

VIII. ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

A. CANADA

8.1 La seule question à laquelle le Canada s'intéresse est la question de savoir si l'exclusion des importations en provenance du Canada du champ d'application des mesures de sauvegarde contestées est compatible avec le droit de l'OMC. Le Canada souscrit pleinement à la communication des États-Unis concernant le parallélisme et l'article XXIV du GATT de 1994.⁴⁸⁰¹

8.2 En ce qui concerne le parallélisme, le Canada affirme: i) qu'il n'y a pas de prescription imposant d'utiliser une structure, un mode de présentation ou une analyse particulières pour le rapport de l'autorité compétente; ii) que le rapport de l'USITC, lorsqu'il est considéré dans son intégralité, contient une analyse des importations en provenance de pays non membres de l'ALENA; et iii) qu'il n'y a pas de prescription imposant de procéder à une analyse distincte du dommage causé par les importations en provenance des pays de l'ALENA comme étant une "autre" cause de dommage.⁴⁸⁰²

8.3 En ce qui concerne l'article XXIV du GATT de 1994, le Canada affirme que cette disposition crée une exception à l'obligation de traitement de la nation la plus favorisée, permettant aux parties à un accord de libre-échange d'éliminer les droits et autres réglementations commerciales restrictives, y compris les mesures de sauvegarde. L'ALENA remplit les conditions énoncées à l'article XXIV, et l'article XXIV:5 autorise en principe l'exclusion des importations venant de l'intérieur de zones de libre-échange de l'application des mesures de sauvegarde. Étant donné que l'article XIX n'est pas mentionné à l'article XXIV:8 b), les mesures de sauvegarde doivent généralement être éliminées dans une zone de libre-échange.⁴⁸⁰³

8.4 Le Canada fait observer que la dernière phrase de la note de bas de page 1 relative à l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes confirme la possibilité de recourir à l'article XXIV du GATT de 1994 pour contrer des allégations au titre de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes. La décision du Président d'exclure les importations en provenance du Canada (et du Mexique) en vertu des prescriptions énoncées à l'article 802 de l'ALENA n'entre pas dans le domaine de compétence d'un groupe spécial de l'OMC. Cette exclusion n'est pas un "point de fait ou de droit pertinent" au sens des articles 3:1 et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes.⁴⁸⁰⁴

8.5 Le Canada ajoute que le Président, en faisant sa détermination au titre de la Loi sur la mise en œuvre de l'ALENA, n'était pas tenu de suivre l'USITC ou d'expliquer ses raisons pour ne pas le faire.⁴⁸⁰⁵

B. CUBA

8.6 Cuba affirme que les mesures de sauvegarde imposées par les États-Unis sont totalement incompatibles avec l'Accord sur les sauvegardes et ont causé des distorsions sur le marché de l'acier. De ce fait, Cuba doit payer plus cher ses produits en acier importés parce que plusieurs pays producteurs d'acier ont réduit leur production. Compte tenu du relèvement des droits de douane dans les pays qui achetaient habituellement les barres en acier cubaines, ces exportations ont cessé.⁴⁸⁰⁶

⁴⁸⁰¹ Communication du Canada en tant que tierce partie, paragraphe 6.

⁴⁸⁰² Communication du Canada en tant que tierce partie, paragraphes 13 et 14.

⁴⁸⁰³ Communication du Canada en tant que tierce partie, paragraphes 15 à 21 et 24.

⁴⁸⁰⁴ Communication du Canada en tant que tierce partie, paragraphes 23 à 25 et 7.

⁴⁸⁰⁵ Communication du Canada en tant que tierce partie, paragraphe 10.

⁴⁸⁰⁶ Communication de Cuba en tant que tierce partie, pages 4 et 5.

8.7 Cuba considère que les États-Unis ont agi de manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 parce que le rapport de l'USITC ne contenait aucune démonstration concernant l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. Les États-Unis ont également agi de manière incompatible avec l'obligation énoncée à l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes de publier les constatations et conclusions concernant l'évolution imprévue des circonstances.⁴⁸⁰⁷

8.8 En ce qui concerne le dommage grave ou la menace de dommage grave pour l'industrie sidérurgique des États-Unis, Cuba allègue que l'explication donnée par l'USITC n'est ni motivée, ni adéquate. Le rapport de l'USITC ne contient pas de données suffisantes pour faire une évaluation correcte de la situation de la branche de production nationale.⁴⁸⁰⁸ D'après Cuba, le rapport de l'USITC ne démontre pas que l'USITC a veillé à la non-imputation du dommage ou de la menace de dommage causés par des facteurs autres que l'accroissement des importations. Bien que les États-Unis aient reconnu que d'autres facteurs avaient contribué au dommage subi par la branche de production nationale, l'USITC n'évoque pas ces facteurs dans son rapport.⁴⁸⁰⁹

8.9 D'après Cuba, l'USITC n'a pas déterminé correctement quelle était la branche de production nationale fabriquant les produits similaires ou directement concurrents par rapport aux produits importés en quantités accrues. Une définition incorrecte de la branche de production mène à une détermination incorrecte de l'existence d'un dommage grave et à l'application d'une mesure de sauvegarde injustifiée. Premièrement, il faut identifier clairement les produits qui sont importés en quantités accrues, au lieu de prendre comme point de départ les quatre catégories de produits identifiées dans la demande présidentielle. La constitution ultérieure, par l'USITC, de groupements de divers produits différents peut masquer l'absence d'accroissement des importations pour un produit spécifique. Au lieu de se fonder sur les caractéristiques du produit lui-même, l'USITC est partie du principe que tous les produits fabriqués selon le même procédé de production pouvaient être considérés comme similaires.⁴⁸¹⁰

8.10 Cuba soutient également que les mesures de sauvegarde des États-Unis montrent une absence de parallélisme. L'USITC a évalué les importations en provenance des pays de l'ALENA dans son enquête. Bien qu'elle ait constaté que, dans plusieurs cas, ces importations avaient contribué de façon importante au dommage grave causé à la branche de production nationale, l'USITC a conclu que l'exclusion des importations en provenance des pays de l'ALENA n'avait pas d'incidence sur la détermination concernant l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité.⁴⁸¹¹

8.11 Enfin, Cuba soutient que les États-Unis ont manqué à leur obligation au titre de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes en ne démontrant pas que la mesure de sauvegarde n'était imposée que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement.⁴⁸¹²

C. TAIPEI CHINOIS

8.12 En ce qui concerne l'évolution imprévue des circonstances, le Taipei chinois fait valoir que l'existence des circonstances décrites dans la première clause de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 doit être démontrée dans le même rapport qui établit que les trois conditions énoncées à l'article 2:1 de

⁴⁸⁰⁷ Communication de Cuba en tant que tierce partie, pages 5 à 7.

⁴⁸⁰⁸ Communication de Cuba en tant que tierce partie, page 8.

⁴⁸⁰⁹ Communication de Cuba en tant que tierce partie, pages 8 et 9.

⁴⁸¹⁰ Communication de Cuba en tant que tierce partie, pages 9 et 10.

⁴⁸¹¹ Communication de Cuba en tant que tierce partie, page 11.

⁴⁸¹² Communication de Cuba en tant que tierce partie, page 12.

l'Accord sur les sauvegardes sont remplies. Dans le cas contraire, la première clause de l'article XIX:1 a) deviendrait une condition additionnelle et le lien logique requis avec les conditions énoncées à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes ne pourrait être établi. Pour les mêmes raisons, la démonstration d'une évolution imprévue des circonstances doit aussi être faite produit par produit. Puisque l'USITC ne l'a pas fait, elle a rompu le lien logique requis entre la première clause de l'article XIX:1 a) et les conditions énoncées à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes. D'après le Taipei chinois, le lien logique empêche également les Membres de se fonder simplement sur tout facteur macro-économique ayant une incidence sur tous les produits qui font partie de la macro-économie. En tout état de cause, le deuxième rapport complémentaire ne peut rien changer au fait que l'USITC était censée se pencher sur l'existence d'une évolution imprévue des circonstances lorsqu'elle cherchait à remplir les trois conditions. La crise russe ne pouvait être considérée comme une évolution imprévue des circonstances, étant donné que l'accroissement des importations en provenance de Russie avait été beaucoup plus marqué dans les années qui avaient précédé la conclusion du Cycle d'Uruguay que par la suite. Contrairement à ce qu'allèguent les États-Unis, un simple ordre chronologique ne constitue pas un lien logique. D'après le Taipei chinois, il faudrait au moins démontrer qu'une "évolution imprévue des circonstances" a causé un accroissement des importations qui fait que chaque produit ou groupe de produits est entré "à des conditions telles" et dans des proportions telles qu'il a causé ou menacé de causer un dommage grave. Enfin, il doit être démontré, en fait, que le Membre importateur a contracté des obligations au titre du GATT de 1994, y compris des concessions tarifaires. L'USITC n'a pas démontré, produit par produit, comment de telles concessions étaient logiquement liées aux trois conditions mentionnées à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.⁴⁸¹³

8.13 Le Taipei chinois fait également valoir que l'USITC n'a pas identifié les producteurs des produits similaires pour définir la branche de production nationale ni publié ses constatations à cet égard et a, par conséquent, agi de manière incompatible avec les articles 3:1 et 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes. L'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes dispose que la "branche de production nationale" est constituée de l'ensemble des producteurs nationaux des produits similaires ou directement concurrents, ou de ceux dont les productions additionnées desdits produits constituent une proportion majeure de la production nationale totale. Le Membre appliquant une mesure de sauvegarde doit faire figurer dans le rapport de ses autorités compétentes la constatation et la conclusion motivée selon lesquelles la production cumulée des producteurs subissant le dommage grave dépasse le pourcentage représentant la proportion majeure de la production nationale totale. Étant donné que la notion de "proportion majeure" de la branche de production relève du champ de l'expression "tous les points de fait et de droit pertinents" mentionnée à l'article 3:1, il n'y a pas de raison apparente d'exclure des constatations et conclusions publiées les renseignements relatifs à la proportion de la production constituant "une proportion majeure". Vu le nombre d'entreprises auxquelles les questionnaires ont été envoyés et le nombre beaucoup plus réduit d'entreprises ayant répondu à ces questionnaires, les autres Membres n'ont pas de base raisonnable leur permettant d'évaluer correctement la question de savoir si les producteurs ayant répondu constituent une "majorité" ou une proportion majeure de la production nationale. Le Taipei chinois fait valoir que les assertions figurant dans le rapport de l'USITC sont incompatibles avec l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes parce qu'elles indiquent uniquement des fourchettes de pourcentages, au lieu de pourcentages précis, ce qui, d'après le Taipei chinois, rend le rapport de l'USITC peu fiable. Pour plusieurs produits, les pourcentages dépassent également 100 pour cent. Enfin, le rapport de l'USITC est fondé sur les "expéditions intérieures" et non sur la "production totale", qui est la notion mentionnée à l'article 4:1 c) et qui diffère des "expéditions totales".⁴⁸¹⁴

⁴⁸¹³ Communication du Taipei chinois en tant que tierce partie, paragraphes 4 à 18.

⁴⁸¹⁴ Communication du Taipei chinois en tant que tierce partie, paragraphes 19 à 24.

8.14 Le Taipei chinois soutient en outre que le critère de "cause substantielle" qu'appliquent les États-Unis et, par conséquent, leurs constatations, ne sont pas conformes à l'Accord. L'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes indique clairement qu'il y a deux prescriptions fondamentales: premièrement, établir l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave et, deuxièmement, lorsqu'il y a d'autres facteurs qui causent un dommage, ne pas imputer ce dommage à un accroissement des importations. Comme l'Organe d'appel l'a expliqué plus en détail, c'est en distinguant les effets dommageables causés respectivement par l'accroissement des importations et par d'autres facteurs que "les autorités compétentes déterminent, et c'est la dernière étape, si le "lien de causalité" existe entre l'accroissement des importations et le dommage grave". L'application du critère de cause substantielle lui-même par l'USITC n'est pas conforme à l'approche requise spécifiée à l'article 4:2 b). Dans une affaire où il y aurait dix causes de dommage grave d'égale importance, dont l'une serait un accroissement des importations, les États-Unis constateraient l'existence d'un lien de causalité. Cependant, conformément à l'article 4:2 b), l'autorité compétente ne devrait constater l'existence d'aucun lien entre l'accroissement et le dommage parce qu'une proportion de 10 pour cent ne devrait en aucune manière être considérée comme suffisamment importante pour qu'une mesure de sauvegarde soit appliquée. En l'espèce, il n'apparaît pas que l'USITC ait dissocié et distingué les facteurs autres que l'accroissement des importations. Il n'est pas possible non plus de trouver la méthode qui a permis de garantir la non-imputation des effets de ces autres facteurs à l'accroissement des importations. L'USITC a seulement procédé à une comparaison relative de ces autres facteurs et de l'accroissement des importations et n'a pas tenu compte du fait que ces autres facteurs contribuaient néanmoins de façon cumulative audit dommage grave.⁴⁸¹⁵

8.15 D'après le Taipei chinois, les mesures de sauvegarde des États-Unis vont au-delà de la mesure nécessaire pour réparer un dommage grave et constituent par conséquent une violation de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Étant donné que l'expression "dommage grave" figurant à l'article 5:1 doit avoir le même sens que celle qui figure dans d'autres dispositions du même accord, les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) doivent aussi être ceux qui sont appliqués aux fins de l'évaluation prévue à l'article 5:1. En outre, lorsqu'elles déterminent si la mesure de sauvegarde se situe dans les limites de la mesure nécessaire pour réparer un dommage grave, les autorités compétentes doivent examiner les mêmes facteurs que ceux qui ont contribué au dommage grave. Or, dans son modèle économique, l'USITC se limite généralement à trois facteurs lorsqu'elle évalue la mesure corrective, à savoir, la quantité, le prix et les recettes. Elle n'a pas pris en considération les facteurs identifiés pendant l'enquête. En outre, les mesures tarifaires définies dans le cadre dudit modèle concernent la totalité du dommage causé par un accroissement des importations et par d'autres facteurs, étant donné que ces autres facteurs ne sont pas dissociés ni distingués dans ce modèle. De ce fait, il est impossible de vérifier si la mesure corrective se situe dans les limites de la mesure nécessaire.⁴⁸¹⁶

8.16 Enfin, le Taipei chinois rappelle que, dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*⁴⁸¹⁷, l'Organe d'appel a interprété l'article 3:1 en statuant que le Membre qui imposait une mesure de sauvegarde devait fournir des motifs suffisants pour cette mesure. Il y a violation de cette disposition en l'espèce, dans la mesure où le Président a imposé un droit de douane plus restrictif que celui qui était recommandé par l'USITC sans aucun raisonnement ni explication quant à la mesure nécessaire s'agissant de l'application de la mesure.⁴⁸¹⁸

⁴⁸¹⁵ Communication du Taipei chinois en tant que tierce partie, paragraphes 25 à 30.

⁴⁸¹⁶ Communication du Taipei chinois en tant que tierce partie, paragraphes 31 à 36.

⁴⁸¹⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 260.

⁴⁸¹⁸ Communication du Taipei chinois en tant que tierce partie, paragraphes 37 et 38.

D. MEXIQUE

8.17 Le Mexique souhaite une interprétation correcte des règles régissant l'imposition des mesures de sauvegarde, en particulier celles qui concernent la situation particulière des Membres parties à un accord de libre-échange. L'article XXIV du GATT de 1994 permet clairement au Mexique d'être exclu de l'application d'une mesure de sauvegarde imposée par les États-Unis, son partenaire dans le cadre de l'ALENA. Cet article constitue une exception claire au principe du traitement de la nation la plus favorisée et a clairement été reconnu comme tel dans l'Accord sur les sauvegardes.⁴⁸¹⁹

8.18 Le Mexique relève que les plaignants (à deux exceptions près) ne font pas valoir que l'ALENA puisse être remis en cause à la lumière de l'article XXIV, ni qu'il confère le droit d'être exclu de l'application d'une mesure de sauvegarde. Le Mexique note également avec satisfaction que la Norvège reconnaît que ni l'Accord sur les sauvegardes ni l'article XIX du GATT de 1994 n'empêchent l'exclusion des importations en provenance de partenaires dans le cadre d'un accord de libre-échange. Il ressortait clairement des rapports de l'Organe d'appel concernant les affaires *États-Unis – Gluten de froment* et *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* que ce droit n'était pas remis en cause. Le Mexique est convaincu que le Groupe spécial suivra le même raisonnement.

8.19 En ce qui concerne les allégations selon lesquelles le principe de la nation la plus favorisée a été enfreint, le Mexique se réfère aux arguments présentés par les États-Unis et le Canada, ainsi qu'à sa propre déclaration devant le Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*. D'après le Mexique, il est bien établi que la non-application de sauvegardes aux produits provenant des territoires constitutifs d'une zone de libre-échange est non seulement compatible avec l'article XXIV:8 b), mais aussi conforme à la finalité de cet article, qui est de "faciliter le commerce". C'est le point de vue soutenu par l'Organe d'appel dans l'affaire *Turquie – Textiles*. Le Mexique relève que l'article XXIV:8 b) du GATT de 1994 envisage l'exclusion des mesures de sauvegarde car celles-ci font partie des "autres réglementations commerciales restrictives" qui doivent être éliminées lors de la constitution d'une zone de libre-échange.⁴⁸²⁰

8.20 Le Mexique fait en outre valoir que les plaignants qui allèguent une violation du principe du traitement de la nation la plus favorisée ne tiennent aucun compte de la dernière phrase de la note de bas de page 1 relative à l'Accord sur les sauvegardes. Cette note de bas de page établit clairement qu'"[a]ucune disposition du présent accord ne préjuge l'interprétation du rapport entre l'article XIX et le paragraphe 8 de l'article XXIV du GATT de 1994". Une simple interprétation des termes de cette disposition dissipe tout doute quant à la nature de l'article XXIV en tant qu'exception. Le Mexique partage l'avis des États-Unis selon lequel cette note de bas de page est censée maintenir l'équilibre entre l'article XXIV et les autres dispositions du GATT de 1994, en particulier l'article XIX, étant donné que cet équilibre existait avant la mise en œuvre de l'Accord sur les sauvegardes.⁴⁸²¹

8.21 En ce qui concerne le parallélisme, le Mexique rappelle que les constatations du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* selon lesquelles le principe du parallélisme signifie que les États-Unis devaient établir expressément que les importations en provenance de sources autres que le Canada et le Mexique répondaient aux conditions requises pour appliquer une mesure de sauvegarde qui étaient énoncées à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes. En d'autres termes, s'il doit y avoir un parallélisme entre la portée de l'enquête et celle de toute mesure qui en résulte, *le principe du parallélisme ne détermine pas la portée de l'enquête* (pas d'italique dans l'original). À cet égard, les plaignants limitent leurs allégations au fait que les États-Unis n'ont pas

⁴⁸¹⁹ Déclaration orale du Mexique à la première réunion de fond, page 1.

⁴⁸²⁰ Déclaration orale du Mexique à la première réunion de fond, pages 1 et 2.

⁴⁸²¹ Déclaration orale du Mexique à la première réunion de fond, page 2.

donné d'explication motivée et adéquate établissant expressément que les importations en provenance de sources extérieures à l'ALENA répondaient aux conditions requises pour appliquer une mesure de sauvegarde en vertu des articles 2:1 et 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes. Le Mexique appuie la réponse donnée par les États-Unis selon laquelle l'Accord sur les sauvegardes ne prescrit pas le processus interne de prise de décisions pour faire une détermination. Dans leur réponse, les États-Unis identifient l'analyse détaillée effectuée par l'USITC au sujet des importations provenant de sources extérieures à l'ALENA, ce qui enlève tout fondement aux allégations d'infraction. Le Mexique partage aussi l'avis des États-Unis selon lequel l'article 4:2 b) ne prévoit pas l'obligation d'examiner les importations en provenance des pays membres de l'ALENA en tant que "facteur autre" que les importations.⁴⁸²²

8.22 Enfin, le Mexique souscrit aux arguments des États-Unis selon lesquels la détermination du Président relative à l'article 802 de l'ALENA n'est pas visée par les articles 3:1 et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes, mais relève exclusivement de l'ALENA.⁴⁸²³

8.23 Compte tenu de ce qui précède, le Mexique demande au Groupe spécial de rejeter l'allégation selon laquelle l'exclusion du Mexique de l'application de la mesure de sauvegarde est incompatible avec le GATT de 1994 et avec l'Accord sur les sauvegardes. En particulier, le Mexique demande au Groupe spécial d'examiner attentivement la nature de cette exclusion à la lumière de l'objet et du but de l'article XXIV et de confirmer, en conséquence, l'interprétation des Membres selon laquelle l'article XXIV permet d'exclure les partenaires dans le cadre d'un accord de libre-échange du champ d'application des mesures de sauvegarde, ce qui est aussi vrai en ce qui concerne l'Accord sur les sauvegardes.⁴⁸²⁴

E. THAÏLANDE

8.24 La Thaïlande soutient que les mesures de sauvegarde imposées par les États-Unis sur certains produits en acier ont eu une incidence majeure sur les branches de production et les marchés des Membres. D'après la Thaïlande, la situation a empiré lorsque les Communautés européennes ont suivi cet exemple en vue de protéger leur branche de production nationale. Cela suscite de vastes préoccupations quant au fait que de nombreux Membres de l'OMC, sinon tous, risquent d'avoir recours à un groupe spécial afin d'obtenir une réparation appropriée des effets négatifs de telles mesures, telles qu'elles sont appliquées. La Thaïlande relève qu'au titre de la Proclamation n° 7529 du 5 mars 2002, intitulée "Proclamation visant à faciliter l'ajustement positif à la concurrence des importations de certains produits en acier", un total de sept produits en acier importés de Thaïlande ont fait l'objet d'une enquête de la part de l'USITC.⁴⁸²⁵ La Thaïlande est sensible au fait que cinq de ces sept produits sont à présent exclus de l'application des mesures de sauvegarde, conformément à l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes, étant donné que leur part dans les importations ne dépasse pas 3 pour cent, comme le prescrit cet article. Néanmoins, deux produits importés en provenance de Thaïlande, à savoir, les tubes et tuyaux soudés en acier au carbone (position n° 7306 du SH), et les accessoires de tuyauterie en acier au carbone à souder bout-à-bout (position n° 7307 du SH), font toujours l'objet de mesures de sauvegarde définitives imposées par les États-Unis. D'après la Thaïlande, l'industrie sidérurgique thaïlandaise en subit les effets défavorables.⁴⁸²⁶

⁴⁸²² Déclaration orale du Mexique à la première réunion de fond, pages 2 et 3.

⁴⁸²³ Déclaration orale du Mexique à la première réunion de fond, page 3.

⁴⁸²⁴ Déclaration orale du Mexique à la première réunion de fond, page 3.

⁴⁸²⁵ Rapport de l'USITC.

⁴⁸²⁶ Déclaration orale de la Thaïlande à la première réunion de fond, page 1.

8.25 La Thaïlande souscrit aux arguments juridiques présentés par les plaignants et certaines tierces parties, selon lesquels les États-Unis n'ont pas montré de manière adéquate qu'il a été satisfait aux conditions énoncées à l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, qui sont requises pour l'application de mesures de sauvegarde définitives, et cela est particulièrement vrai pour les arguments concernant la question de l'absence de lien de causalité. La Thaïlande fait observer que l'Organe d'appel a statué dans les affaires *États-Unis – Viande d'agneau et Argentine – Chaussures (CE)*, que le critère minimal du "dommage grave" était plus strict dans l'Accord sur les sauvegardes que dans l'Accord antidumping et dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.⁴⁸²⁷ On pourrait conclure, d'après le raisonnement tenu dans les affaires *États-Unis – Gluten de froment* et *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, qu'il est toujours nécessaire de se conformer aux conditions requises pour l'application de mesures de sauvegarde conformément à l'article 2 ainsi qu'à la définition des termes "dommage grave" au sens de l'article 4:1 a), ce qui déclenche l'application de l'article 3 relatif aux enquêtes, puis de l'article 5 relatif aux mesures de sauvegarde.

8.26 La principale préoccupation de la Thaïlande tient au fait que la Proclamation, puisqu'elle prévoit la non-application des mesures précitées aux produits en acier en provenance des partenaires des États-Unis dans le cadre d'une zone de libre-échange, bien que l'USITC ait constaté leur importante contribution au dommage grave ou à la menace de dommage grave, subi par la branche de production nationale, est incompatible avec les règles de l'OMC, et en particulier avec le GATT de 1994 et avec l'Accord sur les sauvegardes. La Thaïlande pense que les Membres de l'OMC peuvent imposer des mesures de sauvegarde uniquement s'ils ont démontré que les importations en cause en provenance de partenaires commerciaux n'appartenant pas à la zone de libre-échange satisfont aux conditions nécessaires pour appliquer une mesure de sauvegarde. En outre, la Thaïlande dit qu'après lecture de l'Accord de Marrakech établissant l'OMC, dont le GATT de 1994 fait partie intégrante, elle ne comprend toujours pas comment et pourquoi l'élimination des droits de douane, et des autres réglementations commerciales restrictives, impliquerait ou signifierait la non-application de mesures de sauvegarde, dont la nature de l'application et les caractéristiques diffèrent. La Thaïlande soutient qu'il n'y a pas à ce jour de jurisprudence établie indiquant que l'interprétation qui consiste à exclure les membres d'une zone de libre-échange est compatible avec le GATT de 1994 et avec l'Accord sur les sauvegardes, compte tenu des affaires *Argentine – Chaussures (CE)* et *États-Unis – Gluten de froment*. Ainsi, d'après la Thaïlande, cette argumentation signifie que la question de savoir si l'article XXIV du GATT permet à un Membre imposant une mesure d'exclure du champ d'application d'une mesure de sauvegarde les importations originaires de ses partenaires dans le cadre d'une zone de libre-échange, en dérogation à l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes, n'a pas encore été tirée au clair.⁴⁸²⁸ L'Organe d'appel, dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, a estimé que les autorités chargées de l'enquête, telles que l'USITC en l'espèce, devaient, à tout le moins, "fournir dans leur détermination une explication motivée et adéquate qui "établi[s] explicitement" "que les importations en provenance de partenaires extérieurs à la zone de libre-échange 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."^{4829 4830}

8.27 D'après la Thaïlande, les États-Unis n'ont pas clairement démontré comment les importations en provenance de leurs partenaires extérieurs à la zone de libre-échange, y compris la Thaïlande, satisfaisaient indépendamment aux conditions permettant d'appliquer des mesures de sauvegarde

⁴⁸²⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 124; rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 94.

⁴⁸²⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 198.

⁴⁸²⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 198.

⁴⁸³⁰ Déclaration orale de la Thaïlande à la première réunion de fond, pages 2 et 3.

définitives. Par conséquent, la Thaïlande souscrit à l'argument formulé par les plaignants en général, selon lequel l'analyse de l'USITC concernant certains produits tubulaires n'est pas claire, parce que les autorités chargées de l'enquête sont parvenues à des conclusions différentes quant aux effets dommageables des importations en provenance de partenaires dans le cadre de la zone de libre-échange et que la Proclamation prévoit l'exclusion de ces importations sans explication.⁴⁸³¹ La Thaïlande soutient que l'on peut par conséquent s'interroger sur la question de savoir s'il existe bien un lien de causalité entre les importations desdits produits en provenance de Thaïlande et d'autres partenaires extérieurs à la zone de libre-échange, d'une part, et sur le dommage grave ou la menace de dommage grave, d'autre part. L'absence de lien de causalité est une question systémique et revêt une importance particulière pour la Thaïlande parce qu'il est fort probable que, si les autorités de l'USITC avaient exclu de leur enquête lesdites importations en provenance des partenaires des États-Unis dans le cadre de la zone de libre-échange, elles ne seraient pas parvenues à la conclusion que les importations en provenance de Thaïlande causaient ou menaçaient de causer un dommage grave. La Thaïlande soutient que parce que l'USITC, dans son rapport, et par la suite le Président des États-Unis, dans la Proclamation, n'ont pas établi expressément que les importations en provenance de partenaires extérieurs à la zone de libre-échange remplissaient les conditions prévues aux articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes, il se pourrait que les effets dommageables des importations de ces produits sur le territoire des États-Unis aient été imputés à tort aux importations provenant de partenaires extérieurs à la zone de libre échange, tels que la Thaïlande.⁴⁸³²

8.28 La Thaïlande déclare aussi qu'elle n'est pas convaincue que les États-Unis aient satisfait à la condition de l'"évolution imprévue des circonstances". Sur ce point, elle fait observer que l'USITC s'est référée aux dévaluations qui ont eu lieu dans cinq pays d'Asie sous le nom de "crise financière asiatique" et à la dissolution de l'ex-Union soviétique comme constituant une évolution imprévue des circonstances, et relève que l'USITC a conclu qu'"[a]lors que les dépréciations monétaires et les contractions de l'économie désorganisaient d'autres marchés, la part des importations d'acier sur le marché des États-Unis [avait] augmenté brutalement et les prix aux États-Unis [avaient] baissé".⁴⁸³³ En outre, c'est l'USITC qui a admis que la demande aux États-Unis était restée forte. La Thaïlande fait observer que si tel était le cas, les États-Unis devaient prouver qu'une telle évolution imprévue des circonstances avait conduit les importations à augmenter en quantités telles et à des conditions telles qu'elles avaient causé ou menacé de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou directement concurrents.⁴⁸³⁴

8.29 En conclusion, la Thaïlande fait observer que la situation actuelle en ce qui concerne le commerce de l'acier a conduit plusieurs Membres à appliquer des mesures de sauvegarde pour protéger leur branche de production nationale. La Thaïlande ne fait pas exception. Elle affirme que si cette situation devait se prolonger, elle aurait inévitablement un effet dissuasif qui entraînerait une application abusive de mesures de sauvegarde. Elle estime que les mesures de sauvegarde ne peuvent être considérées comme bénéfiques pour aucun Membre et que les pays en développement Membres devront supporter les coûts de leur imposition à moins que leur situation ne soit dûment prise en compte. Par conséquent, la Thaïlande croit fermement que de telles mesures devraient être utilisées avec prudence et, surtout, en conformité avec l'Accord sur l'OMC et la jurisprudence du GATT/de l'OMC.⁴⁸³⁵

⁴⁸³¹ *États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de certains produits en acier*, première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 529.

⁴⁸³² Déclaration orale de la Thaïlande à la première réunion de fond, page 3.

⁴⁸³³ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.12.

⁴⁸³⁴ Déclaration orale de la Thaïlande à la première réunion de fond, pages 3 et 4.

⁴⁸³⁵ Déclaration orale de la Thaïlande à la première réunion de fond, page 4.

F. TURQUIE

8.30 La Turquie allègue que l'USITC n'a pas examiné si les tendances des importations des produits visés par l'enquête étaient le résultat d'une "évolution imprévue des circonstances" comme le prévoit l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. La Turquie estime que, dans un monde qui change rapidement, les phénomènes de ce type devraient être considérés comme une évolution prévisible des circonstances, qui se produit parce que l'état de l'économie diffère d'un pays à l'autre. Il était évident que l'intégration des anciennes républiques soviétiques dans les marchés mondiaux aurait certains effets sur l'économie mondiale. La dépréciation de la monnaie de ces républiques était le résultat naturel de cette intégration. Les États-Unis auraient pu protéger leur branche de production contre les produits en acier concurrents en provenance de ces pays non Membres de l'OMC en relevant le niveau de leurs droits de douane. Les effets de l'évolution imprévue des circonstances alléguée par les États-Unis ne se sont pas limités au marché des États-Unis et ils n'étaient pas non plus spécifiques à un pays et spécifiques à un produit.⁴⁸³⁶

8.31 La Turquie fait en outre valoir que les États-Unis ont également manqué à leurs obligations au titre de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes en prenant des mesures de sauvegarde concernant les barres d'armature sans avoir démontré l'existence d'un accroissement brutal, soudain et important des importations de barres d'armature. Conformément à la jurisprudence de l'Organe d'appel, l'enquête de l'USITC en matière de sauvegardes devait établir que l'accroissement des importations était suffisamment récent, suffisamment soudain, suffisamment brutal et suffisamment important, à la fois sur le plan quantitatif et sur le plan qualitatif, pour causer ou menacer de causer un dommage grave à la branche de production nationale. La comparaison par l'USITC des points extrêmes concernant les chiffres relatifs aux importations de 1996 et 1998 avec les chiffres de 2000 ne permet pas d'évaluer la tendance ou le sens général de l'évolution des importations récentes et d'établir que les accroissements des importations étaient suffisamment récents, soudains, brutaux et importants. D'après les données figurant dans le rapport de l'USITC, la Turquie allègue que la quantité des importations de barres d'armature a baissé en 2000 par rapport à 1999 et de nouveau pendant la période intermédiaire de 2001 par rapport à la période intermédiaire de 2000. Par conséquent, d'après la Turquie, les constatations de l'USITC ne justifient pas une détermination selon laquelle les barres d'armature sont importées en quantités accrues de manière récente, brutale et importante. De ce fait, la Turquie affirme que les États-Unis ont agi en violation de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et des articles 2:1 et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.⁴⁸³⁷

8.32 D'après la Turquie, les États-Unis n'ont pas non plus fourni d'explication adéquate et motivée de l'existence d'un dommage grave et ont par conséquent agi en violation de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes. L'USITC a fondé un certain nombre de ses déterminations relatives à l'existence d'un dommage (utilisation de la capacité, valeurs unitaires moyennes, productivité) sur une comparaison des points extrêmes (1996 par rapport à 2000), qui ne donne aucun renseignement sur les tendances des indicateurs relatifs au dommage pendant la période visée par l'enquête. La conclusion de l'USITC est également contraire à son évaluation statistique qui montre un accroissement de la production nationale de barres d'armature, de la capacité, de l'utilisation de la capacité, de l'emploi, de la demande intérieure et des expéditions intérieures. La Turquie fait observer que le problème que rencontrent les fabricants de barres d'armature est de nature financière (par exemple augmentation massive des frais d'administration et de commercialisation et des frais de caractère général) et ne peut être imputé aux importations. Le rapport de l'USITC ne fournit pas de renseignements sur la taille et la capacité de production globales des sociétés prenant différentes positions dans leurs réponses au questionnaire de l'USITC. La Turquie conclut par conséquent que la branche de production nationale

⁴⁸³⁶ Communication de la Turquie en tant que tierce partie, paragraphes 13 à 17.

⁴⁸³⁷ Communication de la Turquie en tant que tierce partie, paragraphes 23 à 27.

de barres d'armature n'a pas subi de dommage grave ou de menace de dommage grave comme cela est indiqué dans le rapport de l'USITC.⁴⁸³⁸

8.33 La Turquie soutient en outre qu'en ne démontrant pas l'existence d'un lien de causalité entre le dommage grave et l'accroissement des importations, les États-Unis ont agi en violation de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Elle fait valoir que pour faire cette détermination, il faut analyser l'existence d'une coïncidence entre les tendances de l'accroissement des importations et des indicateurs relatifs au dommage. En outre, les États-Unis n'ont pas dissocié les effets du dommage causé par d'autres facteurs au moyen d'une explication motivée et adéquate indiquant que le dommage causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations n'était pas imputé à un accroissement allégué des importations. La Turquie fait observer que les chiffres effectifs montrent les carences de l'approche des États-Unis en ce qui concerne l'évaluation du lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave. Il n'y a pas de coïncidence entre l'évolution des importations et celle des facteurs relatifs au dommage. La branche de production nationale de barres d'armature a réalisé des bénéfices substantiels malgré des accroissements des importations entre 1996 et 1999. Les importations ont augmenté en 1997 (de 21 pour cent), en 1998 (de 75 pour cent) et en 1999 (de 49 pour cent), mais la branche de production nationale a enregistré des revenus d'exploitation positifs chaque année. La branche de production a accusé une perte d'exploitation en 1996, année de la période visée par l'enquête où les importations de barres d'armature ont été les plus faibles. Lorsque les importations de barres d'armature ont diminué en 2000, le bénéfice total des producteurs nationaux a chuté de façon spectaculaire. La Turquie affirme que les baisses de prix étaient en fait liées à une diminution des coûts des matières premières. Elle soutient que ce dernier renseignement indique que l'USITC n'a pas fourni d'analyse détaillée qui démontre l'existence d'un lien de causalité.⁴⁸³⁹

8.34 De l'avis de la Turquie, les États-Unis n'ont pas non plus veillé à ce que leurs mesures de sauvegarde concernant les barres d'armature ne soient appliquées que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave causé par l'accroissement des importations et ont par conséquent agi en violation des articles 3:1 et 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. L'USITC n'a pas adapté la mesure en distinguant et en dissociant les effets dommageables d'autres facteurs. Les États-Unis n'ont pas non plus tenu compte du degré substantiel de protection contre les importations que conféraient déjà les actions en matière de droits antidumping et de droits compensateurs visant depuis 1997 la Turquie, le Bélarus, la Chine, l'Indonésie, la Corée, la Lettonie, la Moldova, la Pologne et l'Ukraine. La part et la tendance de la part de ces neuf pays dans les importations totales de barres d'armature montrent que ces actions protègent de manière très efficace la branche de production nationale de barres d'armature contre la concurrence des importations. Les mesures de sauvegarde concernant certains produits en acier constituent également une violation des articles 3:1 et 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes parce que, en l'absence d'explication, il y a des dissimilitudes entre le rapport de l'USITC et la proclamation présidentielle en ce qui concerne le niveau de protection conféré.⁴⁸⁴⁰

G. VENEZUELA

8.35 Le Venezuela allègue que les mesures de sauvegarde imposées par les États-Unis sont incompatibles avec le GATT de 1994 et avec l'Accord sur les sauvegardes parce que:

⁴⁸³⁸ Communication de la Turquie en tant que tierce partie, paragraphes 28 à 35.

