient en plus forte hausse avant le Cycle d'Uruguay (625,7 pour cent) qu'après (28,7 pour cent).⁵²² Tous les plaignants mentionnent la conclusion suivant laquelle les exportations accrues des républiques de l'ex-Union soviétique entre 1996 et 1999 étaient destinées à des pays autres que les États-Unis.⁵²³

7.166 Les plaignants font également valoir que l'USITC n'a pas fourni de données indiquant si les exportations des pays affectés par la crise asiatique ont augmenté, et encore moins si ces exportations sont allées vers les États-Unis. L'USITC semble supposer un accroissement des exportations vers les États-Unis à partir d'une diminution de la consommation d'acier dans ces pays. Or, le rapport de l'USITC fait apparaître une tendance à la hausse de la consommation de produits finis en acier à partir de 1999. Ainsi, même sur la base des hypothèses des États-Unis, la crise asiatique ne peut pas être considérée comme une évolution imprévue des circonstances qui conduit maintenant à un accroissement des importations aux États-Unis.⁵²⁴ La Nouvelle-Zélande fait également observer qu'on constate sur le site Web d'International Iron and Steel qu'en 1999 le mouvement de baisse de la consommation d'acier en Indonésie, en Corée, en Malaisie, aux Philippines et en Thaïlande s'était

⁵¹⁹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 157 à 162; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 144 à 148; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 146 à 150; première communication écrite de la Chine, paragraphes 111 à 113.

⁵²⁰ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 132 et 135; deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphes 120 et 123.

⁵²¹ Première communication écrite de la Chine, paragraphes 102 à 106.

⁵²² Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 163; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 149; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 151; première communication écrite de la Chine, paragraphe 114; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.28.

⁵²³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 167; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 154; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 156; première communication écrite de la Chine, paragraphe 117.

⁵²⁴ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 169 à 172; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 156 à 159; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 158 à 161; première communication écrite de la Chine, paragraphes 119 à 122; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 4.14 et 4.15.

inversé.⁵²⁵ En outre, selon les statistiques disponibles sur le propre site Web de l'USITC, les importations d'acier aux États-Unis en provenance des républiques de l'ex-Union soviétique n'ont augmenté que de 4,5 pour cent, et non pas dans la proportion de près de 22 pour cent alléguée par les États-Unis, durant la période de 1996 à 1999. Par conséquent, si la baisse de la consommation a conduit à un accroissement des exportations d'acier des républiques de l'ex-Union soviétique, 95,5 pour cent de ces exportations ont dû aller ailleurs qu'aux États-Unis.⁵²⁶

7.167 Suivant les États-Unis, l'USITC fondait son analyse sur des données relatives aux importations qui étayaient solidement sa constatation suivant laquelle les crises financières en Asie ont désorganisé le marché mondial de l'acier. Les importations de produits en acier en provenance de chacun des pays asiatiques les plus gravement affectés par les dépréciations monétaires de 1997 et de 1998 ont connu une poussée après le déclenchement des crises monétaires et se sont maintenues à des niveaux élevés par la suite. Les données démontrent également que les crises ont déplacé la production d'acier ailleurs, comme l'attestait l'accroissement sans précédent des importations en provenance de zones hors de l'Asie du Sud-Est.⁵²⁷

7.168 Les États-Unis répondent que les plaignants n'ont présenté aucun élément de preuve indiquant que les bouleversements monétaires antérieurs aux poussées des importations aient été, en fait, prévus par quiconque, et encore moins que ces événements aient été prévus par un négociateur des États-Unis durant le Cycle d'Uruguay. Selon les renseignements cités par l'USITC, ces crises ont été, en fait, imprévues non seulement par les négociateurs, mais même par les spécialistes de la prévision économique jusqu'au moment où elles sont survenues, et la gravité de ces crises n'a même pas été pleinement mesurée après que les événements sont survenus. Selon les prévisions économiques établies jusqu'en octobre 1997, il était encore attendu des "tendances à une croissance robuste dans la plupart des régions en développement", y compris dans la plupart de l'Asie ainsi qu'en Russie et dans les autres républiques de l'ex-Union soviétique.⁵²⁸

7.169 Les États-Unis estiment que selon les données économiques pour cette période, il y avait peu de raison d'attendre une contraction économique importante tant en Asie du Sud-Est que dans les républiques de l'ex-Union soviétique. Avant le déclenchement des crises monétaires en question, les économies d'Asie du Sud-Est avaient connu une période de croissance soutenue⁵²⁹ et d'inflation modérée et elles avaient des politiques macro-économiques relativement rigoureuses.⁵³⁰ La plupart des républiques de l'ex-Union soviétique étaient parvenues à des taux de croissance positifs en 1996 et en 1997.⁵³¹ Cependant, à la fin de 1997, les marchés dans ces pays avaient été profondément déstabilisés, la croissance s'était brutalement contractée, les prévisions de croissance étaient revues à la baisse et la production d'acier se trouvait déplacée vers d'autres marchés, notamment celui des États-Unis.⁵³²

⁵²⁵ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.18.

⁵²⁶ Deuxième communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 3.11.

⁵²⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 963.

⁵²⁸ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 10 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond, citant Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief, Exhibit 19 (World Economic Outlook, octobre 1997, page 1) (pièce n° 74 des États-Unis).

⁵²⁹ Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief, Exhibit 19 (World Economic Outlook, octobre 1996, page 26) (pièce n° 74 des États-Unis).

⁵³⁰ Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief, Exhibit 19 (World Economic Outlook, décembre 1997, page 3) (pièce n° 74 des États-Unis).

⁵³¹ Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief, Exhibit 19 (World Economic Outlook, octobre 1997, page 27), pièce n° 15 des États-Unis.

⁵³² Réponse écrite des États-Unis à la question n° 10 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

7.170 Les États-Unis font valoir que l'USITC a cité comme évolution imprévue des circonstances non pas la dissolution de l'Union soviétique, mais bien les difficultés rencontrées par les républiques de l'ex-Union soviétique après cette dissolution. L'enquête de l'USITC a fourni des éléments de preuve abondants indiquant que les bouleversements financiers dans les républiques de l'ex-Union soviétique depuis 1996 ont modifié la structure des exportations et de la consommation dans la région. Bien que le recul de la consommation intérieure apparente de produits en acier et l'accroissement des exportations aient débuté peu après la dissolution de l'Union soviétique, l'ampleur du déséquilibre entre ces tendances s'est accentuée après 1996. En 1996, le rapport entre la consommation intérieure apparente d'acier et les exportations de ces pays était de 1,37, ce qui signifie que pour chaque tonne d'acier consommée, ces pays exportaient 1,37 tonne d'acier. En 1998, ce rapport est passé à 1,57 et en 1999 il est resté élevé, à 1,54. La dépendance de la région vis-à-vis des exportations a notablement augmenté.⁵³³ Les importations sur le marché des États-Unis de produits laminés plats en provenance de Russie sont passées de 3,2 millions de tonnes courtes en 1997 à 5,1 millions de tonnes courtes en 1998; celles provenant du Kazakhstan, de 22 588 tonnes courtes en 1997 à 149 265 tonnes courtes en 1998; celles provenant de Lituanie de 1 560 tonnes courtes en 1997 à 62 930 tonnes courtes en 1998.⁵³⁴ Les importations d'acier sur le marché des États-Unis en provenance des dix républiques de l'ex-Union soviétique ont crû de 67,3 pour cent entre 1997 et 1998 seulement. Les importations d'acier en provenance de Russie ont été limitées ultérieurement par un accord, mais les importations en provenance des neuf autres républiques de l'ex-Union soviétique sont restées élevées. Les importations d'acier sur le marché des États-Unis en provenance de ces neuf pays en 2000 étaient en hausse de 145,4 pour cent par rapport à celles de 1996.⁵³⁵

