

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

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

Original: anglais

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

AB-2001-1

Rapport de l'Organe d'appel

I.	Introduction	1
II.	Arguments des participants et du participant tiers	5
A.	<i>Allégations d'erreur formulées par les États-Unis – Appelant</i>	5
1.	Évolution imprévue des circonstances	5
2.	Branche de production nationale	6
3.	Menace de dommage grave	8
4.	Lien de causalité	8
B.	<i>Arguments de l'Australie – Intimé</i>	10
1.	Évolution imprévue des circonstances	10
2.	Branche de production nationale	11
3.	Menace de dommage grave	12
4.	Lien de causalité	13
C.	<i>Arguments de la Nouvelle-Zélande – Intimé</i>	13
1.	Évolution imprévue des circonstances	13
2.	Branche de production nationale	14
3.	Menace de dommage grave	15
4.	Lien de causalité	16
D.	<i>Allégations d'erreur formulées par l'Australie – Appelant</i>	17
1.	Évolution imprévue des circonstances	17
2.	Menace de dommage grave	18
3.	Appels conditionnels	20
E.	<i>Allégations d'erreur formulées par la Nouvelle-Zélande – Appelant</i>	20
1.	Menace de dommage grave	20
2.	Économie jurisprudentielle	22
3.	Appels conditionnels	22
F.	<i>Arguments des États-Unis – Appelant</i>	23
1.	Évolution imprévue de circonstances	23
2.	Menace de dommage grave	23
3.	Économie jurisprudentielle	25
4.	Appels conditionnels	25
G.	<i>Arguments des Communautés européennes – Participant tiers</i>	26
1.	Évolution imprévue de circonstances	26
2.	Lien de causalité	26
III.	Questions soulevées dans le présent appel	27
IV.	Évolution imprévue des circonstances	28

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

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE
ORGANE D'APPEL**États-Unis – Mesures de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie**

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

Communautés européennes, *participant tiers*

AB-2001-1

Présents:

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

I. Introduction

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

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

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

¹ WT/DS177/R, WT/DS178/R, 21 décembre 2000.

² Rapport du Groupe spécial, paragraphes 1.1 à 1.10.

³ *Ibid.*, paragraphe 2.2; G/SG/N/6/USA/5, 5 novembre 1998.

⁴ "Proclamation n° 7208 du 7 juillet 1999 visant à faciliter un ajustement positif à la concurrence des importations de viande d'agneau", *Federal Register* des États-Unis, 9 juillet 1999 (volume 64, n° 131), pages 37387 à 37392; rapport du Groupe spécial, paragraphe 2.6.

⁵ Rapport du Groupe spécial, paragraphes 2.1 à 2.8.

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

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

- a) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 en ne démontrant pas en fait l'existence d'une "évolution imprévue" des circonstances;
- b) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes parce que l'ITC, au cours de l'enquête sur la viande d'agneau, a défini la branche de production nationale comme incluant les producteurs d'intrants (c'est-à-dire les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants) en tant que producteurs du produit similaire en cause (c'est-à-dire la viande d'agneau);
- c) les plaignants n'ont pas établi que l'approche analytique adoptée par l'ITC pour déterminer l'existence d'une menace de dommage grave, en particulier pour ce qui est de l'analyse prospective et de la période utilisée, est incompatible avec l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes (à supposer pour les besoins de l'argumentation que la définition de la branche de production donnée par l'ITC ait été compatible avec l'Accord sur les sauvegardes);
- d) les plaignants n'ont pas établi que l'approche analytique adoptée par l'ITC (voir les paragraphes 7.223 et 7.224) pour évaluer tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes lorsqu'elle a déterminé si l'accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave à la branche de production nationale telle qu'elle avait été définie au cours de l'enquête est incompatible avec cette disposition (à supposer pour les besoins de l'argumentation que la définition de la branche de production donnée par l'ITC ait été compatible avec l'Accord sur les sauvegardes et que les données utilisées par l'ITC aient été représentatives au sens de l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes);
- e) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes parce que l'ITC n'a pas obtenu de données relatives aux producteurs représentant une proportion majeure de la production nationale totale de la branche de production nationale telle qu'elle a été définie au cours de l'enquête;
- f) les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes parce que la détermination établie par l'ITC au cours de l'enquête sur la viande d'agneau au sujet de la causalité n'a pas démontré l'existence du lien

⁶ WT/DS177/4, et WT/DS178/5, 15 octobre 1999 et WT/DS178/5/Corr.1, 29 octobre 1999. Voir également le rapport du Groupe spécial, paragraphes 3.1 à 3.4.

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

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

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

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

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

⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.1.

⁸ *Ibid.*, paragraphe 7.280.

⁹ *Ibid.*, paragraphe 8.2.

¹⁰ Conformément à la règle 21 des *Procédures de travail*.

¹¹ Conformément à la règle 23 1) des *Procédures de travail*.

¹² Conformément aux règles 22 et 23 3) des *Procédures de travail*.

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

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

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

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

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

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

II. Arguments des participants et du participant tiers

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

1. Évolution imprévue des circonstances

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

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

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

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

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

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

2. Branche de production nationale

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

¹⁷ Rapport du Groupe de travail d'intersession chargé d'examiner la réclamation de la Tchécoslovaquie concernant un retrait de concession effectué par les États-Unis d'Amérique en application de l'article XIX ("*Chapeaux de feutre*"), GATT/CP/106, adopté le 22 octobre 1951. Les États-Unis font valoir, sur la base de cette affaire, que le caractère imprévu des changements en question "est implicite dans les résultats qu'ils ont produits" (communication des États-Unis en tant qu'appelant, paragraphe 43).