⁴⁸³⁹ Communication de la Turquie en tant que tierce partie, paragraphes 36 à 50.

⁴⁸⁴⁰ Communication de la Turquie en tant que tierce partie, paragraphes 55 à 61.

- a) la condition d'évolution imprévue des circonstances énoncée à l'article XIX du GATT de 1994 n'a pas été remplie;
- b) pour beaucoup des produits faisant l'objet de l'enquête, il n'y a pas eu d'accroissement des importations, comme le prescrit l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes;
- c) une définition incorrecte des branches de production nationales pertinentes a été utilisée, au vu de ce qui est indiqué dans les articles 2:1, 4:2 a) et 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes;
- d) les branches de production nationales pertinentes n'ont pas subi de dommage grave ou de menace de dommage grave, comme l'exigent les articles 2 et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes;
- e) l'accroissement possible des importations n'a pas causé ni menacé de causer un dommage grave à la branche de production nationale au sens des articles 2:1 et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier parce que la branche de production nationale n'a pas subi de dommage grave et parce que le dommage ou la menace de dommage causé par d'autres facteurs ont été imputés aux importations;
- f) les mesures de sauvegarde ne sont pas appliquées que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave, comme le prescrit l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes;
- g) il n'y a pas de parallélisme entre les produits qui auraient été importés en quantités accrues et les produits visés par les mesures de sauvegarde;
- h) l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes n'a pas été observé;
- i) le rapport de l'enquête et les autres documents n'établissent pas correctement les constatations et conclusions relatives à tous les points de droit et de fait pertinents, y compris la justification requise des mesures de sauvegarde finalement appliquées, comme le prévoit l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.⁴⁸⁴¹

8.36 Le Venezuela fait en outre valoir qu'il n'a été indiqué aucune base permettant l'exclusion des importations en provenance du Mexique, du Canada, d'Israël et de la Jordanie de l'application des mesures.⁴⁸⁴²

8.37 Bien que le Venezuela soit un pays en développement et ne représente aucune menace commerciale pour l'industrie sidérurgique des États-Unis, cela n'a pas été pris en considération en vue des exclusions, mais ses exportations de barres d'armature sont assujetties aux mesures de sauvegarde. D'après le Venezuela, le fait qu'il a été inclus dans les sources visées par les mesures constitue une violation des articles ci-après de l'Accord sur les sauvegardes: l'article 2:1 concernant l'accroissement des importations; l'article 2:2 concernant l'application de la mesure à des produits quelle qu'en soit l'origine; et des articles 3:1, 4, 5:1, 8:1, 9:1, 12:2 et 12:3 concernant les possibilités adéquates qui doivent être ménagées aux parties intéressées.⁴⁸⁴³

⁴⁸⁴¹ Communication du Venezuela en tant que tierce partie, paragraphes 2 et 3.

⁴⁸⁴² Communication du Venezuela en tant que tierce partie, paragraphe 10.

⁴⁸⁴³ Communication du Venezuela en tant que tierce partie, paragraphes 11 et 15.

8.38 Le Venezuela appelle en particulier l'attention sur l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes au titre duquel il aurait dû être exempté de l'application des mesures de sauvegarde concernant les barres d'armature. En juin 2001, une enquête antidumping visant les importations vénézuéliennes a été close précisément parce que la part du Venezuela dans les importations des États-Unis s'est révélée "insignifiante" conformément aux Accords antidumping et SMC. Le Venezuela soutient qu'en effet pour toutes les catégories de produits visées par les mesures de sauvegarde en cause, les importations du Venezuela sont insignifiantes et ne sont par conséquent pas en mesure de causer un dommage à la branche de production nationale des États-Unis. Il fait observer également que des sources représentant un volume d'importation de barres d'armature nettement plus élevé que le Venezuela ont été exclues des mesures en cause.⁴⁸⁴⁴

8.39 Le Venezuela fait également valoir que les États-Unis n'ont pas fourni d'explications motivées et adéquates à propos de la manière dont ils ont fait leur détermination au titre de l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes et à propos de la raison pour laquelle les exportations vénézuéliennes de barres d'armature ne remplissaient pas les conditions énoncées à cet article. En 2001, les importations en provenance de pays en développement Membres visées par la mesure représentaient seulement 15 pour cent et les exportations vénézuéliennes 3,08 pour cent. En outre, la majorité des exportations vénézuéliennes était destinée à Porto Rico, marché qui n'est pas approvisionné d'ordinaire par des producteurs des États-Unis. Le Venezuela affirme qu'ainsi la mesure ne protège pas réellement les sidérurgistes des États-Unis, mais qu'au lieu de cela, elle pénalise indûment les exportations du Venezuela, dont la part de marché ira à des pays tiers alors même que leur part dans les importations de barres d'armature a été plus importante pendant la période visée par l'enquête. Si le Venezuela est un fournisseur fiable du marché des États-Unis, ses exportateurs de barres d'armature ont toujours pris soin de ne pas causer de dommage à la branche de production nationale. Étant donné que les ventes aux États-Unis ont représenté plus de 50 pour cent des exportations vénézuéliennes de barres d'armature, les mesures de sauvegarde actuelles risquent de réduire les exportations de barres d'armature de façon très importante, de réduire les recettes de la branche de production vénézuélienne et de faire augmenter la capacité non utilisée. Le Venezuela espère que le Groupe spécial recommandera que l'ORD demande aux États-Unis d'abolir leurs mesures de sauvegarde, comme l'exige l'Accord sur l'OMC.⁴⁸⁴⁵

IX. RÉEXAMEN INTÉIMAIRE

9.1 Le 6 février 2003, conformément à l'article 15:1 du Mémoire d'accord, à l'article 16 des procédures de travail du Groupe spécial et au calendrier des travaux révisé, paragraphe 3 h), le Groupe spécial a remis un projet de partie descriptive unique pour ses rapports. Conformément au calendrier des travaux révisé, le 19 février 2003, les parties ont présenté leurs observations sur le projet de partie descriptive. Le Groupe spécial a remis son rapport intérimaire le 27 mars 2003. Le 9 avril 2003, conformément à l'article 15:2 du Mémoire d'accord, à l'article 16 des procédures de travail du Groupe spécial et au calendrier des travaux révisé, paragraphe 3 j) et k), les parties ont présenté leurs observations sur le rapport intérimaire. Aucune des parties n'a demandé que le Groupe spécial tienne une nouvelle réunion avec les parties pour réexaminer une ou des parties des rapports du Groupe spécial. Conformément au calendrier des travaux révisé, paragraphe 3 l), le 16 avril 2003, les parties ont présenté d'autres observations par écrit sur les observations qui avaient déjà été présentées sur les rapports intérimaires du Groupe spécial le 9 avril 2003.

9.2 Conformément à l'article 15:3 du Mémoire d'accord, la présente section des rapports du Groupe spécial contient la réponse du Groupe spécial aux observations faites par les parties au sujet à

⁴⁸⁴⁴ Communication du Venezuela en tant que tierce partie, paragraphes 15 et 16.

⁴⁸⁴⁵ Communication du Venezuela en tant que tierce partie, paragraphes 17 et 18.

la fois du projet de partie descriptive et des rapports intérimaires, et elle fait partie des constatations des rapports du Groupe spécial.

A. PARTIE DESCRIPTIVE

9.3 En ce qui concerne le projet de partie descriptive, le Groupe spécial a examiné toutes les observations faites par les parties le 19 février 2003. Les plaignants ont présenté des observations additionnelles sur le projet de partie descriptive dans leurs observations du 9 avril 2003 et du 16 avril 2003 sur les constatations intérimaires. Dans un certain nombre des observations faites par les parties, il a été suggéré d'insérer le texte des communications des parties. Le Groupe spécial a accepté toutes ces suggestions sauf lorsque les sources du texte en question n'ont pas été indiquées par les parties dans leurs observations et n'ont pas pu être retrouvées par le Groupe spécial. Dans un certain nombre des observations faites par les parties, il a été suggéré d'insérer des références en note de bas de page ou de modifier les références en note de bas de page existantes. Ces suggestions ont été pour la plupart acceptées, hormis celles que le Groupe spécial a jugées erronées ou bien lorsque le Groupe spécial a considéré que la note de bas de page proposée n'étayait pas le texte auquel ladite note de bas de page se rapportait. Dans certaines des observations il a été suggéré de modifier, ou d'ajouter, des titres dans le projet de partie descriptive. Le Groupe spécial a également accepté ces suggestions, sauf lorsqu'il a considéré que les ajouts ou modifications n'étaient pas appropriés. Les parties ont suggéré de restructurer le texte d'un certain nombre de sections du projet de partie descriptive. Le Groupe spécial a accepté ces modifications lorsqu'il a jugé cela approprié. Enfin, les parties ont aussi suggéré des corrections de fautes de typographie et de rédaction, qui ont été acceptées par le Groupe spécial. Le Groupe spécial a également apporté d'autres modifications typographiques et rédactionnelles dans la partie descriptive. Enfin, le Groupe spécial rappelle que dans leur lettre de couverture du 19 février 2003 communiquant des observations sur le projet de partie descriptive, les plaignants ont noté qu'ils "n'ont pas insisté pour que chaque argument soit systématiquement attribué à chaque plaignant qui l'a avancé (souvent dans des contextes assez différents). L'important est que les arguments figurent quelque part dans la partie descriptive commune". Nous notons, à ce propos, que dans la partie descriptive de nos rapports, nous avons fait référence aux plaignants de manière spécifique en indiquant les arguments qui avaient été avancés. Il a été procédé ainsi non pas pour attribuer l'argumentation exclusivement aux plaignants identifiés, mais plutôt pour faciliter le réexamen de la partie descriptive par les parties.

B. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS DU GROUPE SPÉCIAL

9.4 En plus des observations sur le projet de partie descriptive, les parties ont communiqué des observations sur les constatations et conclusions du Groupe spécial dans leurs observations du 9 avril 2003 et du 16 avril 2003. En résumé, les observations des parties peuvent être réparties en plusieurs catégories, qui sont énumérées et considérées ci-dessous.

1. Modifications typographiques et rédactionnelles

9.5 Les parties ont suggéré un certain nombre de modifications rédactionnelles aux rapports intérimaires du Groupe spécial et de corrections d'erreurs typographiques. Le Groupe spécial a accepté toutes ces suggestions (parfois avec certains autres amendements mineurs), sauf lorsque les modifications suggérées semblaient être erronées (par exemple dans les cas où il était suggéré une modification d'une référence en note de bas de page, mais où la source à laquelle renvoie cette référence n'étaye pas le texte pertinent). Le Groupe spécial note à ce propos qu'il a modifié des renvois à la partie descriptive de ses rapports ainsi que des renvois dans la section des rapports du Groupe spécial contenant ses constatations. Le Groupe spécial a aussi corrigé d'autres erreurs typographiques et apporté certaines autres modifications rédactionnelles. Les modifications

réductionnelles suggérées par les parties qui ont été acceptées par le Groupe spécial incluent celles concernant les paragraphes 10.1, 10.18, 10.20, 10.131, 10.370, 10.398, 10.444, 10.702 et 10.711 des rapports intérimaires du Groupe spécial.

2. Graphiques établis par le Groupe spécial et données servant de base aux graphiques

9.6 En ce qui concerne les graphiques qui ont été établis par le Groupe spécial sur la base des données de l'USITC qui sont contenues dans ses rapports, le Groupe spécial note que, conformément à la suggestion des plaignants, il a inclus des références en note de bas de page indiquant la ou les sources des données utilisées pour tous ces graphiques. Il a également précisé les unités utilisées pour les graphiques de la productivité qui figurent dans les constatations du Groupe spécial concernant le lien de causalité. Les États-Unis ont noté que dans le graphique de la productivité qui suivait le paragraphe 10.367 des rapports intérimaires du Groupe spécial il était présenté des données incorrectes. Le Groupe spécial a refait ce graphique en utilisant les données correctes concernant la productivité.

3. Mode de présentation des faits et des arguments des parties

9.7 Dans un certain nombre des observations faites par les parties, il a été suggéré de modifier le mode de présentation des faits, des arguments des parties et des constatations de l'USITC dans les rapports.

9.8 En particulier, les parties ont suggéré des modifications au paragraphe 10.1 des rapports intérimaires du Groupe spécial pour préciser que l'ORD n'a pas établi cinq groupes spéciaux différents qui ont fait l'objet d'une procédure de groupe spécial unique, mais qu'il a accepté plutôt huit demandes d'établissement d'un groupe spécial et les a toutes renvoyées à un groupe spécial unique conformément à l'article 9:1 du Mémoire d'accord. Les plaignants ont fait aussi valoir que le paragraphe 10.213 des rapports intérimaires du Groupe spécial devrait être modifié afin de refléter pleinement les arguments des Communautés européennes suivant lesquels il n'y avait pas eu d'explication adéquate par l'USITC d'un accroissement suffisant des importations de barres parachevées à froid. La Chine a également demandé des clarifications concernant le paragraphe 10.157 des rapports intérimaires du Groupe spécial afin d'indiquer clairement que la Chine n'avait pas contesté le choix par l'USITC d'une période visée par l'enquête de cinq ans en soi. Le Groupe spécial a accepté, au moins partiellement, ces amendements suggérés et il a révisé ses constatations en conséquence.

9.9 Les États-Unis ont demandé un amendement au paragraphe 10.357 des rapports intérimaires du Groupe spécial pour préciser que les constatations de l'USITC auxquelles il était fait référence dans ce paragraphe n'étaient pas complètes (même si elles avaient été citées ailleurs dans les constatations du Groupe spécial concernant le lien de causalité). Le Groupe spécial a accepté cette suggestion et il a apporté toutes les modifications correspondantes nécessaires pour satisfaire à cette demande. Les États-Unis ont aussi demandé des modifications aux paragraphes 10.639 et 10.676 des rapports intérimaires du Groupe spécial pour faire en sorte qu'ils reflètent correctement les constatations de l'USITC. Ces modifications suggérées ont été acceptées par le Groupe spécial et nous avons révisé nos constatations en conséquence.

4. Clarifications de certains aspects des constatations intérimaires

9.10 Les parties ont également fait des suggestions visant à clarifier certains aspects des rapports intérimaires.

9.11 En particulier, le Groupe spécial est convenu avec les plaignants que la constatation du Groupe spécial concernant l'accroissement des importations de "tubes et tuyaux soudés" était sans préjudice de la question de la définition du produit. Toutefois, le Groupe spécial a rejeté les demandes d'amendement du paragraphe 10.595 des rapports intérimaires du Groupe spécial présentées par les plaignants et il a estimé comme les États-Unis que l'ordre préexistant des constatations du Groupe spécial était logique.

9.12 Le Groupe spécial a également accepté la demande des États-Unis en relation avec les paragraphes 10.291 et 10.292 des rapports intérimaires du Groupe spécial afin d'indiquer clairement que c'était le Groupe spécial, et non pas l'USITC, qui avait qualifié l'analyse de l'USITC concernant le lien de causalité d'analyse de la "coïncidence" ou des "conditions de concurrence". En demandant cet amendement, les États-Unis ont noté que l'USITC n'avait pas fait de distinction dans son analyse du lien de causalité entre deux formes d'analyse – à savoir une analyse de la "coïncidence" ou une analyse des "conditions de concurrence". En acceptant la suggestion faite par les États-Unis, le Groupe spécial note qu'il a jugé nécessaire d'élaborer un cadre analytique pour évaluer les constatations de l'USITC concernant le lien de causalité pour chacune des mesures de sauvegarde pour les raisons suivantes. Premièrement, l'Accord sur les sauvegardes ne prescrit pas de quelle manière l'existence du lien de causalité devrait être démontrée. En même temps, il ressort de la jurisprudence de l'OMC que la coïncidence est un élément essentiel d'une analyse du lien de causalité. À cet égard, plusieurs plaignants ont fait valoir que le fait que l'USITC n'avait pas effectué d'analyse de la coïncidence en relation avec certaines des mesures de sauvegarde était une erreur fatale. Enfin, le Groupe spécial est d'avis que des outils autres qu'une analyse de la coïncidence, par exemple une analyse des conditions de concurrence, pourraient aussi être utilisés pour établir ou étayer des constatations de l'existence d'un lien de causalité au regard de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Le cadre analytique développé dans les paragraphes 10.306 à 10.308 prend en compte la considération précitée.

9.13 Le Groupe spécial note que les États-Unis ont demandé un certain nombre de modifications additionnelles dans l'analyse mesure par mesure effectuée par le Groupe spécial pour refléter le fait que c'est plutôt le Groupe spécial, et non l'USITC, qui a qualifié l'analyse de l'USITC d'analyse de la coïncidence ou des conditions de concurrence. À la lumière des modifications apportées par le Groupe spécial aux paragraphes 10.291 et 10.292 des rapports intérimaires du Groupe spécial, le Groupe spécial ne considère pas que la majorité de ces changements additionnels soient nécessaires. Toutefois, dans son analyse mesure par mesure, le Groupe spécial, nonobstant les modifications faites aux paragraphes 10.291 et 10.292 des rapports intérimaires du Groupe spécial, a apporté les modifications additionnelles là où il pouvait y avoir confusion.

9.14 En outre, les États-Unis notent qu'au paragraphe 10.375 des rapports intérimaires du Groupe spécial, le Groupe spécial dit que les sources dont proviennent les valeurs moyennes pour les CPLPAC nationaux et importés n'apparaissent pas clairement. Dans leurs commentaires dans le cadre du réexamen, les États-Unis ont fourni des éclaircissements sur la source de ces valeurs. Sur la base de ces éclaircissements, le Groupe spécial a supprimé sa déclaration disant que la source des données en question n'apparaissait pas clairement, en dépit des arguments présentés par les plaignants dans leurs observations du 16 avril 2003 suivant lesquels la source des données en question n'apparaissait toujours pas clairement. Toutefois, à la lumière de l'explication des États-Unis concernant la base de calcul des valeurs unitaires moyennes pour les CPLPAC nationaux ainsi que des observations faites par les États-Unis en relation avec le paragraphe 10.421 des rapports intérimaires du Groupe spécial concernant la pertinence de la définition du produit pour les CPLPAC dans le contexte de l'analyse de l'USITC au sujet du lien de causalité, le Groupe spécial a complété le texte du paragraphe 10.375 qui figurait dans ses rapports intérimaires pour faire état des difficultés associées à l'agrégation des données par l'USITC, qui ont été reconnues par l'USITC elle-même dans son rapport.

9.15 En relation avec les observations faites par les États-Unis concernant les données disponibles dans le rapport de l'USITC sur les CPLPAC comme un produit unique, les États-Unis font valoir qu'il est dit à tort au paragraphe 10.421 des rapports intérimaires du Groupe spécial que, "à plusieurs reprises, [l'USITC] n'a pas fourni des données nécessaires pour les CPLPAC dans leur ensemble et/ou a utilisé des données concernant les éléments qui composaient les CPLPAC et non les données concernant les CPLPAC sans expliquer en quoi et comment ces données spécifiques relatives à ces éléments se rapportaient à la détermination portant sur les CPLPAC dans leur ensemble". À la lumière des données auxquelles les États-Unis se sont référés plus haut en relation avec le paragraphe 10.375 des rapports intérimaires du Groupe spécial, le Groupe spécial a apporté les modifications nécessaires au paragraphe 10.421 des rapports intérimaires.

9.16 Les États-Unis ont également demandé, en relation avec le paragraphe 10.421 des rapports intérimaires du Groupe spécial, que le Groupe spécial confirme que selon lui le fait que l'USITC s'en soit remise exclusivement à des données pour la sous-catégorie et qu'elle n'ait pas fourni ni examiné de données agrégées était la *seule* considération ayant conduit le Groupe spécial à conclure que l'USITC avait admis que les CPLPAC ne pouvaient pas être assujettis à l'application des prescriptions concernant le lien de causalité et que cela, à son tour, était également la seule considération ayant conduit le Groupe spécial à conclure que le regroupement des CPLPAC était incompatible avec les prescriptions de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Le Groupe spécial a clarifié le paragraphe 10.421 des rapports intérimaires du Groupe spécial. Comme indiqué, il existait *plusieurs* considérations ayant conduit le Groupe spécial à estimer que la définition du produit pour les CPLPAC était telle que ceux-ci ne pouvaient pas être dûment assujettis aux prescriptions de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes. À cet égard, le Groupe spécial note que les amendements à titre de clarification qui ont été apportés par le Groupe spécial au paragraphe tiennent compte des préoccupations exprimées par les plaignants dans leurs observations du 16 avril 2003. Le Groupe spécial a également tenu compte de l'observation des États-Unis suivant laquelle la conclusion de l'existence d'une violation de l'article 4:2 b) sur la base de la définition du produit pour les CPLPAC n'était pas nécessaire pour les conclusions générales du Groupe spécial concernant le lien de causalité s'agissant des CPLPAC.

9.17 Les États-Unis ont fait un certain nombre d'observations dans lesquelles ils demandaient essentiellement une clarification de la distinction entre les "valeurs unitaires moyennes" et les "prix". En particulier, les États-Unis ont demandé au Groupe spécial de modifier le texte du paragraphe 10.432 des rapports intérimaires du Groupe spécial et le graphique qui l'accompagne pour qu'il soit bien clair que le Groupe spécial fait référence aux "valeurs unitaires moyennes" plutôt qu'aux "prix". Des demandes similaires ont été présentées par les États-Unis en relation avec les paragraphes 10.456, 10.477 et 10.521 des rapports intérimaires du Groupe spécial et leurs graphiques correspondants. Le Groupe spécial a apporté les modifications demandées. En outre, le Groupe spécial a modifié les rapports pour préciser que lorsqu'il a examiné les analyses des prix effectuées par l'USITC dans le cadre de son analyse du lien de causalité, le Groupe spécial a considéré les valeurs unitaires comme une approximation des prix. Comme noté plus loin dans nos constatations, nous considérons que cela est acceptable puisque c'est apparemment ce que l'USITC elle-même a fait. De plus, selon ce que nous comprenons, les tendances des prix reflètent les tendances des valeurs unitaires. Sur un point connexe qui semble être soulevé par les demandes d'amendements formulées par les États-Unis, dans nos rapports, nous ne considérons pas qu'il existe une quelconque distinction entre les "valeurs unitaires" d'une part et les "valeurs unitaires moyennes" d'autre part. Plus particulièrement, dans le cas d'espèce, nous considérons que les valeurs unitaires pour une année particulière sont implicitement des moyennes.

9.18 Les plaignants ont demandé au Groupe spécial de préciser qu'il ne constatait pas qu'il y avait une autre détermination de l'USITC que celle faite le 22 octobre 2001 et que les rapports complémentaires faisaient seulement partie de l'explication de cette détermination. Le Groupe spécial considère en effet que, pour chaque produit importé, l'USITC a fait, le 22 octobre 2001, une détermination aux fins des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Toutefois, le Groupe spécial considère que l'obligation de démontrer l'existence d'une évolution imprévue des circonstances conformément à l'article XIX du GATT de 1994 s'ajoute à l'obligation d'établir une détermination selon laquelle les conditions des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes sont remplies. De fait, le Groupe spécial note qu'aucun des plaignants n'a allégué que l'obligation de démontrer l'existence d'une évolution imprévue des circonstances était l'une des conditions pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde conformément aux articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes.⁴⁸⁴⁶ La jurisprudence de l'OMC indique explicitement que les conditions préalables prévues dans le cadre de l'OMC pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde compatible avec les règles de l'OMC incluent à la fois la démonstration factuelle de l'existence d'une évolution imprévue des circonstances conformément à l'article XIX du GATT de 1994 et la détermination suivant laquelle les conditions des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes ont été remplies.⁴⁸⁴⁷ Une explication cohérente, motivée et adéquate indiquant que toutes ces prescriptions ont été respectées devait être incluse dans le rapport de l'autorité compétente, comme l'exigeait l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes et avant qu'une mesure de sauvegarde ne soit appliquée.

9.19 Le Groupe spécial a aussi clarifié d'autres aspects de ses constatations intérimaires, y compris les paragraphes 10.13, 10.17, 10.29, 10.48, 10.74 (note de bas de page 4924), 10.122, 10.132, 10.143, 10.148, 10.149, 10.406 à 10.411, 10.419, 10.445, 10.448, 10.471, 10.489, 10.505, 10.538, 10.567, 10.617, 10.623, 10.630, 10.641 et 10.668.

5. Évaluation par le Groupe spécial des arguments des parties et des faits

9.20 Les États-Unis ont contesté l'évaluation par le Groupe spécial des arguments et des faits en relation avec un certain nombre des mesures en cause. En particulier, les États-Unis contestent le fondement des conclusions du Groupe spécial au paragraphe 10.401 des rapports intérimaires du Groupe spécial, faisant valoir que l'USITC n'a pas indiqué que les charges héritées du passé avaient contribué en quoi que ce soit à la détérioration de la situation de la branche de production des CPLPAC durant la période visée par l'enquête parce que les charges héritées du passé avaient effectivement diminué durant la période visée par l'enquête. Les États-Unis ajoutent que le fait que les charges héritées du passé aient été un fardeau pour la branche de production avant la période visée par l'enquête ou qu'elles puissent poser des problèmes à la branche de production dans l'avenir ne dit rien quant au point de savoir si les charges héritées du passé ont contribué à la détérioration de la situation de la branche de production durant la période visée par l'enquête. Sur la base de ce qui précède, les États-Unis demandent au Groupe spécial de supprimer sa constatation suivant laquelle l'analyse par l'USITC des charges héritées du passé n'a pas établi que le dommage causé par ce facteur, conjointement avec d'autres facteurs, n'avait pas été imputé à l'accroissement des importations. Les plaignants s'opposent à cette demande.

9.21 Le Groupe spécial a décidé de rejeter l'amendement demandé par les États-Unis. Le Groupe spécial a examiné les constatations de l'USITC et les arguments présentés en relation avec les charges

⁴⁸⁴⁶ Aucun des plaignants n'a suggéré que leurs allégations concernant l'évolution imprévue des circonstances reposaient sur les articles 2 ou 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Voir à ce propos le contenu des demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants aux paragraphes 3.1 à 3.8 de la partie descriptive.

⁴⁸⁴⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 72.

héritées du passé et il reste d'avis que l'USITC n'a pas établi que le dommage causé par les charges héritées du passé, conjointement avec d'autres facteurs, n'avait pas été imputé à l'accroissement des importations quand elle a évalué si l'accroissement des importations de CPLPAC avait causé un dommage aux producteurs nationaux concernés. Toutefois, à la lumière des observations faites par les États-Unis à ce sujet, le Groupe spécial a développé ses constatations afin de mettre en lumière l'absence d'explication adéquate par l'USITC et de souligner que le simple fait que le problème des charges héritées du passé était antérieur à la période visée par l'enquête et que ces charges pouvaient avoir diminué durant la période visée par l'enquête ne signifiait pas nécessairement qu'elles n'avaient pas joué un rôle pour ce qui était de causer le dommage subi par la branche de production nationale.

9.22 Les États-Unis ont également contesté la conclusion du Groupe spécial au paragraphe 10.440 des rapports intérimaires du Groupe spécial suivant laquelle l'USTIC a reconnu que les producteurs inefficaces étaient une cause possible du dommage subi par la branche de production de barres laminées à chaud. À la lumière des observations des États-Unis, le Groupe spécial a réexaminé les constatations de l'USITC ainsi que les allégations et les arguments présentés par les parties sur ce point et il a révisé ses constatations pour refléter le fait qu'il était d'accord avec les États-Unis. Les modifications correspondantes nécessaires ont également été faites dans nos rapports.

9.23 En ce qui concerne le paragraphe 10.455 des rapports intérimaires du Groupe spécial, les États-Unis font valoir que le Groupe spécial n'a pas de raison de ne pas voir clairement pourquoi l'USITC a utilisé des données trimestrielles pour certaines barres parachevées à froid alors que des données moyennes étaient disponibles. Les États-Unis appellent l'attention à ce propos sur la note 627 à la page 105 du rapport de l'USITC. Le Groupe spécial a examiné la note en question et il estime qu'elle fait référence aux mérites relatifs des données en matière de prix pour des produits spécifiques de la catégorie des barres parachevées à froid. Le Groupe spécial ne considère pas que cette note contient une discussion des mérites relatifs des valeurs unitaires trimestrielles par rapport aux valeurs unitaires moyennes (annuelles) et que, par conséquent, elle ne fournit aucune justification de l'utilisation par l'USITC de données trimestrielles en l'absence d'une explication motivée et adéquate indiquant pourquoi les données annuelles disponibles n'avaient pas été utilisées en cette occasion alors que ces données avaient été utilisées pour un certain nombre des autres mesures en cause. Nous notons que les données trimestrielles auxquelles s'en est remise l'USITC faisaient apparaître des ventes à des prix inférieurs alors que les données moyennes annuelles ne le faisaient pas.

9.24 Les États-Unis ont également contesté l'examen par le Groupe spécial de l'évaluation faite par l'USITC des augmentations de la capacité nationale pour les ABJT figurant au paragraphe 10.527 des rapports intérimaires du Groupe spécial. En premier lieu, les États-Unis font valoir que le Groupe spécial a estimé à tort que la référence au terme "substantiel" signifiait "énorme" quand il a interprété l'observation de l'USITC suivant laquelle "il ne serait pas attendu de l'augmentation de la capacité qu'elle fasse peser une pression substantielle sur les prix intérieurs". Le Groupe spécial ne faisait pas de telle méprise. Le rapport de l'USITC indique qu'une pression à la baisse sur les prix *a été* exercée par la capacité, quelle que soit la façon dont est interprété le terme "substantiel". Le Groupe spécial considère que tous les "autres facteurs" pertinents – même ceux avec des effets dommageables limités sur la branche de production nationale – doivent être, conjointement avec d'autres facteurs pertinents, définis, distingués et évalués en vue de parvenir à une conclusion générale quant au point de savoir s'il y avait ou non une relation authentique et substantielle de cause à effet entre l'accroissement des importations et le dommage subi par la branche de production nationale concernée.

9.25 Les États-Unis ont également demandé au Groupe spécial d'expliquer pourquoi il avait conclu que l'USITC avait reconnu que les augmentations de la capacité nationale avaient joué un rôle pour ce qui était de causer le dommage subi par la branche de production nationale. Le Groupe spécial note

que dans les paragraphes 10.527 à 10.531 des rapports intérimaires du Groupe spécial, il a expliqué pourquoi il considérait que l'USITC avait admis que les augmentations de la capacité avaient entraîné, du moins en partie, une pression à la baisse sur les prix intérieurs ce qui, à son tour, avait eu une incidence sur la situation de la branche de production nationale.

9.26 Les États-Unis ont aussi demandé au Groupe spécial de réviser ses constatations, dans les paragraphes 10.559 et 10.563 des rapports intérimaires, suivant lesquelles l'USITC aurait pu présenter une analyse de non-imputation motivée et adéquate des diminutions de la demande en expliquant que la marge d'exploitation diminuait indépendamment des tendances de la demande. En formulant cette demande, les États-Unis font valoir que l'analyse même souhaitée par le Groupe spécial figurait à la page 212 du rapport de l'USITC. Le Groupe spécial a examiné la page citée du rapport de l'USITC et il considère qu'elle confirme la conclusion du Groupe spécial, qui est contestée par les États-Unis. Il est dit clairement à la page en question que la demande avait diminué *à la fin de 2000 et pendant la période intermédiaire de 2001* alors que les détériorations substantielles de la situation de la branche de production nationale étaient survenues *avant 2000 et 2001*. Le fait que le dommage soit survenu avant le moment où un facteur entre en jeu ne remet pas en cause la conclusion selon laquelle ledit facteur peut encore jouer un rôle dans le dommage causé après ce moment-là. Nous avons développé nos constatations pour clarifier cela.

6. Omissions

9.27 Les parties ont également mentionné ce qu'elles considéraient comme des omissions dans les rapports intérimaires du Groupe spécial. Le Groupe spécial était d'accord avec les suggestions ci-après faites par les parties. Les plaignants ont demandé que le paragraphe 10.370 des rapports intérimaires du Groupe spécial soit développé pour résumer correctement toutes les raisons pour lesquelles le Groupe spécial a considéré que la constatation de l'USITC était inadéquate. Les plaignants ont aussi suggéré qu'il soit indiqué dans les rapports intérimaires du Groupe spécial que le Groupe spécial n'avait pas jugé nécessaire d'examiner spécifiquement l'argument d'un certain nombre de plaignants selon lequel la divergence entre l'éventail des produits pour lesquels il avait été constaté selon ce qui était allégué l'existence d'un accroissement des importations et d'un dommage grave et les produits sur lesquels des mesures de sauvegarde ont été finalement imposées constituait aussi une violation du principe du parallélisme.

9.28 Toutefois, dans un certain nombre de cas le Groupe spécial n'a pas admis, du tout ou en partie, qu'il y avait omission et, dans ces circonstances, il a refusé d'apporter un amendement ou, du moins, refusé d'apporter l'amendement demandé. En particulier, dans leurs observations, les plaignants notent que le Japon avait inclus une allégation en vertu de l'article XIX:1 du GATT de 1994 concernant le non-respect par les États-Unis des critères relatifs à l'accroissement des importations, au lien de causalité et au parallélisme. Les plaignants ont noté encore que même si le Groupe spécial avait traité cette allégation dans ses constatations concernant l'accroissement des importations, il n'avait pas inclus de référence à l'article XIX dans ses constatations résumées concernant l'accroissement des importations. Suivant les plaignants, le Groupe spécial n'a pas non plus traité cette allégation dans ses constatations concernant le lien de causalité et le parallélisme. Les États-Unis n'étaient pas d'accord avec les observations des plaignants à ce propos.

9.29 Le Groupe spécial est bien conscient des allégations formulées par le Japon et d'autres plaignants en vertu de l'article XIX du GATT de 1994. Toutefois, le Groupe spécial ne considère pas qu'une constatation spécifique par rapport à l'article XIX au sujet de l'accroissement des importations, du lien de causalité et du parallélisme renforcerait les droits des plaignants. Le Groupe spécial note que l'article XIX n'a pas été beaucoup invoqué par la plupart des parties hormis dans le contexte de l'évolution imprévue des circonstances. Le Groupe spécial a décidé, par conséquent, de rejeter la

demande des plaignants tendant à insérer une référence à l'article XIX dans ses constatations au sujet du lien de causalité et du parallélisme. En outre, le Groupe spécial ne considère pas qu'une référence à l'article XIX est nécessaire en relation avec ses constatations concernant l'accroissement des importations. Par conséquent, conformément à l'approche suivie pour les autres sections de ses rapports, le Groupe spécial a révisé ses constatations concernant l'accroissement des importations pour supprimer les références à l'article XIX. Selon nous, la suppression de ces références n'amointrira aucunement les droits des plaignants en rapport avec leurs allégations au sujet de l'accroissement des importations dans le présent différend.

9.30 De même, les plaignants notent que le Japon et la Norvège ont inclus une allégation en vertu de l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes concernant le processus de décision des États-Unis pour les produits étamés ou chromés et les produits tréfilés en aciers inoxydables. Les plaignants notent que bien que cette allégation fasse partie des constatations du Groupe spécial concernant le lien de causalité, l'article 4:2 c) n'est pas mentionné dans les constatations résumées concernant le lien de causalité. Ils font aussi valoir que l'allégation en vertu de l'article 4:2 c) aurait dû être traitée par le Groupe spécial dans ses constatations concernant l'accroissement des importations. Ils font valoir que puisque le Groupe spécial a constaté une violation de l'article 3:1 en ce qui concerne l'accroissement des importations pour les produits étamés ou chromés et les fils en aciers inoxydables, une violation de l'article 4:2 c) aurait dû être constatée. Les États-Unis n'étaient pas d'accord avec les observations des plaignants à ce sujet.

9.31 Sur le premier point, qui consiste à savoir si une constatation de violation de l'article 4:2 c) est nécessaire en relation avec la question du lien de causalité, le Groupe spécial considère qu'une telle référence ne renforcerait pas les droits des plaignants. En outre, le Groupe spécial fait observer que l'article 4:2 c) n'a pas été beaucoup invoqué par les parties comme justification distincte d'une violation des prescriptions concernant le lien de causalité. Par conséquent, conformément à l'approche suivie pour les autres sections de ses rapports, le Groupe spécial a révisé ses constatations concernant le lien de causalité pour supprimer les références à l'article 4:2 c) dans sa discussion sur les allégations de violation des prescriptions concernant le lien de causalité pour les produits étamés ou chromés et les fils en aciers inoxydables. Selon nous, la suppression de ces références n'amointrira pas les droits des parties en rapport avec les questions du lien de causalité dans le présent différend.