7.171 Les États-Unis ne pensent pas que les seules données fournies par l'USITC pour établir le lien entre les crises asiatique et russe et l'accroissement des importations aient été les baisses de la consommation dans ces régions. À leur avis, l'USITC a cité des données relatives à la consommation pour les pays les plus gravement affectés en Asie du Sud-Est, ainsi que des données relatives à la production et à la consommation pour les républiques de l'ex-Union soviétique. Ailleurs dans son rapport, l'USITC a cité des tableaux qui montraient les importations par pays et par produit pour l'ensemble de la période visée par l'enquête.⁵³⁶ Toutes ces données étayaient l'analyse de l'USITC. Les États-Unis allèguent que les plaignants contestent les conclusions tirées par l'USITC de ces données, mais ils n'ont pas présenté de données indiquant que leurs autres explications – par exemple, la production aurait diminué, les importations aux États-Unis n'auraient pas augmenté – sont effectivement plausibles. Étant donné qu'ils n'ont pas pu présenter une autre explication plausible, les plaignants n'ont pas montré *prima facie* que la démonstration concernant l'évolution imprévue des circonstances faite par l'USITC était incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.⁵³⁷

⁵³³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 968, citant le rapport de l'USITC, OVERVIEW-19, tableaux OVERVIEW-4 et OVERVIEW-5.

⁵³⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 969, citant les tableaux de l'USITC Dataweb (pièce n° 49 des États-Unis).

⁵³⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 972, citant les tableaux de l'USITC Dataweb (pièce n° 49 des États-Unis) et INV-Y-180 (pièce n° 40 des États-Unis).

⁵³⁶ Rapport de l'USITC, pages 65 et 66 (CPLPAC), 99 et 100 (barres laminées à chaud), 107 et 108 (barres parachevées à froid), 115 et 116 (barres d'armature), 168 à 170 (certains tubes soudés), 178 à 180 (ABJT), 213 et 214 (barres en aciers inoxydables), 222 et 223 (fil machine en aciers inoxydables), 259 et 260 (fils en aciers inoxydables, commissaire Koplan), 303 à 305 (produits plats en acier au carbone et fils et câbles de fils en aciers inoxydables, commissaire Bragg), 309 et 310 (produits étamés ou chromés, commissaire Miller), 347 (fils et câbles de fils en aciers inoxydables, commissaire Delaney).

⁵³⁷ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 7 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond, citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 106.

7.172 En ce qui concerne l'allégation de la Nouvelle-Zélande suivant laquelle la contraction de la consommation d'acier était symptomatique des bouleversements dans les branches de production d'acier respectives en Asie du Sud-Est et dans les républiques de l'ex-Union soviétique par suite des crises monétaires qui ont affecté ces économies, selon les États-Unis, ces modifications importantes de la consommation dénotaient à la fois une pression accrue pour exporter la production nationale qui ne pouvait pas être absorbée par le marché intérieur et une consommation d'importations sacrifiées; ces importations sacrifiées se sont également trouvées détournées vers le marché mondial de l'acier.⁵³⁸

Se référant aux données utilisées par l'USITC dans son deuxième rapport complémentaire, les États-Unis font valoir que, d'après les chiffres, les bouleversements qu'ont connus ces économies étaient graves. Bien que la consommation ait un peu repris après la contraction brutale enregistrée en 1998, elle est restée bien inférieure aux niveaux de 1995-1997.⁵³⁹

7.173 Les États-Unis notent que les plaignants ont contesté cette interprétation, en faisant valoir que les baisses marquées de la consommation pouvaient avoir été causées par des bouleversements de la production, ne laissant pas de production d'acier excédentaire et non consommée à exporter vers d'autres marchés. Toutefois, les plaignants ne font référence à aucun élément de preuve dans le dossier indiquant que de tels bouleversements se soient produits. En outre, l'argument des plaignants ne tient pas compte du fait que les importations dans ces pays ont aussi été affectées par la contraction brutale de la consommation. Même si la production dans les pays affectés avait décliné, ne laissant pas d'excédent à exporter – et il n'y a aucun élément de preuve dans le dossier qui indique que cela se soit produit – des importations qui sinon auraient été consommées dans ces pays auraient encore été déplacées vers le marché mondial.⁵⁴⁰ Les importations de produits en acier en provenance d'Indonésie, de Corée, de Malaisie, des Philippines et de la Thaïlande ont bondi de 113,5 pour cent entre 1997 et 1998 seulement, et en 2000 elles étaient encore supérieures de 132,8 pour cent à celles de 1996.⁵⁴¹

7.174 les États-Unis font valoir qu'il y a eu une discordance croissante entre la production et la consommation dans les républiques de l'ex-Union soviétique. Les marchés intérieurs des républiques de l'ex-Union soviétique étaient incapables d'absorber des parts importantes de la production locale. En 1994, la production d'acier était approximativement 2,28 fois supérieure à la consommation; ce rapport a atteint un pic en 1998, avec une production d'acier 2,58 fois supérieure à la consommation. Cela indique que ces branches de production étaient en butte à une pression constante, et de plus en plus forte, pour trouver des marchés d'exportation pour cette production excédentaire. Cette pression pour trouver d'autres marchés d'exportation a été exacerbée par les crises financières en Asie qui ont débuté en 1997, dans la mesure où l'Asie avait été un important marché d'exportation pour l'acier produit dans l'ex-Union soviétique. En outre, les crises monétaires en Asie ont eu des retombées et ont fait peser des pressions accrues sur les monnaies des républiques de l'ex-Union soviétique, freinant également la croissance de ces pays.⁵⁴²

⁵³⁸ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 16 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁵³⁹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 16 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond, citant le rapport de l'USITC, volume II, OVERVIEW-7.

⁵⁴⁰ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 16 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁵⁴¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 962.

⁵⁴² Réponse écrite des États-Unis à la question n° 16 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond, citant Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief, Exhibit 9 (World Economic Outlook, décembre 1997, pages 20 et 30) (pièce n° 74 des États-Unis).