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

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

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

3. Menace de dommage grave

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

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

4. Lien de causalité

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

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

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

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

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

B. *Arguments de l'Australie – Intimé*

1. Évolution imprévue des circonstances

21. L'Australie demande à l'Organe d'appel de confirmer la constatation du Groupe spécial selon laquelle les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. Le Groupe spécial a interprété cet article d'une manière qui donnait sens et effet à toutes les dispositions applicables, y compris à l'expression "évolution imprévue des circonstances", et il a conclu à juste titre que le rapport de l'ITC ne contenait pas la conclusion requise concernant l'"évolution imprévue des circonstances". Au cas où l'Organe d'appel infirmerait l'interprétation donnée par le Groupe spécial de l'article XIX du GATT de 1994, l'Australie lui demande d'achever l'analyse et de constater que les États-Unis n'ont pas satisfait à la prescription concernant l'"évolution imprévue des circonstances" énoncée à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.

22. L'Australie fait observer que l'article 11:1 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* fait obligation aux Membres qui prennent des mesures de sauvegarde au titre de l'article XIX du GATT de 1994 de faire en sorte que ces mesures soient conformes aux dispositions dudit accord. Les Membres qui appliquent des mesures de sauvegarde doivent, par conséquent, satisfaire aux prescriptions tant de l'article XIX du GATT de 1994 que de l'*Accord sur les sauvegardes*, y compris l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*, qui exige que les autorités compétentes fournissent des "conclusions motivées" sur "tous les points de fait et de droit pertinents". L'Organe d'appel a estimé qu'une "évolution imprévue" constituait des "circonstances dont l'existence [devait] effectivement être démontrée". En conséquence, l'Australie considère que l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, lu dans le contexte de l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*, fait obligation aux autorités compétentes d'arriver à une conclusion motivée qui démontre l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances".

23. L'Australie conteste le point de vue des États-Unis selon lequel, dans le cadre d'une procédure de règlement des différends de l'OMC, les Membres sont seulement tenus de démontrer *a posteriori* l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. Cela permettrait à une question qui n'a pas fait l'objet d'une enquête de la part de l'ITC et qu'elle n'a pas examinée ni même prise en considération d'être discernée dans son rapport. L'Australie rejette également l'argument des États-Unis selon lequel l'approche adoptée par le Groupe spécial élève la prescription concernant l'"évolution imprévue des circonstances" au rang de "condition indépendante" pour l'application d'une mesure de sauvegarde. Pour satisfaire aux "conditions" imposées aux articles 2 et 4 de l'*Accord sur les sauvegardes*, les autorités compétentes doivent établir une *détermination* qui comporte une *évaluation* de "tous les facteurs pertinents" et, comme l'article 4:2 c) le prévoit expressément, elles doivent aussi publier une

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

2. Branche de production nationale

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

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

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

3. Menace de dommage grave

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

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

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

4. Lien de causalité

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

30. L'Australie estime que, en tout état de cause, les États-Unis n'ont pas satisfait au critère de causalité défini par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment* parce qu'ils n'ont pas démontré en fait qu'une menace de dommage grave causée par d'autres facteurs n'avait pas été imputée aux importations. L'ITC s'est bornée à examiner d'autres facteurs pris isolément et à voir simplement si chacun d'eux était une "cause moins importante" de dommage que les importations. Elle n'a cependant pas évalué l'effet global des facteurs autres que l'accroissement des importations et n'a pas démontré que le dommage causé par ces autres facteurs n'était pas imputé aux importations. L'Australie ajoute que, indépendamment de la question de savoir si l'ITC a satisfait à l'obligation de non-imputation, celle-ci n'a pas établi de détermination valable quant au point de savoir si un "lien de causalité" existait entre l'accroissement des importations et la menace de dommage grave. En particulier, étant donné qu'elle a seulement constaté que l'accroissement des importations était une cause *importante* et une cause qui ne l'était pas moins que toute autre cause, l'ITC ne s'est pas assurée que les éléments de preuve sur la base desquels elle a établi un lien de causalité mettaient en évidence un "rapport réel et substantiel" de cause à effet.

C. *Arguments de la Nouvelle-Zélande – Intimé*

1. Évolution imprévue des circonstances

31. La Nouvelle-Zélande considère que le Groupe spécial a constaté à juste titre que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. Les États-Unis semblent reprocher au Groupe spécial d'avoir interprété l'article XIX à la lumière des dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes*, en dépit du fait que ledit accord lui-même, ainsi que des décisions antérieures de l'Organe d'appel, établissent clairement que l'*Accord sur les sauvegardes* et

l'article XIX doivent être lus conjointement. L'article 11:1 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* exige que l'article XIX soit appliqué en conformité avec les dispositions dudit accord. L'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* exige clairement que soient fournies des "conclusions motivées" sur "tous les points de fait et de droit pertinents". L'Organe d'appel a estimé qu'une "évolution imprévue" était "des circonstances dont l'existence [devait] effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée". Par conséquent, soutient la Nouvelle-Zélande, le fait que l'ITC n'a pas fourni de "conclusion" sur l'évolution imprévue des circonstances constitue une infraction manifeste à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.

32. La Nouvelle-Zélande ne pense pas comme les États-Unis que l'approche adoptée par le Groupe spécial a effectivement transformé une circonstance dont l'existence doit être démontrée en fait en une condition indépendante pour l'application d'une mesure de sauvegarde. Le Groupe spécial a explicitement reconnu la distinction entre de telles circonstances et conditions et, en soulignant qu'il n'était pas indispensable que, dans leurs conclusions, les autorités compétentes reprennent précisément l'expression "évolution imprévue des circonstances", il a montré qu'il était conscient que c'était la démonstration factuelle qui était expressément requise, et non le respect d'une quelconque condition. La Nouvelle-Zélande conteste aussi l'argument des États-Unis selon lequel une "évolution imprévue des circonstances" pouvait être *déduite* d'une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave. Une telle approche rendrait sans effet l'obligation de *démontrer* l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. La Nouvelle-Zélande ajoute que l'ITC n'a pas démontré en fait l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. Il ressort clairement du rapport de l'ITC que celle-ci n'a même jamais pris en considération, encore moins démontré, l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. Les États-Unis cherchent en fait à récrire le rapport de l'ITC pour lui faire dire qu'il *aurait dû* dire, mais n'a pas dit. En tout état de cause, fait observer la Nouvelle-Zélande, les déclarations descriptives qui figurent dans le rapport de l'ITC et sur lesquelles les États-Unis s'appuient, ont trait à des circonstances qui étaient tout à fait prévisibles et prévues.