9.32 Sur le second point, le Groupe spécial convient que certains parallèles peuvent être faits entre l'article 4:2 c) et l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Cependant, le Groupe spécial ne considère pas qu'une référence additionnelle à l'article 4:2 c) en relation avec les constatations du Groupe spécial concernant l'accroissement des importations ou le lien de causalité renforcerait les droits des plaignants. En conséquence, le Groupe spécial a décidé de rejeter la suggestion des plaignants d'insérer une référence à l'article 4:2 c) dans ses constatations résumées concernant le lien de causalité et dans ses constatations concernant l'accroissement des importations pour les produits étamés ou chromés et les fils en aciers inoxydables.

7. Traitement confidentiel des données

9.33 Les États-Unis ont exprimé un certain nombre de préoccupations concernant les observations faites par le Groupe spécial dans ses rapports intérimaires au sujet du traitement confidentiel des données. Le Groupe spécial convient que, dans certaines circonstances, les Membres ont l'obligation de traiter comme confidentiels certains renseignements et cette obligation ne devrait pas amoindrir le droit des Membres de prendre des mesures de sauvegarde. Le Groupe spécial admet aussi que les États-Unis ne devraient pas être tenus pour responsables d'avoir traité comme confidentielles certaines données. Dans la mesure où d'autres moyens motivés et adéquats d'étayer ses conclusions ont été fournis par l'USITC, le Groupe spécial a apporté les modifications nécessaires au paragraphe 10.455

(concernant les barres parachevées à froid), au paragraphe 10.552 (concernant les barres en aciers inoxydables) et aux paragraphes 10.577 et 10.583 (concernant le fil machine en aciers inoxydables) des rapports intérimaires du Groupe spécial.

9.34 En ce qui concerne le paragraphe 10.455 des rapports intérimaires du Groupe spécial, les États-Unis contestent la déclaration du Groupe spécial suivant laquelle des "difficultés avec les données amènent à se demander s'il y a effectivement eu "vente à des prix inférieurs"" étant donné, entre autres, que le Groupe spécial avait contesté le traitement confidentiel de certaines données pertinentes. Nous avons réexaminé les constatations à la lumière de nos observations précitées en ce qui concerne les données ou les renseignements utilisables à la place des données supprimées. Toutefois, le Groupe spécial maintient ses constatations à cet égard en ce qui concerne les barres parachevées à froid en l'absence d'explication concernant les données auxquelles s'en est remise l'USITC, ce qui amène à se demander s'il y a effectivement eu "vente à des prix inférieurs".⁴⁸⁴⁸

9.35 En ce qui concerne le paragraphe 10.552 des rapports intérimaires du Groupe spécial (relatif aux barres en aciers inoxydables) où il est dit que le Groupe spécial n'a pas été en mesure d'évaluer s'il y avait eu des ventes à des prix inférieurs importantes de produits importés pendant la période visée par l'enquête en raison du traitement confidentiel des renseignements pertinents, les États-Unis notent que si les prix intérieurs ont été supprimés des comparaisons de prix présentées dans un certain nombre de tableaux auxquels le Groupe spécial s'était référé, le rapport de l'USITC contenait un autre tableau, le tableau STAINLESS-99, dans lequel étaient résumés les cas de vente à des prix inférieurs d'importations canadiennes, mexicaines et hors ALENA.

9.36 Le Groupe spécial a examiné ce tableau et il considère qu'il suffit d'indiquer qu'il y a eu des ventes à des prix inférieurs de produits importés. En particulier, comme indiqué dans nos constatations révisées, le tableau STAINLESS-99 fait référence à 40 cas de vente à des prix inférieurs d'importations hors ALENA et il fournit une fourchette des marges de vente à des prix inférieurs de 0,1 à 51,8 pour cent s'appliquant pour tous ces cas. Comme indiqué dans nos constatations, ce fait - qu'il y avait 40 cas de vente à des prix inférieurs d'importations hors ALENA - n'a pas été contesté par les plaignants et nous considérons qu'il est contraire à notre critère d'examen de réexaminer la qualité de cet élément de preuve en l'absence de toute contestation *prima facie*. À notre avis, même si les données pertinentes ont été supprimées du rapport de l'USITC, l'USITC a néanmoins fourni d'autres renseignements pour tenter de remplacer les données supprimées. Nous avons révisé nos constatations en conséquence pour refléter nos conclusions à ce sujet.

9.37 Les États-Unis ont contesté le fondement des observations du Groupe spécial dans les paragraphes 10.578 et 10.579 des rapports intérimaires du Groupe spécial suivant lesquelles l'analyse de l'USITC en ce qui concerne le fil machine en aciers inoxydables ne contient aucune comparaison entre les prix à l'importation et les prix intérieurs. Les États-Unis se réfèrent à la note 1419 à la page 220 du rapport de l'USITC conjointement avec le tableau STAINLESS-100 et le tableau STAINLESS-C-5 pour dire que cette comparaison de prix a été effectuée. Bien que le tableau STAINLESS-C-5 ne contienne pas de données accessibles au public, le Groupe spécial admet que le tableau STAINLESS-100 contient bien les renseignements pertinents et il a révisé ses constatations en conséquence.

9.38 Les plaignants ont également suggéré que le paragraphe 10.559 des rapports intérimaires soit modifié pour indiquer que, lorsque des renseignements ont été traités comme confidentiels, pour que l'explication soit motivée et adéquate il faudrait une indication des tendances applicables suffisante pour justifier les constatations de l'autorité chargée de l'enquête. Comme discuté dans les

⁴⁸⁴⁸ Voir le paragraphe 9.23 ci-dessus.

paragraphe 10.272 à 10.275 de nos constatations, nous considérons que, dans certaines circonstances, les Membres ont l'obligation en vertu de l'article 3:2 de l'Accord sur les sauvegardes de traiter comme confidentiels certains renseignements même s'ils peuvent fonder leur détermination sur ces renseignements traités comme confidentiels. Une telle obligation ne devrait pas amoindrir les droits des Membres de prendre des mesures de sauvegarde. Dans les cas où les renseignements ont été traités comme confidentiels, le Groupe spécial a examiné si l'autorité compétente avait donné une explication motivée et adéquate par d'autres moyens qu'en divulguant intégralement ces données. À notre avis, les tendances dérivées des données qui ont été supprimées peuvent fournir des éléments de preuve suffisants indiquant que l'explication pertinente est motivée et adéquate. Toutefois, le Groupe spécial considère que les tendances ne sont pas le seul moyen d'étayer des allégations fondées sur des données traitées comme confidentielles.

8. Demande de rapports distincts par un groupe spécial

9.39 En ce qui concerne la demande de rapports distincts par un groupe spécial présentée par les États-Unis, les États-Unis ont demandé au Groupe spécial de clarifier au paragraphe 10.728 des rapports intérimaires sa déclaration selon laquelle la présentation d'une partie descriptive de synthèse unique reflétait le fait que "chacun des plaignants s'en remettait aux arguments avancés et aux éléments de preuve présentés par d'autres plaignants en relation avec leurs allégations respectives ...". Suivant les États-Unis, cette déclaration pouvait prêter à une interprétation erronée, à savoir qu'elle autoriserait un plaignant à s'en remettre aux arguments et aux éléments de preuve d'un autre Membre pour s'acquitter de la charge de la preuve incombant à cette partie plaignante.

9.40 Le Groupe spécial convient avec les États-Unis qu'il incombe à une partie plaignante de fournir des éléments qui justifient *prima facie* chacune des allégations qu'elle fait et qu'elle ne peut pas s'en remettre aux autres parties plaignantes pour établir des éléments *prima facie* à l'appui de son argumentation, si elles avaient défendu leurs différends respectifs indépendamment. Le Groupe spécial rappelle que les plaignants ont formulé des allégations communes pour toutes les mesures et que toutes ces allégations communes sont soumises à bon droit au Groupe spécial. Le Groupe spécial note que dans le présent différend, avec l'accord apparent des États-Unis, les coplaignants se sont référés et s'en sont remis aux arguments et aux démonstrations les uns et autres et qu'ils l'ont explicitement dit.⁴⁸⁴⁹ Depuis le début de la procédure de groupe spécial, les parties ont reconnu⁴⁸⁵⁰ que les plaignants agiraient ensemble en ce qui concerne certaines allégations communes et que les États-Unis répondraient à ces allégations communes tout en répondant également aux allégations spécifiques de certains des plaignants. Souvent les plaignants ont fait des renvois aux communications écrites les uns des autres, ont coordonné leurs exposés au Groupe spécial et se sont réparti l'argumentation relative aux allégations communes, déclarant souvent explicitement qu'ils s'exprimaient au nom de tous les plaignants. Ils ont présenté des observations communes sur la partie descriptive, des observations communes sur les constatations intérimaires ainsi qu'une réponse commune aux observations des États-Unis sur les constatations intérimaires. À tous ces stades, les

⁴⁸⁴⁹ Voir, par exemple, la première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 16 et 17; la première communication écrite de la Suisse, paragraphe 10; la première communication écrite de la Norvège, paragraphe 8; la première communication écrite du Brésil, paragraphe 3; la première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 1.5; la première communication écrite de la Chine, paragraphe 8; la première communication écrite du Japon, paragraphe 5; et la première communication écrite de la Corée, paragraphe 7. Tout au long de leurs communications écrites et orales, les plaignants se sont référés aux allégations et arguments les uns des autres. Voir aussi les déclarations orales des plaignants (devant le Groupe spécial) indiquant que chacun des plaignants s'exprimait sur une question spécifique au nom des autres plaignants.

⁴⁸⁵⁰ Voir le paragraphe 5 des procédures de travail du Groupe spécial citées au paragraphe 6.1 de la partie descriptive.

États-Unis ont donné une réponse unique traitant collectivement des arguments présentés par les plaignants. Nous sommes conscients du fait que les groupes spéciaux ne sont pas autorisés à faire valoir les droits des plaignants.⁴⁸⁵¹ La jurisprudence de l'OMC reconnaît que les groupes spéciaux peuvent, après avoir évalué les éléments de preuve et l'argumentation présentés par les plaignants, arriver à une conclusion quant au point de savoir si, en général, les plaignants ont établi *prima facie* le bien-fondé de leur plainte.⁴⁸⁵² Nous pensons qu'en l'espèce, chacun des plaignants a établi *prima facie*, au moyen de sa propre démonstration et conjointement avec celle des autres, que les mesures de sauvegarde en cause étaient incompatibles avec les dispositions de l'OMC énumérées dans nos recommandations. Nous avons révisé nos constatations pour clarifier ce point.

9. Publication des rapports intérimaires confidentiels

9.41 Enfin, nous aimerions aborder la question de la confidentialité des rapports intérimaires. Quand, le 26 mars 2002, nous avons communiqué nos rapports intérimaires aux parties, nous avons clairement indiqué que ces rapports étaient confidentiels. De fait, conformément au Mémorandum d'accord, toutes les procédures de groupe spécial restent confidentielles jusqu'à ce que le rapport du groupe spécial soit distribué aux Membres de l'OMC. Nous avons aussi souligné explicitement à toutes nos réunions avec les parties que les procédures de groupe spécial étaient confidentielles. Cela a été accepté par les parties et reflété dans les procédures de travail du Groupe spécial et dans toute notre correspondance pertinente avec les parties. En conséquence, nous sommes préoccupés de découvrir que les parties n'ont pas respecté cette obligation de confidentialité et ont divulgué des aspects des rapports intérimaires du Groupe spécial. Nous considérons que ce non-respect d'une prescription spécifique imposée par le Mémorandum d'accord et par les procédures de travail du Groupe spécial est regrettable et qu'il ne devait pas être passé sous silence.

X. CONSTATATIONS

A. INTRODUCTION

1. Mandat du Groupe spécial – établissement d'un seul groupe spécial

10.1 Conformément à l'article 6 du Mémorandum d'accord, huit demandes d'établissement d'un groupe spécial ont été présentées à l'ORD dans le cadre du présent différend. L'ORD a accepté ces demandes et, conformément à l'article 9, nous avons finalement été chargés d'examiner les huit demandes d'établissement d'un groupe spécial dans le cadre d'une procédure de groupe spécial unique.⁴⁸⁵³

10.2 Le 29 juillet 2002, le Groupe spécial a rencontré les parties pour sa réunion d'organisation. Le 31 juillet 2002, il a écrit aux parties pour leur communiquer certaines décisions préliminaires et

⁴⁸⁵¹ Rapport de l'Organe d'appel *Japon – Produits agricoles II*, paragraphes 126 à 130.

⁴⁸⁵² Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 145. L'Organe d'appel a confirmé cet avis dans le rapport *Thaïlande – Poutres en H*, paragraphe 134. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *Argentine – Droits antidumping sur la viande de volaille*, paragraphe 7.50.

⁴⁸⁵³ La première demande d'établissement d'un groupe spécial (Communautés européennes - WT/DS248/6) a été acceptée le 3 juin 2002; les deuxième et troisième (Japon - WT/DS249/6; Corée - WT/DS251/7) le 14 juin 2002; les quatrième, cinquième et sixième (Chine - WT/DS252/5; Suisse - WT/DS253/5; Norvège - WT/DS254/5) le 24 juin; la septième (Nouvelle-Zélande - WT/DS258/9) le 8 juillet et enfin la huitième (Brésil - WT/DS259/10) le 29 juillet 2002. La teneur de ces demandes est exposée aux paragraphes 3.1 à 3.8 de la partie descriptive. Voir aussi les comptes rendus suivants de l'ORD: WT/DSB/M/125, WT/DSB/M/127, WT/DSB/M/128, WT/DSB/M/129 et WT/DSB/M/130.

organisationnelles, y compris son calendrier et ses procédures de travail.⁴⁸⁵⁴ Le Groupe spécial fait observer, à ce stade initial, que ses procédures de travail ne font pas référence à un rapport "unique" ni à des rapports "multiples". Il est question dans les procédures de travail de "rapport intérimaire" (paragraphe 16). Dans le calendrier, il est seulement fait mention de divers aspects du "rapport" (là aussi au singulier) aux paragraphes 3 h), i), m) et n). Le calendrier, ainsi que la longueur et la teneur des résumés analytiques des États-Unis, ont été fixés compte tenu du fait que ceux-ci auraient à répondre à des allégations communes et à des allégations spécifiques à certains des plaignants.

10.3 Le Groupe spécial a rencontré les parties à la première réunion de fond les 29, 30 et 31 octobre 2002. Pour assurer l'efficacité de la procédure du groupe spécial unique, les plaignants ont coordonné leurs exposés oraux. Le Groupe spécial a rencontré les parties à la deuxième réunion de fond les 10, 11 et 12 décembre 2002; cette fois encore, les plaignants ont coordonné leurs exposés au Groupe spécial. De nombreuses questions ont été posées aux parties par le Groupe spécial et par les parties. Les plaignants ont souvent répondu individuellement aux questions du Groupe spécial et des États-Unis. Le 28 janvier 2003, les États-Unis ont demandé que le Groupe spécial établisse des rapports distincts au lieu d'un rapport unique. Nous examinons la demande des États-Unis aux paragraphes 10.716 et suivants.

2. Allégations

10.4 Les plaignants allèguent que les mesures de sauvegarde des États-Unis ne satisfont pas aux conditions préalables établies dans le cadre de l'OMC pour l'adoption de telles mesures, y compris celles qui sont mentionnées aux articles 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes et aux articles X et XIX du GATT de 1994. Tous les plaignants contestent toutes les mesures de sauvegarde mais leurs allégations ne sont pas toutes les mêmes. Tous les plaignants ont formulé certaines allégations communes à propos de toutes les mesures. Certains plaignants ont formulé des allégations spécifiques concernant la totalité ou certaines des mesures. Les allégations détaillées des plaignants sont énumérées à la section III *supra*.

3. Les mesures en cause

10.5 En vertu de la Proclamation n° 7529 du 5 mars 2002, intitulée "Proclamation visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de certains produits en acier", accompagnée d'un Mémoire à l'intention du Secrétaire au Trésor, du Secrétaire au Commerce et de l'USTR, le Président des États-Unis a imposé le 20 mars 2002 des mesures de sauvegarde définitives aux importations des produits en acier suivants⁴⁸⁵⁵:

- un droit de 30 pour cent imposé aux importations de "certains produits plats en acier autres que les brames", à savoir: i) les tôles⁴⁸⁵⁶; ii) les produits en acier laminés à chaud⁴⁸⁵⁷; iii) les produits en acier laminés à froid⁴⁸⁵⁸; iv) les produits en acier revêtus⁴⁸⁵⁹;

⁴⁸⁵⁴ Les procédures de travail du Groupe spécial figurent au paragraphe 6.1 de la partie descriptive des présents rapports.

⁴⁸⁵⁵ Proclamation n° 7529 du 5 mars 2002, intitulée "To Facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports of Certain Steel Products", Federal Register, volume 67, n° 45, 7 mars 2002, page 10553; Mémoire du 5 mars 2002 à l'intention du Secrétaire au Trésor, du Secrétaire au Commerce et de l'USTR intitulé "Action Under Section 203 of the Trade Act of 1974 Concerning Certain Steel Products by the President of the United States of America", Federal Register, volume 67, n° 45 du 7 mars 2002, page 10593, pièce n° 13.

⁴⁸⁵⁶ Telles qu'elles sont définies dans le texte introductif des sous-positions 9903.72.50 à 9903.72.60 dans l'annexe de la Proclamation.

⁴⁸⁵⁷ Tels qu'ils sont définis dans le texte introductif des sous-positions 9903.72.62 à 9903.72.77 dans l'annexe de la Proclamation.

un contingent tarifaire applicable au cinquième produit du groupe de produits "Certains produits plats en acier", à savoir les brames.⁴⁸⁶⁰ Le droit hors contingent (applicable au-delà de 5,4 millions de tonnes courtes) est de 30 pour cent;

- un droit de 30 pour cent imposé aux importations de produits étamés ou chromés⁴⁸⁶¹;
- un droit de 30 pour cent imposé aux importations de barres laminées à chaud⁴⁸⁶²;
- un droit de 30 pour cent imposé aux importations de barres parachevées à froid⁴⁸⁶³;
- un droit de 15 pour cent imposé aux importations de barres d'armature⁴⁸⁶⁴;
- un droit de 15 pour cent imposé aux importations de certains produits tubulaires⁴⁸⁶⁵;
- un droit de 13 pour cent imposé aux importations d'accessoires et de brides en acier au carbone ou en aciers alliés⁴⁸⁶⁶;
- un droit de 15 pour cent imposé aux importations de barres en aciers inoxydables⁴⁸⁶⁷;
- un droit de 8 pour cent imposé aux importations de fils en aciers inoxydables⁴⁸⁶⁸;
- un droit de 15 pour cent imposé aux importations de fil machine en aciers inoxydables.⁴⁸⁶⁹

10.6 Après un examen des demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants, le Groupe spécial note tout d'abord que *tous* les plaignants ont contesté *toutes* les mesures de sauvegarde imposées par les États-Unis en vertu de la Proclamation n° 7529 du 5 mars 2002. Il relève aussi que les plaignants contestent l'*application* des mesures de sauvegarde des États-Unis mais

⁴⁸⁵⁸ Tels qu'ils sont définis dans le texte introductif des sous-positions 9903.72.80 à 9903.72.98 dans l'annexe de la Proclamation.

⁴⁸⁵⁹ Tels qu'ils sont définis dans le texte introductif des sous-positions 9903.72.99 à 9903.73.14 dans l'annexe de la Proclamation.

⁴⁸⁶⁰ Telles qu'elles sont définies dans le texte introductif des sous-positions 9903.72.30 à 9903.72.48 dans l'annexe de la Proclamation.

⁴⁸⁶¹ Tels qu'ils sont définis dans le texte introductif des sous-positions 9903.73.15 à 9903.73.27 dans l'annexe de la Proclamation.

⁴⁸⁶² Telles qu'elles sont définies dans le texte introductif des sous-positions 9903.73.28 à 9903.73.38 dans l'annexe de la Proclamation.

⁴⁸⁶³ Telles qu'elles sont définies dans le texte introductif des sous-positions 9903.73.39 à 9903.73.44 dans l'annexe de la Proclamation.

⁴⁸⁶⁴ Telles qu'elles sont définies dans le texte introductif des sous-positions 9903.73.45 à 9903.73.50 dans l'annexe de la Proclamation.

⁴⁸⁶⁵ Tels qu'ils sont définis dans le texte introductif des sous-positions 9903.73.51 à 9903.73.62 dans l'annexe de la Proclamation.

⁴⁸⁶⁶ Tels qu'ils sont définis dans le texte introductif des sous-positions 9903.73.66 à 9903.73.72 dans l'annexe de la Proclamation.

⁴⁸⁶⁷ Telles qu'elles sont définies dans le texte introductif des sous-positions 9903.73.74 à 9903.73.81 dans l'annexe de la Proclamation.

⁴⁸⁶⁸ Tels qu'ils sont définis dans le texte introductif des sous-positions 9903.73.91 à 9903.73.96 dans l'annexe de la Proclamation.

⁴⁸⁶⁹ Tel qu'il est défini dans le texte introductif des sous-positions 9903.73.83 à 9903.73.89 dans l'annexe de la Proclamation.

aucun d'entre eux ne conteste la loi des États-Unis sur les sauvegardes en soi, et les plaignants ne contestent pas non plus les pratiques de l'USITC en soi.

10.7 Toutefois, les plaignants, dans leur argumentation, ont analysé et contesté ce qu'ils appellent les "méthodes" utilisées par l'USITC pour formuler ses déterminations relatives aux mesures de sauvegarde en question. Néanmoins, comme le font observer les Communautés européennes dans leur déclaration orale à la deuxième réunion de fond, les "plaignants n'ont pas choisi en l'espèce de demander des constatations relatives à la législation ou à la pratique générale des États-Unis en matière de sauvegardes ... Quand nous disons que les plaignants n'attaquent pas les méthodes de l'USITC en soi, nous voulons dire que nous attaquons simplement les méthodes d'analyse effectivement *utilisées en l'espèce* – pas nécessairement les méthodes que l'USITC utilise habituellement, comme les États-Unis semblent le croire ... Je le répète encore une fois – notre plainte concerne les démarches que l'USITC a effectivement faites - ou a omis de faire - dans la présente affaire."⁴⁸⁷⁰

10.8 Le Groupe spécial pense donc que la ou les mentions des méthodes ou pratiques de l'USITC faites par les plaignants dans leur argumentation peuvent l'aider à comprendre la façon dont les États-Unis ont effectivement formulé leur détermination relative à chacune des mesures de sauvegarde en cause.

B. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES RELATIVES AU PRÉSENT DIFFÉREND

1. Interprétation de l'Accord sur les mesures de sauvegarde et de l'article XIX du GATT de 1994

10.9 L'article XIX du GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes donnent aux Membres de l'OMC le droit conditionnel de limiter l'accès aux marchés (et de prendre des mesures qui seraient sinon incompatibles avec les obligations assumées et d'obtenir une protection temporaire quand l'évolution imprévue des circonstances a entraîné un accroissement des importations (en chiffres absolus ou relatifs) qui cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux pertinents.

10.10 Des mesures de sauvegarde peuvent être nécessaires pour la raison même qu'un Membre a assumé des obligations (à savoir des engagements en matière d'accès aux marchés) qui l'empêchent de prendre toute mesure incompatible avec ses consolidations ou avec la prohibition de restrictions quantitatives prévue par le GATT, par exemple. En ce sens, l'article XIX du GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes fonctionnent comme des exceptions, en particulier aux articles II et XI du GATT de 1994.

10.11 L'article XIX du GATT et l'Accord sur les sauvegardes prévoient des exceptions aux règles générales du GATT relatives à l'accès aux marchés dans des situations d'urgence. Dans l'affaire *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation*, l'Organe d'appel a rappelé la déclaration suivante qu'il avait formulée dans l'affaire *Argentine – Chaussures (CE)*:

"En ce qui concerne le contexte du paragraphe 1 a) de l'article XIX, nous notons que le titre de l'article XIX est: "*Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers*". Les termes "mesures d'urgence" figurent également à l'article 11:1 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*. Nous notons une fois encore que l'article XIX:1 a)

⁴⁸⁷⁰ Déclaration orale des Communautés européennes présentée au nom de tous les plaignants à la deuxième réunion de fond, paragraphes 5 et 6.

veut qu'un produit soit importé "*en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux ...*" (pas d'italique dans l'original). Il est clair que ces termes ne s'appliquent pas au déroulement normal d'opérations commerciales courantes. À notre avis, le texte de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, lu dans son sens ordinaire et dans son contexte, montre que l'intention des rédacteurs du GATT était que les mesures de sauvegarde soient quelque chose sortant de l'ordinaire, concernant des situations d'urgence, bref, des "mesures d'urgence". Et il ne doit être recouru à ces "mesures d'urgence" que dans les situations où, par suite d'engagements assumés en vertu du GATT de 1994, un Membre se trouve confronté à une évolution qu'il n'avait pas "prévue" ni "attendue" au moment où il a assumé cet engagement. La mesure corrective que l'article XIX:1 a) autorise dans cette situation est, temporairement, de "suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession". Ainsi, l'article XIX est à l'évidence et à tous égards une mesure corrective exceptionnelle.

Cette interprétation de ces membres de phrase est aussi confirmée par l'objet et le but de l'article XIX du GATT de 1994. *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". ...*

... Pour préciser cet énoncé de l'objet et du but de l'Accord sur les sauvegardes, il faut bien savoir que les mesures de sauvegarde entraînent la suspension temporaire de concessions ou le retrait d'obligations, comme celles qui sont énoncées à l'article II et à l'article XI du GATT de 1994, qui sont fondamentales pour l'Accord sur l'OMC. ...⁴⁸⁷¹ (pas d'italique dans l'original)

10.12 Dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, l'Organe d'appel a aussi insisté sur ce qui suit:

"[U]ne 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.*"⁴⁸⁷² (pas d'italique dans l'original)

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. Un Membre de l'OMC qui cherche à appliquer une mesure de sauvegarde fera valoir, à juste titre, qu'il faut respecter le

⁴⁸⁷¹ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphes 93 à 95. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 86 à 88.

⁴⁸⁷² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 82.

droit d'appliquer de telles mesures afin de maintenir sur le plan interne l'élan et la motivation en faveur de la libéralisation des échanges en cours. Pour sa part, un Membre de l'OMC dont les échanges sont affectés par une mesure de sauvegarde fera valoir, à juste titre, que l'application de telles mesures doit être limitée afin de maintenir l'intégrité sur le plan multilatéral des concessions commerciales existantes. 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." (pas d'italique dans l'original) ⁴⁸⁷³

10.13 En outre, le Groupe spécial, en interprétant l'article XIX du GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes, ne doit pas oublier que les exceptions prévues dans le droit de l'OMC ne doivent pas être interprétées de façon étroite⁴⁸⁷⁴ mais plutôt à la lumière du sens ordinaire des termes des dispositions établissant de telles exceptions, compte tenu de l'objet et du but de l'Accord sur les sauvegardes, y compris la nécessité de maintenir un équilibre entre l'accès aux marchés et les droits et obligations en matière de sauvegardes. Puisque l'Accord sur les sauvegardes lui-même a été rédigé de façon à ce que soient reconnus sa nature exceptionnelle et le caractère d'urgence des mesures de sauvegarde, il n'appelle aucune interprétation spécialement restrictive.

2. Les deux questions fondamentales dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes: le droit (conditionnel) de prendre une mesure de sauvegarde et l'application d'une mesure choisie

10.14 La distinction entre le droit (conditionnel) de prendre une mesure de sauvegarde et l'application d'une mesure spécifique a été clairement reconnue par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*:

"Cette opposition naturelle est également inhérente aux deux questions fondamentales qu'il faut examiner pour interpréter l'Accord sur les sauvegardes. Ces deux questions fondamentales sont les suivantes: 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, par l'application d'une telle mesure, dans les limites fixées par le traité? Ces deux questions sont séparées et distinctes. Elles ne doivent pas être confondues par celui qui interprète le traité. L'une précède nécessairement l'autre et y conduit. Premièrement, l'interprète doit chercher à savoir s'il y a un droit, dans les circonstances propres à une affaire particulière, d'appliquer une mesure de sauvegarde. Pour que ce droit existe, le Membre de l'OMC en question doit avoir déterminé, comme l'exige l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes et conformément aux dispositions des articles 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes, qu'un produit est importé sur son territoire en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale. Deuxièmement, si cette première question aboutit à la

⁴⁸⁷³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 83.

⁴⁸⁷⁴ Ce principe d'interprétation a été établi initialement dans le droit de l'OMC par l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Hormones* (paragraphe 104) pour l'Accord SPS. Il a été répété récemment par l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Sardines* (paragraphe 271 de son rapport) quand il a examiné l'article 2.4 de l'Accord OTC; par le Groupe spécial *États-Unis – Acier au carbone* (paragraphe 8.45 de son rapport, confirmé par l'Organe d'appel) quand il a examiné l'article 21.3 de l'Accord SMC; par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – FSC*, article 21.5 (paragraphe 127 de son rapport) quand il a examiné la portée et le sens de la note de bas de page 59 de l'Accord SMC; et par l'Organe d'appel dans l'affaire *Brésil – Aéronefs* (paragraphe 137 de son rapport) quand il a examiné la portée des dispositions concernant les pays en développement.

conclusion qu'il y a un droit d'appliquer une mesure de sauvegarde dans ce cas particulier, l'interprète doit alors examiner si le Membre n'a appliqué cette mesure de sauvegarde "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement", comme l'exige la première phrase de l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Ainsi, le droit d'appliquer une mesure de sauvegarde - même s'il a été établi qu'il existe dans un cas particulier et peut donc être exercé - n'est pas illimité. Même lorsqu'un Membre a satisfait aux prescriptions du traité qui établissent le droit d'appliquer une mesure de sauvegarde dans un cas particulier, il ne doit le faire "que dans la mesure nécessaire". (non souligné dans l'original)⁴⁸⁷⁵

10.15 Tout au long de son examen, le présent groupe spécial a maintenu une distinction entre les deux questions. Il estime que, premièrement, il doit examiner si les États-Unis avaient le *droit* de prendre les mesures de sauvegarde. Deuxièmement, s'il considère que les États-Unis avaient le droit de prendre de telles mesures de sauvegarde, il lui faudra ensuite évaluer si les mesures n'ont été appliquées (sur le plan du type de mesure, de leur niveau et de leur durée) que dans la mesure nécessaire pour réparer ou prévenir un dommage grave et permettre un réajustement.

10.16 Pour examiner si les États-Unis avaient le droit d'imposer les mesures de sauvegarde spécifiques en cause, le Groupe spécial s'intéressera à l'application des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994 (ce dernier étant pertinent en particulier pour l'évaluation du point de savoir si les États-Unis faisaient face à une évolution imprévue des circonstances) en étudiant le rapport de l'autorité compétente. En ce qui concerne la deuxième question, pour ce qui est de l'évaluation du caractère approprié de ces mesures de sauvegarde, le Membre importateur est obligé, quand il est mis en cause par un Membre de l'OMC qui a établi *prima facie* qu'il y avait incompatibilité avec l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, de montrer devant le Groupe spécial que les mesures de sauvegarde n'ont été imposées que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage et permettre un réajustement. Des renversements de cette charge de la preuve sont possibles.

3. L'Accord sur les sauvegardes porte sur la "détermination"

10.17 Le Groupe spécial rappelle que l'Accord sur les sauvegardes porte sur la détermination établie finalement et indiquée dans le rapport d'enquête du Membre. Il n'y a aucune disposition concernant la façon dont l'enquête doit être ouverte ou le moment où elle doit l'être, ni la question de savoir si, chez un Membre spécifique, l'enquête doit être ouverte par le Roi, le Président ou la branche de production. L'Accord sur les sauvegardes n'impose pas non plus la façon dont il convient d'aboutir aux déterminations. Ce qui importe c'est qu'en fin de compte, il y ait une détermination, dont il est fait état, du droit de prendre une mesure de sauvegarde (conformément aux articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX du GATT de 1994) et que, s'il est contesté *prima facie* devant un groupe spécial de l'OMC, et à ce moment-là, le choix de la mesure de sauvegarde (articles 5, 7 et 9) puisse être justifié. L'Organe d'appel l'a indiqué clairement dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*:

"Nous notons également que nous ne nous intéressons pas à la façon dont les autorités compétentes des Membres de l'OMC établissent leurs déterminations pour l'application de mesures de sauvegarde. L'*Accord sur les sauvegardes* ne prescrit pas le processus interne de prise de décisions pour faire une telle détermination. Cela est entièrement du ressort des Membres de l'OMC dans l'exercice de leur souveraineté. Nous nous intéressons uniquement à la détermination elle-même, qui est un acte

⁴⁸⁷⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 84.

singulier dont un Membre de l'OMC peut être redevable lors du règlement d'un différend dans le cadre de l'OMC. Peu nous importe de savoir si cet acte singulier résulte d'une décision prise par un, 100 ou - comme en l'espèce - six décideurs individuels en vertu du droit interne de ce Membre de l'OMC. *Ce qui nous importe c'est de savoir si la détermination, quelle que soit la façon dont la décision s'y rapportant est prise au niveau national, satisfait aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.*"⁴⁸⁷⁶

"L'article 5:1 n'établit pas une obligation de forme de nature générale prescrivant que soit démontrée la conformité avec l'article 5:1, première phrase, au moment où la mesure est appliquée."⁴⁸⁷⁷ (pas d'italique dans l'original)

10.18 Le Groupe spécial rappelle que, dans le présent différend, les États-Unis ont expliqué que l'USITC avait établi sa détermination le 22 octobre 2001 au titre des articles 2 et 4 et que celle-ci figurait dans un rapport publié en décembre 2001 (le "rapport initial de l'USITC"). L'USITC a présenté des rapports complémentaires en février 2002. Les plaignants dans le présent différend ont contesté les constatations étayant la détermination d'octobre sur la base des données et des éléments de preuve contenus dans le rapport publié en décembre 2001. Le Groupe spécial a donc examiné le rapport de décembre 2001 quand il a étudié les allégations et les arguments des plaignants relatifs à un accroissement des importations, dans la section X.D de ses rapports, ainsi que les allégations des plaignants sur le lien de causalité, dans la section X.E de ses rapports.

10.19 Les États-Unis, à la suite de la détermination qu'ils avaient formulée en octobre, ont décidé d'exclure toutes les importations en provenance du Canada, du Mexique, de la Jordanie et d'Israël de l'application de leurs mesures de sauvegarde. Apparemment pour tenter de respecter les obligations des États-Unis en matière de parallélisme, l'USTR a demandé, entre autres choses, des renseignements complémentaires à l'USITC sur l'incidence des exclusions des importations en provenance d'Israël et de Jordanie ainsi que de certains produits en acier en provenance du Canada et du Mexique du champ d'application de la mesure. Cela a fait (en partie) l'objet du deuxième rapport complémentaires de février. Les plaignants ont émis des doutes quant au point de savoir si les rapports d'octobre et de février satisfaisaient aux prescriptions en matière de parallélisme, sur la base des données contenues dans ces rapports. Le Groupe spécial a examiné les allégations et les arguments des plaignants relatifs au parallélisme dans la section X.F de ses rapports et a étudié les deux rapports.

10.20 Le deuxième rapport complémentaire de février contient aussi des renseignements relatifs à "l'évolution imprévue des circonstances". Pour les raisons mentionnées aux paragraphes 10.55 à 10.58 ci-dessous, nous avons décidé de supposer, pour les besoins de l'argumentation, aux fins de l'examen de l'article XIX du GATT de 1994, que le deuxième rapport complémentaire de février faisait partie du "rapport de l'autorité compétente". Nous avons donc décidé qu'en évaluant les allégations des plaignants relatives à l'évolution imprévue des circonstances, dans la section X.C, nous examinerions le rapport initial de l'USITC ainsi que ses explications relatives à l'évolution imprévue des circonstances qui figurent dans le deuxième rapport complémentaire de février.

4. Critère d'examen

10.21 Le Groupe spécial traite des applications spécifiques de son critère d'examen tout au long de ses rapports. Il voudrait rappeler à ce stade initial que le critère d'examen général contenu à

⁴⁸⁷⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 158.

⁴⁸⁷⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphes 233 et 234.

l'article 11 du Mémoire d'accord⁴⁸⁷⁸ est applicable aux différends dans lesquels sont formulées des allégations de violation de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994.