7.175 Dans sa contre-réponse, la Nouvelle-Zélande fait valoir que les plaignants ne sont pas tenus de démontrer que la relation qui, selon l'hypothèse des États-Unis, existerait entre les crises économiques asiatique et russe et l'accroissement prétendu des importations d'acier, n'existe pas en réalité. Il n'incombe pas non plus aux avocats de l'USTR d'essayer de prouver que les hypothèses étaient correctes *a posteriori*. Il incombait par contre à l'USITC de démontrer que cette relation existait, or celle-ci n'a fourni aucun élément de preuve à cet effet.⁵⁴³ La Norvège convient que la théorie du déplacement avancée par les États-Unis n'est nulle part étayée dans le rapport de l'USITC. Même si les États-Unis présentent certains chiffres sur leurs importations en provenance des pays de l'ex-Union soviétique, ils n'en fournissent aucun sur un déplacement et des détournements par l'intermédiaire de Membres de l'OMC.⁵⁴⁴

7.176 Les Communautés européennes contestent aussi l'utilisation par les États-Unis de données complémentaires qui ne figurent pas dans le dossier pour compenser les insuffisances de l'analyse de l'USITC. Non seulement cela est inacceptable, mais le fait de devoir s'en remettre à des données externes démontre en plus l'insuffisance de l'explication fournie par l'USITC.⁵⁴⁵

L'explication de l'USITC

7.177 Les Communautés européennes et la Suisse font valoir que l'analyse de l'USITC est fondée sur des faits disséminés et incomplets et qu'elle débouche sur des suggestions et des spéculations vagues. Une évolution imprévue des circonstances "primaire" ainsi que de graves bouleversements monétaires dans l'ex-Union soviétique et en Asie sont supposés avoir conduit à d'importantes augmentations des exportations, ou réductions des importations, d'acier dans ces pays, ce qui a gonflé par voie de conséquence les quantités d'acier sur le marché mondial et causé l'accroissement allégué des importations aux États-Unis. L'effet allégué est pour le moins indirect. Ces effets indirects plus complexes appelleraient une explication plus fournie. Or l'explication de l'USITC est superficielle à l'extrême. La plupart des "éléments de preuve" relatifs à l'accroissement allégué des exportations de ces pays viennent de données concernant le recul de la consommation de produits en acier sur ces marchés. Or, un recul de la consommation ne signifie pas qu'il y ait eu un accroissement des exportations. La Suisse et les Communautés européennes font observer que, de même que la production nationale des branches de production consommatrices d'acier a été bouleversée, la production des producteurs d'acier pouvait elle aussi avoir été bouleversée⁵⁴⁶, et les Communautés européennes notent que nulle part dans le deuxième rapport complémentaire de l'USITC ces autres scénarios ne sont considérés.⁵⁴⁷

7.178 Les Communautés européennes et la Suisse font également valoir que la confluence complexe d'événements dont il est allégué qu'elle a entraîné un accroissement des importations de produits en acier particuliers n'était pas évidente. Or, il n'y avait pas la moindre explication à ce sujet dans le rapport de l'USITC et l'explication dans le deuxième rapport complémentaire concernant cette évolution imprévue des circonstances qui était alléguée ne constitue pas une explication motivée et adéquate.⁵⁴⁸ Les Communautés européennes ajoutent que l'USITC n'a rien dit quant au point de savoir si cette évolution des circonstances était effectivement une "évolution imprévue des

⁵⁴³ Deuxième déclaration orale de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 5.

⁵⁴⁴ Deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphe 44.

⁵⁴⁵ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 80 et 81.

⁵⁴⁶ Deuxième communication écrite de la Suisse, paragraphes 23 à 25; deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 67 et 68.

⁵⁴⁷ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 69.

⁵⁴⁸ Deuxième communication écrite de la Suisse, paragraphe 36; deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 59.

circonstances", comme en attestait la façon dont elle avait rejeté la responsabilité sur l'USTR. L'USITC a déclaré expressément qu'examiner dans quelle mesure les décisions des groupes spéciaux de l'OMC ont donné à entendre que la formule "évolution imprévue des circonstances" renvoyait aux attentes des négociateurs des concessions tarifaires pertinentes "sort à bien des égards du domaine de compétence de la Commission, puisque les négociations commerciales multilatérales ne relèvent pas de son mandat, mais relèvent de la compétence de l'USTR et des organismes compétents de l'exécutif". Or, ni l'USTR ni d'autres organismes n'ont fait de détermination non plus.⁵⁴⁹

7.179 Suivant les Communautés européennes, les explications de l'USITC sont beaucoup trop vagues pour être considérées comme des explications motivées et adéquates. Par exemple, l'explication de l'USITC concernant l'effet de la crise financière russe ne fait qu'un seul paragraphe dans la lettre de l'USITC. Il est fait référence dans les notes de bas de page à un compte rendu de moins d'une page et demie figurant dans le rapport de l'USITC, qui a trait non pas à la crise financière en 1996, mais aux bouleversements résultant de la dissolution de l'ex-Union soviétique en 1991. Ne sont mentionnées dans le rapport de l'USITC ni la crise financière ni les "difficultés" en Russie ou dans l'ex-Union soviétique auxquelles il est fait référence dans le deuxième rapport complémentaire de l'USITC. Les tableaux du rapport de l'USITC révèlent des perturbations graves entre 1991 et 1994 (période qui selon ce qui nous est dit n'a pas été prise en compte par l'USITC), mais sans rien de notable entre 1996 et 1999.⁵⁵⁰ Les renseignements concernant la crise financière asiatique ne sont pas beaucoup plus détaillés ni précis. Il y a moins d'une page à ce sujet dans le rapport de l'USITC, et les données se réfèrent à la consommation d'acier dans cinq pays en 1998.⁵⁵¹

7.180 Les États-Unis ne pensent pas, à la différence des plaignants, que l'USITC n'a pas établi de lien entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations en résultant. L'USITC a pris note de l'existence de branches de production orientées vers l'exportation, de crises monétaires et d'une contraction de la consommation dans les pays confrontés à des crises monétaires, ainsi que de la désorganisation des marchés mondiaux de l'acier résultant de ces contractions.⁵⁵² L'USITC a encore pris note du caractère anticyclique du marché des États-Unis quand ces crises financières se sont produites, avec une demande aux États-Unis qui restait forte alors que d'autres marchés se contractaient ou stagnaient, et de l'appréciation persistante du dollar EU, ce qui a rendu le marché des États-Unis particulièrement attrayant pour les importations détournées.⁵⁵³ Les États-Unis estiment que les plaignants n'ont pas encore relevé dans le dossier de l'enquête quelconque élément de preuve qui contredise l'interprétation des événements donnée par l'USITC, et encore moins qui démontre que l'interprétation de l'USITC n'était pas raisonnable.⁵⁵⁴

7.181 Suivant les États-Unis, à un certain point les plaignants ne peuvent pas se contenter d'alléguer simplement que la démonstration de l'USITC concernant l'évolution imprévue des circonstances est non motivée ou inadéquate; les plaignants doivent montrer d'une certaine façon que la démonstration est non motivée ou inadéquate. Les États-Unis estiment que l'USITC a défini un certain nombre de cas d'évolution des circonstances, montré que ces événements étaient imprévus, et démontré que ces événements ont entraîné des importations en quantités accrues. La démonstration de l'USITC était à

⁵⁴⁹ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 60 et 61.