2. Branche de production nationale

33. La Nouvelle-Zélande affirme que le Groupe spécial a constaté à juste titre que la définition donnée par l'ITC de la branche de production nationale de viande d'agneau était incompatible avec l'article 4:1 c) et l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Le sens ordinaire de l'article 4:1 c) est clair et sans ambiguïté. Les "producteurs" du "produit similaire" constituent la "branche de production nationale" aux fins d'une enquête en matière de sauvegardes. Comme il n'était pas contesté que le "produit similaire" en l'espèce était la viande d'agneau, la fonction de l'ITC consistait à déterminer la branche de production nationale sur la base de ceux qui produisaient de la viande

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

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

3. Menace de dommage grave

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

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

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

37. La Nouvelle-Zélande considère que, dans leurs arguments sur ce point, les États-Unis ne tiennent pas compte du fait que l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* fait référence au nombre de producteurs qui doivent être inclus dans une enquête: "l'ensemble des producteurs" ou "ceux dont les productions additionnées ... constituent une proportion majeure de la production nationale". Le Groupe spécial a concentré son attention sur cet aspect quantitatif lorsqu'il a formulé ses constatations sur la représentativité des données et il a interprété correctement l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*. S'agissant des arguments des États-Unis selon lesquels le degré de suffisance des données n'est pertinent qu'au regard de l'article 4:2 a) et 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*, la Nouvelle-Zélande soutient qu'en l'espèce l'utilisation par l'ITC des données fournies en réponse au questionnaire était également incompatible avec ces dispositions. L'article 4:2 a) exige qu'il soit procédé à un examen des facteurs qui affectent la "branche de production nationale". Le fait que l'ITC n'a pas pris en considération des données suffisamment représentatives laisse supposer, d'emblée, que la situation de la "branche de production nationale" n'a pas été dûment évaluée. En outre, les termes "objective" et "quantifiable" figurant à l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* impliquent en eux-mêmes un seuil quant à la représentativité des données sur lesquelles les autorités compétentes se sont appuyées pour évaluer les facteurs pertinents et établir des déterminations conformément à l'*Accord sur les sauvegardes* que, de l'avis de la Nouvelle-Zélande, les États-Unis n'ont pas atteint.

4. Lien de causalité

38. La Nouvelle-Zélande demande que l'Organe d'appel confirme la constatation du Groupe spécial selon laquelle l'analyse du lien de causalité faite par l'ITC n'était pas conforme à l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* et que, du fait qu'ils ne se sont pas conformés à l'article 4 de l'*Accord sur les sauvegardes*, les États-Unis ont également agi d'une manière incompatible avec l'article 2:1 dudit accord. L'approche adoptée par le Groupe spécial s'agissant du lien de causalité était compatible avec l'approche suivie par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*. La Nouvelle-Zélande fait valoir que, en tout état de cause, l'application du critère énoncé par l'Organe d'appel dans cette affaire doit conduire à la conclusion que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* parce qu'ils n'ont pas démontré que l'ITC avait respecté l'une quelconque des trois étapes du processus de détermination du lien de causalité dont l'Organe d'appel avait fait mention dans cette affaire.

39. La Nouvelle-Zélande fait valoir, premièrement, que l'ITC n'a pas fait dûment la distinction entre les effets dommageables causés par l'accroissement des importations et les effets dommageables causés par d'autres facteurs. Bien que les États-Unis cherchent à montrer que le rapport de l'ITC établit une telle distinction, l'analyse de celle-ci ne contient aucune évaluation globale des effets des autres facteurs causant un dommage grave, qui aurait permis de les distinguer des effets de l'accroissement des importations. Deuxièmement, bien qu'elle ait reconnu qu'un certain nombre de facteurs causaient également une menace de dommage grave, l'ITC n'a pas imputé le dommage à l'accroissement des importations d'une part, ni à tous les autres facteurs pertinents d'autre part. L'obligation de non-imputation énoncée dans l'*Accord sur les sauvegardes* n'est pas respectée dès lors que les autorités compétentes *identifient* simplement différents effets d'autres facteurs sur le marché. Plus exactement, ayant constaté qu'un certain nombre de facteurs autres que les importations contribuaient d'une manière notable au dommage grave, l'ITC était tenue de démontrer que le dommage causé par ces autres facteurs n'était pas *imputé* à l'accroissement des importations. Enfin, l'ITC n'a pas examiné la question de savoir s'il y avait un rapport réel et substantiel de cause à effet entre l'accroissement des importations et le dommage grave. Une constatation concernant l'existence d'un rapport "réel et substantiel" est à l'évidence différente d'une constatation selon laquelle l'accroissement des importations est "une cause importante et qui ne l'est pas moins que toute autre cause". La Nouvelle-Zélande ajoute que, étant donné qu'elle n'a pas démontré qu'elle n'avait pas imputé à l'accroissement des importations un dommage causé par d'autres facteurs, l'ITC n'était pas en mesure de formuler une quelconque constatation concernant l'existence d'un rapport "réel et substantiel".