10.22 Dans la jurisprudence, l'application de ce critère d'examen général a été examinée dans le contexte spécifique de l'Accord sur les sauvegardes. Dans l'affaire *Argentine – Chaussures (CE)*, l'Organe d'appel a dit que, conformément à l'article 4, un groupe spécial ne pouvait procéder à un examen *de novo* des éléments de preuve ni substituer son analyse et son jugement à ceux du Membre importateur mais que "[p]our déterminer si l'enquête en matière de sauvegarde et les mesures de sauvegarde appliquées à l'issue de cette enquête par [un Membre] étaient compatibles avec l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, le Groupe spécial était obligé, par les termes mêmes de l'article 4, d'examiner si les autorités [du Membre] avaient étudié tous les facteurs pertinents et avaient fourni une explication motivée de la façon dont les faits étaient leur détermination".⁴⁸⁷⁹

10.23 Les groupes spéciaux *États-Unis – Gluten de froment* et *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* ont conclu qu'un groupe spécial devait examiner si une explication motivée et adéquate de la façon dont les faits étaient la détermination avait été fournie.⁴⁸⁸⁰ Dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, l'Organe d'appel a ajouté ce qui suit: "[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."⁴⁸⁸¹

10.24 Dans l'affaire *États-Unis – Fils de coton*, l'Organe d'appel s'est référé à la jurisprudence qu'il avait établie au sujet de l'Accord sur les sauvegardes et s'est appuyé sur elle dans un différend relatif à l'Accord sur les textiles et les vêtements:

"Nos rapports sur ces différends relevant de l'Accord sur les sauvegardes exposent les éléments fondamentaux du critère d'examen à appliquer par un groupe spécial au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord pour évaluer si les autorités compétentes ont respecté leurs obligations lorsqu'elles ont établi leurs déterminations. Ce critère peut être résumé comme suit: les groupes spéciaux doivent examiner si l'autorité compétente a évalué tous les facteurs pertinents; ils doivent déterminer si l'autorité compétente a examiné tous les faits pertinents et déterminer si une explication adéquate a été fournie de la façon dont ces faits étaient la détermination; et ils doivent aussi examiner si l'explication fournie par l'autorité compétente tient

⁴⁸⁷⁸ L'article 11 du Mémoire d'accord est ainsi libellé: "Fonction des groupes spéciaux: La fonction des groupes spéciaux est d'aider l'ORD à s'acquitter de ses responsabilités au titre du présent Mémoire d'accord et des accords visés. En conséquence, 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 visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions, et formuler d'autres constatations propres à aider l'ORD à faire des recommandations ou à statuer ainsi qu'il est prévu dans les accords visés. Le groupe spécial devrait avoir régulièrement des consultations avec les parties au différend et leur donner des possibilités adéquates d'élaborer une solution mutuellement satisfaisante."

⁴⁸⁷⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphes 118 et 121.

⁴⁸⁸⁰ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 8.5; rapport du Groupe spécial, *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 7.194.

⁴⁸⁸¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 106.

pleinement compte de la nature et des complexités des données et si elle tient compte d'autres interprétations plausibles des données. Toutefois, les groupes spéciaux ne doivent pas procéder à un examen *de novo* des éléments de preuve ni substituer leur jugement à celui de l'autorité compétente."⁴⁸⁸²

10.25 Le Groupe spécial estime que le critère d'examen applicable dans le présent différend doit être considéré compte tenu de la distinction entre la première et la deuxième questions auxquelles le Groupe spécial doit répondre en examinant si un Membre s'est conformé aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994. Quand il examine si un Membre s'est conformé à ses obligations au titre des articles 2, 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT, le Groupe spécial n'est *pas* l'enquêteur initial. Son rôle est plutôt d'"examiner" les déterminations et les démonstrations qu'une autorité chargée de l'enquête a établies et dont elle a fait état.

10.26 La situation est différente en ce qui concerne la deuxième question, quand il s'agit d'examiner si les mesures n'ont été appliquées que dans la mesure nécessaire pour prévenir le dommage grave causé par l'accroissement des importations. Dans cette situation, c'est devant le Groupe spécial, pendant le processus de règlement des différends de l'OMC, que le Membre importateur doit pour la première fois répondre à des allégations relatives au niveau et à l'ampleur de ses mesures de sauvegarde. Selon nous, cela ressort clairement de la déclaration suivante de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*:

"il est donc clair que, [...] l'article 5:1, y compris la première phrase, n'oblige pas un Membre à justifier, au moment de l'application, que la mesure de sauvegarde en cause n'est appliquée "que dans la mesure nécessaire".

L'article 5:1 n'établit pas une obligation de forme de nature générale prescrivant que soit démontrée la conformité avec l'article 5:1, première phrase, au moment où la mesure est appliquée."⁴⁸⁸³

10.27 Pour cette deuxième question, le Groupe spécial examine donc si les mesures "telles qu'elles sont appliquées" sont conformes aux prescriptions des articles 5, 7, 8 et 9 de l'Accord sur les sauvegardes sur la base des éléments de preuve et des arguments présentés par les parties pendant le processus de règlement des différends de l'OMC.

5. Charge de la preuve

10.28 En général, selon le droit de l'OMC, la charge de la preuve incombe à la partie, plaignante ou défenderesse, qui établit par voie d'affirmation une allégation ou un moyen de défense particulier. Si cette partie produit des éléments de preuve suffisants pour établir une présomption (ou établir *prima facie*) que ce qui est allégué est vrai, la charge passe alors à l'autre partie, qui échouera à moins qu'elle ne produise des éléments de preuve et des arguments suffisants pour réfuter la présomption. Par conséquent, c'est aux plaignants qu'il appartient de convaincre le Groupe spécial que les États-Unis ne se sont pas conformés aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes quand ils ont imposé leurs mesures de sauvegarde.

10.29 Comme nous l'avons vu plus haut, dans le contexte de la première question qui se pose au Groupe spécial, c'est aux plaignants qu'il appartient de convaincre le Groupe spécial que, dans leur

⁴⁸⁸² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphe 74.

⁴⁸⁸³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphes 233 et 234.

rapport, les États-Unis n'ont pas donné d'explication motivée et adéquate montrant que les conditions préalables établies dans le cadre de l'OMC pour l'imposition de mesures de sauvegarde étaient remplies. En pratique, devant le Groupe spécial de l'OMC, les États-Unis défendront les démonstrations et les déterminations de l'USITC et les plaignants contesteront leur compatibilité avec les règles de l'OMC. Dans le contexte de la deuxième question à laquelle le Groupe spécial doit répondre – s'agissant de savoir si les mesures de sauvegarde n'ont été imposées que dans la mesure nécessaire – l'Organe d'appel a établi que quand le Groupe spécial conclut, après avoir examiné la première question, que les mesures de sauvegarde ont été imposées en violation de l'article 4:2 b), la charge de la preuve est renversée, de sorte qu'il existe une présomption que les mesures de sauvegarde ont été appliquées d'une façon incompatible avec l'article 5:1.⁴⁸⁸⁴

6. Données de l'USITC

10.30 Comme nous l'avons indiqué tout au long de nos rapports, toutes les données sur lesquelles le Groupe spécial s'est appuyé sont tirées directement du rapport de l'USITC ou des différents tableaux et annexes auxquels ce rapport fait référence. Dans un certain nombre de sections de nos rapports, nous avons représenté les données de l'USITC sous forme graphique. Dans les cas où des données étaient disponibles pour la période intermédiaire de 2001, les graphiques pertinents font apparaître les données relatives à la période intermédiaire de 2000 ainsi que les données relatives à la période intermédiaire de 2001. Nous avons indiqué les références figurant dans le rapport de l'USITC pour les sources des graphiques contenus dans les rapports du Groupe spécial.

C. ALLÉGATIONS RELATIVES À L'ÉVOLUTION IMPRÉVUE DES CIRCONSTANCES

1. Allégations et arguments des parties

10.31 Les arguments des parties sont exposés dans la section VII.C.1 *supra*.

10.32 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 soit examinée la question de l'évolution imprévue des circonstances et/ou qu'il ne donnait pas d'explication adéquate et motivée de cette évolution ni de la façon dont elle avait entraîné un accroissement des importations.⁴⁸⁸⁵ La Nouvelle-Zélande ajoute que l'autorité compétente n'a pas démontré l'existence d'une évolution imprévue des circonstances en fait.⁴⁸⁸⁶ En outre, les Communautés européennes, la Chine, la Norvège et la Nouvelle-Zélande allèguent que l'USITC n'a ménagé aucune possibilité aux parties intéressées de présenter des éléments de preuve et leurs vues sur la question de l'évolution imprévue des circonstances.⁴⁸⁸⁷ Pour toutes ces raisons, elles allèguent que les États-Unis ne se sont pas conformés aux dispositions de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes ni de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.

⁴⁸⁸⁴ Voir le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphes 261 et 262.

⁴⁸⁸⁵ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 122 et 123; première communication écrite de la Chine, paragraphe 86; première communication écrite de la Suisse, paragraphes 109 et 110; première communication écrite de la Norvège, paragraphes 110 et 111; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.11.

⁴⁸⁸⁶ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.29.

⁴⁸⁸⁷ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 178; première communication écrite de la Chine, paragraphe 125; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 166; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.30; voir aussi leurs réponses écrites respectives à la question n° 1 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

10.33 Les États-Unis répondent que l'USITC a défini l'évolution imprévue des circonstances qui a entraîné un accroissement des importations de certains produits en acier d'une façon qui était compatible avec les obligations contractées par les États-Unis au titre de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.⁴⁸⁸⁸

2. Dispositions pertinentes de l'OMC

10.34 L'article XIX:1 a) du GATT de 1994 est ainsi libellé:

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

10.35 L'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes est ainsi libellé:

"Un Membre ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde qu'à la suite d'une enquête menée par les autorités compétentes de ce Membre selon des procédures préalablement établies et rendues publiques conformément à l'article X du GATT de 1994. Cette enquête comprendra la publication d'un avis destiné à informer raisonnablement toutes les parties intéressées, ainsi que des auditions publiques ou autres moyens appropriés par lesquels les importateurs, les exportateurs et les autres parties intéressées pourraient présenter des éléments de preuve et leurs vues et, notamment, avoir la possibilité de répondre aux exposés d'autres parties et de faire connaître leurs vues, entre autres choses, sur le point de savoir si l'application d'une mesure de sauvegarde serait ou non dans l'intérêt public. 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."

3. Analyse par le Groupe spécial

a) Application cumulative de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes

10.36 L'article XIX du GATT de 1994 dispose qu'un Membre est habilité à imposer une mesure de sauvegarde "[s]i, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord, un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents." Il n'est pas fait référence à l'évolution imprévue des circonstances dans l'Accord sur les sauvegardes. Toutefois, comme l'Organe d'appel l'a affirmé à de nombreuses reprises, les articles 1^{er} et 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes attestent l'applicabilité continue de l'article XIX du GATT, qui a été clarifié et renforcé par l'Accord sur les

⁴⁸⁸⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 925.

sauvegardes.⁴⁸⁸⁹ Cette interprétation garantit que les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et celles de l'article XIX ont tout leur sens et un effet juridique intégral dans le contexte de l'Accord sur l'OMC.⁴⁸⁹⁰

10.37 Il est maintenant clair que l'existence de circonstances permettant de parler d'évolution imprévue des circonstances, au sens de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, doit être démontrée en fait, de même que celle des conditions mentionnées à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, dans le rapport de l'autorité compétente et avant qu'une mesure de sauvegarde ne puisse être appliquée.⁴⁸⁹¹

b) Critères d'examen

10.38 Comme nous l'avons indiqué dans les paragraphes 10.21 à 10.24 ci-dessus, le rôle du présent groupe spécial dans le présent différend n'est pas de procéder à un examen *de novo* de la détermination de l'USITC.⁴⁸⁹² Le Groupe spécial doit plutôt examiner si les États-Unis ont respecté les dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes, y compris l'article 3:1. Comme on le verra plus en détail ci-dessous, le Groupe spécial doit examiner si, dans le rapport qu'ils ont publié, les États-Unis ont démontré, au moyen d'une explication motivée et adéquate, que l'évolution imprévue des circonstances et les effets des concessions tarifaires ont entraîné un accroissement des importations causant ou menaçant de causer un dommage grave aux producteurs nationaux pertinents.⁴⁸⁹³

10.39 En examinant si les États-Unis ont démontré en fait que l'évolution imprévue des circonstances a entraîné un accroissement des importations causant un dommage grave, le Groupe spécial verra aussi, en application de son critère d'examen, si les autorités compétentes "avaient considéré tous les faits pertinents et avaient expliqué de manière adéquate en quoi les faits étaient les déterminations ayant été formulées".⁴⁸⁹⁴

c) Qu'est-ce qui peut consister une évolution imprévue des circonstances?

10.40 Une évolution imprévue des circonstances, au sens de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, est une circonstance inattendue qui a fait qu'un produit est importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux

⁴⁸⁸⁹ Voir par exemple le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 74: "Nous sommes d'accord avec le Groupe spécial lorsqu'il dit: Il est maintenant bien établi que l'Accord sur l'OMC constitue un "engagement unique" et, par conséquent, toutes les obligations contractées dans le cadre de l'OMC sont en général cumulatives et les Membres doivent se conformer simultanément à la totalité d'entre elles ..." et paragraphe 78: "Ayant constaté qu'à la fois les dispositions de l'article XIX:1 du GATT de 1994 et celles de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes s'appliquent à une mesure de sauvegarde prise au titre de l'Accord sur l'OMC".

⁴⁸⁹⁰ Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 95; *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 85; *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 71.

⁴⁸⁹¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 72; rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 85.

⁴⁸⁹² Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphes 116 et 117; rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 97.

⁴⁸⁹³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 103 à 106.

⁴⁸⁹⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 121; rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 102.

pertinents.⁴⁸⁹⁵ Dans le présent différend, les États-Unis font valoir que l'USITC a identifié les crises financières qui ont ébranlé l'Asie du Sud-Est (crise asiatique) et l'ex-URSS (crise russe), la vigueur soutenue du marché des États-Unis et l'appréciation constante du dollar EU, ainsi que la confluence de tous ces éléments, comme constituant une évolution imprévue des circonstances.⁴⁸⁹⁶ Les Communautés européennes, la Chine, la Suisse et la Norvège soutiennent qu'aucun de ces éléments ni aucune combinaison de ces éléments ne constituait une évolution imprévue des circonstances.⁴⁸⁹⁷ Les quatre mêmes plaignants, ainsi que la Nouvelle-Zélande, font valoir que l'évolution des circonstances mentionnée par les États-Unis n'était pas imprévue parce qu'elle n'était pas inattendue.⁴⁸⁹⁸

10.41 Le critère juridique utilisé pour déterminer ce qui constitue une évolution imprévue des circonstances est, comme le reconnaissent les parties, tout au moins en partie subjectif. C'est l'opinion qu'a soutenue l'Organe d'appel, qui a déclaré ce qui suit dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*: "[I]l ne doit être recouru [à des mesures de sauvegarde] que dans les situations où ... un Membre importateur se trouve confronté à une évolution qu'il n'avait pas "prévue" ni "attendue" au moment où il a assumé [un] engagement [au titre du GATT de 1994]." (pas d'italique et non souligné dans l'original)⁴⁸⁹⁹

10.42 Ce qui était "imprévu" quand les parties contractantes ont négocié leurs premières concessions tarifaires diffère selon toute probabilité de ce qui peut être considéré comme imprévu aujourd'hui. Le Groupe spécial relève qu'après 50 ans d'existence du GATT, les droits de douane ont, pour de nombreux produits, disparu ou atteint des niveaux très bas. De plus, ce qui constitue une "évolution imprévue des circonstances" pour un Membre importateur variera selon le contexte et les circonstances. Néanmoins, la subjectivité du critère n'enlève rien au fait que le caractère inattendu d'une évolution⁴⁹⁰⁰ pour un Membre importateur est une chose qui doit être démontrée au moyen d'une explication motivée et adéquate.

10.43 En outre, on peut aussi considérer que le critère relatif à l'évolution imprévue des circonstances contient un élément objectif. Il faut tenir compte essentiellement de ce qui aurait dû ou aurait pu être prévu compte tenu des circonstances. Le critère a trait non pas à ce que les négociateurs effectifs avaient à l'esprit mais plutôt à ce qu'ils pouvaient (raisonnablement) avoir à l'esprit. Cela a été reconnu très tôt au GATT dans la décision *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil*, où l'évolution imprévue des circonstances a été définie comme signifiant "une évolution ... dont il ne serait pas raisonnable de prétendre que les négociateurs du pays qui [avaient] octroyé la concession auraient pu et auraient dû la prévoir à l'époque".⁴⁹⁰¹

10.44 En outre, puisque toutes les conditions préalables établies dans le cadre de l'OMC, y compris la démonstration d'une évolution imprévue des circonstances, doivent être remplies pour chaque

⁴⁸⁹⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 91; rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84.

⁴⁸⁹⁶ Première déclaration orale des États-Unis, paragraphe 72.

⁴⁸⁹⁷ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 151; première communication écrite de la Chine, paragraphe 97; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 137; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 139.

⁴⁸⁹⁸ Première déclaration orale de la Suisse présentée au nom des plaignants, paragraphe 15.

⁴⁸⁹⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 86 et rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 93 (pas d'italique et non souligné dans l'original).

⁴⁹⁰⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 91, rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84.

⁴⁹⁰¹ *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil*, paragraphe 9, que l'Organe d'appel a cité en l'approuvant dans son rapport *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 96; rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 89.

mesure de sauvegarde, le Groupe spécial estime que la démonstration factuelle d'une évolution imprévue des circonstances⁴⁹⁰² doit aussi concerner le ou les produits spécifiques visés par la ou les mesures spécifiques en cause. Donc, l'explication motivée et adéquate relative à l'évolution imprévue des circonstances doit contenir des démonstrations factuelles *spécifiques* de l'évolution imprévue des circonstances qui aura été identifiée comme ayant entraîné un accroissement des importations causant ou menaçant de causer un dommage grave aux producteurs nationaux pertinents pour chaque mesure de sauvegarde en cause.

10.45 Pour évaluer si l'USITC a fourni une explication motivée et adéquate de l'évolution imprévue des circonstances qui a entraîné un accroissement des importations causant un dommage grave, il est logique d'examiner si elle s'est intéressée si peu que ce soit à l'évolution imprévue des circonstances dans les rapports qu'elle a publiés, comme l'exigent l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT de 1994, ce qu'ont contesté les plaignants.

d) Démonstration d'une "évolution imprévue des circonstances" en fait: quand, où et comment démontrer une évolution imprévue des circonstances

i) *Allégations et arguments des parties*

10.46 Les arguments des parties sont exposés dans les sections VII.C.1 et C.2 f) *supra*.

ii) *Analyse par le Groupe spécial*

10.47 Le Groupe spécial rappelle que les plaignants ont tout d'abord soulevé des questions relatives à la forme et à la date de la démonstration de l'évolution imprévue des circonstances. Les plaignants font valoir que le rapport de l'USITC a été publié sans que soit examinée la question de l'évolution imprévue des circonstances. Ils soutiennent que le rapport initial de l'USITC, à l'exception d'un examen des crises asiatique et russe, n'a jamais abordé la question de la prescription relative à l'évolution imprévue des circonstances. Ils ajoutent que le deuxième rapport complémentaire ne fait pas partie du rapport de l'USITC et constitue une tentative *ex post* visant à démontrer l'existence d'une évolution imprévue des circonstances, qui ne figurait pas dans le même rapport que la détermination de l'USITC. Ils font valoir, par conséquent, qu'il ne faudrait pas tenir compte du deuxième rapport complémentaire. Les États-Unis répondent qu'il est parfaitement acceptable de publier des rapports distincts, puisqu'il n'existe aucune indication explicite précisant "quand, où et comment" une démonstration de l'évolution imprévue des circonstances doit être faite. Selon eux, le choix de publier les éléments du rapport en même temps ou sur une certaine période est laissé à l'appréciation de chaque Membre.⁴⁹⁰³ Le Groupe spécial examinera tour à tour les questions de la forme et de la date du rapport des autorités compétentes.

"Forme" de la démonstration d'une évolution imprévue des circonstances en rapport avec la décision d'appliquer des mesures de sauvegarde

10.48 Dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, l'Organe d'appel a indiqué clairement que la démonstration de l'évolution imprévue des circonstances doit se trouver dans le rapport de l'autorité

⁴⁹⁰² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 72; rapport de l'Organe d'appel, *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 92; rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 85.

⁴⁹⁰³ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 952.

compétente.⁴⁹⁰⁴ Comme les parties l'ont indiqué, la prescription imposant de publier un rapport est une étape nécessaire dans le déroulement d'une enquête compatible avec l'article 3:1. Cependant, la Suisse fait valoir que la démonstration de l'évolution imprévue des circonstances doit se trouver dans le même rapport que celui qui contient la détermination faite au titre des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes et semble donner à entendre que ces éléments devraient figurer dans un seul document.

10.49 Le Groupe spécial reconnaît avec les États-Unis que rien dans la prescription imposant de publier un rapport ne prescrit la forme que ce rapport doit prendre, à condition qu'il soit conforme à toutes les autres obligations énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT de 1994. En fin de compte, c'est aux Membres qu'il appartient de déterminer la forme du rapport, y compris de décider s'il est publié en plusieurs parties, pour autant qu'il contienne tous les éléments nécessaires, y compris les constatations et les conclusions motivées sur tous les points de fait et de droit pertinents. Ensemble, ces parties peuvent constituer le rapport de l'autorité compétente.

10.50 Le Groupe spécial estime que le rapport d'une autorité compétente peut être publié en différentes parties mais qu'un tel rapport en plusieurs parties ou en plusieurs tranches doit toujours fournir une explication cohérente et globale prouvant qu'il a été satisfait aux prescriptions de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes, y compris la démonstration du fait qu'une évolution imprévue des circonstances a entraîné un accroissement des importations causant un dommage grave aux producteurs nationaux pertinents. Il convient de déterminer cas par cas si un rapport rédigé en plusieurs parties ou un rapport en plusieurs tranches constitue "le rapport de l'autorité compétente" et cela dépendra de la structure globale, de la logique et de la cohérence entre les différentes tranches ou les différentes parties du rapport. Si des parties distinctes du rapport sont publiées à des moments différents, l'examen relatif à l'évolution imprévue des circonstances doit dans tous les cas être intégré logiquement dans l'explication globale de la façon dont les mesures de sauvegarde prises par le Membre importateur satisfont aux prescriptions de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes. La publication d'un rapport en plusieurs tranches peut rendre plus difficile pour les autorités compétentes d'exposer des constatations cohérentes d'une façon motivée et adéquate.

10.51 Les plaignants ont aussi fait valoir que la date de la démonstration de l'USITC n'était pas conforme aux prescriptions énoncées à l'article XIX du GATT de 1994 et à l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, telles qu'elles ont été exposées par l'Organe d'appel. Nous examinons cette question ci-dessous.

Date de la démonstration d'évolution imprévue des circonstances: avant l'application de la mesure

10.52 Étant donné que la démonstration de l'évolution imprévue des circonstances est une condition préalable à l'application d'une mesure de sauvegarde⁴⁹⁰⁵, elle ne peut avoir lieu après la date à laquelle la mesure de sauvegarde est appliquée. Cela a été confirmé par l'Organe d'appel, qui a noté, dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*, que bien que l'article XIX ne donne aucune indication explicite concernant l'endroit et le moment où la démonstration de l'évolution imprévue des circonstances devait être faite, il s'agissait néanmoins d'une condition préalable et qu'"il s'ensui[vait] que cette démonstration [devait] être faite *avant* que la mesure de sauvegarde ne soit appliquée.

⁴⁹⁰⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 72; rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 85.

⁴⁹⁰⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 85; voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 92.

Sinon, le fondement juridique de la mesure serait vicié.⁴⁹⁰⁶ Toute démonstration faite après le début de l'application d'une mesure de sauvegarde doit être automatiquement ignorée car elle ne peut donner une justification juridique de cette mesure.

10.53 L'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes exige entre autres choses que les Membres n'appliquent une mesure de sauvegarde qu'après que les autorités compétentes auront exposé "les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents". En conséquence, l'Organe d'appel, dans son rapport sur l'affaire *États-Unis - Viande d'agneau* a déclaré que, puisque la démonstration de l'évolution imprévue des circonstances était un point de fait et de droit pertinent pour l'application d'une mesure de sauvegarde, "il s'ensui[va]it que le rapport publié par les autorités compétentes ... [devait] renfermer une "constatation" ou une "conclusion motivée" concernant l'"évolution imprévue des circonstances"."⁴⁹⁰⁷ Une telle explication motivée et adéquate de la façon dont l'évolution imprévue des circonstances a entraîné un accroissement des importations causant un dommage grave doit faire partie de l'explication globale donnée par l'autorité compétente dans son rapport, montrant qu'elle a satisfait à toutes les conditions préalables établies dans le cadre de l'OMC pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde. Puisque la démonstration de l'évolution imprévue des circonstances doit être incluse dans le rapport publié par les autorités compétentes, il est nécessaire de chercher cette démonstration dans le "rapport de l'autorité compétente", achevé et publié avant l'application des mesures de sauvegarde.

10.54 Le Groupe spécial relève que, d'après les États-Unis, la détermination au titre des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes a été faite le 22 octobre 2001.⁴⁹⁰⁸ Cette détermination était incluse dans le rapport de l'USITC publié en décembre 2001. Le 22 octobre 2001, l'USITC n'avait pas achevé sa démonstration relative à l'évolution imprévue des circonstances. Dans le deuxième rapport complémentaire du 4 février 2002, des constatations ont été formulées, principalement en ce qui concerne les questions de "l'évolution imprévue des circonstances" et de l'exclusion potentielle de certains pays de l'application des mesures de sauvegarde. Les mesures de sauvegarde sont entrées en vigueur le 20 mars 2002, conformément à une proclamation du Président du 5 mars 2002.⁴⁹⁰⁹ Nous rappelons que la démonstration de l'évolution imprévue des circonstances doit être faite dans le rapport de l'autorité compétente et avant que la mesure ne soit appliquée. Pour autant que le deuxième rapport complémentaire de février fasse partie du rapport de l'autorité compétente - question que nous n'aurons en fin de compte pas besoin de trancher pour les raisons expliquées ci-dessous - la démonstration de l'évolution imprévue des circonstances n'a pas nécessairement été faite de façon tardive, puisque ce dernier rapport a été publié avant que la mesure ne soit appliquée.

Conclusion

10.55 Avant qu'une décision d'appliquer une mesure de sauvegarde ne puisse être prise en conformité avec l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT, un certain nombre de conditions doivent être remplies et l'existence de certaines circonstances doit être démontrée. Ce n'est qu'une fois qu'il a été satisfait à toutes ces conditions préalables ou prescriptions, y compris l'achèvement de l'enquête et la publication d'un rapport contenant les constatations et les conclusions motivées, qu'un Membre est habilité à imposer une mesure de sauvegarde compatible avec les règles de l'OMC.

⁴⁹⁰⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 72 (italique dans l'original); voir aussi le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 7.296.

⁴⁹⁰⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 76.

⁴⁹⁰⁸ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 15 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁹⁰⁹ Proclamation n° 7529 du 5 mars 2002, Federal Register, volume 67, n° 45, 7 mars 2002.

10.56 Les États-Unis indiquent que la date de la détermination au titre des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes est le 22 octobre 2001. Selon le Groupe spécial, cette date ne peut constituer la date à laquelle la pleine conformité avec les prescriptions de l'article XIX du GATT et de l'Accord sur les sauvegardes a été réalisée, puisque l'USITC n'a pu avoir achevé sa démonstration de l'évolution imprévue des circonstances que le 4 février 2002.

10.57 Le Groupe spécial estime que la détermination du respect des conditions mentionnées aux articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes ainsi que la démonstration factuelle de l'évolution imprévue des circonstances exigée par l'article XIX du GATT de 1994 sont des éléments distincts pour lesquels des constatations spécifiques peuvent être formulées par les autorités compétentes à des moments différents, pour autant que toutes ces constatations soient intégrées de façon logique et cohérente dans un rapport publié avant que la mesure de sauvegarde ne soit appliquée.

10.58 Aux fins du présent examen, le Groupe spécial supposera, pour les besoins de l'argumentation, que le deuxième rapport complémentaire de février 2002 de l'USITC fait partie du "rapport de l'USITC" aux fins de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes (et de l'article XIX du GATT de 1994 relatif à l'évolution imprévue des circonstances). Par conséquent, toute démonstration de l'évolution imprévue des circonstances qui doit avoir lieu avant que la mesure ne soit appliquée doit aussi se trouver dans le rapport en plusieurs tranches de l'USITC. Le deuxième rapport complémentaire a été le dernier document publié par l'autorité compétente avant l'application de la mesure de sauvegarde qui puisse être considéré comme faisant partie du "rapport de l'autorité compétente". Puisque le deuxième rapport complémentaire est la dernière prise de position formulée au sujet de "l'évolution imprévue des circonstances" avant l'application des mesures, les constatations qui y sont contenues sont les dernières dont le Groupe spécial tiendra compte.

e) Déroulement de l'enquête – Obligation de consulter les parties intéressées

i) *Allégations et arguments des parties*

10.59 Les arguments des parties sont exposés dans la section VII.C.2 f) iii) *supra*.

ii) *Analyse par le Groupe spécial*

10.60 Le Groupe spécial rappelle que les Communautés européennes, la Chine, la Norvège et la Nouvelle-Zélande font valoir que, puisque la question de l'évolution imprévue des circonstances n'a été examinée que dans le deuxième rapport complémentaire, qui est sorti après la conclusion de l'enquête, les parties intéressées ne se sont pas vu ménager la possibilité de présenter des observations sur cet examen. Elles font valoir que cela est contraire à l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, qui contient l'obligation générale d'autoriser les parties intéressées à exprimer leurs vues et leurs observations concernant les vues et les éléments de preuve présentés par les autres parties au sujet de tous les points de droit et de fait pertinents, y compris la question de l'évolution imprévue des circonstances.⁴⁹¹⁰ Les États-Unis répondent que le rapport de l'USITC montre que les circonstances imprévues, dont l'existence est démontrée dans le deuxième rapport complémentaire de l'USITC, ont

⁴⁹¹⁰ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 177; première communication écrite de la Chine, paragraphe 124; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 165; première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphe 4.29; 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.

été à la base de leur détermination de l'existence d'un dommage.⁴⁹¹¹ En outre, l'USITC a spécifiquement cherché des renseignements sur l'évolution imprévue des circonstances au cours de son enquête. En conséquence, les États-Unis font valoir que l'allégation selon laquelle les parties intéressées n'ont pas eu la possibilité de présenter des éléments de preuve et leurs vues sur cette question est manifestement fausse.⁴⁹¹²

10.61 Le Groupe spécial reconnaît que l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes donne certaines garanties procédurales aux parties intéressées, par exemple la "publication d'un avis destiné à [les] informer raisonnablement" et des "auditions publiques ou autres moyens appropriés [de] présenter des éléments de preuve et leurs vues". L'Organe d'appel a reconnu le rôle important des parties intéressées dans l'affaire *États-Unis – Gluten de froment*, où il a indiqué ce qui suit:

"Les étapes de l'enquête mentionnées à l'article 3:1 visent essentiellement les "parties intéressées" qui doivent être informées de l'enquête et se voir ménager la possibilité de présenter des "éléments de preuve" ainsi que leurs "vues" aux autorités compétentes. Les parties intéressées doivent également se voir ménager la possibilité de "répondre aux exposés d'autres parties". L'Accord sur les sauvegardes envisage donc que les parties intéressées jouent un rôle central dans l'enquête et qu'elles constituent une source essentielle de renseignements pour les autorités compétentes."⁴⁹¹³

10.62 Puisque la possibilité pour les parties intéressées de présenter des éléments de preuve et leurs vues est un élément nécessaire de l'enquête, il doit en être tenu compte dans le rapport publié. Les États-Unis ne le contestent pas mais, au lieu de cela, font valoir que les parties intéressées se sont vu ménager de multiples possibilités de présenter des éléments de preuve et que l'USITC s'est efforcée d'obtenir des renseignements de leur part.⁴⁹¹⁴ Selon les États-Unis, il en est tenu compte dans le rapport de l'USITC.⁴⁹¹⁵

⁴⁹¹¹ Rapport de l'USITC, OVERVIEW-17, OVERVIEW-18 et OVERVIEW-57.

⁴⁹¹² Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 954; réponse écrite des États-Unis à la question n° 1 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁹¹³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 54.

⁴⁹¹⁴ Les États-Unis ont répondu ce qui suit à la question n° 1 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond: "Dans cette enquête, l'USITC a publié un avis indiquant l'ouverture de son enquête sur l'acier (66 Fed. Reg. 35267 (3 juillet 2001)). Elle a demandé au public des observations et des suggestions concernant la teneur de ses questionnaires, qui comprenaient une question relative à l'évolution imprévue des circonstances (66 Fed. Reg. 34717 (29 juin 2001)). Elle a reçu des réponses détaillées à cette demande, dont une communication de 110 pages de sociétés de différents pays, y compris le Japon, la Corée, le Brésil et la Nouvelle-Zélande. (Joint Comments of Respondents on Draft Questionnaires, 2 juillet 2001, pièce n° 67 des États-Unis.) Elle 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. (Par exemple, Respondents' Joint Prehearing Framework Brief, 12 septembre 2001 (présenté conjointement par 40 sociétés de 25 pays, y compris le Japon, le Brésil, la Thaïlande, la Corée, les Communautés européennes, le Venezuela, la Norvège, l'Inde, la Nouvelle-Zélande et la Chine), pages 106 à 109 (pièce n° 68 des États-Unis); Prehearing Submission of the European Commission, 10 septembre 2001, pages 4 et 5 (pièce n° 69 des États-Unis); AK Steel Prehearing Brief, 11 septembre 2001, pages 60 à 63 (pièce n° 70 des États-Unis); Prehearing Brief of United Steelworkers of America, 11 septembre 2001, pages 129 à 131 (pièce n° 71 des États-Unis); Prehearing Brief of Domestic Carbon Flat Steel Producers, 11 septembre 2001, pages 31 à 36 (pièce n° 72 des États-Unis); Respondents' Joint Prehearing Brief for Product #18, Seamless Tubular Products other than OCTG, 10 septembre 2001, pages 11 à 13 (pièce n° 73 des États-Unis); Minimill Coalition (Long Products) Prehearing Brief, 11 septembre 2001, pages 18 à 22 (pièce n° 74 des États-Unis). 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-URSS et l'appréciation du dollar EU.

10.63 En particulier, l'USITC a demandé ce qui suit, par voie de questionnaires à renvoyer pour le 30 juillet 2001, aux importateurs, producteurs et acheteurs:

"Veuillez indiquer tout cas d'évolution des circonstances survenu au cours des dix dernières années ayant fait que certains produits en acier visés par l'enquête ont été importés aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'ils ont eu une incidence négative sur la ou les branches de production nationales, entre janvier 1996 et juin 2001. Pour chaque cas, veuillez décrire l'évolution, indiquer quand elle s'est produite et si elle était inattendue."⁴⁹¹⁶

10.64 Il ressort clairement des questions citées ci-dessus que la question de l'évolution imprévue des circonstances a fait partie de l'enquête. Le Groupe spécial estime qu'en demandant des observations en réponse aux questionnaires, et en abordant la question pendant les auditions publiques⁴⁹¹⁷ les États-Unis se sont conformés à leur obligation, énoncée à l'article 3:1, de fournir des "moyens appropriés par lesquels les importateurs, les exportateurs et les autres parties intéressées [peuvent] présenter des éléments de preuve et leurs vues".

10.65 Les Communautés européennes se plaignent du fait qu'"il n'y a eu ni raisonnement ni explication provisoire concernant l'évolution imprévue des circonstances au sujet duquel les parties intéressées auraient pu présenter des observations".⁴⁹¹⁸ Le Groupe spécial ne pense pas que l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes exige de l'autorité compétente qu'elle envoie aux parties intéressées un "projet de constatations" dans le cadre de sa démonstration relative à l'évolution imprévue des circonstances afin de leur permettre de présenter des observations avant la publication de son rapport.

10.66 Nous rejetons donc les allégations des Communautés européennes, de la Chine, de la Norvège et de la Nouvelle-Zélande selon lesquelles les États-Unis ont violé l'article 3:1 en refusant de ménager aux parties intéressées une possibilité de présenter des éléments de preuve et de faire part de leurs vues sur l'évolution imprévue des circonstances.

f) Explication motivée et adéquate du fait que l'évolution imprévue des circonstances a entraîné un accroissement des importations causant un dommage grave

10.67 Suivant l'approche suggérée par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Viande d'agneau*⁴⁹¹⁹, le Groupe spécial examinera maintenant si l'USITC a donné une explication motivée et adéquate du point de savoir pourquoi et comment l'évolution imprévue des circonstances qui a été mentionnée pouvait être considérée comme telle. Cela exige au minimum, de la part de l'autorité

(Prehearing Staff Report, OVERVIEW-22-24 et OVERVIEW-70-71 (pièce n° 75 des États-Unis).) 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. (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).) Elle a accepté des communications écrites après audition sans limitation du nombre de pages, dont plusieurs portaient aussi sur la question de l'évolution imprévue des circonstances."

⁴⁹¹⁵ Deuxième communication écrite des États-Unis, paragraphe 168.

⁴⁹¹⁶ Questionnaire pour les producteurs nationaux, question n° I-7 (pièce n° 41 des États-Unis); questionnaire pour les importateurs, question n° I-6 (pièce n° 42 des États-Unis); questionnaire pour les acheteurs, question n° I-6 (pièce n° 43 des États-Unis).

⁴⁹¹⁷ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 954.