⁵⁵⁰ Voir le tableau OVERVIEW 4 à la page OVERVIEW 19 du volume II du rapport de l'USITC.

⁵⁵¹ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 70 et 71, citant la figure OVERVIEW 7 à la page OVERVIEW 18 du volume II du rapport de l'USITC.

⁵⁵² Deuxième rapport complémentaire de l'USITC, pages 2 et 3.

⁵⁵³ Deuxième rapport complémentaire de l'USITC, pages 3 et 4.

⁵⁵⁴ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 171.

la fois motivée et adéquate. Les plaignants n'ont présenté ni éléments de preuve ni argumentation susceptibles de contredire l'analyse de l'USITC.⁵⁵⁵

7.182 Les plaignants font également valoir que même si les États-Unis ont assujéti à onze mesures de sauvegarde différentes un grand nombre de produits, l'explication de l'USITC concernant l'évolution imprévue des circonstances se rapporte à la production d'acier en général et qu'elle repose sur des statistiques sélectionnées pour certains produits sélectionnés uniquement dans certains pays sélectionnés sur des périodes dissemblables. À leur avis, une explication correcte concernant l'évolution imprévue des circonstances aurait reposé sur un examen, et aurait abouti à des déterminations, concernant l'évolution imprévue des circonstances ayant conduit à un accroissement des importations pour chaque produit, conformément à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, où il est fait référence à "un produit". Selon les plaignants, aucun lien n'a été établi entre l'évolution imprévue des circonstances et chacun des produits visés par les mesures de sauvegarde.⁵⁵⁶ La Nouvelle-Zélande ajoute que l'analyse de l'USITC en ce qui concerne l'ex-Union soviétique repose uniquement sur des données relatives à la production d'"acier brut"⁵⁵⁷, et que l'USITC n'explique pas la relation entre l'"acier brut" et les diverses catégories de produits considérées dans le cadre de son enquête. De même, les données relatives à la crise financière asiatique utilisées par l'USITC se rapportent à la consommation de "produits finis en acier" uniquement et elles ne peuvent donc pas être invoquées pour justifier l'imposition de mesures de sauvegarde sur des produits bruts ou semi-finis.⁵⁵⁸

7.183 Selon les plaignants, il n'est pas expliqué en quoi la crise asiatique a spécifiquement affecté les produits en acier visés par les mesures de sauvegarde plus que tout autre produit. Pour les Communautés européennes, l'expression "importations tellement accrues" ainsi que la prescription générale voulant que les mesures de sauvegarde soient des mesures d'urgence impliquent qu'il doit y avoir une raison spéciale ou extraordinaire expliquant pourquoi l'évolution imprévue des circonstances a une incidence sur le secteur ou le produit considéré. Les Communautés européennes, la Chine et la Norvège ajoutent que les effets de l'évolution imprévue des circonstances doivent être suffisamment spécifiques pour faire apparaître un lien de causalité (parfois dit lien logique) suffisant avec l'accroissement des importations.⁵⁵⁹ Pour la Nouvelle-Zélande, il faut montrer l'existence d'un "lien logique" ou rapport entre l'"évolution imprévue des circonstances" et les importations accrues des produits auxquels la mesure de sauvegarde s'appliquait. Ce niveau de spécificité est celui exigé pour la clause de l'évolution imprévue des circonstances.⁵⁶⁰ Pour les Communautés européennes, la Chine, la Suisse, la Norvège et la Nouvelle-Zélande, un effet spécifique sur le produit (ou secteur) concerné doit être démontré et ne peut pas simplement être présumé. La robustesse de l'économie des États-Unis, par exemple, aura des effets sur de nombreux secteurs de l'économie et causera même un accroissement des importations de nombreux produits.⁵⁶¹ Or les États-Unis n'ont rien fait pour tenter de lier l'"évolution imprévue des circonstances" supposée et les importations accrues des produits spécifiques auxquels la mesure s'appliquait.

⁵⁵⁵ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 178.

⁵⁵⁶ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 136 à 139; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 122 à 125; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 124 à 127; première communication écrite de la Chine, paragraphes 94 à 96; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.20.

⁵⁵⁷ Rapport de l'USITC, volume II, tableau OVERVIEW-3.

⁵⁵⁸ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.21.

⁵⁵⁹ Réponses écrites des Communautés européennes, de la Chine et de la Norvège à la question n° 7 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁵⁶⁰ Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 7 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁵⁶¹ Réponses écrites des Communautés européennes, de la Chine, de la Suisse et de la Norvège à la question n° 4 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

7.184 Les États-Unis reprochent aux plaignants d'invoquer le caractère urgent d'une mesure de sauvegarde sans définir la relation entre ce caractère urgent et le lien qui doit exister entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations. Ils ne sont pas d'accord avec l'affirmation péremptoire des Communautés européennes suivant laquelle "il doit y avoir une raison spéciale ou extraordinaire expliquant pourquoi l'évolution imprévue des circonstances a une incidence sur le secteur ou le produit considéré". Selon les États-Unis, rien dans l'article XIX, dans l'Accord sur les sauvegardes ou dans un rapport de l'Organe d'appel ou d'un groupe spécial où ces textes sont examinés n'indique que le lien entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations doit être "spécial ou extraordinaire". Ni le terme "spécial" ni le terme "extraordinaire" n'apparaissent dans le texte de l'article XIX ou de l'article 2. Il est donc clair que ni l'article XIX ni l'Accord sur les sauvegardes n'exigent la preuve de l'existence d'une relation "spéciale" ou "extraordinaire" entre une évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations en résultant.⁵⁶²

7.185 En ce qui concerne l'allégation suivant laquelle cette évolution imprévue des circonstances devait être liée spécifiquement à la branche de production d'acier ou aux produits en acier, les États-Unis font valoir que l'article XIX:1 a) n'énonce qu'une seule prescription, à savoir qu'il y ait des importations en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'elles causent un dommage grave "par suite de" l'accroissement des importations. Le texte n'impose aucun degré de spécificité. Ainsi, dès lors qu'un produit est importé en quantités accrues ou à des conditions résultant d'une évolution imprévue des circonstances, il est sans intérêt de savoir si cette évolution des circonstances a eu d'autres effets.⁵⁶³ L'article XIX n'oblige pas les autorités compétentes à relier chaque cas d'évolution imprévue des circonstances, comme une crise économique massive, à chaque accroissement spécifique des importations d'un produit ou d'une catégorie. En l'espèce, il n'était pas nécessaire d'établir les effets de chaque perturbation sur chaque produit en acier individuel.⁵⁶⁴