40. Au cas où l'Organe d'appel conclurait que le raisonnement du Groupe spécial concernant le lien de causalité était incorrect, la Nouvelle-Zélande lui demande d'achever l'analyse et de conclure que les États-Unis n'ont pas satisfait à leurs obligations au titre de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*. La Nouvelle-Zélande estime que, contrairement aux assertions des États-Unis, les constatations de fait du Groupe spécial et les éléments de preuve factuels versés au dossier fournissent à l'Organe d'appel d'amples raisons de le faire.

D. *Allégations d'erreur formulées par l'Australie – Appelant*

1. Évolution imprévue des circonstances

41. Si l'Organe d'appel infirme la conclusion finale du Groupe spécial relative à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, l'Australie fera appel de la constatation du Groupe spécial selon laquelle un changement concernant la gamme de produits et/ou la taille des découpes de viande d'agneau

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

2. Menace de dommage grave

a) Critère d'examen

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

²¹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.138.

ci-après, l'Australie fait appel de l'application par le Groupe spécial du critère d'examen à la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC.

b) Évaluation des facteurs pertinents

43. L'Australie allègue que le Groupe spécial a commis un certain nombre d'erreurs dans son interprétation et son application du critère juridique pertinent pour déterminer l'existence d'une "menace de dommage grave". Premièrement, le Groupe spécial s'est trompé dans son application du critère juridique en déterminant qu'il y avait "imminence évidente" d'une "dégradation générale notable". Il a adopté un critère moins rigoureux que celui qui est prescrit dans l'*Accord sur les sauvegardes* et a observé une déférence inappropriée à l'égard de l'ITC. Deuxièmement, bien qu'il ait déclaré à juste titre que l'analyse d'une menace devrait consister à examiner si un dommage grave allait se produire *à moins qu'une mesure de sauvegarde ne soit prise*, le Groupe spécial n'a pas tenu compte du fait que l'ITC n'a jamais procédé à un tel examen. Troisièmement, le Groupe spécial a fait erreur en constatant, sur la base de certaines explications que lui avaient données les États-Unis, que l'ITC avait satisfait à l'obligation de procéder à une "analyse prospective", alors qu'en fait la seule analyse prospective effectuée par l'ITC était que les importations s'accroîtraient. Quatrièmement, le Groupe spécial s'en est remis à tort à la détermination de l'ITC selon laquelle il y avait "imminence" d'un dommage grave alors même que l'ITC n'a pas formulé de constatation ni exprimé d'opinion quant à ce qu'elle entendait par "imminence". Cinquièmement, le Groupe spécial a admis à tort le fait que l'ITC s'est appuyée sur des données concernant uniquement le passé récent. Or, pour évaluer s'il y a imminence évidente d'un dommage grave, il est nécessaire de mesurer la "dégradation générale notable" alléguée par rapport à la situation de base de la branche de production nationale et, par conséquent, il se peut qu'une détermination de l'existence d'une menace doive tenir compte de la situation à plus long terme de cette branche de production. En l'espèce, l'ITC a principalement concentré son attention, à tort, sur les baisses de prix qui ont fait suite à une montée en flèche survenue au cours de la dernière partie de la période visée par l'enquête. Sixièmement, les données sur lesquelles l'ITC s'est appuyée étaient insuffisantes pour sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave.

44. L'Australie considère également que le Groupe spécial a fait erreur en constatant que l'ITC avait évalué tous les facteurs pertinents énumérés à l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*. En particulier, selon elle, l'ITC n'a pas évalué l'utilisation de la capacité, l'emploi, la productivité ni les profits et pertes.

3. Appels conditionnels

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

E. *Allégations d'erreur formulées par la Nouvelle-Zélande – Appelant*

1. Menace de dommage grave

a) Critère d'examen

46. La Nouvelle-Zélande allègue que le Groupe spécial s'est trompé dans son interprétation et son application de l'article 11 du Mémoire d'accord et a adopté une approche consistant à observer une déférence inappropriée à l'égard de l'ITC. Le Groupe spécial *a mal interprété* le critère d'examen approprié en limitant son examen aux éléments de preuve et arguments contenus dans le rapport publié de l'ITC. Il a estimé que d'autres explications concernant la régression des résultats de la branche de production des États-Unis avancées par la Nouvelle-Zélande et l'Australie ne présentaient de l'intérêt "que pour autant qu'elles avaient été avancées au cours de l'enquête".²² La Nouvelle-Zélande fait cependant observer que, afin de procéder à une "évaluation objective" comme l'exige l'article 11 du Mémoire d'accord, un groupe spécial doit examiner les éléments de preuve et les arguments qui lui permettront de déterminer si les actions d'un Membre sont en conformité avec les accords visés, ce qui peut l'obliger à aller plus loin que les limites d'un rapport publié et que les éléments de preuve rassemblés par les autorités compétentes. En outre, le Groupe spécial *a appliqué* de façon erronée le critère d'examen. Malgré les éléments de preuve concernant les prix, en particulier les niveaux élevés enregistrés en 1996 et au début de 1997, la remontée des prix en 1998 et la projection d'une hausse des prix intérieurs en 1999, il n'y avait pas d'explication motivée ou adéquate de la façon dont ces faits étaient la détermination par l'ITC de l'existence d'une menace de dommage grave. En conséquence, considère la Nouvelle-Zélande, le Groupe spécial a fait erreur en constatant que l'analyse de l'ITC fournissait une explication motivée ou adéquate de la façon dont les faits étaient sa détermination selon laquelle l'accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave.

²² Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.207.

b) Évaluation des facteurs pertinents

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

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

49. La Nouvelle-Zélande fait valoir que le Groupe spécial a également fait erreur en constatant que la détermination de l'ITC reposait sur des "projections fondées sur des faits relatives à l'évolution de la situation de la branche de production". L'ITC a examiné *seulement* des projections concernant les importations. Or, pour déterminer ce qui va bientôt se produire, des projections concernant "tous les facteurs pertinents" qui influent sur la situation de la branche de production doivent être examinées. De l'avis de la Nouvelle-Zélande, en examinant des projections concernant les seules importations, l'ITC et le Groupe spécial n'ont pas tenu compte de "tous les facteurs pertinents" comme l'exige l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*.