⁴⁹¹⁸ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 85.

⁴⁹¹⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 73.

compétente, un certain examen de la façon dont l'évolution des circonstances était imprévue au moment approprié et des raisons pour lesquelles les conditions mentionnées dans la deuxième clause de l'article XIX:1 a) sont apparues par suite des circonstances mentionnées dans la première clause.

i) *Évolution imprévue des circonstances*

Allégations et arguments des parties

10.68 Les arguments des parties sont exposés dans la section VII.C.1 *supra*.

Analyse par le Groupe spécial

10.69 Nous commencerons notre évaluation de l'explication fournie par l'USITC au sujet de l'évolution imprévue des circonstances en étudiant l'explication donnée par l'autorité compétente des raisons pour lesquelles elle était imprévue. Le Groupe spécial examinera ensuite l'explication de la façon dont, "par suite" de l'évolution imprévue des circonstances, les importations se sont accrues. Pour répondre à ces questions, nous devons nous demander quelle était l'évolution imprévue alléguée des circonstances et à quel moment elle devait avoir été imprévue.

10.70 L'Organe d'appel, dans l'affaire *Argentine – Chaussures (CE)* comme dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, a cité la déclaration suivante du rapport du Groupe de travail du GATT *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil* datant de 1951:

... [L]'expression "évolution imprévue des circonstances" doit s'interpréter comme signifiant *une évolution postérieure à la négociation* 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.⁴⁹²⁰

10.71 Dans son rapport sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a formulé la constatation suivante:

"Et il ne doit être recouru à ces "mesures d'urgence" que dans les situations où, par suite d'engagements assumés en vertu du GATT de 1994, un Membre importateur se trouve confronté à une évolution qu'il n'avait pas "prévue" ni "attendue" au moment où il a assumé cet engagement."⁴⁹²¹

10.72 Les États-Unis font valoir que les quatre facteurs cités par l'USITC, à savoir la crise russe, la crise asiatique et la vigueur soutenue du marché des États-Unis associée à l'appréciation constante du dollar EU, constituaient chacun un cas d'évolution imprévue des circonstances. Ils font aussi valoir que la confluence, ou l'apparition simultanée, de ces trois éléments équivalait à une évolution imprévue des circonstances.⁴⁹²²

⁴⁹²⁰ Voir les rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 96, et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 89, citant le rapport *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil*, adopté le 22 octobre 1951.

⁴⁹²¹ Voir les rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 93, et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 86.

⁴⁹²² Première déclaration orale des États-Unis, paragraphe 72.

10.73 Les plaignants font valoir qu'aucun des éléments mentionnés ci-dessus, ni aucune combinaison de ces éléments, ne constituait une évolution imprévue des circonstances.⁴⁹²³ En outre, ils font valoir que l'explication de la façon dont les éléments mentionnés ci-dessus ont entraîné un accroissement des importations n'a pas été donnée d'une manière qui soit motivée et adéquate.

10.74 Les parties conviennent que, dans le présent différend, le moment auquel l'évolution des circonstances aurait dû être imprévue est celui de l'achèvement du Cycle d'Uruguay. Le Groupe spécial appliquera l'interprétation indiquée ci-dessus pour déterminer si l'USITC a examiné si l'évolution des circonstances qu'elle a identifiée était imprévue au moment où les négociations du Cycle d'Uruguay ont été conclues.

Les crises asiatique et russe

10.75 Les plaignants font valoir que les crises asiatique et russe n'ont pas pu avoir été imprévues parce qu'elles n'étaient pas inattendues.⁴⁹²⁴ En ce qui concerne la crise russe, la dissolution de l'URSS s'est produite en 1991. La Nouvelle-Zélande fait valoir que les négociateurs des États-Unis en étaient pleinement conscients quand ils ont consenti les concessions tarifaires pendant le Cycle d'Uruguay.⁴⁹²⁵ Les plaignants soutiennent que si une évolution des circonstances avait commencé avant l'octroi des concessions, on ne pouvait pas considérer qu'elle était imprévue. Pour eux, il y a normalement un lien temporel étroit entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations.⁴⁹²⁶ S'appuyant sur les chiffres du rapport de l'USITC qui montrent des baisses de la consommation et des accroissements des exportations, ils font valoir que les changements intervenus sur les marchés de l'acier ont été beaucoup plus prononcés après la dissolution de l'ex-Union soviétique en 1991 que par la suite et ne pouvaient donc pas être imprévus après 1994.⁴⁹²⁷

10.76 Les États-Unis répondent que les crises de l'Asie du Sud-Est et de l'ex-URSS étaient peut-être prévisibles dans un sens général hypothétique, mais que leur date, leur ampleur et leur effet continu sur le commerce mondial de l'acier n'avaient pas été prévus par les États-Unis avant une date bien ultérieure à la conclusion du Cycle d'Uruguay.⁴⁹²⁸ Ils allèguent que l'évolution imprévue des circonstances sur laquelle ils s'appuient s'est produite après le Cycle d'Uruguay. La crise financière dans l'est de l'Asie a commencé mi-1997 et, bien que l'Union soviétique se soit effondrée en 1991, entraînant des bouleversements dans les États qui lui ont succédé, il ne s'agissait pas là de l'évolution des circonstances que l'USITC a jugée imprévue. En fait, l'évolution en question était telle que les conditions existant dans ces pays ont changé après 1996 par rapport à celles qui existaient au moment des négociations du Cycle d'Uruguay.⁴⁹²⁹

10.77 Le Groupe spécial examinera tout d'abord l'explication de l'USITC concernant la crise asiatique en tant qu'évolution imprévue des circonstances avant d'examiner la crise russe, l'invocation

⁴⁹²³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 151; première communication écrite de la Chine, paragraphe 97; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 137; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 139.

⁴⁹²⁴ Première déclaration orale de la Suisse, présentée au nom des plaignants, paragraphe 15.

⁴⁹²⁵ Première communication écrite de la Nouvelle-Zélande, paragraphes 4.25 à 4.27.

⁴⁹²⁶ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 133; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 121; première communication écrite de la Chine, paragraphe 90.

⁴⁹²⁷ Première déclaration orale de la Suisse, présentée au nom des plaignants, paragraphes 16 et 17.

⁴⁹²⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 930.

⁴⁹²⁹ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 11 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

de la force de l'économie des États-Unis et de l'appréciation du dollar EU, ainsi que la confluence de ces facteurs.

Crise asiatique

10.78 L'USITC a donné l'explication suivante dans son rapport initial:

"[Des] accroissements notables de la capacité de production ont eu lieu pendant une période marquée par une désorganisation des marchés mondiaux de l'acier. La dépréciation de plusieurs monnaies asiatiques à la fin de 1997 et au début de 1998 a sensiblement réduit la consommation d'acier dans ces pays et a créé une masse de produits en acier pour lesquels des marchés de remplacement étaient recherchés."⁴⁹³⁰

10.79 Pour le Groupe spécial, cette déclaration revient à identifier la dépréciation des monnaies asiatiques, qui s'est produite en 1997 et en 1998, et ses effets sur le marché mondial de l'acier, comme étant une évolution imprévue des circonstances. Bien qu'elle ne donne pas d'explication des raisons pour lesquelles l'évolution était imprévue, nous pouvons supposer que, puisque la crise a commencé en 1997, elle ne pouvait pas avoir été prévue par les négociateurs des États-Unis en 1994, date de la fin du Cycle d'Uruguay. En outre, elle concorde avec la déclaration suivante de l'USITC, figurant dans le deuxième rapport complémentaire:

"Les taux de croissance dans [les] pays [de l'Asie du Sud-Est] ont dépassé 8 pour cent par an pendant la première moitié des années 90. Ces taux de croissance élevés ont été soutenus par une croissance des exportations encore plus forte. À l'automne 1997 encore, les économistes projetaient pour ces marchés émergents une poursuite de la croissance à des taux à peu près aussi impressionnants. Malgré cette période de très forte croissance et les prévisions généralement optimistes, la "crise financière asiatique" a commencé avec la dépréciation du baht thaïlandais mi-1997. La dépréciation du baht et la perte de confiance des investisseurs ont déclenché une crise plus large qui a touché de nombreux marchés en développement. La crise a freiné la croissance économique et a réduit la demande d'acier sur le marché de nombreux pays émergents. Entre 1997 et 1998, la consommation d'acier en Corée, en Indonésie, en Malaisie, aux Philippines et en Thaïlande a diminué de 29,6 millions de tonnes, soit une chute de 41,4 pour cent. En Corée seulement, la consommation de produits finis en acier a baissé de 14,5 millions de tonnes, soit de 34,4 pour cent. La crise a aussi entraîné une dépréciation des monnaies philippine, indonésienne, malaisienne et coréenne par rapport au dollar EU. En janvier 1998, ces monnaies avaient enregistré une baisse comprise entre 38 et 76 pour cent en valeur nominale."⁴⁹³¹

10.80 De même, cette déclaration identifie la crise financière asiatique comme étant une évolution imprévue des circonstances, qui a commencé en 1997. Elle explique aussi que cette évolution n'était pas prévue. Sur la base des déclarations mentionnées ci-dessus de l'USITC, le Groupe spécial conclut que les États-Unis ont démontré que la crise asiatique et ses effets sur le marché mondial de l'acier pouvaient constituer une évolution imprévue des circonstances au sens de l'article XIX du GATT de 1994, puisque la crise asiatique a eu lieu après que les États-Unis avaient achevé de négocier leurs concessions tarifaires concernant les produits en acier visés par l'enquête en cause. Nous examinons dans les paragraphes 10.96 à 10.101 ci-dessous l'explication de l'USITC selon laquelle la confluence de la crise financière asiatique, ainsi que d'autres facteurs (la crise financière russe, la vigueur de

⁴⁹³⁰ Rapport de l'USITC, page 58 (notes de bas de page omises).

⁴⁹³¹ Deuxième rapport complémentaire de l'USITC, page 4 (notes de bas de page omises).

l'économie des États-Unis et la force du dollar EU) constituaient une évolution imprévue des circonstances qui a entraîné un accroissement des importations causant un dommage grave aux producteurs nationaux pertinents.

Crise russe

10.81 En ce qui concerne la crise russe, l'USITC a déclaré ce qui suit dans son rapport initial:

"La dissolution de l'URSS a entraîné un accroissement important des exportations d'acier des pays de l'ex-URSS vers les États-Unis."⁴⁹³²

10.82 En outre, dans le deuxième rapport complémentaire, l'USITC a expliqué ce qui suit:

"Bien que la dissolution de l'ex-Union soviétique et les bouleversements économiques qui en ont résulté dans les anciennes républiques soviétiques datent d'avant la conclusion du Cycle d'Uruguay, des difficultés financières non prévues ont conduit à un accroissement brutal des exportations d'acier de l'ex-Union soviétique entre 1996 et 1999.⁴⁹³³ En particulier, étant donné que la Russie et les autres anciennes républiques ont connu une désorganisation financière et des fluctuations monétaires extrêmes pendant cette période, les exportations d'acier ont augmenté de près de 22 pour cent.⁴⁹³⁴ D'autres pays d'Europe orientale sont aussi devenus des exportateurs nets d'acier".⁴⁹³⁵

10.83 L'évolution imprévue des circonstances, telle qu'elle a été identifiée par l'USITC, était les "difficultés financières non prévues" qui étaient en particulier la "désorganisation financière et [les] fluctuations monétaires extrêmes" qui se sont produites entre 1996 et 1999 par suite de la dissolution de l'Union soviétique.

10.84 Le Groupe spécial estime que cette déclaration établit une distinction entre les difficultés financières prévues qui ont résulté de la dissolution de l'URSS et les difficultés financières qui étaient imprévues. Il estime aussi qu'il peut y avoir des cas dans lesquels un événement qui est déjà connu débouchera sur une situation initialement imprévue. Par conséquent, une évolution imprévue des circonstances peut se produire à partir de faits antérieurs bien connus. L'autorité compétente doit néanmoins donner une explication motivée et adéquate montrant en quoi l'évolution ultérieure était imprévue compte tenu des faits antérieurs connus.

10.85 Par conséquent, le Groupe spécial admettra, pour les besoins de l'argumentation, qu'il a pu se produire, entre 1996 et 1999, une désorganisation financière et des fluctuations monétaires imprévues liées à la dissolution de l'URSS qui étaient donc imprévues au moment de la conclusion du Cycle d'Uruguay.

⁴⁹³² Rapport de l'USITC, page 58 (notes de bas de page omises).

⁴⁹³³ (Note de bas de page de l'original) Les exportations se sont accrues parce que la réduction de la production d'acier dans l'ex-Union soviétique n'a pas été aussi rapide que la baisse de la consommation. La consommation d'acier a diminué de plus de 70 pour cent entre 1991 et 1998. Publication n° 3479 de l'USITC, volume II, tableau OVERVIEW-4.

⁴⁹³⁴ (Note de bas de page de l'original) Publication n° 3479 de l'USITC, volume II, OVERVIEW-19 et tableau OVERVIEW-5.

⁴⁹³⁵ Deuxième rapport complémentaire de l'USITC, page 4.

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

10.86 Les Communautés européennes, la Norvège, la Suisse et la Chine font valoir que la "robustesse" du marché des États-Unis ne peut être considérée comme une "évolution imprévue des circonstances" par les États-Unis, parce que la politique économique des États-Unis a probablement été menée avec cet objectif.⁴⁹³⁶ Ces plaignants font valoir que la croissance économique des États-Unis a commencé en 1990, bien avant le Cycle d'Uruguay, et qu'elle devait donc avoir été prévue.⁴⁹³⁷ Les Communautés européennes, la Norvège et la Suisse contestent aussi la notion selon laquelle une telle évolution favorable peut être considérée comme étant une évolution imprévue des circonstances, puisque ces termes, au sens de l'article XIX, sont censés viser une évolution défavorable ou des chocs subis par le système qui sont susceptibles d'entraîner des conséquences négatives. Ce n'est pas le cas de la "robustesse" de l'économie des États-Unis et de la force du dollar EU.⁴⁹³⁸

10.87 Les États-Unis répondent que rien dans l'article XIX n'empêche que la vigueur soutenue d'un marché ou l'appréciation d'une monnaie constitue une évolution imprévue des circonstances.⁴⁹³⁹ Ils font valoir 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 des chapeaux moins à la mode, mais il ne pouvait probablement pas être décrit comme étant "défavorable" dans un sens plus large. Selon les États-Unis, l'affaire *États-Unis – Chapeaux en feutre de poil* étaye la conclusion selon laquelle une évolution imprévue des circonstances peut être une évolution 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.⁴⁹⁴⁰

10.88 Le Groupe spécial se tourne tout de suite vers l'explication donnée par l'USITC, qui indique ce qui suit:

"Alors que d'autres marchés ont connu des turbulences et une contraction importantes après 1997, la demande aux États-Unis est restée robuste. En fait, l'économie des États-Unis a enregistré dans les années 90 une expansion globale d'une durée sans précédent. Par conséquent, la demande d'acier aux États-Unis est restée forte."

10.89 Il semble, d'après la déclaration qui précède, que l'autorité compétente n'a pas interprété la robustesse de l'économie des États-Unis comme étant une "évolution imprévue des circonstances" en elle-même et à elle seule⁴⁹⁴¹, mais qu'elle a plutôt considéré la vigueur de l'économie dans le contexte

⁴⁹³⁶ 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.

⁴⁹³⁷ Première déclaration orale de la Suisse, présentée au nom des plaignants, paragraphe 19.

⁴⁹³⁸ Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 56; deuxième communication écrite de la Norvège, paragraphe 40; deuxième communication écrite de la Suisse, paragraphe 31.

⁴⁹³⁹ 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.

⁴⁹⁴⁰ Deuxième communication orale des États-Unis, paragraphe 106.

⁴⁹⁴¹ Toutefois, au paragraphe 976 de leur première communication écrite, les États-Unis font valoir ce qui suit:

des turbulences qui se sont produites sur d'autres marchés. Par conséquent, le Groupe spécial estime que la vigueur du marché des États-Unis a été examinée par l'USITC en même temps que les autres cas allégués d'évolution imprévue des circonstances et en tant qu'élément d'une série d'événements mondiaux qui *ensemble* ont constitué une évolution imprévue des circonstances.

10.90 En ce qui concerne l'appréciation du dollar des EU, les Communautés européennes, la Norvège, la Chine et la Suisse font valoir qu'une variation de la valeur d'une monnaie telle que le dollar EU ne peut être acceptée comme étant une évolution imprévue des circonstances.⁴⁹⁴² Selon les Communautés européennes, la Chine et la Norvège, une évolution des taux de change est prévisible à deux principaux égards.⁴⁹⁴³ Premièrement, il est prévisible que le taux de change entre deux monnaies qui ne sont pas fixes variera au fil 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 faible (tel que les États-Unis dans les années 90) augmentera au fil du temps par rapport à la monnaie d'un pays où l'économie est faible et le taux d'inflation élevé (comme la Russie).⁴⁹⁴⁴ Pour 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. De telles variations ne peuvent plus être considérées comme étant "imprévues", mais on doit au contraire considérer qu'il faut tout à fait s'attendre à ce que le dollar ne reste pas stable par rapport aux autres monnaies.⁴⁹⁴⁵

10.91 Les États-Unis répondent que rien dans l'article XIX n'empêche que l'appréciation d'une monnaie constitue une évolution imprévue des circonstances. Pendant la période visée par l'enquête, il s'est produit une appréciation constante et généralisée du dollar EU par rapport à la quasi-totalité des autres grandes monnaies.⁴⁹⁴⁶ Les États-Unis font valoir que le fait que les taux de change

"L'USITC a cité dans son rapport un certain nombre de cas d'évolution imprévue des circonstances qui ont fait que les dix produits en acier ont été importés aux États-Unis en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'ils ont causé un dommage grave aux branches de production nationales. Dans chacun de ces cas, l'évolution était imprévue en elle-même et à elle seule. Toutefois, la confluence de cette série particulière d'événements peut être décrite comme étant une évolution imprévue des circonstances."

Voir aussi la réponse écrite des États-Unis à la question n° 18 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond:

"Considérez-vous/l'USITC a-t-elle considéré que la robustesse du dollar EU était une évolution imprévue des circonstances?"

La robustesse du dollar EU était une évolution des circonstances qui, associée aux autres cas d'évolution des circonstances, à savoir les crises monétaires en Asie du Sud-Est et dans les pays de l'ex-URSS ainsi que la croissance continue de la demande d'acier enregistrée sur le marché des États-Unis alors que sur d'autres marchés, la demande étant en recul, a produit l'accroissement du volume des importations."

⁴⁹⁴² 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.

⁴⁹⁴³ 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.

⁴⁹⁴⁴ 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.

⁴⁹⁴⁵ Première déclaration orale de la Suisse, présentée au nom des plaignants, paragraphe 20.

⁴⁹⁴⁶ 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.

évoluent au fil du temps pourrait être décrit comme étant prévisible, mais pas nécessairement prévu. Une évolution particulière des taux de change, par exemple une variation des taux inhabituellement rapide ou importante, n'avait probablement pas été prévue au moment de l'octroi d'une concession particulière. Ils font valoir que les plaignants n'ont pas présenté d'élément de preuve indiquant que les perturbations des changes qui se sont produites avant la poussée des importations étaient en fait prévues par qui que ce soit, et encore moins que ces événements étaient prévus par un négociateur des États-Unis pendant le Cycle d'Uruguay.⁴⁹⁴⁷

10.92 Une fois encore, le Groupe spécial se tourne immédiatement vers l'explication de l'USITC, qui indique ce qui suit:

"La poursuite de la croissance sur le marché des États-Unis, associée à l'incertitude et la contraction observées sur d'autres marchés, a entraîné une importante pression à la hausse sur le dollar EU. Le dollar s'est fortement apprécié par rapport à beaucoup de monnaies pendant la période visée par l'enquête et cette appréciation est devenue plus sensible après les bouleversements des parités de 1997 et 1998. Entre 1996 et le premier trimestre de 2001, de nombreuses monnaies ont enregistré des baisses à deux chiffres, en valeur réelle, par rapport au dollar.⁴⁹⁴⁸ La valeur élevée du dollar EU a rendu le marché de ce pays particulièrement attirant pour les produits en acier détournés d'autres marchés."

10.93 Comme la déclaration mentionnée plus haut au sujet de la vigueur de l'économie des États-Unis, cette déclaration de l'autorité compétente montre que l'appréciation du dollar EU n'était pas considérée comme une "évolution imprévue des circonstances" isolée. L'USITC a plutôt examiné la pertinence de l'appréciation du dollar EU "après les bouleversements des parités de 1997 et 1998". On peut présumer que c'est le fait que le dollar EU est resté fort alors que le baht thaïlandais, le rouble russe et d'autres monnaies de l'Asie du Sud-Est et d'Europe orientale se sont affaiblis qui aurait prétendument entraîné un accroissement des importations. En outre, l'autorité compétente a reconnu le lien entre la pression à la hausse exercée sur le dollar et la combinaison de la croissance du marché des États-Unis et de la contraction d'autres marchés.

10.94 Puisque nous estimons que l'USITC n'a pas considéré la vigueur soutenue du marché des États-Unis et l'appréciation du dollar EU comme étant une évolution des circonstances distincte, séparée des autres cas allégués d'évolution imprévue des circonstances, le Groupe spécial n'a pas besoin d'examiner les arguments des plaignants selon lesquels de tels facteurs ne pouvaient pas constituer une évolution imprévue des circonstances.

10.95 Le Groupe spécial examinera donc l'explication fournie par l'USITC qui, selon nous, a traité la vigueur du marché des États-Unis et l'appréciation du dollar EU comme étant des facteurs faisant partie d'une confluence de cas d'évolution des circonstances qui, ensemble, ont causé des turbulences sur ces marchés.

⁴⁹⁴⁷ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 10 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁹⁴⁸ (Note de bas de page de l'original) Publication n° 3479 de l'USITC, volume II, tableau OVERVIEW-16.

Confluence de cas d'évolution des circonstances

10.96 Les Communautés européennes, la Chine, la Suisse et la Norvège font valoir qu'aucune combinaison des événements cités par l'USITC ne pouvait constituer une évolution imprévue des circonstances.⁴⁹⁴⁹

10.97 Les États-Unis font valoir que la robustesse du dollar EU était une évolution des circonstances qui, associée aux autres cas d'évolution des circonstances, à savoir les crises monétaires en Asie et dans l'ex-URSS ainsi que la croissance continue de la demande d'acier enregistrée sur le marché des États-Unis alors que sur d'autres marchés, la demande était en recul, a produit l'accroissement des importations.⁴⁹⁵⁰

10.98 Le Groupe spécial a déjà admis que les crises financières en Russie et dans l'Asie du Sud-Est, tout au moins théoriquement, pouvaient être considérées comme étant une évolution imprévue des circonstances qui n'existait pas à la fin du Cycle d'Uruguay. Nous avons aussi constaté que l'USITC n'avait pas considéré que la vigueur de l'économie des États-Unis et l'appréciation du dollar EU étaient une évolution imprévue des circonstances en soi; elle avait mentionné ces facteurs en rapport avec d'autres cas d'évolution imprévue des circonstances qui, *ensemble*, avaient entraîné un accroissement des importations causant ou menaçant de causer un dommage.

10.99 L'article XIX n'empêche pas de considérer la confluence d'un certain nombre de cas d'évolution des circonstances comme étant une "évolution imprévue des circonstances". En conséquence, le Groupe spécial estime que la confluence de cas d'évolution des circonstances peut former la base d'une "évolution imprévue des circonstances" aux fins de l'article XIX du GATT de 1994. Il considère donc qu'il appartient à chaque Membre de démontrer qu'une confluence de cas d'évolution des circonstances qui, selon lui, étaient imprévus au moment où il a conclu ses négociations tarifaires, a entraîné un accroissement des importations causant un dommage grave.

10.100 En ce qui concerne l'argument des plaignants selon lequel les changements intervenus sur les marchés de l'acier ont été beaucoup plus prononcés après la dissolution de l'ex-Union soviétique en 1991 que par la suite et ne pouvaient donc pas être imprévus après 1994, le Groupe spécial relève que le fait que la dissolution de l'URSS et ses effets globaux ont pu constituer une évolution imprévue des circonstances en 1991 ne signifie pas qu'une crise financière ultérieure, résultant aussi d'une certaine façon de la dissolution de l'URSS, ne puisse, avec d'autres cas d'évolution des circonstances, être considérée comme un élément d'une "confluence de cas d'évolution des circonstances" en 1997 aux fins de l'article XIX du GATT de 1994.⁴⁹⁵¹

10.101 Le Groupe spécial examinera maintenant si l'USITC a donné une explication motivée et adéquate montrant que, *par suite* des crises asiatique et russe, considérées ensemble, parallèlement aux facteurs additionnels que constituent la vigueur de l'économie des États-Unis et l'appréciation du dollar EU, ainsi que leurs effets sur les marchés mondiaux de l'acier, les importations se sont accrues aux États-Unis causant ou menaçant de causer un dommage grave aux producteurs nationaux pertinents.

⁴⁹⁴⁹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 151; première communication écrite de la Chine, paragraphe 97; première communication écrite de la Suisse, paragraphe 137; première communication écrite de la Norvège, paragraphe 139.

⁴⁹⁵⁰ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 17 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁹⁵¹ Première déclaration orale de la Suisse, présentée au nom des plaignants, paragraphes 16 et 17.

ii) *"par suite de l'évolution imprévue des circonstances et des concessions tarifaires"*

Allégations et arguments des parties

10.102 Les arguments des parties sont exposés dans la section VII.C.2 d).

Analyse par le Groupe spécial

10.103 Nous rappelons que l'article XIX du GATT de 1994 est ainsi libellé:

"Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord, un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, (...)."

10.104 L'Organe d'appel a interprété l'expression "par suite de" figurant à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 comme indiquant un lien logique qui existe entre les deux premières clauses de cet article. En d'autres termes, il faut démontrer qu'un lien logique a existé entre les éléments de la première clause de l'article XIX:1 a) – "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent accord" – et les conditions énoncées dans la deuxième clause de cet article – "accroissement des importations causant un dommage grave" – pour imposer une mesure de sauvegarde.⁴⁹⁵²

Lien logique entre l'évolution imprévue des circonstances et l'"accroissement des importations de nature à causer un dommage grave"

10.105 Dans les paragraphes qui suivent, nous relevons certaines références faites à la crise russe, à la crise asiatique et aux taux de change dans le rapport initial de l'USITC et dans le deuxième rapport complémentaire, y compris dans les opinions séparées des commissaires Okun et Bragg.

10.106 L'USITC a indiqué ce qui suit, dans son rapport initial, à propos des produits suivants:

"CPLPAC:

Ces accroissements notables de la capacité de production ont eu lieu pendant une période marquée par une désorganisation des marchés mondiaux de l'acier. La dépréciation de plusieurs monnaies asiatiques à la fin de 1997 et au début de 1998 a sensiblement réduit la consommation d'acier dans ces pays et a créé une masse de produits en acier pour lesquels des marchés de remplacement étaient recherchés.⁴⁹⁵³ La dissolution de l'URSS a entraîné un accroissement important des exportations d'acier des pays de l'ex-URSS vers les États-Unis.^{4954 4955}

⁴⁹⁵² Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 92; *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 85.

⁴⁹⁵³ (Note de bas de page de l'original) RC et RP, OVERVIEW, page 17.

⁴⁹⁵⁴ (Note de bas de page de l'original) RC et RP, OVERVIEW, page 18.

⁴⁹⁵⁵ Rapport de l'USITC, page 58.

Barres laminées à chaud:

Le moment où les prix intérieurs à la production ont baissé ne correspond pas précisément au moment où la poussée des importations a eu lieu. Il ressort cependant du dossier que les importations ont eu un effet négatif sur les prix et que la branche de production nationale a mis en œuvre différentes stratégies tout au long de la période considérée pour faire face à la concurrence des importations. Le plus fort accroissement des importations de barres laminées à chaud s'est produit en 1998, peu après la crise financière qui avait conduit à une diminution brutale de la consommation d'acier dans plusieurs pays asiatiques. Le volume des importations a augmenté de 29,5 pour cent entre 1997 et 1998.^{4956 4957}

Barres parachevées à froid:

Un accroissement substantiel des importations de barres parachevées à froid s'est produit en 1998, peu après la crise financière qui a conduit à une diminution brutale de la consommation d'acier dans plusieurs pays asiatiques.⁴⁹⁵⁸

Barres d'armature:

Les importations de barres d'armature ont enregistré un accroissement substantiel en 1998, peu après la crise financière qui a conduit à une diminution brutale de la consommation d'acier dans plusieurs pays asiatiques.⁴⁹⁵⁹

Fil machine en aciers inoxydables:

Nous avons pris en compte un certain nombre de facteurs qui influencent la compétitivité du fil machine en aciers inoxydables national et importé sur le marché des États-Unis, y compris des facteurs liés au produit lui-même, le degré de substituabilité entre les articles nationaux et importés, les changements dans la capacité et la production mondiales, les conditions du marché et les taux de change."⁴⁹⁶⁰

10.107 Dans une décision séparée, la commissaire Okun a fait la remarque suivante à propos du "choix des contingents d'importation" dans le cadre de la "justification de la forme de protection":

"[I]l ressort du dossier que les monnaies de certains pays, dont beaucoup exportent des quantités importantes d'acier vers les États-Unis, ont enregistré de fortes dépréciations par rapport au dollar EU.⁴⁹⁶¹ Les fluctuations des taux de change entre le dollar EU et les devises étrangères peuvent avoir un effet notable sur la compétitivité relative des sidérurgistes du monde entier qui vendent leurs produits sur

⁴⁹⁵⁶ (Note de bas de page de l'original) RC et RP, tableau LONG-5.

⁴⁹⁵⁷ Rapport de l'USITC, page 96.

⁴⁹⁵⁸ Rapport de l'USITC, page 106, note de bas de page 630.

⁴⁹⁵⁹ Rapport de l'USITC, page 113.

⁴⁹⁶⁰ Rapport de l'USITC, page 217.

⁴⁹⁶¹ (Note de bas de page de l'original) RC et RP, tableau OVERVIEW-16. Des dépréciations avaient été enregistrées pour tous les pays sauf deux.

le marché des États-Unis. Les contingents empêchent une poussée d'importations à bas prix en provenance de pays dont la monnaie s'est dépréciée."⁴⁹⁶²

10.108 L'USITC a aussi joint en appendice le texte suivant à son rapport de décembre 2001:

"LA CRISE FINANCIÈRE ASIATIQUE

La "crise financière asiatique" a commencé avec la dépréciation du baht thaïlandais mi-1997, suivie de la dépréciation des monnaies des Philippines, de l'Indonésie, de la Malaisie et de la Corée. Pendant la période janvier 1996-janvier 1998, les monnaies de ces cinq pays ont enregistré une dépréciation comprise entre 38 et 76 pour cent en valeur nominale. Le ralentissement de ces économies s'est accompagné d'une diminution importante de leur consommation de produits finis en acier (figure OVERVIEW-7). La consommation de produits finis en acier en Corée, en Indonésie, en Malaisie, aux Philippines et en Thaïlande, considérées ensemble, a diminué de 29,6 millions de tonnes en 1997-1998, la plus forte baisse ayant été enregistrée pour la consommation coréenne de produits finis en acier, qui a chuté de 14,5 millions de tonnes.⁴⁹⁶³

[...]

SITUATION APRÈS LA DISSOLUTION DE L'URSS

Les changements intervenus en Russie et les autres États qui faisaient antérieurement partie de l'URSS en 1991-2000 ont eu une incidence sur le marché mondial de l'acier. Le passage à un système reposant sur les forces du marché qui s'est engagé dans ces États en 1992 a conduit à une diminution de l'activité économique globale, en particulier de la production et de l'investissement industriels, par exemple dans le secteur de la construction de machines, qui était l'un des principaux utilisateurs de la production sidérurgique en URSS. Les problèmes rencontrés par l'économie en général après la dissolution de l'URSS ont entraîné des baisses brutales à la fois de la production d'acier (tableau OVERVIEW-3) et de la consommation d'acier (tableau OVERVIEW-4).

⁴⁹⁶² Views of Vice Chairman Deanna Tanner Okun on Remedy, rapport de l'USITC, page 437.

⁴⁹⁶³ Rapport de l'USITC, volume II, OVERVIEW-17; à la suite de cet extrait, se trouve la figure OVERVIEW-7, graphique intitulé "Finished steel consumption in selected Asian countries, 1991-99", montrant les tendances de la consommation en Corée, en Indonésie, en Malaisie, aux Philippines et en Thaïlande. Malheureusement, nous ne pouvons pas reproduire le graphique dans les présents rapports car nous n'avons pas les données sur la base desquelles le graphique a été établi, page OVERVIEW-18.

Tableau OVERVIEW-3
Production d'acier brut en Russie, en Ukraine et dans l'ex-URSS, 1991-2000

Pays	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Quantité (milliers de tonnes)										
Russie	¹	73 902	64 329	53 817	56 879	54 303	53 475	48 315	56 792	65 160
Ukraine	¹	46 041	35 953	26 550	24 596	24 622	28 257	26 951	30 268	34 620
Ex-URSS ²	146 460	130 077	108 171	86 281	87 194	85 088	89 334	82 051	94 975	¹
¹ Non connu. ² Comprend tous les États de l'ex-URSS. La quasi-totalité de l'acier est produit en Russie, en Ukraine et au Kazakhstan (classés en fonction du volume produit). Source: IISI.										

Tableau OVERVIEW-4
Consommation apparente de produits finis en acier en Russie, en Ukraine et dans l'ex-URSS, 1991-2000

Pays	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Quantité (milliers de tonnes)										
Russie	¹	50 539	34 026	21 904	20 728	18 082	17 200	16 979	18 633	25 358
Ukraine	¹	27 901	16 510	7 718	6 505	6 946	9 041	5 954	9 592	10 695
Ex-URSS ²	111 029	84 495	56 997	37 785	35 502	33 407	34 840	31 753	37 045	44 873
¹ Non connu. ² Comprend tous les États de l'ex-URSS. Source: IISI.										

L'évolution vers une économie de marché a aussi entraîné une désorganisation des courants commerciaux traditionnels de l'acier à l'intérieur de l'ancienne structure du COMECON. Le COMECON avait été créé en 1949 pour faciliter la coopération commerciale et économique entre l'URSS et certains pays communistes. L'Organisation visait à intégrer les économies de l'Europe orientale avec celle de l'URSS. De 1949 à 1991, les exportations d'acier de l'URSS allaient principalement aux membres du COMECON. Avec la disparition de l'URSS et l'évolution de l'ex-URSS vers une économie de marché, le COMECON est devenu anachronique. La fin du COMECON en 1991 a marqué, pour l'ex-URSS, la perte des anciens acheteurs étrangers de son acier. L'ex-URSS, acteur mineur sur le marché mondial de l'acier en 1991, était devenue en 1999 le plus gros exportateur mondial d'acier. Cette évolution des circonstances a entraîné des frictions commerciales sur de nombreux marchés. Les importations d'acier russe ont fait l'objet d'enquêtes ou d'ordonnances antidumping de la part de 21 de ses partenaires commerciaux, y compris l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Canada, le Chili, la Chine, la Colombie, la Corée, les États-Unis, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Mexique, le Pérou, les Philippines, Taiwan, la Thaïlande, la Turquie, l'UE, le Venezuela et le Viet Nam. En outre, l'UE comme les États-Unis ont négocié des accords instituant des contingents à l'importation de la plupart des produits russes en acier. Les États-Unis ont aussi mis

en place deux accords de suspension visant les importations de produits en acier laminés à chaud et de tôles en acier russes.

Avec la restructuration de l'économie intervenue après la dissolution de l'URSS, les coûts de l'énergie et du transport sont en augmentation, entraînant un accroissement notable des coûts de production. Une restructuration complète et l'évolution vers des relations fondées sur le marché sont contrecarrées en partie parce que ces usines continuent à verser la totalité de la masse salariale dans certains domaines. Plusieurs représentaient aussi une part importante de la production agricole régionale de l'URSS. Par conséquent, les producteurs d'acier doivent faire face à une baisse de la demande intérieure et à un accroissement des coûts de l'énergie, des transports et des intrants sans avoir la possibilité de faire baisser les coûts en réduisant sensiblement le nombre d'employés. L'une des façons par lesquelles les producteurs ont tenté de résoudre ces problèmes a été d'accroître fortement les exportations (tableau OVERVIEW-5).

Tableau OVERVIEW-5
Exportations d'acier en provenance de la Russie, de l'Ukraine et de l'ex-URSS, 1991-2000

Pays	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Quantité (milliers de tonnes)										
Russie	¹	7 912	18 388	28 275	30 178	29 762	28 798	27 377	30 313	¹
Ukraine	¹	8 580	12 083	12 831	12 848	13 387	17 803	17 583	20 896	¹
Ex-URSS ²	6 101	21 375	33 160	44 278	456 481	46 763	51 696	49 916	57 018	¹
¹ Non connu.										
² Comprend tous les États de l'ex-URSS.										
Source: ISI.										

[...]