7.186 Pour les États-Unis, une évolution imprévue des circonstances ne doit pas forcément être une évolution des circonstances qui affecte un seul secteur économique. Ils font valoir que rien dans l'article XIX n'exige qu'une évolution imprévue des circonstances affecte uniquement ou principalement un seul secteur. Suivant les États-Unis, une règle voulant qu'une évolution imprévue des circonstances qui affecterait plusieurs secteurs économiques puisse ne pas être suffisante pour satisfaire au critère de l'article XIX signifierait que les Membres disposeraient d'une plus grande flexibilité pour réagir aux perturbations économiques d'ampleur restreinte, mais qu'ils auraient une autorité limitée ou nulle pour réagir aux événements économiques de réellement grande ampleur, tels que la crise financière asiatique. Cela ne peut pas être le cas.⁵⁶⁵

7.187 Les États-Unis admettent que, dans la réalité, l'évolution imprévue des circonstances définie par l'USITC a bien entraîné l'importation sur le marché des États-Unis d'une grande diversité de produits en acier en quantités accrues et à des conditions de nature à causer un dommage grave aux branches de production nationales pertinentes. Toutefois, rien dans l'article XIX n'exige que l'évolution imprévue des circonstances entraîne seulement un accroissement des importations d'un produit particulier. Selon ce raisonnement, le changement de mode cité dans l'affaire *États-Unis - Chapeaux en feutre de poil* aurait pu ne pas être un événement imprévu, puisque la demande accrue

⁵⁶² Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 173.

⁵⁶³ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 7 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁵⁶⁴ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 938.

⁵⁶⁵ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 7 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

pour un style de chapeau particulier aurait pu avoir aussi accru la demande pour un style particulier de gants ou pour une teinte particulière de rouge à lèvres.⁵⁶⁶

7.188 En ce qui concerne l'argument des plaignants relatif à l'acier brut et à l'acier fini, selon les États-Unis les plaignants ne nient pas que tous les produits semi-finis et finis en acier sont d'abord des produits en acier brut, et ils ne prétendent pas non plus que les produits finis en acier sont fabriqués à partir d'autre chose que de l'acier. Suivant les États-Unis, leurs plaintes ne prennent pas en compte non plus la constatation de l'USITC selon laquelle les importations de pratiquement tous les produits en acier ont augmenté par suite de cette évolution imprévue des circonstances, même si les accroissements pour certains produits n'ont pas été jugés dommageables. En outre, les plaignants ne tiennent pas compte non plus de la section du rapport de l'USITC dans laquelle il est fait une distinction concernant les effets de cette évolution imprévue des circonstances sur les importations de certains produits.⁵⁶⁷

7.189 Dans sa contre-réponse, la Norvège fait valoir que les États-Unis n'ont pas justifié la détermination suivant laquelle l'évolution imprévue des circonstances a effectivement conduit à des accroissements des importations de chacun des produits visés par l'enquête. Les chiffres ne sont pas ventilés dans les rapports de l'USITC (même pour chacun des dix groupements de produits visés par les mesures), et il n'est indiqué nulle part tant dans les rapports que dans les communications des États-Unis que par exemple la "crise russe" a conduit à un accroissement des importations de "produits étamés ou chromés". La Norvège estime qu'en fait les pays de l'ex-Union soviétique n'ont que des exportations minimales de "produits étamés ou chromés" vers les États-Unis – soit directement soit indirectement – car leurs exportations se situent dans la partie brute de la gamme de produits.⁵⁶⁸

7.190 Les Communautés européennes font valoir que l'article XIX du GATT de 1994 exige que par suite d'une évolution imprévue des circonstances il y ait eu un accroissement des importations du produit sur lequel une mesure de sauvegarde doit être imposée et que cela s'applique à chacune des dix (voir onze) mesures de sauvegarde. Pour chaque mesure de sauvegarde il faut par conséquent démontrer que les conditions de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes sont remplies pour le produit (ou même le groupe de produits) visé par la mesure pertinente. Les Communautés européennes estiment que, clairement, le fait de justifier qu'il y a une évolution imprévue des circonstances conduisant à un accroissement des importations d'un produit ne signifie pas que la condition est remplie pour tous les produits.⁵⁶⁹

7.191 Les États-Unis ne sont pas d'accord avec l'affirmation des plaignants selon laquelle l'autorité compétente doit démontrer l'existence d'un effet spécifique de l'évolution imprévue des circonstances sur des branches de production spécifiques, prescription qui selon ce qui est allégué découle de la formule "importations tellement accrues". Suivant les États-Unis, cette formule n'apparaît ni à l'article XIX ni à l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes, de sorte qu'il est difficile de discerner comment l'expression pouvait être utilisée pour justifier une obligation qui n'est énoncée ni dans l'article XIX ni dans l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁷⁰ Concrètement, les États-Unis font observer que l'USITC a établi que l'évolution imprévue des circonstances citée n'a pas affecté les niveaux des importations de tous les produits en acier de façon uniforme. L'USITC a spécifiquement noté qu'il y a eu une poussée des importations de certains produits plus tardivement pendant la période visée par

⁵⁶⁶ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 7 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁵⁶⁷ Deuxième déclaration orale des États-Unis, paragraphe 111.

⁵⁶⁸ Deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphe 35.

⁵⁶⁹ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 50 et 51.

⁵⁷⁰ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 172.

l'enquête et elle a établi que les bouleversements sur les marchés asiatiques et les marchés des républiques de l'ex-Union soviétique pourraient avoir été moins déterminants dans l'accroissement des importations de produits en aciers inoxydables et en acier à outils.⁵⁷¹

iii) Possibilité pour les parties intéressées de présenter leurs vues à l'USITC

7.192 Étant donné que la question de l'évolution imprévue des circonstances est traitée dans un deuxième rapport ou rapport additionnel, les Communautés européennes, la Chine, la Norvège et la Nouvelle-Zélande font valoir qu'il aurait fallu consulter les parties intéressées à ce sujet et qu'il aurait fallu leur donner la possibilité de formuler leurs commentaires à ce sujet. Ces parties intéressées incluent les importateurs, les exportateurs et les producteurs.⁵⁷² Comme cela n'a pas été le cas, il n'a pas été ménagé aux tierces parties la possibilité de présenter leurs vues sur la question de l'évolution imprévue des circonstances.⁵⁷³ Suivant les Communautés européennes, la Chine et la Norvège, l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes prévoit une obligation générale d'autoriser les parties intéressées à exprimer leurs vues et à faire des commentaires sur les vues et les éléments de preuve présentés par les autres parties sur tous les points de droit et de fait pertinents.⁵⁷⁴

7.193 Selon les États-Unis, le rapport de l'USITC lui-même montre que les conditions imprévues dont l'existence est démontrée dans le deuxième rapport complémentaire de l'USITC ont éclairé les déterminations de celle-ci concernant le dommage. L'USITC a spécifiquement recherché des renseignements sur l'évolution imprévue des circonstances au cours de son enquête, en incluant des questions spécifiques dans ses divers questionnaires et en demandant directement aux parties de traiter la question dans des communications écrites.⁵⁷⁵ L'USITC a enquêté sur les conditions, et les parties ont traité celles-ci dans des mémoires et dans des témoignages aux auditions de l'USITC. Dans la section intitulée Overview du rapport de l'USITC, chacune des conditions était traitée.⁵⁷⁶ La tourmente sur les marchés financiers a été spécifiquement notée comme étant une condition affectant la concurrence sur le marché intérieur.⁵⁷⁷ Par conséquent, l'allégation qui voudrait que les tierces

⁵⁷¹ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 174, citant le deuxième rapport complémentaire de l'USITC, page 4, note 24.