50. La Nouvelle-Zélande soutient que le Groupe spécial a appliqué le mauvais critère juridique pour évaluer la détermination de l'ITC selon laquelle l'accroissement des importations menaçait de causer un dommage grave et, de fait, a abaissé le seuil fixé pour établir une telle détermination. Elle se réfère à la déclaration du Groupe spécial selon laquelle la poursuite d'importations à un niveau déjà

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

2. Économie jurisprudentielle

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

3. Appels conditionnels

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

²³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.187.

²⁴ *Ibid.*, paragraphe 7.188.

F. *Arguments des États-Unis - Appellant*

1. Évolution imprévue des circonstances

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

2. Menace de dommage grave

a) Critère d'examen

54. Les États-Unis demandent à l'Organe d'appel de rejeter l'appel de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord en ce qui concerne le critère d'examen. L'Organe d'appel a bien précisé qu'un appellant qui cherche à se prévaloir de l'article 11 doit surmonter un obstacle important.²⁵ La contestation par l'Australie et la Nouvelle-Zélande de l'interprétation et de l'application par le Groupe spécial du critère d'examen ne fournit pas de raison, quelle qu'elle soit, de constater une violation de l'article 11 du Mémoire d'accord. Au contraire, le Groupe spécial a interprété à bon droit le critère d'examen comme l'empêchant de procéder à un examen *de novo* de la détermination de l'ITC. Le Groupe spécial a analysé de manière objective la question dont il était saisi en évaluant l'enquête menée par l'ITC et le rapport publié de celle-ci et en jugeant si l'ITC avait examiné tous les faits pertinents et avait fourni une explication motivée de la façon dont les faits étayaient sa détermination. Par conséquent, concluent les États-Unis, le rapport du

²⁵ Les États-Unis se réfèrent en particulier à ce qui suit: rapport de l'Organe d'appel, *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)* ("Communautés européennes - Hormones"), WT/DS26/AB/R-WT/DS48/AB/R, adopté le 13 février 1998, DSR1998:I, page 135 (de la version anglaise); rapport de l'Organe d'appel, *Communautés européennes – Mesures affectant l'importation de certains produits provenant de volailles*, WT/DS69/AB/R, adopté le 23 juillet 1998; et rapport de l'Organe d'appel, *Australie – Mesures visant les importations de saumons* ("Australie – Saumons") WT/DS18/AB/R, adopté le 6 novembre 1998.

Groupe spécial démontre que celui-ci s'est acquitté de sa tâche de bonne foi et qu'il a tenu compte des arguments de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande pour établir sa détermination.

b) Évaluation des facteurs pertinents

55. Les États-Unis demandent instamment à l'Organe d'appel de rejeter l'appel formé par l'Australie et la Nouvelle-Zélande au motif que le Groupe spécial a fait erreur en interprétant et en appliquant le critère juridique prévu pour déterminer l'existence d'une "menace de dommage grave". Le Groupe spécial a interprété et appliqué à bon droit les critères juridiques prévus pour évaluer la "dégradation générale notable de la situation [de la] branche de production" et l'"imminence évidente". Les exemples d'erreur cités par la Nouvelle-Zélande ont un caractère anecdotique et ne tiennent pas compte du fait que l'ITC et le Groupe spécial ont l'une et l'autre reconnu que, s'agissant d'une "menace", ce qui est fondamental est que la situation économique *générale* de la branche de production nationale subira probablement un dommage grave par suite de l'accroissement des importations. L'ITC et le Groupe spécial ont procédé à leur analyse en conséquence. En ce qui concerne le critère de l'"imminence évidente", les États-Unis estiment que l'*Accord sur les sauvegardes* ne fait pas obligation aux autorités compétentes de formuler une "constatation" sur le sens de cette expression, que le Groupe spécial a dûment précisé et appliqué la définition de l'expression "imminence évidente" et que, en l'espèce, il fallait, en fait, d'urgence une mesure de sauvegarde.

56. Les États-Unis contestent l'argument de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande selon lequel le Groupe spécial a fait erreur en admettant le fait que l'ITC se soit fortement appuyée sur des données portant sur la dernière partie de la période visée par l'enquête. En fait, ni le Groupe spécial ni l'ITC ne se sont appuyés "uniquement" sur des données postérieures à 1996. L'ITC a rassemblé et examiné des données sur les importations et la situation de la branche de production nationale qui portaient sur une période de cinq ans, mais a concentré son attention sur les données portant sur la période allant de janvier 1997 à septembre 1998, dont elle a estimé qu'elle était particulièrement probante pour déterminer l'existence de la menace de dommage grave. Les États-Unis considèrent que cette approche est compatible avec le raisonnement de l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*.