TAUX DE CHANGE

Les fluctuations des taux de change entre le dollar EU et les devises étrangères peuvent avoir un effet notable sur la compétitivité relative des sidérurgistes du monde entier qui vendent leurs produits sur le marché des États-Unis. Comme le montre le tableau OVERVIEW-16, le dollar s'est considérablement affermi par rapport aux monnaies d'un grand nombre des principales sources d'importation des produits en acier visés pendant la période considérée. Quand la monnaie d'un pays se déprécie par rapport au dollar, le producteur étranger peut abaisser le prix du produit exprimé en dollars sur le marché des États-Unis tout en continuant à recevoir le même prix exprimé dans la monnaie de son pays. Ces variations sont quelque peu atténuées dans de nombreux pays étant donné que les principales matières premières utilisées pour produire de l'acier, par exemple le minerai de fer, la ferraille, le charbon à coke et le coke, sont vendus à des prix exprimés en dollars dans le monde entier. Toutefois, pour les pays qui achètent les matières premières sur le marché mondial, on estime

que les deux tiers des coûts de la production d'acier sont toujours exprimés dans les monnaies locales.⁴⁹⁶⁴

[...]

Tableau OVERVIEW-16
Appréciation et dépréciation globales des monnaies de certains pays par
rapport au dollar EU entre janvier-mars 1996
et janvier-mars 2001

Pays	Taux de change nominal		Taux de change réel	
	Appréciation	Dépréciation	Appréciation	Dépréciation
Afrique du Sud	–	51,9	–	37,1
Allemagne	–	30,4	–	36,0
Argentine	–	–	–	11,5
Australie	43,4	–	48,1	–
Brésil	–	52,0	–	24,9
Canada	–	10,5	–	9,1
Corée	–	38,4	–	31,7
Espagne	–	31,2	–	31,2
Inde	–	33,5	–	8,2
Indonésie	–	76,3	–	31,1
Italie	–	24,8	–	25,0
Japon	–	10,4	–	20,1
Lettonie	–	11,3	–	13,8
Mexique	–	22,4	36,7	–
Pays-Bas	–	31,1	–	33,6
Pologne	–	37,9	55,8	–
Roumanie	–	89,7	10,9	–
Royaume-Uni	4,8	–	2,2	–
Russie	–	83,3	–	45,6
Thaïlande	–	41,5	–	37,0
Turquie	–	91,9	–	19,2
Source: Fonds monétaire international, <i>Statistiques financières internationales</i> , décembre 1999 et juillet 2001.				

⁴⁹⁶⁴ (Note de bas de page de l'original) Peter Marcus et Karlis Kirsis, *Steel in 2001: Constraints Unparalleled, Opportunities Unmatched*, présenté à Steel Success Strategies XVI, World Steel Dynamics, 19 juin 2001.

10.109 Le 3 janvier 2002, l'USTR a demandé à l'USITC de fournir, entre autres choses, des renseignements complémentaires sur l'évolution imprévue des circonstances. Le 9 février 2002, l'USITC a répondu à cette demande en présentant son deuxième rapport complémentaire, où il est indiqué ce qui suit en guise d'introduction:

"Nous donnons la réponse suivante à l'USTR qui nous avait demandé d'identifier toute évolution imprévue des circonstances ayant fait que les produits en acier pertinents ont été importés aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'ils constituaient ou menaçaient de constituer une cause substantielle de dommage grave. (...)

Dans la mesure où les décisions des groupes spéciaux de l'OMC ont donné à entendre que la notion d'évolution "imprévue" des circonstances renvoyait aux attentes des négociateurs des concessions tarifaires pertinentes, nous relevons qu'une telle évaluation sort à bien des égards du domaine de compétence de la commission puisque les négociations commerciales multilatérales ne relèvent pas de son mandat mais de la compétence de l'USTR et des organismes pertinents de l'exécutif."⁴⁹⁶⁵

10.110 Le deuxième rapport complémentaire donne ensuite une explication de l'"évolution imprévue des circonstances". L'explication de l'USITC est assez brève:

"Au moment des négociations du Cycle d'Uruguay, et pendant un certain temps après leur conclusion, il y a eu une croissance économique globale substantielle dans un certain nombre de marchés émergents, surtout ceux de l'Asie du Sud-Est. Les taux de croissance dans ces pays ont dépassé 8 pour cent par an pendant la première moitié des années 90.⁴⁹⁶⁶ Ces taux de croissance élevés ont été soutenus par une croissance des exportations encore plus forte.⁴⁹⁶⁷ À l'automne 1997 encore, les économistes projetaient pour ces marchés émergents une poursuite de la croissance à des taux à peu près aussi impressionnants.⁴⁹⁶⁸ Malgré cette période de très forte croissance et les prévisions généralement optimistes, la "crise financière asiatique" a commencé avec la dépréciation du baht thaïlandais mi-1997.⁴⁹⁶⁹ La dépréciation du baht et la perte de confiance des investisseurs ont déclenché une crise plus large qui a touché de nombreux marchés en développement. La crise a freiné la croissance économique et a réduit la demande d'acier sur le marché de nombreux pays émergents. Entre 1997 et 1998, la consommation d'acier en Corée, en Indonésie, en Malaisie, aux Philippines et en Thaïlande a diminué de 29,6 millions de tonnes, soit une chute de 41,4 pour cent.⁴⁹⁷⁰ En Corée seulement, la consommation de produits finis en acier a baissé de 14,5 millions de tonnes, soit de 34,4 pour cent.⁴⁹⁷¹ La crise a aussi entraîné une

⁴⁹⁶⁵ (Note de bas de page de l'original) Deuxième rapport complémentaire de l'USITC, Appendice I, pages 1 à 4 (pièce n° 11 des coplaignants).

⁴⁹⁶⁶ (Note de bas de page de l'original) World Economic Outlooks, octobre 1995-octobre 1997, Surveys by the Staff of the International Monetary Fund, pièce n° 19 de Minimill 201 Coalition (Long Products) Prehearing Injury Brief.

⁴⁹⁶⁷ (Note de bas de page de l'original) World Economic Outlooks et APEC Economic Forecasts, pièces n° 19 et 20 de Minimill 201 Coalition (Long Products) Prehearing Injury Brief.

⁴⁹⁶⁸ (Note de bas de page de l'original) World Economic Outlooks, pièce n° 19 de Minimill 201 Coalition (Long Products) Prehearing Injury Brief et pages 20 et 21.

⁴⁹⁶⁹ (Note de bas de page de l'original) *Steel*, Inv. No. TA-201-73, Publication n° 3479 de l'USITC (décembre 2001), volume II, OVERVIEW-17.

⁴⁹⁷⁰ (Note de bas de page de l'original) Publication n° 3479 de l'USITC, volume II, OVERVIEW-17.

⁴⁹⁷¹ (Note de bas de page de l'original) Publication n° 3479 de l'USITC, volume II, OVERVIEW-17.

dépréciation des monnaies philippine, indonésienne, malaisienne et coréenne par rapport au dollar EU.⁴⁹⁷² En janvier 1998, ces monnaies avaient enregistré une baisse comprise entre 38 et 76 pour cent en valeur nominale.⁴⁹⁷³

Bien que la dissolution de l'ex-Union soviétique et les bouleversements économiques qui en ont résulté dans les anciennes républiques soviétiques datent d'avant la conclusion du Cycle d'Uruguay, des difficultés financières non prévues ont conduit à un accroissement brutal des exportations d'acier de l'ex-Union soviétique entre 1996 et 1999.⁴⁹⁷⁴ En particulier, étant donné que la Russie et les autres anciennes républiques ont connu une désorganisation financière et des fluctuations monétaires extrêmes pendant cette période, les exportations d'acier ont augmenté de près de 22 pour cent.⁴⁹⁷⁵ D'autres pays d'Europe orientale sont aussi devenus des exportateurs nets d'acier.⁴⁹⁷⁶

Alors que d'autres marchés ont connu des turbulences et une contraction importantes après 1997, la demande aux États-Unis est restée robuste. En fait, l'économie des États-Unis a enregistré dans les années 90 une expansion globale d'une durée sans précédent. Par conséquent, la demande d'acier aux États-Unis est restée forte. La consommation apparente de certains produits laminés plats en acier au carbone aux États-Unis a augmenté de 7,8 pour cent entre 1996 et 2000 et la consommation apparente aux États-Unis a atteint un niveau maximal en 2000.⁴⁹⁷⁷ La consommation apparente aux États-Unis de produits longs a augmenté de 20,5 pour cent entre 1996 et 2000 et la consommation apparente aux États-Unis pour la période a atteint un niveau maximal en 2000.⁴⁹⁷⁸ La consommation apparente aux États-Unis de produits tubulaires a augmenté de 18,2 pour cent entre 1996 et 2000 et la consommation apparente aux États-Unis a atteint un niveau maximal en 2000.⁴⁹⁷⁹ La consommation apparente aux États-Unis de produits en aciers inoxydables a augmenté de 29,5 pour cent entre 1996 et 2000 et la consommation apparente aux États-Unis a atteint un niveau maximal en 2000.⁴⁹⁸⁰

La poursuite de la croissance sur le marché des États-Unis, associée à l'incertitude et à la contraction observées sur d'autres marchés, a entraîné une importante pression à la hausse sur le dollar EU. Le dollar s'est fortement apprécié par rapport à beaucoup de monnaies pendant la période visée par l'enquête et cette appréciation est devenue plus sensible après les bouleversements des parités de 1997 et 1998. Entre 1996 et le

⁴⁹⁷² (Note de bas de page de l'original) Publication n° 3479 de l'USITC, volume II, OVERVIEW-17.

⁴⁹⁷³ (Note de bas de page de l'original) Publication n° 3479 de l'USITC, volume II, OVERVIEW-17.

⁴⁹⁷⁴ (Note de bas de page de l'original) Les exportations se sont accrues parce que la réduction de la production d'acier dans l'ex-Union soviétique n'a pas été aussi rapide que la baisse de la consommation. La consommation d'acier a diminué de plus de 70 pour cent entre 1991 et 1998. Publication n° 3479 de l'USITC, volume II, tableau OVERVIEW-4.

⁴⁹⁷⁵ (Note de bas de page de l'original) Publication n° 3479 de l'USITC, volume II, OVERVIEW-19 et tableau OVERVIEW-5.

⁴⁹⁷⁶ (Note de bas de page de l'original) Réponse aux questionnaires des producteurs, importateurs et acheteurs des États-Unis et des producteurs étrangers.

⁴⁹⁷⁷ (Note de bas de page de l'original) INV-Y-209, tableau FLAT-ALT7.

⁴⁹⁷⁸ (Note de bas de page de l'original) Publication n° 3479 de l'USITC, volume III, tableau LONG-C-1.

⁴⁹⁷⁹ (Note de bas de page de l'original) Publication n° 3479 de l'USITC, volume III, tableau TUBULAR-C-1.

⁴⁹⁸⁰ (Note de bas de page de l'original) Publication n° 3479 de l'USITC, volume III, tableau STAINLESS-C-1.

premier trimestre de 2001, de nombreuses monnaies ont enregistré des baisses à deux chiffres, en valeur réelle, par rapport au dollar.⁴⁹⁸¹ La valeur élevée du dollar EU a rendu le marché de ce pays particulièrement attirant pour les produits en acier détournés d'autres marchés.

Les importations d'acier ont toujours joué un rôle sur le marché des États-Unis.⁴⁹⁸² Toutefois, après le début des crises économiques asiatique et russe, un volume inhabituellement important de la production étrangère d'acier a été détourné de la consommation étrangère. Le marché des États-Unis, où la demande restait forte, a absorbé une partie importante de cette production étrangère détournée. De nombreuses dévaluations monétaires ont rendu les exportations détournées particulièrement intéressantes pour les acheteurs américains sur le plan des prix. Alors que les dépréciations monétaires et les contractions de l'économie désorganisaient d'autres marchés, la part des importations d'acier sur le marché des États-Unis a augmenté brutalement et les prix aux États-Unis ont baissé".^{4983 4984 4985}

10.111 Nous avons aussi examiné l'opinion séparée de la commissaire Bragg, figurant dans le deuxième rapport complémentaire, au sujet de l'"évolution imprévue des circonstances". Sa déclaration, dans sa totalité, est la suivante:

"Pour chaque détermination positive que j'ai formulée au titre de l'article 202 b) 1) de la Loi sur le commerce extérieur, comme je l'ai indiqué dans mon opinion séparée sur le dommage, j'ai pris en considération la situation de la branche de production nationale pendant toute la durée du cycle économique pertinent afin de bien comprendre le rôle des importations sur le marché des États-Unis pendant la période visée par l'enquête. J'ai aussi examiné des facteurs autres que les importations qui ont pu constituer ou menacer de constituer une cause de dommage grave pour la branche de production nationale.⁴⁹⁸⁶ Il importe de noter que ces autres facteurs ont aussi été considérés dans le contexte du cycle économique pertinent.

⁴⁹⁸¹ (Note de bas de page de l'original) Publication n° 3479 de l'USITC, volume II, tableau OVERVIEW-16.

⁴⁹⁸² (Note de bas de page de l'original) Publication n° 3479 de l'USITC, volume II, figure OVERVIEW-10.

⁴⁹⁸³ (Note de bas de page de l'original) Publication n° 3479 de l'USITC, volume II, figures OVERVIEW-10 et OVERVIEW-16.

⁴⁹⁸⁴ (Note de bas de page de l'original) La plus grande partie de l'accroissement des importations de produits en aciers inoxydables ou en aciers à outils a eu lieu vers la fin de la période visée par l'enquête. Il ressort du dossier que les fluctuations considérables des taux de change du dollar EU pendant la période visée par l'enquête ont conduit à un accroissement des importations de produits en aciers inoxydables ou en aciers à outils pendant la deuxième moitié de la période. En outre, si la crise financière asiatique et la dissolution de l'Union soviétique (et les modifications qui en ont résulté sur les marchés de l'acier en Russie et en Europe orientale) ont pu jouer un rôle plus faible qu'elles ne l'ont fait sur les importations d'autres produits en acier visés par la présente enquête, leur effet persistant a rendu le marché des États-Unis plus intéressant pour les importations de produits en aciers inoxydables ou en aciers à outils. Cette évolution imprévue des circonstances a eu une incidence sur les conditions de concurrence dans lesquelles les importations de produits en aciers inoxydables ou en aciers à outils ont causé ou menacé de causer un dommage grave aux branches de production nationales de barres en aciers inoxydables, de fil machine en aciers inoxydables, de fils en aciers inoxydables, d'accessoires en aciers inoxydables et de produits en aciers à outils. Voir INV-Z-013.

⁴⁹⁸⁵ Deuxième rapport complémentaire de l'USITC.

⁴⁹⁸⁶ (Note de bas de page de l'original) Dans les questionnaires établis pour l'enquête, les producteurs et les importateurs des États-Unis, les producteurs étrangers et les acheteurs des États-Unis ont cité certains cas

Mes analyses relatives au dommage se sont inscrites dans le cadre de la directive légale selon laquelle la Commission doit examiner la situation de chaque branche de production nationale au cours du cycle économique pertinent⁴⁹⁸⁷ ainsi que les facteurs autres que les importations qui peuvent constituer ou menacer de constituer une cause de dommage grave pour la branche de production nationale.⁴⁹⁸⁸ Il importe de noter que les dates comme la tendance du cycle économique de chaque branche de production nationale sont difficiles, voire impossibles, à prévoir, de même que les conditions de concurrence pouvant accroître ou réduire l'ampleur de ce cycle. Bien que la nature et l'importance du cycle économique de chaque branche de production nationale soient reconnues empiriquement à des degrés divers, ce n'est que dans le contexte du déroulement du cycle économique pertinent, y compris ses phases ascendantes et descendantes inattendues et impossibles à maîtriser, ainsi que du niveau sans précédent de dommage démontré par les branches de production nationales et du volume et du moment imprévus de l'accroissement des importations, que l'on peut déterminer de façon adéquate l'incidence totale à prendre en considération de l'accroissement des importations sur les branches de production nationales pendant l'ensemble de la période visée par l'enquête.

En particulier, comme l'indiquent les données figurant dans le dossier, les importations se sont accrues pendant la période visée par l'enquête, le volume des importations ayant atteint son niveau maximal en 1998 pour beaucoup de catégories de produits en cause. Il est manifeste que cet accroissement des importations résultait des crises financières globales et imprévues survenues en Asie et en Russie, ainsi que des niveaux inattendus de surcapacité de production d'acier au niveau mondial, de l'effondrement de marchés étrangers de l'acier, de la production d'acier massive qui avait commencé dans les pays émergents et du fait que les producteurs étrangers concentraient leurs ventes sur le marché lucratif des États-Unis, comme cela a été indiqué dans la réponse de mes collègues.⁴⁹⁸⁹ Chacun de ces facteurs a été cité dans plusieurs réponses au questionnaire. Ces importations ont eu lieu à un moment tel que le volume des importations s'est accru à l'instant même où les producteurs nationaux s'attendaient à profiter de gains de rentabilité, étant donné que le cycle pertinent passait simultanément en phase ascendante. Comme je l'ai indiqué dans mon opinion, les gains en période de phase ascendante ont toujours joué un rôle

d'évolution des circonstances observés au cours des dix dernières années (et indiqué s'ils étaient imprévus) qui avaient fait que certains produits en acier visés par l'enquête avaient été importés aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'ils avaient eu une incidence négative sur les branches de production nationales pendant la période allant de janvier 1996 à juin 2001. En général, pour chaque catégorie de produits similaires dont j'ai constaté l'existence dans mes déterminations, les réponses citaient plusieurs cas communs d'évolution imprévue des circonstances, y compris la crise économique asiatique, la crise économique russe, l'effondrement de l'URSS, l'apparition de l'Europe orientale et de la Chine en tant que producteurs d'acier au niveau mondial, l'accroissement de la demande aux États-Unis, la force du dollar EU par rapport aux devises étrangères et la baisse des prix des importations. Voir les réponses aux questionnaires de la Commission données par les producteurs et les importateurs des États-Unis, les producteurs étrangers et les acheteurs des États-Unis indiquant toute évolution des circonstances et précisant si cette évolution était inattendue.

⁴⁹⁸⁷ (Note de bas de page de l'original) 19 U.S.C. § 2252 c) 2) A).

⁴⁹⁸⁸ (Note de bas de page de l'original) 19 U.S.C. § 2252 c) 2) B).

⁴⁹⁸⁹ (Note de bas de page de l'original) J'approuve l'exposé de mes collègues au sujet de la réponse à la question n° 1 – Évolution imprévue des circonstances, à l'exception des trois premiers paragraphes. Bien que je ne conteste pas nécessairement la perspective donnée dans les trois premiers paragraphes, je relève que les parties et les autres n'ont pas eu la possibilité de présenter des observations sur cette interprétation de l'"évolution imprévue des circonstances".

essentiel pour les producteurs nationaux, leur permettant de constituer des ressources financières pour faire face à la phase descendante inévitable du cycle. Ici, par conséquent, les possibilités perdues pendant une phase ascendante du cycle n'ont pas seulement eu une incidence immédiate sur la branche de production nationale du fait que les prix ne pouvaient pas augmenter et restaient déprimés et que des ventes, et donc des recettes, ont été perdues, mais ont aussi eu des effets différés sur la branche de production nationale, qui ont perduré alors que la baisse conjoncturelle continuait à s'accroître.

Du fait des possibilités perdues en raison du caractère imprévu de l'accroissement des importations et du moment où il s'est produit au cours de la phase ascendante du cycle économique pertinent de chaque branche de production nationale, beaucoup de ces branches ont eu des difficultés à faire face à une phase descendante et n'étaient pas préparées à lutter contre l'incidence persistante des importations à plus bas prix qui se poursuivaient. Alors que les baisses conjoncturelles s'accroissaient vers la fin de la période visée par l'enquête, les importations ont continué d'entrer aux États-Unis en quantités relativement élevées, aggravant ainsi la pression sur le marché intérieur. Les séquelles du dommage résultant de la poussée inattendue des importations de 1998, ainsi que le dommage plus récent résultant des importations qui continuaient d'entrer aux États-Unis en quantités importantes, ont eu un effet de martèlement combiné sur les différentes branches de production nationales et ont porté atteinte à la capacité de chacune d'entre elles de s'adapter au cycle économique. En conséquence, les bénéfices de la plupart des branches de production nationales ont brutalement diminué et plusieurs producteurs nationaux ont dû déposer leur bilan.

En conséquence, les cas d'évolution imprévue des circonstances définis dans l'enquête comprennent la crise économique asiatique, la crise économique russe, l'effondrement de l'URSS, l'apparition de l'Europe orientale et de la Chine en tant que producteurs d'acier au niveau mondial, l'accroissement de la demande aux États-Unis, la force du dollar EU par rapport aux devises étrangères et la baisse des prix des importations. Dans le contexte du cycle économique pertinent de chaque branche de production nationale, ces cas d'évolution imprévue des circonstances, cités dans plusieurs réponses au questionnaire, ont fait que les produits en acier pertinents ont été importés aux États-Unis à un moment et en quantités accrues tellement imprévues qu'ils ont constitué une cause substantielle du niveau sans précédent de dommage grave démontré par la branche de production nationale."

Allégations et arguments des parties

10.112 Les arguments des parties sont exposés dans la section VII.C.2 d) i) *supra*.

Analyse par le Groupe spécial

10.113 Bien que toutes les parties au présent différend reconnaissent la nécessité de montrer qu'il existe un lien logique entre l'"évolution imprévue des circonstances" et l'accroissement des importations auquel un Membre cherche à remédier en recourant à une mesure de sauvegarde⁴⁹⁹⁰, leurs opinions diffèrent quant à la façon d'y parvenir.

⁴⁹⁹⁰ Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 92; *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 85.

10.114 Pour les plaignants, il doit y avoir un "lien de causalité" entre l'"évolution imprévue des circonstances" et l'accroissement des importations qui cause ou menace de causer un dommage grave.⁴⁹⁹¹ L'autorité chargée de l'enquête doit expliquer comment cette évolution des circonstances est liée à l'accroissement des importations qui sert de base à l'imposition d'une mesure de sauvegarde.⁴⁹⁹² Pour les plaignants, l'analyse de l'USITC reposait sur des faits isolés et incomplets et a débouché sur de vagues suggestions et spéculations selon lesquelles de graves bouleversements des parités dans l'ex-URSS et en Asie ont conduit à des accroissements massifs des exportations ou à des réductions des importations d'acier dans ces pays, qui ont entraîné une augmentation des quantités d'acier sur le marché mondial et prétendument causé un accroissement des importations aux États-Unis. Les suppositions de l'USITC se fondent sur des données montrant une baisse de la consommation d'acier sur les marchés touchés. L'USITC n'a cependant pas examiné si la production avait aussi baissé sur ces marchés. Selon les États-Unis, l'expression "par suite de" indique qu'une chose est "l'effet, la conséquence, l'issue ou l'aboutissement" d'une autre. Par conséquent, le fait de montrer qu'un produit est importé en quantités et à des conditions telles qu'il cause un dommage grave par suite de l'évolution imprévue des circonstances établit en lui-même un lien logique entre la première et la deuxième clauses de l'article XIX:1 a). Aucune démonstration ou explication supplémentaire n'est nécessaire.⁴⁹⁹³

10.115 Le Groupe spécial reconnaît avec la Nouvelle-Zélande qu'il serait inacceptable de rendre nulle l'obligation d'expliquer comment l'"évolution imprévue des circonstances" a entraîné un accroissement des importations causant ou menaçant de causer un dommage grave. Dans certains cas, l'explication peut consister tout simplement à rapprocher deux ensembles de faits. Toutefois, dans d'autres situations, une analyse beaucoup plus détaillée peut être nécessaire pour faire apparaître clairement le rapport qui existe entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations qui cause ou menace de causer un dommage grave. La nature des faits, y compris leur complexité, déterminera la mesure dans laquelle le rapport entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des exportations causant un dommage doit être expliqué. Le moment où cette explication est faite, son ampleur et sa qualité sont autant de facteurs pouvant avoir une incidence sur le point de savoir si une explication est motivée et adéquate.

10.116 Premièrement, le Groupe spécial relève que nulle part dans le rapport initial de l'USITC, la question de l'"évolution imprévue des circonstances" n'est mentionnée en soi, sauf, comme les plaignants l'ont souligné, dans une note de bas de page de l'opinion séparée d'un commissaire expliquant que, bien qu'une telle démonstration soit exigée dans le droit de l'OMC, elle ne l'est pas dans le droit des États-Unis.⁴⁹⁹⁴ Il n'y a à part cela aucun examen des effets de l'évolution imprévue des circonstances concernant les mesures de sauvegarde spécifiques en cause. Il est vrai que la dissolution de l'URSS et la dépréciation des monnaies asiatiques sont mentionnées à propos des CPLPAC.⁴⁹⁹⁵ Le paragraphe pertinent, qui a trait à un examen du lien de causalité, renvoie, dans la section OVERVIEW de l'appendice du rapport, à un examen de deux ou trois pages portant sur la crise russe, la crise asiatique et les taux de change. Il y a aussi des références supplémentaires dans les déterminations concernant les barres laminées à chaud, les barres parachevées à froid, les barres

⁴⁹⁹¹ 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.

⁴⁹⁹² Réponse écrite de la Nouvelle-Zélande à la question n° 2 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁹⁹³ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 2 posée par le Groupe spécial à la première réunion de fond.

⁴⁹⁹⁴ Première déclaration orale de la Suisse, paragraphes 8 à 10, citant le rapport de l'USITC, volume I, opinion séparée de la commissaire Bragg, page 270, note de bas de page 4. (pièce n° 6 des coplaignants).

⁴⁹⁹⁵ Voir le paragraphe 10.106.

d'armatures et le fil machine en aciers inoxydables, figurant aux paragraphes 10.106 à 10.108 ci-dessus. Dans la section OVERVIEW, les crises russe et asiatique ainsi que les fluctuations des taux de change sont citées, et les changements intervenus après la dissolution de l'URSS sont même mentionnés comme étant une "évolution des circonstances"⁴⁹⁹⁶, mais ces crises et ces fluctuations ne sont pas citées dans le contexte d'une explication du point de savoir si elles ont constitué une évolution imprévue des circonstances et si elles ont entraîné un accroissement des importations causant un dommage.

10.117 En outre, dans son rapport initial, l'USITC a indiqué que "[l]a dissolution de l'URSS [avait] entraîné un accroissement important des exportations d'acier des pays de l'ex-URSS vers les États-Unis", là encore sans aucune donnée à l'appui.⁴⁹⁹⁷ En outre, les États-Unis mentionnent dans leurs communications l'accroissement des importations en provenance de Russie, du Kazakhstan et de Lituanie.⁴⁹⁹⁸ Ces chiffres étaient tirés d'un graphique concernant les importations en provenance de nombreux pays (INV-Y-180) mais ce graphique n'était mentionné dans le rapport de l'USITC que pour appuyer des déclarations relatives aux importations en provenance de l'ALENA⁴⁹⁹⁹ ou aux importations en général, sans aucun examen du point de savoir si ces importations résultaient d'une évolution imprévue des circonstances.⁵⁰⁰⁰ Fait encore plus important, ils n'étaient pas cités à l'appui ou dans le cadre d'un quelconque examen relatif à l'évolution imprévue des circonstances. Donc, de la même façon, ils ne peuvent être utilisés devant le Groupe spécial pour combler des lacunes du raisonnement de l'USITC.

10.118 En résumé, il n'y a que des références ponctuelles aux crises asiatique et russe dans le rapport initial de l'USITC, qui n'abordait pas la question de l'"évolution imprévue des circonstances" en soi. En outre, il n'y a aucun examen adéquat du lien entre l'évolution imprévue des circonstances et l'accroissement des importations causant un dommage grave à propos de chacune des mesures de sauvegarde spécifiques en cause dans le présent différend.

10.119 Nous examinons maintenant le deuxième rapport complémentaire de février, qui commence par la déclaration suivante:

"Nous donnons la réponse suivante à l'USTR qui nous avait demandé d'identifier toute évolution imprévue des circonstances ayant fait que les produits en acier pertinents ont été importés aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'ils constituaient ou menaçaient de constituer une cause substantielle de dommage grave. (...) "

⁴⁹⁹⁶ Voir le paragraphe 10.108.

⁴⁹⁹⁷ Rapport de l'USITC, page 58.

⁴⁹⁹⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 970 et 971, citant les tableaux de l'USITC Dataweb (pièce n° 49 des États-Unis), non inclus dans le rapport de l'autorité compétente, et INV-Y-180 (pièce n° 40 des États-Unis), cité dans le rapport de l'autorité compétente mais pour des raisons n'ayant rien à voir avec une explication de l'évolution imprévue des circonstances.

⁴⁹⁹⁹ Rapport de l'USITC, pages 167 à 169, notes de bas de page 1026, 1032, 1044; page 179, note de bas de page 1109; pages 213 et 214, notes de bas de page 1354, 1355 et 1357 à 1361; pages 222 et 223, notes de bas de page 1433 à 1437; on trouve des références semblables dans les opinions séparées des commissaires.

⁵⁰⁰⁰ Rapport de l'USITC, page 210, note de bas de page 1328; page 218, note de bas de page 1402; page 222, note de bas de page 1432; page 371, note de bas de page 88; pages 372 et 373, note de bas de page 98; page 374, note de bas de page 108; pages 387 et 388, note de bas de page 165; page 396, note de bas de page 203; page 402, note de bas de page 245; on trouve des références semblables dans les opinions séparées des commissaires.

10.120 L'USITC reconnaissait peut-être ainsi qu'elle identifiait formellement pour la première fois l'"évolution imprévue des circonstances" qui avait fait que les produits en acier pertinents avaient été importés aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'ils avaient causé ou menacé de causer un dommage grave au sens de l'article XIX du GATT de 1994. Nous relevons à cet égard la déclaration de l'USITC selon laquelle "[d]ans la mesure où les décisions des groupes spéciaux de l'OMC ont donné à entendre que la notion d'évolution "imprévue" des circonstances renvoyait aux attentes des négociateurs des concessions tarifaires pertinentes, nous relevons qu'une telle évaluation sort à bien des égards du domaine de compétences de la Commission, puisque les négociations commerciales multilatérales ne relèvent pas de son mandat mais de la compétence de l'USTR et des organismes pertinents de l'exécutif".⁵⁰⁰¹

10.121 Dans le deuxième rapport complémentaire, l'USITC insiste sur les *effets globaux* de la crise financière asiatique et russe ainsi que de la vigueur du dollar et de l'économie des États-Unis, qui ont été de détourner l'acier vers d'autres marchés (et dont témoigne ce qu'elle appelle les "frictions commerciales sur de nombreux marchés"). Après la crise russe, par exemple, les importations d'acier russe ont fait l'objet d'enquêtes ou d'ordonnances antidumping de la part de 21 de ses partenaires commerciaux, y compris l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Canada, le Chili, la Chine, la Colombie, la Corée, les États-Unis, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Mexique, le Pérou, les Philippines, Taïwan, la Thaïlande, la Turquie, l'UE, le Venezuela et le Vietnam.

10.122 Selon nous, la faiblesse du rapport de l'USITC tient à ce que, bien qu'il décrive un ensemble plausible de cas d'évolution imprévue des circonstances qui peuvent avoir entraîné un accroissement des importations de diverses provenances aux États-Unis, il ne parvient pas à démontrer que ces cas ont effectivement entraîné un accroissement des importations aux États-Unis causant un dommage grave aux producteurs nationaux pertinents.

10.123 Le Groupe spécial estime que même si "un volume ... important de la production étrangère d'acier a été détourné de la consommation étrangère"⁵⁰⁰², cela ne signifie pas en soi que les importations aux États-Unis se sont accrues à la suite de l'évolution imprévue des circonstances. Or l'article XIX du GATT exige qu'il soit démontré que l'évolution imprévue des circonstances a entraîné *un accroissement des importations aux États-Unis*. Selon nous, l'explication de l'USITC n'a pas établi de lien entre ces déplacements de marchés de l'acier et l'accroissement spécifique des importations *aux États-Unis* en cause.

10.124 L'USITC se réfère bien à l'accroissement des importations: "en particulier, comme l'indiquent les données figurant dans le dossier, les importations se sont accrues pendant la période visée par l'enquête, le volume des importations ayant atteint son niveau maximal en 1998 pour beaucoup de catégories de produits en cause". Toutefois, là encore, cette référence est faite sans aucune donnée à l'appui. L'USITC ajoute: "[a]lors que les dépréciations monétaires et les contractions de l'économie désorganisaient d'autres marchés, la part des importations d'acier sur le marché des États-Unis a augmenté brutalement et les prix aux États-Unis ont baissé" et "[d]e nombreuses dévaluations monétaires ont rendu les exportations détournées particulièrement intéressantes pour les acheteurs américains sur le plan des prix". Cela était peut-être vrai, et nous relevons à cet égard les données relatives à l'accroissement des importations figurant dans les constatations de l'USITC concernant l'accroissement des importations, mais il n'est fait aucune référence à une quelconque analyse ou pièce justificative spécifique.

⁵⁰⁰¹ Deuxième rapport complémentaire de l'USITC, Appendice I, pages 1 à 4 (pièce n° 11 des coplaignants).

⁵⁰⁰² Voir le paragraphe 10.110.

10.125 Il se peut très bien que les contractions de la consommation mentionnées par l'USITC qui ont eu lieu dans certaines parties du monde aient entraîné un accroissement des importations aux États-Unis, en particulier si une surproduction de produits en acier en général sur le marché mondial de l'acier a eu pour effet d'empêcher des hausses des prix. Bien que cela puisse être une explication plausible, l'USITC n'a fourni aucune donnée à l'appui de son affirmation générale selon laquelle la confluence de cas d'évolution imprévue des circonstances a entraîné l'accroissement *spécifique* des importations en cause dans le présent différend. Le Groupe spécial estime que, vu la complexité de la question, une analyse économique plus élaborée et plus détaillée était nécessaire.

10.126 Comme les plaignants l'ont signalé à juste titre, l'explication de l'USITC concerne la production d'acier en général et ne décrit pas la façon dont l'évolution imprévue des circonstances a entraîné un accroissement des importations pour ce qui est des produits en acier *spécifiques* en cause.⁵⁰⁰³

10.127 Le Groupe spécial constate que s'il n'est pas nécessaire qu'une évolution imprévue des circonstances ne touche qu'un seul secteur économique, ou touche différemment divers segments d'un secteur économique ou d'une branche de production, il était nécessaire que l'USITC explique la façon dont l'accroissement des importations des produits en acier spécifiques visés par l'enquête était lié à la confluence de cas d'évolution imprévue des circonstances et en résultait. On peut présumer que les crises asiatique et russe ont touché plus gravement certains pays que d'autres et certains produits en acier que d'autres, selon la production nationale respective de ces produits. C'était certainement l'avis des producteurs qui ont déclaré par exemple dans les questionnaires de l'USITC que la crise financière asiatique avait une incidence défavorable sur le fonctionnement de la branche de production nationale en ce qui concerne les fils en aciers inoxydables, mais non en ce qui concerne le fil machine en aciers inoxydables et les barres ou barres d'armature en aciers inoxydables.⁵⁰⁰⁴

10.128 Malgré ce qu'elle a demandé aux producteurs de faire dans les questionnaires, l'USITC n'a pas tenté de distinguer l'incidence de l'évolution imprévue alléguée des circonstances sur les différents secteurs de production auxquels se rapportaient les diverses mesures de sauvegarde.

10.129 Dans une note de bas de page, l'USITC a déclaré ce qui suit:

"La plus grande partie de l'accroissement des *importations de produits en aciers inoxydables ou en aciers à outils* a eu lieu vers la fin de la période visée par l'enquête. Il ressort du dossier que les fluctuations considérables des taux de change du dollar EU pendant la période visée par l'enquête ont conduit à un accroissement des importations de produits en aciers inoxydables ou en aciers à outils pendant la deuxième moitié de la période. En outre, si la crise financière asiatique et la dissolution de l'Union soviétique (et les modifications qui en ont résulté sur les marchés de l'acier en Russie et en Europe orientale) *ont pu jouer un rôle plus faible qu'elles ne l'ont fait sur les importations d'autres produits en acier visés par la présente enquête*, leur effet persistant a rendu le marché des États-Unis plus intéressant pour les importations de produits en aciers inoxydables ou en aciers à outils. Cette évolution imprévue des circonstances a eu une incidence sur les

⁵⁰⁰³ 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.

⁵⁰⁰⁴ Tableau STAINLESS-108, rapport de l'USITC, volume III, STAINLESS-89, et tableau LONG-102, rapport de l'USITC, volume II, LONG-100.

conditions de concurrence dans lesquelles les importations de produits en aciers inoxydables ou en aciers à outils ont causé ou menacé de causer un dommage grave aux branches de production nationales de barres en aciers inoxydables, de fil machine en aciers inoxydables, de fils en aciers inoxydables, d'accessoires en aciers inoxydables et de produits en aciers à outils. Voir INV-Z-013."⁵⁰⁰⁵

10.130 L'USITC n'a pas développé ce point davantage mais a simplement affirmé que, par suite de "l'évolution imprévue des circonstances", "comme l'indiqu[ai]ent les données figurant dans le dossier, les importations [s'étaient] accrues pendant la période visée par l'enquête, le volume des importations ayant atteint son niveau maximal en 1998 pour beaucoup de catégories de produits en cause".⁵⁰⁰⁶ L'USITC n'a pas étayé cette allégation en indiquant les données pertinentes pour chaque mesure de sauvegarde spécifique en cause concernant l'acier.