⁵⁷² Réponses écrites des Communautés européennes, de la Chine et de la Norvège à la question n° 1 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond et première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 178.

⁵⁷³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 178; première communication écrite de la Chine, paragraphe 125; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.30; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 166.

⁵⁷⁴ Réponses écrites des Communautés européennes, de la Chine et de la Norvège à la question n° 1 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁵⁷⁵ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 1 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond, citant le questionnaire pour les acheteurs, question n° I-6 (pièce n° 43 des États-Unis); le questionnaire pour les importateurs, question n° I-6 (pièce n° 42 des États-Unis); et le questionnaire pour les producteurs nationaux, question n° I-7 (pièce n° 41 des États-Unis). Procès-verbal, pages 326 et 327 (président Koplan) (pièce n° 44 des États-Unis); 343 (commissaire Hillman) (pièce n° 45 des États-Unis); 1445 (vice-présidente Okun) (pièce n° 46 des États-Unis); et 2626 (vice-présidente Okun) (pièce n° 47 des États-Unis).

⁵⁷⁶ Rapport de l'USITC, pages OVERVIEW-17-18 (crise financière asiatique), OVERVIEW-18-19 (pays de l'ex-Union soviétique), OVERVIEW-57-60 (taux de change), OVERVIEW-25-27 (marché de l'acier aux États-Unis). La croissance soutenue de la demande a été traitée dans les sections individuelles relatives à la production.

⁵⁷⁷ Rapport de l'USITC, pages 56 à 58. La question du degré de substituabilité modéré à élevé, qui a facilité l'afflux sur le marché des États-Unis des importations d'acier en provenance d'autres marchés, a été également traitée dans les sections individuelles relatives à la production. Rapport de l'USITC, page 58 (CPLPAC), 308 (produits étamés ou chromés), 96 (barres laminées à chaud), 105 (barres parachevées à froid),

parties n'aient pas eu la possibilité de présenter des éléments de preuve et leurs vues sur la question de l'évolution imprévue des circonstances, en violation de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, est manifestement incorrecte.⁵⁷⁸ L'USITC a publié un avis indiquant l'ouverture de son enquête sur l'acier et elle a demandé au public des observations et des suggestions concernant la teneur de ses questionnaires. L'USITC a accepté des communications écrites avant audition sans limitation du nombre de pages, et plusieurs de ces communications écrites initiales portaient sur l'évolution imprévue des circonstances. Le rapport avant audition des services de l'USITC contenait des renseignements sur la crise économique asiatique, la poursuite des difficultés d'après la dissolution dans les républiques de l'ex-Union soviétique et l'appréciation du dollar EU. L'USITC a tenu une série d'auditions publiques au cours desquelles différents commissaires ont directement demandé aux parties des observations sur l'évolution imprévue des circonstances.⁵⁷⁹

7.194 Les Communautés européennes contestent l'affirmation des États-Unis suivant laquelle ceux-ci ont ménagé aux parties intéressées une possibilité adéquate de commenter l'évolution imprévue des circonstances, conformément à l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Suivant les Communautés européennes, la référence faite par les États-Unis aux questionnaires et aux rapports des services que les parties intéressées ont pu commenter n'était pas suffisante pour étayer cette allégation, puisque les États-Unis ne pouvaient faire état que d'un seul rapport des services de l'USITC ce qui, à l'examen, ne pouvait pas être considéré comme ayant ménagé aux parties intéressées la possibilité de répondre.⁵⁸⁰

7.195 Suivant les États-Unis, les Communautés européennes ont tort de croire apparemment que l'article 3:1 oblige l'autorité compétente à énumérer explicitement les points à l'examen et à demander aux parties intéressées de présenter leurs vues sur chaque point. Il n'y a pas de fondement à cette allégation dans le texte de l'Accord sur les sauvegardes. Suivant les États-Unis, en fait, l'Organe d'appel a établi que l'obligation de l'autorité compétente se limitait à ménager aux parties intéressées "la possibilité" de présenter des éléments de preuve et de commenter les éléments de preuve présentés par d'autres.⁵⁸¹ Les États-Unis répètent que l'USITC est allée bien au-delà de cette prescription en ménageant aux parties de multiples possibilités de présenter des éléments de preuve, des arguments et des commentaires, ainsi qu'en sollicitant activement la contribution des parties. Ils font valoir aussi que la thèse des CE qui voudrait que l'autorité compétente ait la responsabilité de fournir un projet de ses propres vues pour que les parties intéressées le commentent implique une obligation qui ne peut être extrapolée ni de l'article XIX ni de l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁸²

iv) *Le moment de l'explication de l'"évolution imprévue des circonstances"*

7.196 Les plaignants font aussi valoir que comme l'évolution imprévue des circonstances doit être effectivement démontrée avant qu'une mesure de sauvegarde ne soit imposée, le rapport publié par les autorités compétentes doit contenir une "constatation" ou "conclusion motivée" concernant l'"évolution imprévue des circonstances". Le rapport de l'USITC ne considérait pas la question de l'"évolution imprévue des circonstances". Au lieu de cela, le 9 février 2002, l'USITC a présenté un deuxième rapport complémentaire, établi après que l'USTR lui eut demandé de définir l'évolution

112 (barres d'armature), 158 (certains tubes soudés), 171 (ABJT), 210 (barres en aciers inoxydables), 219 (fil machine en aciers inoxydables).

⁵⁷⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 954.

⁵⁷⁹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 1 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁵⁸⁰ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 82 à 87.

⁵⁸¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 54.