57. Les États-Unis affirment que le Groupe spécial a également constaté à juste titre que l'ITC avait mené une analyse prospective valable. Contrairement aux allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, l'ITC n'a pas fondé son analyse uniquement sur des projections d'accroissement des importations. Plus exactement, l'ITC a établi des projections pour des facteurs autres que les importations et a évalué l'ensemble des facteurs pertinents pour déterminer l'imminence d'un

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

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

3. Économie jurisprudentielle

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

4. Appels conditionnels

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

G. *Arguments des Communautés européennes – Participant tiers*

1. Évolution imprévue des circonstances

61. Les Communautés européennes considèrent que le Groupe spécial a constaté à juste titre que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 étant donné que le rapport de l'ITC ne contenait *aucune* démonstration vérifiable et déterminante de l'existence d'une évolution imprévue des circonstances. Bien que le Groupe spécial ait déclaré à juste titre que la démonstration de l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" n'exige pas que l'on reprenne précisément cette expression, il est néanmoins nécessaire que les circonstances visées à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 soient en substance définies comme telles, à savoir: i) circonstances qui constituent une évolution entraînant une poussée dommageable des importations; et ii) circonstances qui montrent qu'une telle évolution était imprévue. Cette démonstration ne peut pas être faite *a posteriori*. À cet égard, les Communautés européennes approuvent le fait que le Groupe spécial a utilisé l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* comme contexte pertinent. Cet article fait mention d'une façon générale de "tous les points de fait pertinents" et, partant, sa portée ne se limite pas aux questions qui se posent dans le cadre de l'*Accord sur les sauvegardes*. Si une question est pertinente, en vertu de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, elle doit également être "pertinente" dans le contexte de l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. Les Communautés européennes soutiennent que toute autre interprétation reviendrait en fait à donner des dispositions de l'article XIX une lecture qui exclurait l'"ensemble indissociable de droits et de disciplines" qui régit les mesures de sauvegarde.²⁶

2. Lien de causalité

62. Les Communautés européennes demandent à l'Organe d'appel de confirmer l'énoncé par le Groupe spécial du critère de causalité. Elles mettent en garde contre le fait que l'interprétation du critère de causalité suggérée par les États-Unis est incompatible avec l'objet et le but de l'*Accord sur les sauvegardes*, qu'elle permettrait l'imposition de restrictions commerciales à l'encontre des importations pour remédier à des difficultés qu'éprouverait la branche de production nationale et qui n'ont aucun rapport avec les importations, et qu'elle se traduirait par l'application dans les affaires en matière de sauvegardes d'un critère de dommage qui serait moins rigoureux que dans les affaires en matière de droits antidumping et de droits compensateurs.

²⁶ Rapport de l'Organe d'appel, *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, *supra*, note de bas de page 15, paragraphe 81.

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

III. Questions soulevées dans le présent appel

64. Le présent appel porte sur les questions suivantes:

- a) la question de savoir si le Groupe spécial a fait erreur en constatant, au paragraphe 8.1 a) de son rapport, que les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 en ne démontrant pas en fait l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances"; et, dans l'affirmative, la question de savoir si les changements concernant la gamme des produits et/ou la taille des découpes de viande d'agneau importée représente une "évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994;
- b) la question de savoir si le Groupe spécial a fait erreur en constatant, aux paragraphes 7.118 et 8.1 b) de son rapport, que, en définissant la branche de production nationale concernée aux fins de son enquête en matière de sauvegarde comme incluant les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants, les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* et, par voie de conséquence, avec l'article 2:1 de cet accord également;

²⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.239.

- c) la question de savoir si le Groupe spécial s'est trompé dans son examen de la détermination de l'ITC selon laquelle il existait une "menace de dommage grave", en particulier, dans son interprétation et son application du critère d'examen approprié en vertu de l'article 11 du Mémoire d'accord, et dans son interprétation et son application de l'obligation qui est faite à l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* d'"évaluer tous les facteurs pertinents";
- d) la question de savoir si le Groupe spécial a fait erreur en constatant, au paragraphe 8.1 f) de son rapport, que l'examen du lien de causalité auquel avait procédé l'ITC était incompatible avec l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* et, par voie de conséquence, avec l'article 2:1 de cet accord également;
- e) la question de savoir si le Groupe spécial a fait une erreur d'appréciation en matière d'économie jurisprudentielle, notamment en refusant de se prononcer sur l'allégation formulée par la Nouvelle-Zélande au titre de l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*; et
- f) si l'Organe d'appel constate que le Groupe spécial a fait erreur en constatant que la mesure de sauvegarde des États-Unis est incompatible avec les articles 2:1, 4:1 c) et 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*, la question de savoir si cette mesure de sauvegarde est incompatible avec les articles I^{er} et II du GATT de 1994 ainsi qu'avec les articles 2:2, 3:1, 5:1, 8:1, 11:1 a) et 12:3 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

IV. Évolution imprévue des circonstances

65. Devant le Groupe spécial, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont allégué que les États-Unis n'avaient pas satisfait aux exigences de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 concernant l'"évolution imprévue des circonstances". Le Groupe spécial a constaté:

que l'article XIX:1 du GATT, lu dans le contexte de l'article 3:1 de l'Accord SG, exige que l'autorité nationale compétente, dans sa détermination, arrive à une conclusion démontrant l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX:1 du GATT.²⁸

66. Le Groupe spécial a estimé que les déclarations de l'ITC concernant les "changements dans la gamme de produits" ou l'"augmentation de la taille des découpes de viande" d'agneau importée étaient "purement descriptives" et ne pouvaient être interprétées comme "concluant" à l'existence d'une

²⁸ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.31.

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

67. Les États-Unis font valoir en appel que le Groupe spécial a commis deux erreurs importantes.³¹ Premièrement, ils affirment que le Groupe spécial s'est trompé en constatant que l'article XIX:1 a) oblige les autorités compétentes, lorsqu'elles démontrent l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances", à formuler dans leur rapport une constatation ou une "conclusion" concernant cette "évolution imprévue des circonstances". Selon eux, il suffit, aux fins de l'article XIX:1 a), que l'existence d'une évolution imprévue des circonstances puisse être déduite des éléments de fait versés au dossier des autorités chargées de l'enquête et que l'existence de cette évolution puisse être "démontrée au cours de" la procédure de règlement des différends devant l'OMC. Les États-Unis maintiennent qu'il n'y a pas lieu de "reporter" sur l'article XIX du GATT de 1994 les exigences découlant de l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* concernant la publication d'un "rapport" par les "autorités compétentes" ni "d'interpréter" l'article XIX du GATT de 1994 comme s'il incorporait ces exigences.³² Deuxièmement, les États-Unis prétendent qu'en tout état de cause le Groupe spécial s'est trompé en constatant que l'ITC n'avait pas démontré en fait dans son rapport l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX:1 a); à leur avis, l'existence d'une évolution imprévue des circonstances, à savoir le fait que la viande d'agneau fraîche a remplacé la viande d'agneau congelée dans la gamme de produits et que des découpes de petite taille ont été remplacées par des découpes de plus grande taille, peut être discernée dans la teneur du rapport de l'ITC. À cet égard, nous relevons que les États-Unis ont confirmé, au cours de l'audience, que leur appel sur ce point ne portait que sur la constatation du Groupe spécial selon laquelle ils avaient agi de manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 parce que le rapport ne renfermait pas une "conclusion motivée" concernant l'évolution imprévue des circonstances.³³