10.131 Il en va de même pour la commissaire Bragg, qui a formulé une opinion séparée additionnelle sur l'évolution imprévue des circonstances dans le deuxième rapport complémentaire de février. Abstraction faite de la question de la valeur de l'opinion d'un commissaire par rapport à celle de la majorité, la commissaire Bragg affirme clairement "que cet accroissement des importations résultait des crises financières globales et imprévues survenues en Asie et en Russie ...". Toutefois, la commissaire n'étaye pas sa conclusion, déclarant simplement que la conclusion figurant dans la phrase citée était "manifeste". Dans une note de bas de page, elle ajoute ce qui suit: "(...) *avaient fait que certains produits en acier visés par l'enquête avaient été importés aux États-Unis en quantités tellement accrues* qu'ils avaient eu une incidence négative sur les branches de production nationales pendant la période allant de janvier 1996 à juin 2001". (pas d'italique dans l'original) Là encore, la commissaire Bragg semble être en mesure de conclure à un accroissement pour "certains" produits en acier. Toutefois, elle n'a pas spécifié lesquels, ni la façon dont, en ce qui concerne chaque mesure de sauvegarde, l'accroissement des importations était lié à la confluence identifiée de cas d'évolution imprévue des circonstances.

10.132 Bien que les États-Unis fassent valoir qu'il y avait des données appuyant l'analyse de l'USITC, qui allaient au-delà des données sur la consommation pour les pays les plus gravement touchés de l'Asie du Sud-Est et des données sur la production et la consommation pour les républiques de l'ex-URSS⁵⁰⁰⁷, le Groupe spécial est préoccupé ces éléments de preuve, qui ont été présentés en tant qu'éléments de preuve pertinents pour la première fois devant lui et n'ont pas été cités dans le rapport de l'USITC dans le cadre d'une explication motivée et adéquate de l'évolution imprévue des circonstances.

10.133 Par exemple, les États-Unis signalent dans leur communication⁵⁰⁰⁸ des parties du rapport de l'USITC qui contiennent des références, dans des notes de bas de page, à des tableaux indiquant les importations par pays et par produit pour l'ensemble de la période visée par l'enquête.⁵⁰⁰⁹ Il est sans

⁵⁰⁰⁵ Deuxième rapport complémentaire de l'USITC, note de bas de page 24, page 4.

⁵⁰⁰⁶ Voir le paragraphe 10.111.

⁵⁰⁰⁷ Réponse écrite des États-Unis à la question n° 7 posée par le Groupe spécial à la deuxième réunion de fond.

⁵⁰⁰⁸ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 966 à 970.

⁵⁰⁰⁹ Les sections du rapport de l'USITC sur lesquelles les États-Unis ont appelé notre attention sont les suivantes: 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 et tuyaux 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 en aciers inoxydables, commissaire Bragg), 309 et 310 (produits étamés ou chromés, commissaire Miller), 347 (fils et câbles en aciers inoxydables, commissaire Delaney).

aucun doute vrai que ces tableaux contenaient des données que l'on aurait pu utiliser pour expliquer la façon dont l'évolution imprévue des circonstances avait entraîné un accroissement des importations causant un dommage. Toutefois, l'autorité compétente ne l'a pas fait. En fait, le texte auquel les notes de bas de page correspondent soit n'a aucun rapport avec une explication de l'évolution imprévue des circonstances, soit porte d'une façon générale sur les importations sans spécifier d'où venaient ces importations.

10.134 Dans leurs communications, les États-Unis signalent aussi l'accroissement des importations en provenance de Corée, d'Indonésie, de Malaisie, des Philippines et de Thaïlande.⁵⁰¹⁰ Nous constatons que ces éléments de preuve à l'appui *ex post*, fondés sur des renseignements qui ne se trouvaient pas ou n'avaient pas été mentionnés dans le rapport de l'autorité compétente (mais pouvaient être consultés sur le site Web de l'USITC) peuvent être utiles pour rejeter des arguments subsidiaires avancés par les plaignants et peuvent même constituer l'explication correcte de la façon dont l'évolution imprévue des circonstances a entraîné un accroissement des importations. Toutefois, elle soulève la question de savoir si les États-Unis tentent, à ce stade ultérieur du processus de règlement des différends de l'OMC, de combler les lacunes laissées par l'USITC dans l'explication figurant dans le rapport qu'elle a publié.

10.135 Le Groupe spécial estime que, compte tenu de la complexité résultant de la confluence des cas d'évolution imprévue des circonstances mentionnées par l'USITC, associée à la complexité de la présente affaire, l'explication fournie par l'USITC de la façon dont l'évolution imprévue des circonstances a entraîné un accroissement des importations causant un dommage grave n'est pas motivée ni adéquate. En outre, elle n'est pas appuyée par des données pertinentes et elle ne démontre pas, en fait, qu'une telle évolution imprévue des circonstances a entraîné un accroissement aux États-Unis des importations des produits en acier spécifiques visés par les mesures de sauvegarde en cause.

10.136 Les plaignants font aussi valoir, en particulier, qu'il n'a pas été démontré que cette évolution imprévue des circonstances avait entraîné un accroissement des importations en provenance de Russie et que les États-Unis n'étaient pas habilités à tenir compte de l'accroissement de ces importations. Nous examinons cette question ci-dessous.

Lien logique entre les concessions tarifaires d'un Membre et l'accroissement des importations causant un dommage grave

Allégations et arguments des parties

10.137 Les arguments des parties sont exposés dans la section VII.C.2 d) *supra*.

Analyse par le Groupe spécial

10.138 Les arguments des plaignants découlent du texte de l'article XIX:1 a), qui dispose entre autres choses que l'accroissement des importations causant un dommage doit se produire "*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".

⁵⁰¹⁰ Première communication écrite des États-Unis, paragraphes 962 à 965, citant la première communication écrite de la Chine, paragraphe 103, et les tableaux de l'USITC Dataweb (pièce n° 49 des États-Unis).

10.139 L'Organe d'appel, dans les affaires *Corée – Produits laitiers* et *Argentine – Chaussures (CE)*, a déclaré ce qui suit:

"S'agissant de l'expression "par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent Accord", nous pensons qu'elle signifie simplement qu'il doit être démontré, en fait, que le Membre importateur a assumé des engagements en vertu du GATT de 1994, y compris des concessions tarifaires. À ce sujet, nous notons que les Listes annexées au GATT de 1994 font partie intégrante de la Partie I de cet accord, conformément au paragraphe 7 de l'article II du GATT de 1994. Par conséquent, une concession ou un engagement inscrit dans la Liste d'un Membre est soumis aux obligations énoncées à l'article II du GATT de 1994."⁵⁰¹¹ (pas d'italique dans l'original)

10.140 Il nous semble que, quand l'Organe d'appel a écrit "elle signifie simplement", il interprétait l'expression "par suite ... [des] concessions tarifaires" comme signifiant que le lien logique entre les concessions tarifaires et l'accroissement des importations causant un dommage grave est prouvé dès qu'il existe des éléments de preuve montrant que le Membre importateur a accordé des concessions tarifaires pour le produit pertinent.

10.141 Toutefois, les plaignants ont fait valoir que le présent différend soulevait une question différente. Pour eux, la question est de savoir si un Membre peut recourir à une mesure de sauvegarde pour protéger sa branche de production contre un accroissement des importations en provenance d'un pays non-Membre de l'OMC – en d'autres termes, d'un pays envers lequel il n'a contracté aucune obligation pertinente ou auquel il n'a accordé aucune concession tarifaire dans le cadre de l'OMC.

10.142 Le Groupe spécial convient avec les parties que les mesures de sauvegarde sont censées être utilisées contre les importations de produits pour lesquels des concessions tarifaires dans le cadre de l'OMC ont été accordées. Cependant, la question qui se pose ici tient à ce qu'on ne sait pas clairement si l'USITC a voulu faire valoir que la confluence de cas d'évolution imprévue des circonstances avait conduit à un accroissement des importations en provenance de Russie ou des républiques de l'ex-Union soviétique en soi. Dans son rapport initial, l'USITC affirme bien que "la dissolution de l'URSS a entraîné un accroissement important des exportations d'acier des pays de l'ex-URSS vers les États-Unis".⁵⁰¹² Dans son deuxième rapport complémentaire, l'USITC indique aussi que "des difficultés financières non prévues ont conduit à un accroissement brutal des exportations d'acier de l'ex-Union soviétique entre 1996 et 1999".⁵⁰¹³ Or, vers la fin de sa démonstration, l'USITC semble plutôt faire valoir que les cas d'évolution imprévue des circonstances, ensemble, ont conduit d'une façon générale à un déplacement mondial des marchés de l'acier qui a entraîné aux États-Unis un accroissement des importations de produits en acier en provenance de sources étrangères nombreuses et diverses:

"Les importations d'acier ont toujours joué un rôle sur le marché des États-Unis."⁵⁰¹⁴
Toutefois, après le début des crises économiques asiatique et russe, un volume

⁵⁰¹¹ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 91; rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84.

⁵⁰¹² Rapport de l'USITC, page 58 (notes de bas de page omises).

⁵⁰¹³ Les exportations se sont accrues parce que la réduction de la production d'acier dans l'ex-Union soviétique n'a pas été aussi rapide que la baisse de la consommation. La consommation d'acier a diminué de plus de 70 pour cent entre 1991 et 1998. Publication n° 3479 de l'USITC, volume II, tableau OVERVIEW-4.

⁵⁰¹⁴ (Note de bas de page de l'original) Publication n° 3479 de l'USITC, volume II, figure OVERVIEW-10.

inhabituellement important de la production étrangère d'acier a été détourné de la consommation étrangère. Le marché des États-Unis, où la demande restait forte, a absorbé une partie importante de cette production étrangère détournée. De nombreuses dévaluations monétaires ont rendu les exportations détournées particulièrement intéressantes pour les acheteurs américains sur le plan des prix. Alors que les dépréciations monétaires et les contractions de l'économie désorganisaient d'autres marchés, la part des importations d'acier sur le marché des États-Unis a augmenté brutalement et les prix aux États-Unis ont baissé.^{5015 5016 5017}

10.143 Selon l'interprétation du Groupe spécial, les arguments des États-Unis consistent à dire que les détournements de l'acier sur les marchés mondiaux ont conduit aux États-Unis à un accroissement des importations de toutes provenances et pas seulement à un accroissement des importations en provenance d'Asie et de Russie. Nous pensons que l'USITC pouvait faire valoir que l'emplacement géographique de la source ou de l'origine de l'évolution imprévue des circonstances pouvait être différent de celui de l'origine de l'accroissement des importations, mais cette hypothèse nécessite une explication motivée et adéquate d'une telle corrélation entre événements et effets.

10.144 Nous estimons que cette dernière explication donnée par l'USITC des effets d'une telle confluence de cas d'évolution imprévue des circonstances entraînant un accroissement des importations de nombreuses provenances semble plausible mais elle n'est pas suffisamment étayée ni expliquée. Toutefois, compte tenu de notre conclusion finale figurant aux paragraphes 10.145 à 10.150 ci-dessous, le Groupe spécial ne juge pas nécessaire d'examiner l'argument des plaignants selon lequel un accroissement des importations (directement) en provenance de Russie n'est pas pertinent au motif que les États-Unis n'avaient pas accordé de concessions tarifaires à la Russie.

4. Conclusion

10.145 En résumé, le Groupe spécial estime que la complexité de l'évolution imprévue des circonstances indiquée par l'USITC nécessitait une démonstration et des données à l'appui plus élaborées que celles qu'elle a données. Par exemple, bien que l'USITC déclare que "le marché des États-Unis, où la demande restait forte, a absorbé une partie importante de cette production étrangère détournée"⁵⁰¹⁸, elle ne précise pas la quantité d'acier qui a été détournée en premier lieu et le lieu d'où elle l'a été. Si l'autorité compétente a estimé que la part importée aux États-Unis était "une partie importante", cela donne à penser que l'USITC savait quelle quantité avait été détournée au total et

⁵⁰¹⁵ (Note de bas de page de l'original) Publication n° 3479 de l'USITC, volume II, figures OVERVIEW-10 et OVERVIEW-16.

⁵⁰¹⁶ (Note de bas de page de l'original) La plus grande partie de l'accroissement des importations de produits en aciers inoxydables ou en aciers à outils a eu lieu vers la fin de la période visée par l'enquête. Il ressort du dossier que les fluctuations considérables des taux de change du dollar EU pendant la période visée par l'enquête ont conduit à un accroissement des importations de produits en aciers inoxydables ou en aciers à outils pendant la deuxième moitié de la période. En outre, si la crise financière asiatique et la dissolution de l'Union soviétique (et les modifications qui en ont résulté sur les marchés de l'acier en Russie et en Europe orientale) ont pu jouer un rôle plus faible qu'elles ne l'ont fait sur les importations d'autres produits en acier visés par la présente enquête, leur effet persistant a rendu le marché des États-Unis plus intéressant pour les importations de produits en aciers inoxydables ou en aciers à outils. Cette évolution imprévue des circonstances a eu une incidence sur les conditions de concurrence dans lesquelles les importations de produits en aciers inoxydables ou en aciers à outils ont causé ou menacé de causer un dommage grave aux branches de production nationales de barres en aciers inoxydables, de fil machine en aciers inoxydables, de fils en aciers inoxydables, d'accessoires en aciers inoxydables et de produits en aciers à outils. Voir INV-Z-013.

⁵⁰¹⁷ Deuxième rapport complémentaire de l'USITC.

⁵⁰¹⁸ Voir le paragraphe 10.110.

quelle quantité avait été détournée vers les États-Unis plutôt que vers d'autres pays, ou au moins quelle était la proportion.

10.146 Nous estimons que l'USITC aurait dû donner une explication plus complète et plus cohérente concernant la façon dont l'évolution imprévue des circonstances *avait entraîné* des importations accrues aux États-Unis ainsi que l'origine et l'ampleur de ces importations. Nous estimons que l'USITC pouvait faire valoir que l'emplacement géographique de la source ou de l'origine de l'évolution imprévue des circonstances pouvait être différent de celui de l'origine de l'accroissement des importations, mais qu'elle n'a pas donné d'explication motivée et adéquate à cet effet.

10.147 Le Groupe spécial rappelle que, puisque la démonstration d'une évolution imprévue des circonstances est une condition préalable nécessaire à l'imposition d'une mesure de sauvegarde, une telle démonstration doit être faite pour chaque mesure de sauvegarde. Même si l'évolution imprévue des circonstances fournit la même justification pour plusieurs mesures de sauvegarde, le Groupe spécial estime que l'USITC était obligée d'expliquer pourquoi il en était ainsi et pourquoi les produits spécifiques examinés étaient touchés individuellement par la confluence de cas d'évolution imprévue des circonstances.

10.148 Sur la base de ce qui précède, le Groupe spécial constate que, compte tenu de la complexité des allégations formulées par l'USITC, y compris le fait qu'elle s'est appuyée sur une confluence de facteurs économiques, l'USITC n'a pas donné d'explication motivée et adéquate de la façon dont la confluence de cas d'évolution imprévue des circonstances qu'elle a indiquée avait entraîné aux États-Unis un accroissement des importations des produits en acier spécifiques en cause – causant un dommage grave aux producteurs nationaux pertinents. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'examiner le reste des arguments présentés par les plaignants, y compris la question de savoir si les faits corroboraient les constatations de l'USITC relatives à l'évolution imprévue des circonstances.

10.149 Pour toutes les raisons indiquées ci-dessus, le Groupe spécial constate que les constatations de l'USITC relatives à l'évolution imprévue des circonstances ne donnent pas une explication motivée et adéquate de la façon dont la confluence des crises asiatique et russe, ainsi que la vigueur de l'économie et du dollar EU, ont effectivement entraîné un accroissement spécifique des importations aux États-Unis, causant un dommage grave aux producteurs nationaux pertinents.

10.150 Par conséquent, le Groupe spécial constate que toutes les mesures de sauvegarde en cause dans le présent différend sont incompatibles avec les prescriptions énoncées à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et à l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes en ce qui concerne la démonstration de l'évolution imprévue des circonstances.

D. ALLÉGATIONS RELATIVES À L'ACCROISSEMENT DES IMPORTATIONS

1. Allégations et arguments des parties

10.151 Les allégations et arguments des parties concernant l'"accroissement des importations" sont exposés dans les sections VII.F.2 à 4 *supra*.⁵⁰¹⁹

⁵⁰¹⁹ Le Groupe spécial est conscient du fait que certains plaignants n'ont pas invoqué l'article XIX du GATT de 1994 à l'appui de leurs allégations concernant l'accroissement des importations. En conséquence, il n'a pas examiné les allégations formulées à ce titre, mais s'est concentré sur les allégations faites au titre des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes, qui ont été présentées par tous les plaignants. Il estime que cette approche n'affecte en aucune manière les droits des parties s'agissant des allégations et moyens de défense qu'elles ont respectivement présentés au sujet de l'accroissement des importations dans le présent différend.

2. Dispositions pertinentes de l'OMC

10.152 L'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, qui énonce les conditions d'application d'une mesure de sauvegarde, est ainsi libellé:

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

10.153 L'article 4:2 énonce les prescriptions opérationnelles à suivre pour déterminer si les conditions définies à l'article 2:1 existent. En ce qui concerne l'accroissement des importations, la partie pertinente de l'article 4:2 a) prescrit ce qui suit:

"Au cours de l'enquête visant à déterminer si un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave à une branche de production nationale au regard des dispositions du présent accord, les autorités compétentes évalueront ... le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs ..."

3. Analyse par le Groupe spécial

a) Prescriptions de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes

10.154 L'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes prescrit qu'avant d'appliquer une mesure de sauvegarde, un Membre doit déterminer "qu'[un] produit est importé sur son territoire en quantités tellement accrues, dans l'absolu ou par rapport à la production nationale, et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents".

10.155 Toutes les parties conviennent que l'article 2:1 énonce trois conditions qui doivent être remplies avant qu'une mesure de sauvegarde ne puisse être imposée et qu'une de ces conditions concerne l'"accroissement des importations". Les parties ne sont pas d'accord sur le point de savoir si l'article 2:1 impose un seuil en ce qui concerne la condition relative à l'"accroissement des importations", qu'il soit quantitatif et/ou qualitatif.

10.156 Les plaignants se réfèrent à l'affaire *Argentine – Chaussures (CE)* au cours de laquelle l'Organe d'appel a déclaré ce qui suit:

"[L]es quantités accrues d'importations auraient dû être imprévues ou inattendues. À notre avis, déterminer si la condition relative aux importations "en quantités tellement accrues" est remplie n'est pas une simple question mathématique ou technique. En d'autres termes, il ne suffit pas qu'une enquête montre simplement qu'il y a eu davantage d'importations du produit concerné cette année que l'année passée - ou il y a cinq ans. Là encore, et cela mérite d'être répété, *n'importe quel* accroissement des quantités d'importations ne suffit pas. Pour que cette condition requise pour appliquer une mesure de sauvegarde soit remplie, il faut des importations "en quantités *tellement* accrues" qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave à la

branche de production nationale. Et ce langage utilisé à la fois à l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* et à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, exige, selon nous, que l'accroissement des importations ait été assez récent, assez soudain, assez brutal et assez important, à la fois en quantité et en qualité, pour causer ou menacer de causer un "dommage grave".⁵⁰²⁰

10.157 Les États-Unis contestent cette interprétation par l'Organe d'appel du libellé de l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Pour ce pays, l'Organe d'appel ne pouvait pas avoir donné une lecture de l'article 2:1 qui incluait des prescriptions que les rédacteurs de l'*Accord* n'avaient pas prévues. Les États-Unis attirent en particulier l'attention sur le libellé de l'article 2:1 qui ne fait aucunement mention des termes "récent", "soudain", "important" et "brutal". En outre, ils sont d'avis que lorsqu'une autorité compétente a déterminé qu'il y a eu un accroissement des importations, elle est habilitée à examiner, et examinera, si cet accroissement des importations cause un dommage grave, de sorte que seul un accroissement des importations causant un dommage grave permettra l'application de mesures de sauvegarde compatibles avec les règles de l'OMC. Ce n'est qu'après être parvenue à de telles constatations au sujet du dommage grave et du lien de causalité que l'autorité compétente peut faire une détermination générale établissant que l'accroissement des importations cause un dommage grave aux producteurs de produits similaires nationaux. En d'autres termes, les États-Unis font valoir que les questions consistant à savoir si l'accroissement des importations est *assez récent*, *assez soudain*, *assez brutal* et *assez important pour causer* ou menacer de causer un dommage grave trouvent des réponses lorsque les autorités compétentes passent à la suite de leur analyse (c'est-à-dire à l'examen du dommage grave ou de la menace de dommage grave et du lien de causalité). Selon les États-Unis, ces analyses ne font pas nécessairement partie de l'évaluation de la question liminaire qui est de savoir si les importations se sont accrues dans l'absolu ou par rapport à la branche de production nationale.⁵⁰²¹

10.158 Le Groupe spécial relève tout d'abord que toutes les parties conviennent que l'article 2:1 exige qu'il y ait un accroissement des importations. Pour conclure à un accroissement des importations, il faudrait normalement comparer les niveaux des importations à des périodes différentes ou à des moments différents. L'article XIX du GATT de 1994 et l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* ne disent rien sur les moments précis qui doivent servir de base à la comparaison.

10.159 L'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* contient toutefois la prescription suivante: "ce produit est importé ... en quantités ... accrues". Le Groupe spécial estime que l'utilisation du présent dans le syntagme verbal "est importé" à la fois dans l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* et dans l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 indique qu'il est nécessaire que les autorités compétentes examinent les importations récentes et que l'accroissement des importations ait été "récent". Il relève que ni l'*Accord sur les sauvegardes* ni l'article XIX du GATT de 1994 ne précisent expressément la durée de la période visée par l'enquête aux fins de l'accroissement des importations.

10.160 Les plaignants ne contestent pas en soi le choix d'une période visée par l'enquête de cinq ans. Ils ne sont en revanche pas d'accord avec le fait que, en général, l'USITC ne s'est pas suffisamment intéressée à la situation des importations dans la dernière partie de la période visée par l'enquête.

10.161 Le Groupe spécial pense que la question de savoir si les importations se sont récemment accrues passe donc par une identification de la période récente pertinente ainsi que par une évaluation de la situation des importations pendant cette période récente, au cas par cas. En outre, l'accroissement des importations (en termes absolus ou relatifs) en volume suit souvent dans la

⁵⁰²⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 131.

⁵⁰²¹ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 177.

pratique non pas un mouvement ascendant, clairement marqué, mais plutôt des mouvements ascendants et descendants de différentes amplitudes qui alternent dans le temps.⁵⁰²² Comme les périodes pendant lesquelles les importations doivent être comparées ne sont pas définies ni prescrites, l'autorité compétente doit procéder à une analyse quantitative et qualitative des caractéristiques de l'évolution du volume des importations pendant toute la période visée par l'enquête et évaluer si, d'une manière générale, il y a eu récemment un accroissement des importations.⁵⁰²³

10.162 Quant à la question de savoir à quel point l'accroissement des importations doit être récent, le Groupe spécial note, comme l'a fait le Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*⁵⁰²⁴, que l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes parle d'un produit qui "est importé ... en quantités tellement accrues". Ainsi, il n'est pas nécessaire que les importations soient *croissantes* au moment de l'établissement de la détermination; ce qu'il faut, c'est que les importations *se soient accrues*, si les produits continuent d'être "importés" en quantités (tellement) *accrues*. Le Groupe spécial souscrit donc au point de vue exprimé par le Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* selon lequel le fait que l'accroissement des importations doit être "récent" ne signifie pas que cet accroissement doive se poursuivre jusqu'à la période précédant immédiatement la détermination de l'autorité chargée de l'enquête, ni jusque tout à la fin de la période visée par l'enquête.⁵⁰²⁵ Comme le Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* l'a fait remarquer⁵⁰²⁶, les données les plus récentes doivent être au centre de l'analyse, mais ne devraient pas être examinées *séparément* des données relatives à une partie moins récente de la période visée par l'enquête. Néanmoins, comme l'indique l'utilisation du verbe être dans un présent exprimant une idée de continuité ("are being"), il faut que les importations atteignent encore, au moment présent, des niveaux élevés (c'est-à-dire accrus).

10.163 Le point de savoir si une baisse des importations à la fin de la période visée par l'enquête, dans l'affaire en question, empêche de constater l'existence d'un accroissement des importations au sens de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes dépendra donc de la question de savoir si, malgré cette baisse, en raison d'un accroissement antérieur le produit est quand même (encore) "importé en quantités (tellement) accrues". Les facteurs à prendre en considération dans cette évaluation sont la durée et l'ampleur de la baisse à la fin de la période pertinente visée par l'enquête, ainsi que la nature de l'accroissement survenu précédemment, par exemple son caractère brutal et son étendue.

10.164 Pour prendre un exemple extrême, une légère baisse de courte durée et très récente n'empêcherait pas un accroissement général si les importations avaient été multipliées par dix au cours des années précédentes. À l'inverse, pour prendre un contre-exemple extrême, on ne pourrait plus dire d'un produit qu'il "est importé en quantités (tellement) accrues", ou de fait en quantités accrues *quelles qu'elles soient*, si, au moment de la détermination, les importations ont chuté pour atteindre un niveau presque nul ou un niveau inférieur à tout autre chiffre enregistré précédemment pendant la période visée par l'enquête.⁵⁰²⁷

⁵⁰²² À cet égard, voir à titre d'exemples illustratifs, les graphiques concernant les importations en termes absolus et relatifs figurant ci-après dans la présente section sur l'accroissement des importations.

⁵⁰²³ Voir aussi le rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 8.161.

⁵⁰²⁴ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 7.207.

⁵⁰²⁵ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 7.207.

⁵⁰²⁶ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 7.207.

⁵⁰²⁷ Nous ne voulons toutefois pas exclure l'idée qu'une exception pourrait être faite si, bien qu'il y ait une forte baisse, des éléments montraient que cette baisse n'est que temporaire ou dans une certaine mesure artificielle. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 8.159.

10.165 Le Groupe spécial pense que, au cours de leur enquête visant à déterminer si les importations se sont accrues récemment et si l'accroissement des importations cause un dommage grave aux producteurs nationaux de produits nationaux similaires ou directement concurrents, les autorités compétentes sont tenues d'examiner les *tendances* des importations pendant la période visée par l'enquête, comme le laisse entendre l'article 4:2 a).⁵⁰²⁸ Certes l'article 4:2 a) prescrit l'évaluation du "rythme d'accroissement des importations ... et de leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs", mais le Groupe spécial ne voit rien qui étaye l'argument selon lequel ce rythme doit toujours être plus rapide ou qu'il doit toujours être positif à chaque instant de la période visée par l'enquête.

10.166 Par ailleurs, le Groupe spécial rappelle que le but même d'une mesure de sauvegarde est de remédier au résultat d'événements inattendus (évolution imprévue des circonstances aux termes de l'article XIX du GATT), à savoir un accroissement des importations causant un dommage grave. Le caractère imprévu et inattendu de l'évolution des circonstances aboutissant à l'accroissement des importations, ainsi que la nature urgente des mesures de sauvegarde requiert d'examiner si les importations se sont accrues soudainement de sorte que la situation est devenue une situation d'urgence rendant nécessaire l'application de mesures de sauvegarde. Le Groupe spécial pense donc que l'accroissement des importations doit être "soudain".

10.167 Nous considérons que lorsque l'Organe d'appel a déclaré "que l'accroissement des importations [doit avoir] été assez récent, assez soudain, assez brutal et assez important, à la fois en quantité et en qualité, pour causer ou menacer de causer un "dommage grave""⁵⁰²⁹, il agissait en vertu du mandat énoncé à l'article 3:2 du Mémoire d'accord qui est de clarifier les dispositions existantes, en l'espèce l'expression "en quantités tellement accrues".⁵⁰³⁰ De l'avis du Groupe spécial, il peut être constaté que les importations se sont accrues au titre de l'article 2:1 lorsqu'un accroissement présente, dans une certaine mesure, un caractère récent, soudain, brutal et important.

10.168 Le Groupe spécial pense comme les États-Unis qu'il n'existe pas de critères absolus s'agissant de savoir à quel point l'accroissement doit être soudain, récent et important pour pouvoir être considéré comme un "accroissement" au sens de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Cette absence de critère *absolu* ne permet toutefois pas de conclure qu'il n'existe aucun critère et que tout accroissement entre deux instants donnés quels qu'ils soient satisfait aux prescriptions de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Le Groupe spécial pense aussi comme les États-Unis que l'enquête ne consiste pas à déterminer si les importations se sont accrues "récemment et soudainement" *dans l'abstrait*. C'est une évaluation *concrète* qui est requise. L'autorité compétente doit faire une analyse prenant en compte toutes les caractéristiques de l'évolution des quantités importées et vérifiant que l'accroissement des importations est dans une certaine mesure récent et soudain.

10.169 Le Groupe spécial pense que bien que l'autorité compétente doive faire une détermination unique⁵⁰³¹ établissant que l'accroissement des importations était tel qu'il causait un dommage grave, il

⁵⁰²⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine - Chaussures (CE)*, paragraphe 129; et rapport du Groupe spécial *Argentine - Chaussures (CE)*, paragraphe 8.276.

⁵⁰²⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine - Chaussures (CE)*, paragraphe 131.

⁵⁰³⁰ Le Groupe spécial est aussi tenu de par son mandat de clarifier les dispositions existantes, ce qui suppose aussi naturellement, comme il est précisé à l'article 19:2 du Mémoire d'accord, que dans leurs constatations et leurs recommandations, le Groupe spécial et l'Organe d'appel "ne [peuvent] pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés".

⁵⁰³¹ Voir le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - Gluten de froment*, paragraphes 73 et 74: "Nous pensons qu'il faut donner une interprétation mutuellement compatible de l'article 4:2 a) et de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes, compte tenu en particulier de la connexion textuelle explicite entre ces deux dispositions. Selon la partie introductive de l'article 4:2 b) - "La détermination dont il est question à l'alinéa a)

est nécessaire de formuler des constatations distinctes pour chacune des prescriptions de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Avant de pouvoir imposer une mesure de sauvegarde, un Membre doit avoir démontré qu'il y a une évolution imprévue pertinente des circonstances (article XIX du GATT de 1994) et il doit avoir rendu une détermination établissant que l'accroissement des importations causait un dommage grave (article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes) aux producteurs nationaux pertinents. Le Groupe spécial estime que l'enquête au sujet des trois conditions nécessaires pour déterminer qu'un accroissement des importations cause un dommage grave et la démonstration indiquant si cette situation a découlé d'une évolution imprévue des circonstances, ne doivent pas être faites ni achevées dans un ordre particulier. Ensemble, ces constatations distinctes doivent donner une explication motivée et adéquate (articles 2, 3:1 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes) sur la manière dont sont remplies les conditions préalables pertinentes pour imposer une mesure de sauvegarde compatible avec les règles de l'OMC.

10.170 Cela étant dit, le Groupe spécial pense comme les États-Unis qu'en évaluant si les faits justifient la conclusion que les produits avaient été importés en "quantités telles" et "à des conditions telles", les autorités compétentes doivent démontrer en premier lieu qu'il y a eu un accroissement des importations, dans l'absolu ou par rapport à la production nationale. Cela ne veut pas dire qu'en définitive "n'importe quel accroissement fera l'affaire", puisque les autorités compétentes doivent aussi déterminer si cet accroissement a été soudain et récent pendant une période pertinente fixée au cas par cas.

10.171 Le Groupe spécial pense toutefois que les constatations formulées par une autorité compétente sur l'accroissement des importations, qui sont distinctes de ses constatations concernant le lien de causalité et l'existence d'un dommage, peuvent reposer sur les résultats de l'ensemble de l'enquête. Les constatations de l'autorité compétente concernant la première condition - l'accroissement des importations - peuvent influencer sur les constatations de l'existence d'un dommage ou sur les constatations de l'existence d'un lien de causalité, ainsi qu'il est prévu à l'article 4:2 a). Lorsque l'autorité compétente procède à l'examen des autres conditions nécessaires pour l'imposition d'une sauvegarde, elle détermine, ainsi qu'il a été prescrit par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Chaussures (CE)*, si l'accroissement des importations a été assez récent, assez soudain et assez important pour causer ou menacer de causer un dommage grave aux producteurs nationaux pertinents.

b) Données pour l'ensemble de l'année 2001

10.172 Les plaignants font valoir que l'USITC a ignoré les tendances des importations dans le passé le plus récent, c'est-à-dire les données pour l'ensemble de l'année 2001 (y compris les six derniers mois qui ont suivi la fin de la période visée par l'enquête) en insistant sur le fait que les données relatives aux importations pour l'ensemble de l'année 2001 étaient disponibles lorsque l'USITC a actualisé son rapport et mis un point final à sa détermination en février 2002. Selon les États-Unis, des éléments juridiques et pratiques fondamentaux devraient amener le Groupe spécial à rejeter les tentatives des plaignants visant à élargir la période visée par l'enquête pour englober les données de toute l'année 2001 qui ne figurent pas dans le dossier de l'enquête entreprise par l'USITC au début de juillet 2001.

10.173 Le Groupe spécial pense comme les États-Unis qu'il ne peut pas être demandé à une autorité compétente de prendre en compte des données et des éléments de preuve qui n'étaient pas disponibles

n'interviendra pas à moins que ..." – les deux dispositions énoncent des règles régissant une détermination unique, faite au titre de l'article 4:2 a)."

au moment où elle a établi sa détermination.⁵⁰³² En l'espèce, la détermination au sens de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, c'est-à-dire la détermination concernant l'accroissement des importations, l'existence d'un lien de causalité et l'existence d'un dommage grave, a été faite par l'USITC en octobre 2001. À cette époque, les données relatives à l'ensemble de l'année 2001 n'auraient pas pu être disponibles. En outre, ces données portaient sur des événements (du moins en partie) qui ont eu lieu *après* la détermination. Le fait que de nouvelles données sont rendues publiques après l'établissement d'une détermination n'oblige pas à faire une nouvelle détermination pour remplacer celle qui existe déjà. Ce que le Président a fait en 2002 n'était pas une "détermination" au sens de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes, parce que le Président n'a pas déterminé que l'accroissement des importations causait un dommage grave aux producteurs nationaux pertinents. En conséquence, les données relatives au volume des importations au deuxième semestre de 2001 n'étaient pas pertinentes pour la question de savoir s'il y avait un "accroissement des importations" pertinent pour ce qui concerne les déterminations établies par l'USITC en octobre 2001.

10.174 Le Groupe spécial examinera donc les constatations formulées par l'USITC sur l'accroissement des importations pour chacun des produits en cause sur la base des données dont l'USITC disposait à la fin de toute la période visée par l'enquête, c'est-à-dire pour la fin de juin 2001. Il ne tiendra donc pas compte des données portant sur le deuxième semestre de 2001.⁵⁰³³

c) La période récente dans l'enquête en question

10.175 Le Groupe spécial relève de nouveau que l'Accord sur les sauvegardes ne précise pas la durée que la période visée par une enquête en matière de sauvegardes devrait avoir, ni si ou comment cette période devrait être divisée aux fins de l'analyse. À la lumière de la conclusion qu'il a établie ci-dessus selon laquelle l'autorité compétente doit avoir déterminé que les importations se sont accrues soudainement et récemment, le Groupe spécial axera d'une manière générale son analyse sur la situation des importations pendant la période la plus récente qui a précédé la fin de la période visée par l'enquête, tout en gardant à l'esprit que la situation des importations enregistrée plus tôt pendant la période visée par l'enquête peut également permettre de mieux comprendre l'évolution des importations.

⁵⁰³² Voir le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphe 77: "L'exercice d'une diligence raisonnable par un Membre ne peut pas faire intervenir, cependant, l'examen d'éléments de preuve qui n'existaient pas et qui, par conséquent, n'auraient absolument pas pu être pris en compte lorsque le Membre a établi sa détermination. La démonstration par un Membre du fait qu'un produit particulier est importé sur son territoire en quantités tellement accrues qu'il porte un préjudice grave (ou menace réellement de porter un préjudice grave) à la branche de production nationale ne peut être fondée que sur les faits et les éléments de preuve qui existaient au moment où la détermination a été établie. La nature urgente d'une telle enquête peut ne pas permettre au Membre de différer sa détermination pour tenir compte d'éléments de preuve qui ne pourraient être disponibles qu'à une date ultérieure. Même une détermination de l'existence d'une menace de préjudice grave doit être fondée sur des projections extrapolant à partir de données *existantes*." Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 150 et 172.