⁵⁸² Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 168.

imprévue des circonstances pour chaque détermination positive.⁵⁸³ Pour les Communautés européennes, la Chine, la Suisse et la Norvège, l'USITC a donné une explication *a posteriori* et sans relation avec l'accroissement des importations au cours de la période visée par l'enquête. Selon elles, l'explication de l'USITC concernant l'évolution imprévue des circonstances est postérieure aux constatations concernant l'accroissement des importations et le dommage grave, et dissociée de celles-ci, contrairement aux prescriptions de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.⁵⁸⁴

7.197 Les États-Unis font valoir, au contraire, que la publication du rapport complémentaire de l'USITC après que celle-ci eut achevé son examen de toutes les importations ne fait pas du rapport complémentaire une "analyse *a posteriori*". L'USITC a fourni la réponse avant la décision d'appliquer les mesures de sauvegarde, en conformité avec la prescription de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes voulant qu'une mesure ne soit appliquée "que si ce Membre a déterminé" que les importations en quantités accrues d'un produit causent un dommage grave.⁵⁸⁵ Les États-Unis estiment que la "détermination" aux fins des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes est la conclusion juridique des autorités compétentes quant au point de savoir si un produit est importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause un dommage grave. La détermination des États-Unis en ce sens a été faite le 22 octobre 2001.⁵⁸⁶

7.198 Dans sa contre-réponse, la Chine fait observer que la publication de plusieurs rapports de façon étalée dans le temps suscite certaines préoccupations, dès lors que le rapport initial sert de base pour la détermination concernant le dommage grave et qu'un rapport complémentaire fournit des renseignements additionnels pertinents notamment sur la question de l'évolution imprévue des circonstances. La Chine demande si les renseignements additionnels pouvaient être pris en compte par l'USITC dans son rapport en vue de la détermination concernant le dommage. Dans l'affirmative, comment cela est-il compatible avec le fait qu'il n'y avait pas de commentaires sur la question de l'évolution imprévue des circonstances dans le rapport de l'USITC et qu'il a fallu attendre la demande spécifique de l'USTR concernant la définition de l'évolution imprévue des circonstances pour recevoir des explications de l'USITC? De l'avis de la Chine, le rapport complémentaire ne pouvait pas remédier aux insuffisances constatées dans le rapport de l'USITC.⁵⁸⁷

7.199 Les États-Unis répondent en faisant observer que les plaignants n'ont pas tenté d'expliquer pourquoi le mode de présentation et la structure du rapport ne sont pas le genre de détails internes qui sont spécifiquement laissés à l'appréciation de l'autorité compétente.⁵⁸⁸ En outre, les plaignants ne tiennent pas compte du fait que l'USITC a spécifiquement qualifié l'évolution des circonstances d'imprévue, cité des éléments de preuve concernant les attentes des négociateurs quand le Cycle d'Uruguay a été engagé, et ajouté à cela les attentes des spécialistes de la prévision pour démontrer à quel point ces événements étaient imprévus alors même qu'ils se produisaient.⁵⁸⁹

⁵⁸³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 124 et 125, citant le deuxième rapport complémentaire de l'USITC, Appendice I, pages 1 à 4, pièce n° 7 des coplaignants; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 110 à 112.

⁵⁸⁴ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 131; première communication écrite de la Chine, paragraphe 91; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 118; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 119.

⁵⁸⁵ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 951.

⁵⁸⁶ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 15 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁵⁸⁷ Deuxième communication écrite de la Chine, paragraphe 31.

⁵⁸⁸ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 169, citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 158.

⁵⁸⁹ Deuxième déclaration orale des États-Unis, paragraphe 110.

D. "UN PRODUIT"

1. Ordre d'identification du produit importé et de la branche de production nationale

7.200 Les Communautés européennes et la Chine allèguent que l'approche de l'USITC consistant à fonder ses déterminations sur des groupements de produits arbitraires et évolutifs sans avoir d'abord identifié les produits importés spécifiques est fondamentalement incorrecte et incompatible avec l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁹⁰ Les États-Unis font valoir pour leur défense qu'aucune prescription dans l'Accord sur les sauvegardes ne prévoit qu'il faille commencer par identifier un produit importé spécifique.⁵⁹¹

7.201 Les Communautés européennes, la Corée, la Chine, la Suisse et la Norvège font valoir que la première obligation dans le cadre d'une enquête en matière de sauvegardes au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes est d'identifier un produit importé spécifique. Cet exercice est préalable à la définition de "la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents".⁵⁹² La Nouvelle-Zélande fait valoir que le processus de détermination de la "branche de production nationale" visée doit être centré, dans un premier temps, sur le produit dont il est allégué qu'il est importé en quantités accrues. Cela exige, pour commencer, une définition dudit produit importé.⁵⁹³

7.202 La Corée fait valoir que, en l'absence d'une telle analyse, ce serait la branche de production nationale requérante qui déterminerait le champ du produit similaire, ce qui, clairement, est diamétralement opposé aux prescriptions juridiques de l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁹⁴ De même, la Norvège fait observer que si le produit importé n'est pas dûment défini, il ne peut y avoir de "produit similaire", ni, par conséquent, de définition de la branche de production nationale. Commencer par définir la branche de production nationale revient à "prendre les choses à l'envers" et n'est manifestement pas admissible au regard de l'Accord sur les sauvegardes.⁵⁹⁵

7.203 Pour le Japon, en revanche, l'ordre dans lequel le produit importé et le produit similaire sont définis importe peu, du moment que le champ du produit similaire national, puis de la branche de production nationale, est dûment défini. Le Japon et le Brésil font observer que le débat concernant l'ordre relègue au second plan la véritable question qui est de savoir comment il convient de diviser les produits - similaires et importés - afin de s'assurer qu'il y a une relation de "similarité" biunivoque entre les produits importés et les produits nationaux lorsque l'on définit la branche de production nationale. De l'avis du Japon, les indications sur la manière de répartir les produits existent dans le contexte du produit similaire, pour lequel on dispose d'une jurisprudence considérable.⁵⁹⁶

7.204 Les États-Unis soutiennent que, bien que l'USITC commence par l'ensemble des importations identifiées dans la demande, il est seulement tenu de définir ou d'identifier le ou les produits similaires

⁵⁹⁰ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 181; première communication écrite de la Chine, paragraphe 171.

⁵⁹¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 97 et 101.

⁵⁹² Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 179 et 185; réponse écrite de la Chine à la question n° 35 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond; première communication écrite de la Corée, paragraphe 19; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 168 et 176; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 164 et 171.

⁵⁹³ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.32.

⁵⁹⁴ Première communication écrite de la Corée, paragraphe 22.

⁵⁹⁵ Deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphe 52.