²⁹ Rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.42 et 7.43.

³⁰ *Ibid.*, paragraphes 7.44 et 7.45.

³¹ Communication des États-Unis en tant qu'appelant, paragraphe 11.

³² *Ibid.*, paragraphes 17 et 18.

³³ Lorsqu'il a formulé sa constatation principale au titre de l'article XIX:1 a), le Groupe spécial a également formulé un certain nombre d'autres constatations en disant, par exemple, que l'article XIX:1 a) n'exigeait pas une approche "en deux étapes" concernant le lien de causalité (rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.13 à 7.16 et 7.31). Il a également formulé une constatation concernant le sens de l'expression évolution "imprévue", par opposition à évolution "imprévisible" (rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.22 et 7.24). Comme il n'a été fait appel d'aucune de ces autres constatations, nous ne les examinerons pas.

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

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

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

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

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

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

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

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

La première clause énoncée à l'article XIX:1 a) – "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'un Membre a assumés en vertu du présent Accord ..." – est une clause subordonnée qui, à notre avis, est grammaticalement liée au syntagme verbal "est importé" figurant dans la deuxième clause de ce paragraphe. Bien que nous ne pensions pas que la première clause de l'article XIX:1 a) établisse des *conditions* indépendantes pour l'application d'une mesure de sauvegarde, s'ajoutant aux *conditions* énoncées dans la deuxième clause de ce paragraphe, nous estimons que la première clause décrit certaines *circonstances* dont l'existence doit effectivement être démontrée pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être appliquée conformément aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994. En ce sens, nous pensons qu'il y a un lien logique entre les circonstances décrites dans la première clause – "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 l'article XIX:1 a) pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde.³⁶ (non souligné dans l'original)

72. Bien que nous ayons dit dans ces deux rapports que, conformément à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, l'évolution imprévue des circonstances "d[eva]it effectivement être démontrée", nous n'avons pas eu l'occasion, dans le cadre de ces deux appels, d'examiner à quel moment, à quel endroit ou de quelle manière cette démonstration devait être faite. En procédant maintenant à cet examen, nous notons que le texte de l'article XIX ne renferme aucune indication explicite à ce sujet. Néanmoins, comme l'existence d'une évolution imprévue des circonstances est une condition

³⁵ Rapport de l'Organe d'appel, *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, *supra*, note de bas de page 16, paragraphe 77; voir aussi: rapport de l'Organe d'appel, *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, *supra*, note de bas de page 15, paragraphe 83.

³⁶ Rapport de l'Organe d'appel, *Corée – Sauvegardes concernant certains produits laitiers*, *supra*, note de bas de page 16, paragraphe 85; voir aussi: rapport de l'Organe d'appel, *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, *supra*, note de bas de page 15, paragraphe 92. Comme nous l'avons fait remarquer dans ces rapports, les "conditions" énoncées dans la deuxième clause de l'article XIX:1 a) sont précisément celles qui sont reprises à l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

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

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

³⁷ Rapport de l'Organe d'appel, *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, *supra*, note de bas de page 16, paragraphe 85; voir aussi: rapport de l'Organe d'appel, *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, *supra*, note de bas de page 15, paragraphe 92.

³⁸ Au cours de l'audience que nous avons tenue, tous les participants s'accordaient à penser que le fait que ces trois conditions étaient réunies devait figurer dans le rapport des autorités compétentes.

³⁹ Rapport de l'ITC, pages I-11, I-22 et I-23.

circonstances" au sens de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. Il s'ensuit qu'il n'est pas *démontré* dans le rapport de l'ITC que la mesure de sauvegarde en cause a été appliquée, entre autres, "... par suite de l'évolution imprévue des circonstances ...".

74. Il n'est pas étonnant que l'ITC n'ait pas examiné l'évolution imprévue des circonstances dans son rapport d'avril 1999, car aucune loi, aucun règlement ni aucune règle interne des États-Unis ne l'oblige à examiner l'évolution imprévue des circonstances lorsqu'elle enquête sur la situation d'une branche de production nationale. Bien que les États-Unis aient par la suite modifié leur position sur ce point⁴⁰, nous rappelons que, en qualité de participant tiers dans les affaires *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, les États-Unis ont prétendu que l'omission de l'expression "évolution imprévue des circonstances" dans l'*Accord sur les sauvegardes* signifiait qu'il n'était plus nécessaire de démontrer l'existence d'une évolution imprévue des circonstances.⁴¹ Les rapports sur les affaires *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers* et *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, dans lesquels nous avons constaté que l'évolution imprévue des circonstances devait effectivement être démontrée, ont été publiés le 14 décembre 1999, c'est-à-dire plus de sept mois *après* la distribution, en avril 1999, du rapport de l'ITC sur la branche de production nationale de viande d'agneau. L'ITC n'avait donc pas pu prendre connaissance de nos deux rapports lorsqu'elle a publié le sien en l'occurrence.