⁵⁰³³ Le Groupe spécial rappelle qu'un Membre ne peut imposer de mesure de sauvegarde que dans la mesure et pendant la durée nécessaires pour réparer le dommage grave causé par l'accroissement des importations. Les délais entre la détermination établissant que l'accroissement des importations a causé un dommage grave et l'imposition de la mesure de sauvegarde affecteront généralement la décision prise au titre des articles 5 et 7 de l'Accord sur les sauvegardes. Si le délai entre la détermination rendue par l'autorité compétente et l'imposition effective de la mesure de sauvegarde est trop long, le Membre importateur peut se trouver dans une situation dans laquelle l'application d'une mesure de sauvegarde n'est plus nécessaire pour réparer le dommage grave.

d) Critère d'examen

10.176 Enfin, en ce qui concerne l'évaluation des aspects factuels de la détermination de l'existence d'un accroissement des importations faite par l'USITC, le Groupe spécial rappelle que le critère d'examen à appliquer consiste à savoir si le rapport d'enquête publié contient une explication motivée et adéquate de la manière dont les faits portés à la connaissance de l'USITC étayaient la détermination rendue au sujet de l'accroissement des importations.⁵⁰³⁴

10.177 Le Groupe spécial passe maintenant à l'examen des constatations de l'USITC concernant l'accroissement des importations pour chacun des produits en cause.

4. Analyse mesure par mesure

a) CPLPAC

i) *Constatations de l'USITC*

10.178 S'agissant de l'accroissement des importations de CPLPAC, l'USITC a déterminé ce qui suit:

"Nous constatons qu'il est satisfait au critère légal de l'accroissement des importations.⁵⁰³⁵ Nous constatons que les importations totales de certains produits laminés plats en acier au carbone, y compris les brames, les tôles, les produits en acier laminés à chaud, les produits en acier laminés à froid et les produits en acier revêtus, se sont accrues à la fois en termes effectifs et par rapport à la production nationale. En termes effectifs, les importations totales sont passées de 18,4 millions de tonnes courtes en 1996 à 20,9 millions de tonnes courtes en 2000, ce qui représente un accroissement de 13,7 pour cent.⁵⁰³⁶ Elles sont tombées de 11,5 millions de tonnes courtes pendant la période intermédiaire de 2000 à 6,9 millions de tonnes courtes pendant la période intermédiaire de 2001.⁵⁰³⁷ Le ratio des importations à la production nationale (y compris la production pour la consommation captive) a également augmenté pendant la période visée par l'enquête, passant de 10,0 pour cent en 1996 à 10,5 pour cent en 2000.⁵⁰³⁸ Les importations se sont également accrues par rapport aux expéditions commerciales du pays. Les importations totales représentaient 32,6 pour cent des expéditions commerciales du pays en 2000, contre 31,5 pour cent en 1996.⁵⁰³⁹ Pendant la période intermédiaire de 2001, elles ont représenté 22,7 pour cent des expéditions commerciales du pays.⁵⁰⁴⁰

⁵⁰³⁴ Voir le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 8.5; rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 7.194.

⁵⁰³⁵ (Note de bas de page de l'original) Le commissaire Devaney s'associe à l'analyse faite par la majorité, au sujet de l'accroissement des importations, telle qu'elle est présentée ici. Il constate par ailleurs que si cette analyse est effectuée pour l'ensemble de la branche de production telle qu'il l'a définie, le résultat est le même, à savoir qu'il est satisfait au critère légal de l'accroissement des importations.

⁵⁰³⁶ (Note de bas de page de l'original) INV-Y-209, tableau FLAT-ALT7.

⁵⁰³⁷ (Note de bas de page de l'original) INV-Y-209, tableau FLAT-ALT7.

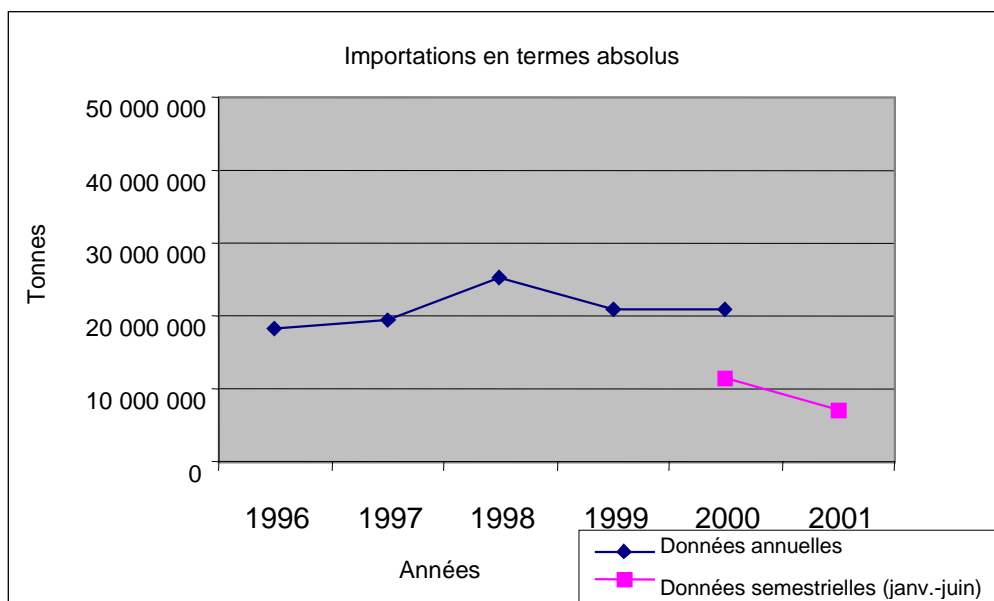
⁵⁰³⁸ (Note de bas de page de l'original) INV-Y-209, tableau FLAT-ALT7.

⁵⁰³⁹ (Note de bas de page de l'original) RC et RP, tableaux FLAT-12 à FLAT-15, FLAT-17, FLAT-C-2 à FLAT-C-5 et FLAT-C-7.

⁵⁰⁴⁰ (Note de bas de page de l'original) RC et RP, tableaux FLAT-12 à FLAT-15, FLAT-17, FLAT-C-2 à FLAT-C-5 et FLAT-C-7.

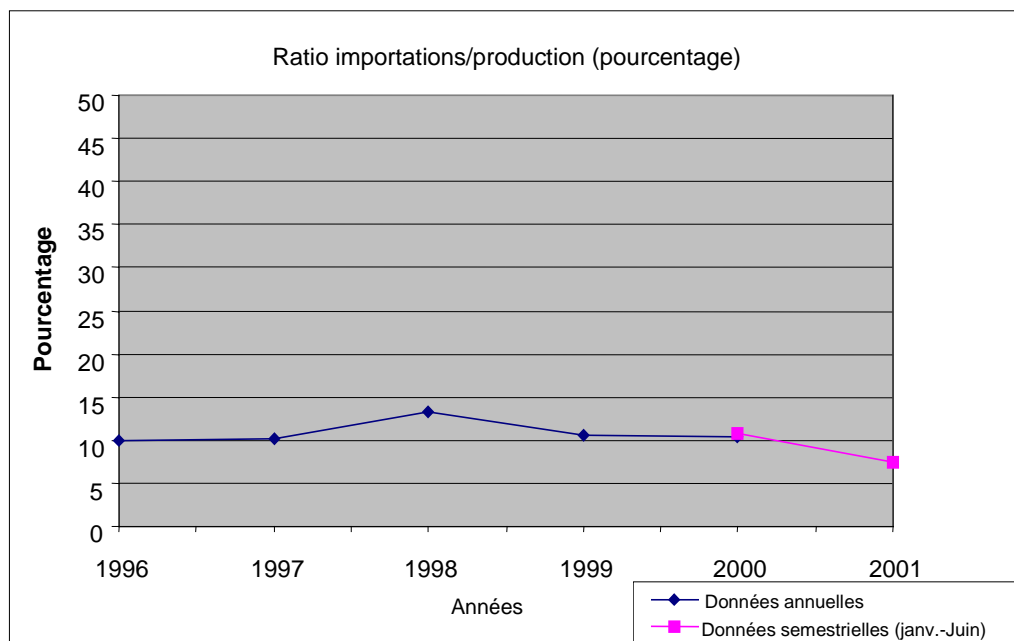
Nous notons qu'en 1998, soit au milieu de la période complète de cinq ans considérée, il y a eu un accroissement rapide et spectaculaire des importations, leur volume que ce soit en termes absolus et en pourcentage de la production des États-Unis atteignant un niveau record. Les importations de certains produits laminés plats en acier au carbone s'élevaient à 25,3 millions de tonnes courtes, en hausse de 37,5 pour cent par rapport aux niveaux de 1996. Le volume des importations a été inférieur à ce niveau record en 1999 et en 2000, mais le volume en termes absolus et le ratio des importations à la production des États-Unis étaient encore nettement plus élevés en 1999 et en 2000 qu'au début de la période. L'importance de cette tendance des importations pour les résultats enregistrés par la branche de production nationale est analysée ci-après dans la partie intitulée cause substantielle de dommage grave.⁵⁰⁴¹

10.179 Les tendances des importations, à la fois en termes absolus et en termes relatifs, sont représentées dans les graphiques ci-après qui reprennent les données sur lesquelles l'USITC s'est appuyée⁵⁰⁴²:



⁵⁰⁴¹ Rapport de l'USITC, volume I, pages 49 et 50.

⁵⁰⁴² Les données représentées dans les deux graphiques ci-après figurent dans le rapport de l'USITC, en particulier dans INV-Y-209, tableau FLAT-ALT7. Comme le montrent ces graphiques, les données pour 2001 n'ont pas été "annualisées", mais sont restées sous une forme brute. Le Groupe spécial constate que ce mode de présentation est suffisant pour parvenir à une conclusion sur les tendances suivies par les importations dans le passé le plus récent et ne prend donc pas position sur la question de savoir si ces données portant sur une période de six mois peuvent être "annualisées" et de quelle manière, question sur laquelle les parties sont en désaccord.



ii) *Allégations et arguments des parties*

10.180 Les arguments des parties concernant les constatations de l'USITC sont exposés dans les sections VII.F.4 et 5 a) *supra*.

iii) *Analyse par le Groupe spécial*

Importations en termes absolus

10.181 Le Groupe spécial pense que la détermination de l'USITC concernant l'accroissement des importations de CPLPAC, telle qu'elle est publiée dans le rapport⁵⁰⁴³, ne contient pas une explication motivée et adéquate de la manière dont les faits étayent la détermination. L'USITC a reconnu que l'accroissement le plus brutal avait eu lieu dans la période allant jusqu'en 1998 et que, depuis lors, les importations avaient diminué en 1999 et en 2000, pour tomber à des niveaux presque aussi bas qu'en 1996. Elle a aussi noté la baisse importante survenue entre la période intermédiaire de 2000 et celle de 2001 (de 11,5 à 6,9 millions de tonnes courtes)⁵⁰⁴⁴, mais n'a pas semblé axer son attention sur cette tendance la plus récente, ou au moins en tenir compte, pour conclure que les importations étaient "encore nettement plus élevé[e]s ... qu'au début de la période".⁵⁰⁴⁵ Vu le caractère brutal et important de cette baisse la plus récente, le Groupe spécial ne considère pas que l'explication donnée par l'USITC telle qu'elle est publiée dans le rapport⁵⁰⁴⁶ contient une explication motivée et adéquate de la manière dont les faits étayent la détermination selon laquelle les CPLPAC "sont importés en quantités ... accrues".

⁵⁰⁴³ Rapport de l'USITC, pages 49 et 50.

⁵⁰⁴⁴ Rapport de l'USITC, page 49.

⁵⁰⁴⁵ Rapport de l'USITC, page 50.

⁵⁰⁴⁶ Rapport de l'USITC, pages 49 et 50.

10.182 Il est fort possible que l'accroissement enregistré jusqu'en 1998 aurait pu être considéré à l'époque comme un accroissement satisfaisant aux critères énoncés à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, mais le Groupe spécial n'a pas à s'exprimer sur ce point parce que cet accroissement, en soi, n'était plus assez récent au moment de la détermination. En d'autres termes, l'accroissement enregistré jusqu'en 1998, pris en soi et conjointement avec la baisse ultérieure, ne constitue pas une base factuelle suffisante pour étayer une détermination établie en octobre 2001 selon laquelle les CPLPAC "[étaient] importés en quantités ... accrues".

Importations en termes relatifs

10.183 Le Groupe spécial estime aussi que la détermination de l'USITC concernant l'accroissement des importations de CPLPAC par rapport à la production nationale⁵⁰⁴⁷ ne contient pas une explication motivée et adéquate de la manière dont les faits étayaient la détermination. L'USITC a reconnu que l'accroissement le plus brutal avait eu lieu dans la période allant jusqu'en 1998 et que, depuis lors, les importations avaient diminué, en 1999 et en 2000, pour tomber à des niveaux presque aussi bas qu'en 1996. Elle a noté la baisse importante survenue pendant l'année intermédiaire de 2001 seulement en ce qui concerne les importations considérées par rapport aux expéditions commerciales du pays⁵⁰⁴⁸ et non par rapport à la production nationale, critère stipulé à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

10.184 Comme dans le cas des importations en termes absolus, l'USITC n'a pas semblé axer son attention sur cette baisse la plus récente qui a atteint des niveaux jamais enregistrés pendant la période visée par l'enquête, ou au moins en tenir compte, lorsqu'elle a conclu que le ratio des importations à la production nationale était "encore nettement plus élevé ... qu'au début de la période".⁵⁰⁴⁹ Vu le caractère brutal et important de cette baisse la plus récente, le Groupe spécial ne considère pas que l'explication de l'USITC, telle qu'elle est publiée dans le rapport⁵⁰⁵⁰ est assez motivée et adéquate pour étayer une conclusion indiquant que les CPLPAC, en proportion de la production nationale, "sont importés en quantités ... accrues".

10.185 Le Groupe spécial n'a pas non plus à s'exprimer sur la question de savoir si l'accroissement des importations par rapport à la production nationale enregistré jusqu'en 1998 aurait pu être considéré comme un accroissement satisfaisant aux critères énoncés à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes parce que, en tout état de cause, cet accroissement, en soi, n'était plus assez récent au moment de la détermination. En d'autres termes, l'accroissement enregistré jusqu'en 1998, pris en soi et conjointement avec la baisse ultérieure, ne constitue pas une base factuelle suffisante pour étayer une détermination établie en octobre 2001 selon laquelle les CPLPAC "[étaient] importés en quantités ... accrues".

Conclusion

10.186 En conséquence, le Groupe spécial constate que le rapport de l'USITC n'a pas donné une explication motivée et adéquate de la manière dont les faits étayaient la détermination selon laquelle les CPLPAC étaient importés en "quantités accrues", contrairement à la prescription de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes voulant que le produit "[soit] importé en quantités (tellement) accrues".

⁵⁰⁴⁷ Rapport de l'USITC, pages 49 et 50.

⁵⁰⁴⁸ Rapport de l'USITC, page 50.

⁵⁰⁴⁹ Rapport de l'USITC, page 50.

⁵⁰⁵⁰ Rapport de l'USITC, pages 49 et 50.

10.187 Le Groupe spécial relève que les parties ont aussi présenté des communications sur la question de savoir si les importations de divers produits entrant dans la catégorie des CPLPAC, prises isolément, se sont accrues. L'USITC n'a toutefois pas fait de détermination au sujet des différents produits appartenant au groupe des CPLPAC. Elle a établi sa détermination concernant l'accroissement des importations seulement pour une catégorie définie comme étant les produits CPLPAC.⁵⁰⁵¹ Cette détermination, en vertu de laquelle une mesure de sauvegarde a été prise à l'égard des importations de CPLPAC, fait l'objet d'un examen dans le présent différend. En conséquence, à la lumière du critère d'examen qui est le sien, le Groupe spécial n'analysera pas les différents produits faisant partie des CPLPAC.⁵⁰⁵²

b) Produits étamés ou chromés

i) *Constatations de l'USITC*

10.188 S'agissant de l'accroissement des importations de produits étamés ou chromés, l'USITC a déterminé ce qui suit:

"Nous constatons qu'il est satisfait au critère légal de l'accroissement des importations. Nous constatons que les importations totales⁵⁰⁵³ de produits étamés ou chromés se sont accrues à la fois en termes effectifs et par rapport à la production nationale pendant la période visée par l'enquête.⁵⁰⁵⁴ En termes effectifs, les importations sont passées de 444 684 tonnes courtes en 1996 à un niveau record de 698 543 tonnes courtes en 1999 et, bien qu'elles aient fléchi pour descendre à 580 196 tonnes courtes en 2000, l'accroissement général de 1996 à 2000 a été de 30,5 pour cent.⁵⁰⁵⁵ Les importations de produits étamés ou chromés ont été de 263 091 tonnes courtes pendant la période intermédiaire de 2001, en baisse de 11,1 pour cent par rapport à la période intermédiaire de 2000.⁵⁰⁵⁶ Le ratio des importations à la production nationale a augmenté pendant la période visée par l'enquête, passant de 12,0 pour cent à 17,4 pour cent en 2000.⁵⁰⁵⁷ Il était de 20,1 pour cent lorsque le volume des importations a atteint un niveau record en 1999."^{5058, 5059}

⁵⁰⁵¹ Rapport de l'USITC, volume I, page 49. Voir aussi le rapport de l'USITC, volume I, page 25.

⁵⁰⁵² Nous notons les allégations présentées par les plaignants selon lesquelles les contingents tarifaires imposés aux brames constituent une mesure distincte de celle qui est imposée au reste des CPLPAC. Le Groupe spécial n'examine pas ici ces allégations et arguments parce que l'USITC a établi sa détermination en considérant les CPLPAC comme un seul produit qui incluait les brames.

⁵⁰⁵³ (Note de bas de page de l'original) Y compris les importations en provenance des pays membres de l'ALENA.

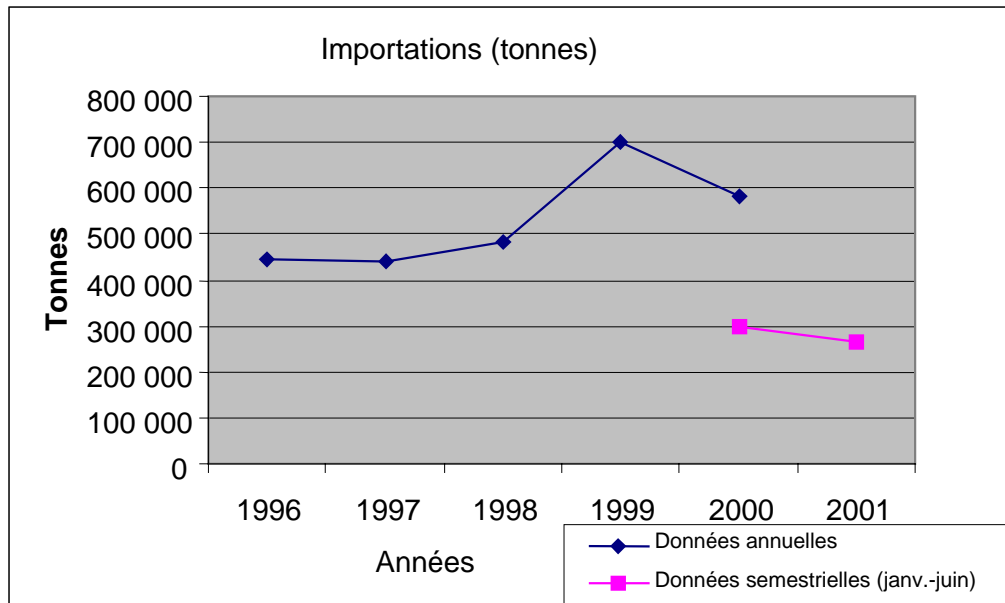
⁵⁰⁵⁴ (Note de bas de page de l'original) Nous reconnaissons que les données officielles relatives aux importations de produits étamés ou chromés, qui sont utilisées dans notre examen, surévaluent dans une certaine mesure les importations visées par l'enquête en question parce qu'elles incluent les produits étamés ou chromés qui sont spécifiquement exclus de la demande. Par exemple, si l'on utilise les données fournies par les sociétés ayant répondu conjointement, les importations de produits étamés ou chromés sont passées de 414 013 tonnes courtes en 1996 à un niveau record de 642 353 tonnes courtes en 1999, puis sont redescendues à 491 836 tonnes courtes en 2000. L'accroissement général de 1996 à 2000 a été de 18,8 pour cent. Voir Request and Joint Respondents' Tin Mill Prehearing Brief, Appendix 2, pages 5 à 7.

⁵⁰⁵⁵ (Note de bas de page de l'original) RC et RP, tableaux FLAT-10 et FLAT-C-8.

⁵⁰⁵⁶ (Note de bas de page de l'original) RC et RP, tableaux FLAT-10 et FLAT-C-8.

⁵⁰⁵⁷ (Note de bas de page de l'original) RC et RP, tableau FLAT-10. Les importations de produits étamés ou chromés représentaient 17,7 pour cent de la production nationale pendant la période intermédiaire de 2001, contre 17,1 pour cent pendant la période intermédiaire de 2000. *Id.* Les sociétés ayant répondu conjointement ont allégué que si les produits étamés ou chromés exclus de la demande n'étaient pas pris en compte dans les données officielles relatives aux importations, le ratio des importations visées à la production

10.189 Les tendances des importations, à la fois en termes absolus et en termes relatifs, sont représentées dans les graphiques ci-après, qui reprennent les données sur lesquelles l'USITC s'est appuyée⁵⁰⁶⁰:

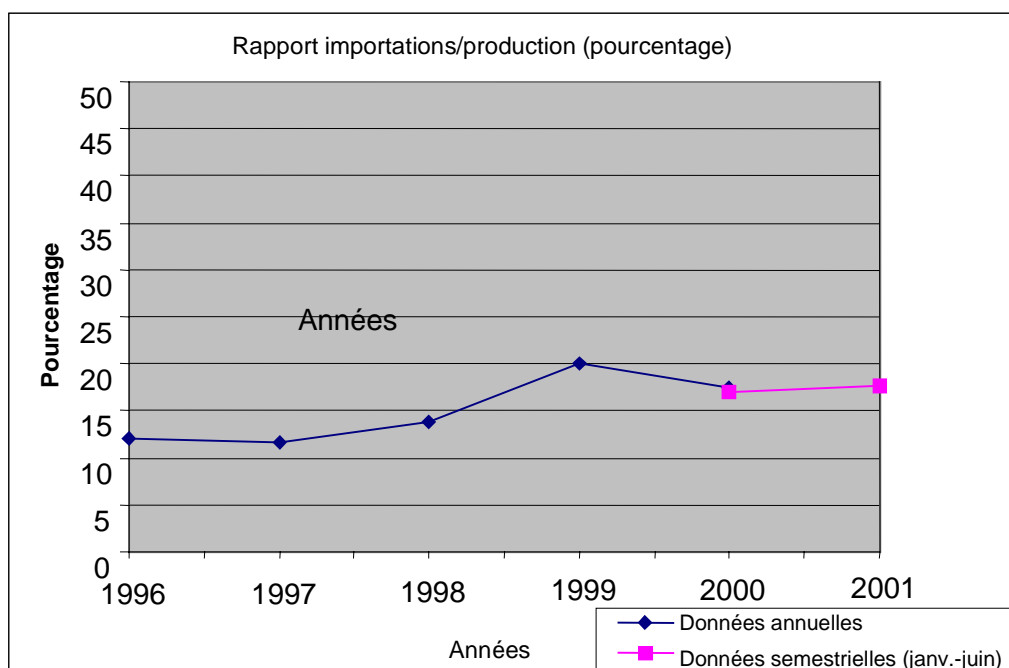


nationale passerait de 11,2 pour cent en 1996 à un niveau record de 18,5 pour cent en 1999, puis tomberait à 14,8 pour cent en 2000. Join Respondents' Tin Mill Prehearing Brief, page 7.

⁵⁰⁵⁸ (Note de bas de page de l'original) RC et RP, tableau FLAT-10.

⁵⁰⁵⁹ Rapport de l'USITC, page I-71.

⁵⁰⁶⁰ Les données représentées dans les deux graphiques ci-après figurent dans le rapport de l'USITC, en particulier dans le tableau FLAT-10, FLAT-14, et le tableau FLAT C-8. Comme le montrent ces graphiques, les données pour 2001 n'ont pas été "annualisées", mais sont restées sous une forme brute. Le Groupe spécial constate que ce mode de présentation est suffisant pour parvenir à une conclusion sur les tendances suivies par les importations dans le passé le plus récent et ne prend donc pas position sur la question de savoir si ces données portant sur une période de six mois peuvent être "annualisées" et de quelle manière, question sur laquelle les parties sont en désaccord.



ii) *Allégations et arguments des parties*

10.190 Les arguments des parties concernant les constatations de l'USITC sont exposés dans les sections VII.F.4 et 5.b) ainsi que O.1 et 3 *supra*.

iii) *Analyse par le Groupe spécial*

10.191 Avant de pouvoir examiner la détermination de l'USITC concernant l'accroissement des importations de produits étamés ou chromés, le Groupe spécial doit étudier la question des constatations divergentes formulées par les différents commissaires de l'USITC: quatre des six commissaires ont fait des constatations au sujet des produits étamés ou chromés considérés comme un produit distinct⁵⁰⁶¹, mais les deux autres commissaires (Bragg et Devaney) ont considéré les produits étamés ou chromés comme faisant partie de la catégorie plus large des CPLPAC.⁵⁰⁶² Les quatre commissaires qui ont examiné les produits étamés ou chromés en tant que produit distinct ont formulé une constatation commune positive de l'existence d'un accroissement des importations et d'un dommage grave, mais ont par la suite divergé sur la question du lien de causalité, au sujet de laquelle seule la commissaire Miller a fait une détermination positive.⁵⁰⁶³ En fin de compte, seule la commissaire Miller est donc parvenue à des constatations positives en ce qui concerne les produits étamés ou chromés considérés comme un produit distinct. Les deux commissaires qui ont considéré les produits étamés ou chromés comme faisant partie des CPLPAC sont parvenus à une conclusion positive sur cette catégorie plus large. Malgré l'utilisation de définitions de produits différentes, l'USITC a conclu dans son rapport que trois commissaires avaient fait "une détermination positive au sujet des importations de produits en acier au carbone ou en aciers alliés étamés ou chromés".⁵⁰⁶⁴

⁵⁰⁶¹ Rapport de l'USITC, pages I-71 et suivantes.

⁵⁰⁶² Rapport de l'USITC, page I-71, note de bas de page 368 et page 279.

⁵⁰⁶³ Rapport de l'USITC, pages I-307 à 309.

⁵⁰⁶⁴ Rapport de l'USITC, page I-25.

10.192 Dans la Proclamation de mars, le Président n'a choisi aucune des diverses déterminations positives concernant les produits étamés ou chromés pour fonder sa décision d'imposer la mesure de sauvegarde sur ces produits. En fait, conformément à la législation intérieure, il a "décidé de considérer les déterminations des groupes de commissaires ayant voté de façon positive en ce qui concerne [les produits étamés ou chromés et les fils en aciers inoxydables] comme la détermination de l'[US]ITC".⁵⁰⁶⁵ Il apparaît donc clairement que le Président a fondé sa détermination sur les constatations formulées par l'ensemble des trois commissaires (Bragg, Devaney et Miller), bien que ces trois commissaires n'aient pas effectué leur analyse en utilisant la même définition des produits similaires.

10.193 Le Groupe spécial rappelle qu'un Membre ne peut imposer une mesure de sauvegarde qu'après avoir publié un rapport démontrant que les conditions préalables établies par l'OMC pour l'imposition d'une sauvegarde sont remplies. Il pense comme les États-Unis qu'il doit toujours y avoir un "lien" entre l'enquête menée par les autorités compétentes d'un Membre et la décision de ce Membre de prendre une mesure de sauvegarde.⁵⁰⁶⁶ De fait, la mesure qui finit par être imposée doit être fondée sur une détermination et sur l'enquête correspondante, telles qu'elles sont publiées dans le rapport. Ledit rapport doit donc donner une explication motivée et adéquate de la manière dont il est satisfait aux prescriptions de l'OMC concernant l'imposition des mesures de sauvegarde. Conformément à son critère d'examen, un groupe spécial doit examiner s'il est satisfait à ces prescriptions.

10.194 À première vue, l'USITC (les trois commissaires ayant voté de façon positive) a formulé des constatations divergentes au sujet des produits étamés ou chromés et il est impossible de concilier ces différentes constatations car elles sont fondées sur des produits définis de manière différente. Quelle que soit la flexibilité ménagée par l'Accord sur les sauvegardes aux Membres de l'OMC en ce qui concerne la structure de leurs processus internes de prise de décision⁵⁰⁶⁷, il ressort clairement des articles 2:1 et 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, de l'article 11 du Mémorandum d'accord et de notre critère d'examen que les autorités compétentes doivent toujours donner une explication motivée et adéquate de leurs déterminations et justifications. Si elles ne le font pas, un groupe spécial ne peut pas confirmer la mesure. Le présent Groupe spécial ne voit pas comment le rapport de l'USITC, en l'état actuel, peut donner une explication logique de la mesure imposée sur les produits étamés ou chromés et des raisons pour lesquelles les conditions nécessaires à l'imposition, en l'espèce l'accroissement des importations, sont remplies. Il n'y est nulle part indiqué comment les parties intéressées (et en l'occurrence aussi le Groupe spécial) peuvent distinguer parmi les diverses constatations incompatibles formulées par les différents commissaires celle qui constitue le fondement de l'imposition de la mesure de sauvegarde sur les produits étamés ou chromés.

10.195 Le Groupe spécial note que la question dont il s'agit ici n'a rien à voir avec le cas où un Membre publie des opinions dissidentes et où ces dissidences s'écartent des constatations qui servent de fondement à une mesure. Dans la présente affaire, les trois différentes constatations individuelles ont toutes servi de fondement à la "détermination de l'[US]ITC".⁵⁰⁶⁸ Le Groupe spécial pense qu'un Membre n'est pas autorisé au titre des articles 2:1 et 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes à fonder une mesure de sauvegarde sur une détermination étayée par plusieurs explications qui sont toutes différentes et impossibles à concilier les unes avec les autres. De telles constatations ne peuvent pas simultanément constituer le fondement d'une détermination. Aux fins de l'Accord sur les sauvegardes, s'agissant par exemple de la question de déterminer si les importations se sont accrues,

⁵⁰⁶⁵ Proclamation n° 7529 du 5 mars 2002, Federal Register, volume 67, n° 45, page 10553.

⁵⁰⁶⁶ Première communication écrite des États-Unis, paragraphe 207.

⁵⁰⁶⁷ Voir le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 158.

⁵⁰⁶⁸ Proclamation n° 7529 du 5 mars 2002, Federal Register, volume 67, n° 45, page 10553.

ce n'est pas la même chose si le produit en cause correspond aux produits étamés ou chromés ou à une catégorie bien plus large appelée CPLPAC qui englobe les produits étamés ou chromés. En effet, le volume des importations correspondant aux différentes définitions des produits ne sera pas le même.

10.196 Le Groupe spécial pense que la situation n'était pas la même dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* lorsque l'Organe d'appel a été d'avis qu'il n'y avait pas eu de violation de l'Accord sur les sauvegardes. Dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, il s'agissait de dire si une *détermination* pouvait laisser sans réponse la question de savoir s'il y avait un dommage grave ou une menace de dommage grave. En ce qui concerne l'Accord sur les sauvegardes, les conditions énoncées à l'article 2:1 sont remplies de la même façon s'il existe un dommage grave ou une menace de dommage grave.⁵⁰⁶⁹ Le problème n'était pas que le *rapport de base* était contrasté et contenait différents raisonnements qui ne pouvaient pas être conciliés les uns avec les autres et qu'il y avait, en conséquence, une violation des articles 2:1 et 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

10.197 Le Groupe spécial souscrit aux déclarations faites par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation* sur le pouvoir discrétionnaire des Membres en ce qui concerne leur processus interne de prise de décision. Plus précisément, l'Organe d'appel a constaté ce qui suit:

"[N]ous ne nous intéressons pas à la façon dont les autorités compétentes des Membres de l'OMC établissent leurs déterminations pour l'application de mesures de sauvegarde. L'Accord sur les sauvegardes ne prescrit pas le processus interne de prise de décisions pour faire une telle détermination. Cela est entièrement du ressort des Membres de l'OMC dans l'exercice de leur souveraineté. Nous nous intéressons uniquement à la détermination elle-même, qui est un acte singulier dont un Membre de l'OMC peut être redevable lors du règlement d'un différend dans le cadre de l'OMC. Peu nous importe de savoir si cet acte singulier résulte d'une décision prise par un, 100 ou - comme en l'espèce - six décideurs individuels en vertu du droit interne de ce Membre de l'OMC. Ce qui nous importe c'est de savoir si la détermination, quelle que soit la façon dont la décision s'y rapportant est prise au niveau national, satisfait aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes."⁵⁰⁷⁰

10.198 Dans ce contexte, le Groupe spécial ne s'intéresse pas au fait que, dans la présente affaire, seules les constatations d'un commissaire ayant rendu une détermination positive concernent les produits étamés ou chromés considérés en tant que produit distinct, alors que selon le droit interne des États-Unis, il faut au moins trois déterminations positives. C'est à chaque Membre de déterminer, dans le cadre de leur législation intérieure, le nombre de décisions positives qui sont nécessaires dans un organisme de prise de décision collégial, que ce soit un, trois, quatre (la majorité) ou six (l'unanimité). La question de la compatibilité ou de l'incompatibilité avec le droit interne n'est de toute évidence pas pertinente pour trancher la question de la compatibilité avec les règles de l'OMC. En conséquence, le Groupe spécial ne voit aucune incompatibilité avec le droit de l'OMC dans le fait en soi que seul un commissaire a formulé des constatations positives au sujet des produits étamés ou chromés considérés comme un produit distinct.

10.199 Néanmoins, si un Membre *s'appuie* sur les constatations formulées par *trois* commissaires et que les constatations de ces *trois* commissaires constituent la *détermination* des autorités compétentes au sens de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, il faut que ces constatations donnent une

⁵⁰⁶⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 170.

⁵⁰⁷⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 158.

explication motivée et adéquate. On ne trouve pas d'explication motivée et adéquate dans un ensemble de constatations qui ne peuvent pas être conciliées les unes avec les autres.

10.200 En conclusion, le Groupe spécial constate donc qu'il y a une violation de l'obligation prévue aux articles 2:1 et 3:1 de donner une explication motivée et adéquate de la manière dont les faits étayent la détermination d'un accroissement des importations, puisque cette explication consiste en des explications différentes s'écartant en partie les unes des autres qui, parce qu'elles ont pour base des produits différents, ne peuvent pas être conciliées sur le fond. Le rapport de l'USITC ne contient donc pas de détermination étayée par une explication motivée et adéquate de la façon dont les faits étayent la détermination selon laquelle les produits étamés ou chromés ont été importés en quantités tellement accrues, ainsi qu'il est prescrit aux articles 2:1 et 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

c) Barres laminées à chaud

i) *Constatations de l'USITC*

10.201 S'agissant de l'accroissement des importations de barres laminées à chaud, l'USITC a déterminé ce qui suit:

"Nous constatons qu'il est satisfait au critère légal de l'accroissement des importations.

Les importations de barres laminées à chaud sont passées de 1,66 million de tonnes en 1996 à 1,81 million de tonnes en 1997, puis à 2,34 millions de tonnes en 1998. Elles sont ensuite tombées à 2,26 millions de tonnes en 1999, mais sont remontées en 2000 à 2,53 millions de tonnes. Elles ont été moins importantes pendant la période intermédiaire (janvier-juin) de 2001, avec 952 392 tonnes, que pendant la période intermédiaire de 2000 où elles atteignaient 1,34 million de tonnes. Elles ont augmenté de 52,5 pour cent de 1996 à 2000 et de 11,9 pour cent de 1999 à 2000.⁵⁰⁷¹

Par rapport à la production des États-Unis, les importations sont tombées de 19,2 pour cent en 1996 à 18,4 pour cent en 1997, mais sont ensuite remontées, atteignant 23,8 pour cent en 1998, 24,9 pour cent en 1999 et 27,5 pour cent en 2000. Ce ratio a été moins élevé pendant la période intermédiaire de 2001, avec un chiffre de 24,6 pour cent, que pendant celle de 2000, où il atteignait 27,0 pour cent.⁵⁰⁷²

Les importations ont été plus importantes, à la fois en termes absolus et par rapport à la production des États-Unis, en 2000 que pendant toute autre année antérieure de la période considérée et ont enregistré un accroissement rapide et spectaculaire par rapport à l'année précédente. Alors que les importations ont fléchi si l'on compare les périodes intermédiaires, le ratio des importations à la production des États-Unis a été plus élevé pendant la période intermédiaire de 2001 que pendant les trois premières années de la période considérée, et a été inférieur de seulement trois dixièmes de point de pourcentage au niveau de 1999.

Compte tenu de ce qui précède, nous constatons que les produits sont importés en quantités accrues et qu'il est satisfait au premier critère légal."⁵⁰⁷³

⁵⁰⁷¹ (Note de bas de page de l'original) RC et RP, tableau LONG-5.

⁵⁰⁷² (Note de bas de page de l'original) RC et RP, tableau LONG-5.

⁵⁰⁷³ Rapport de l'USITC, volume I, page 92.