⁵⁹⁶ Réponse écrite du Japon à la question n° 17 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond; réponse écrite du Brésil à la question n° 23 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

nationaux ou directement concurrents par rapport à l'article ou aux articles importé(s) mentionné(s) dans la requête ou demande. Il n'est pas tenu d'examiner si, et comment, il faut subdiviser (ou réunir) le ou les article(s) importé(s) identifié(s) dans la demande, en sous-regroupements pertinents, préalablement à l'identification des produits similaires nationaux.⁵⁹⁷

7.205 Les États-Unis font observer que les arguments des plaignants semblent être fondés sur l'idée que l'on procède aux définitions du produit similaire avant de réunir des éléments de preuve. L'USITC, cependant, ne définit pas par avance le produit similaire. Dans la présente affaire, l'USITC a comme il convient commencé son analyse du produit similaire en examinant les importations visées par l'enquête, lesquelles importations comprenaient un éventail de produits en acier et, après avoir pris en considération les facteurs appropriés dans ce contexte ainsi que les données de fait de l'enquête, elle a élaboré ses définitions du produit similaire. Contrairement aux allégations des plaignants, l'USITC n'était pas obligée de partir d'une quelconque définition préexistante des produits similaires identifiés dans d'autres enquêtes, en vertu d'autres normes réglementaires et fondées sur les dossiers spécifiques des affaires dans le cadre desquelles ces produits ont été définis.⁵⁹⁸

7.206 Les États-Unis répondent aussi qu'il serait acceptable, au regard de l'Accord sur les sauvegardes, que les autorités compétentes identifient dans un premier temps les branches de production nationales (produit national) qui ont subi un dommage, puis, dans un deuxième temps, les produits importés spécifiques considérés comme ayant causé le dommage. L'article 4:2 a) indique ce que les autorités compétentes doivent faire avant d'établir une détermination; il ne prescrit pas qu'elles exécutent ces tâches dans un ordre particulier. Les États-Unis font observer que, en tout état de cause, l'USITC n'a pas identifié la branche de production nationale en premier. Elle a d'abord examiné la marchandise visée par l'enquête, identifié les produits en acier identiques fabriqués dans le pays, divisé l'acier national en produits similaires distincts et divisé les importations selon les mêmes catégories.⁵⁹⁹ Après avoir défini le/les produits similaires nationaux, l'USITC a identifié les importations en cause (autrement dit, "ce produit" ou "le produit importé spécifié") qui correspondaient ou concordaient avec les définitions de chacun des produits similaires, afin d'analyser, pour chaque catégorie, s'il existait un accroissement des importations, un dommage grave et un lien de causalité.⁶⁰⁰

7.207 En réponse, les Communautés européennes font observer que l'approche des États-Unis ne peut être conciliée avec le texte de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes qui fait une distinction explicite entre "un produit" ou "ce produit", d'une part, et les "produits similaires ou directement concurrents" de la branche de production nationale, d'autre part. Le terme "produit" importé fait référence à chacune des conditions énoncées à l'article 2:1 ("un produit" ou "ce produit"). En l'occurrence, la différence entre ces deux notions est corroborée par l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes qui donne la définition de l'expression "branche de production nationale" et précise que cette définition n'est pertinente qu'"aux fins de la détermination de l'existence d'un dommage ou d'une menace de dommage". L'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes suppose ensuite qu'un "accroissement des importations" a été déterminé pour pouvoir analyser si celui-ci a causé ou menace de causer un dommage grave et l'article 4:2 b) contient l'expression "produit considéré". Enfin,

⁵⁹⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 95.

⁵⁹⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 105.

⁵⁹⁹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 23 posée par le Groupe spécial, à la première réunion de fond.

⁶⁰⁰ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 145 posée par le Groupe spécial, à la première réunion de fond.

l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes fait référence à "un produit importé" auquel une mesure pourra être appliquée.⁶⁰¹

7.208 La Corée fait observer que l'absence de prescription spécifique quant à la manière dont l'analyse du produit importé doit être faite n'est pas déterminante. Le libellé de l'Accord sur les sauvegardes indique très clairement que c'est "ce produit importé" ou, dans le cas de l'article XIX du GATT de 1994, que c'est/ce sont "un ou des produit(s) particulier(s)" qu'il faut identifier.⁶⁰² L'article 2:2 fait référence à "un produit importé" auquel une mesure peut être appliquée. L'Accord indique clairement que s'il n'y a pas de limitation quant au champ des produits qui sont visés par une enquête, chacun de "ce[s] produit[s]" doit être défini et analysé dans le cadre de l'enquête, faute de quoi il n'y aurait aucune base pour appliquer une mesure audit produit.⁶⁰³

7.209 Les États-Unis répliquent qu'il semble y avoir un certain consensus selon lequel l'ordre d'analyse observé dans la méthode générale de l'USITC (à savoir si on définit d'abord le produit similaire national ou les importations spécifiques) n'est pas la question, mais qu'il s'agit plutôt de savoir si dans cette enquête certaines définitions de produits étaient trop larges.⁶⁰⁴ Le fait que l'USITC centre son analyse sur le produit national plutôt que sur le produit importé, pour déterminer s'il y a un seul ou de multiples produits similaires, est pleinement compatible avec l'objet et le but de l'Accord sur les sauvegardes. L'Accord sur les sauvegardes prévoit une analyse de la situation de la branche de production nationale (c'est-à-dire un examen de la question de savoir si les producteurs nationaux du produit similaire subissent un dommage grave) afin de la protéger, si nécessaire, quoique temporairement, contre un accroissement des importations. Compte tenu du but de l'Accord, le fait d'examiner les produits fabriqués dans le pays pour s'assurer de la composition et du champ des produits similaires pertinents est tout à fait raisonnable. Après tout, font valoir les États-Unis, si l'objectif est d'identifier précisément le produit similaire national afin de pouvoir définir la branche de production nationale pertinente pour "s'assurer que seuls les producteurs nationaux subissant un dommage grave se voient accorder un répit temporaire pour faciliter l'ajustement"⁶⁰⁵, la logique veut que l'analyse commence par un examen des produits nationaux, et non des importations en cause. L'analyse en matière de sauvegardes porte avant tout sur la situation de la branche de production nationale et sur sa réaction aux stimuli. La nature du producteur et des branches de production exportateurs ne serait logiquement pas utile à cette analyse prescrite.⁶⁰⁶

7.210 Les États-Unis font en outre observer que toute analyse du produit similaire doit être fondée sur un dossier contenant les éléments de preuve. Le fait de subdiviser les importations en divers groupements, avant d'avoir recueilli le moindre élément de preuve dans le cadre de l'enquête, comme le préconisent certains plaignants, mettrait en cause le fondement même de toute constatation qui en découlerait. En revanche, l'USITC n'a pas établi par avance de définitions des produits similaires, mais commence plutôt par rassembler des éléments de preuve et c'est seulement ensuite qu'elle procède à une analyse à l'aide des facteurs appropriés à son enquête et fait une détermination concernant les produits similaires à partir des données de fait de l'affaire en cause. Cette approche garantit que, comme pour d'autres questions pertinentes de droit et de fait, l'examen des définitions des produits similaires est compatible avec l'article 3:1.⁶⁰⁷

⁶⁰¹ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 113.

⁶⁰² Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphe 21.

⁶⁰³ Deuxième communication écrite de la Corée, paragraphe 22.

⁶⁰⁴ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 44.

⁶⁰⁵ Réponse des Communautés européennes à la question n° 51 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁶⁰⁶ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 47.

⁶⁰⁷ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 49.