75. Par conséquent, bien que nous ne souscrivions pas à chacun des aspects du raisonnement du Groupe spécial, nous confirmons la conclusion formulée par celui-ci aux paragraphes 7.45 et 8.1 a) de son rapport, selon laquelle "les États-Unis n'ont pas démontré en fait l'existence d'une évolution imprévue des circonstances contrairement à ce qu'exige[ait] l'article XIX:1 a) du GATT de 1994". Compte tenu de cette constatation, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire d'examiner l'appel conditionnel formulé par l'Australie sur la question de savoir si un changement concernant la gamme de produits et/ou la taille des découpes de viande d'agneau importée pouvait être assimilé à une "évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, la condition à laquelle était subordonné l'appel sur ce point n'étant pas remplie.

76. Nous rappelons que ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande n'ont allégué que les États-Unis avaient agi de manière incompatible avec l'article 3:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* en ce qui

⁴⁰ À l'audience, les États-Unis ont indiqué qu'ils n'étaient plus d'avis qu'il était inutile de démontrer qu'il y avait eu une évolution imprévue des circonstances.

⁴¹ Rapport de l'Organe d'appel, *Corée – Sauvegarde concernant certains produits laitiers*, *supra*, note de bas de page 16, paragraphes 64 à 66; voir aussi le rapport de l'Organe d'appel, *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, *supra*, note de bas de page 15, paragraphes 60 à 63.

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

V. Branche de production nationale

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

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

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

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

⁴³ Rapport de l'ITC, pages I-12 à I-14.

considérer qu'un producteur qui ne fabrique pas lui-même le produit en cause, mais qui fabrique une matière première ou un intrant qui est utilisé pour produire ce produit, peut tout de même être considéré comme un producteur du produit.

...

... la branche de production concernée est composée des producteurs qui ont eux-mêmes des "productions" de produits "similaires" ou "directement concurrents".⁴⁴ (pas d'italique dans l'original)

79. Le Groupe spécial a ajouté que l'expression "l'ensemble des producteurs", qui fait partie de la définition figurant à l'article 4:1 c), ne permettait pas d'étayer l'interprétation plus large retenue par l'ITC.⁴⁵ Il a également examiné les rapports de groupes spéciaux du GATT qui s'étaient penchés sur cette question et a conclu que ces rapports étayaient son interprétation de l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*.⁴⁶

80. S'appuyant sur ce raisonnement, le Groupe spécial a constaté:

... que l'inclusion par l'ITC dans l'enquête sur la viande d'agneau des producteurs d'intrants (c'est-à-dire les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants) en tant que producteurs du produit similaire en cause (c'est-à-dire la viande d'agneau) [était] incompatible avec l'article 4:1 c) et donc aussi avec l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*.⁴⁷

81. Les États-Unis en appellent de cette constatation et affirment que la détermination de la "branche de production nationale" établie par l'ITC est correcte, notamment du fait qu'elle repose sur les critères de la "chaîne continue de production" et de la "concordance d'intérêts économiques" pour définir les producteurs qui constituent la branche de production nationale. Ils font valoir que l'*Accord sur les sauvegardes* donne aux Membres une certaine liberté d'appréciation lorsqu'ils définissent le terme "producteurs" à la lumière des faits et des circonstances de la cause. En outre, les États-Unis prétendent que les critères retenus par le Groupe spécial pour déterminer l'étendue de la branche de production nationale ne se fondent sur rien dans le texte. À cet égard, ils affirment que le Groupe

⁴⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.67 et 7.68.

⁴⁵ *Ibid.*, paragraphe 7.74.

⁴⁶ Le Groupe spécial a examiné les rapports de Groupes spéciaux du GATT énumérés ci-après: *États-Unis – Définition de la branche de production du vin et des produits du raisin* ("États-Unis – Vin et raisin"), adopté le 28 avril 1992, IBDD, S39/490; *Canada – Institution de droits compensateurs à l'importation de viande de bœuf destinée à la transformation en provenance de la CEE* ("Canada – Viande de bœuf"), 13 octobre 1987, non adopté, SCM/85; et *Nouvelle-Zélande – Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande* ("Nouvelle-Zélande – Transformateurs"), adopté le 18 juillet 1985, IBDD, S32/57.

⁴⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.118.

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

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

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

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

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

⁴⁸ Rapport de l'ITC, page I-12.

⁴⁹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.69.

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

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

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

86. Ainsi, une mesure de sauvegarde est appliquée à un "*produit*" particulier, à savoir le produit importé. La mesure ne peut être appliquée que si ce produit particulier ("*ce produit*") a les effets indiqués sur la "*branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents*". (pas d'italique dans l'original) Les conditions énoncées à l'article 2:1 ont donc trait sous plusieurs aspects importants à des *produits particuliers*. Notamment, suivant l'article 2:1, le fondement juridique permettant d'appliquer une mesure de sauvegarde *n'existe que* si les importations d'un produit particulier ont des effets préjudiciables sur les producteurs nationaux de produits qui sont "*similaires ou directement concurrents*" par rapport au produit importé. À notre avis, il y aurait une nette dérogation au texte de l'article 2:1 si une mesure de sauvegarde pouvait être appliquée en raison des effets préjudiciables qu'un produit importé a sur les producteurs nationaux de produits qui *ne sont pas "des produits similaires ou directement concurrents"* par rapport au produit importé.

87. Par conséquent, la première étape de la détermination de l'étendue de la branche de production nationale consiste à définir les produits qui sont "*similaires ou directement concurrents*" par rapport au produit importé. Ce n'est que lorsque ces produits auront été définis qu'il sera possible de définir les "producteurs" de ces produits.

88. Personne ne conteste en l'occurrence que le "produit similaire" est la "viande d'agneau", qui est le produit importé visé par l'enquête en matière de sauvegarde. L'ITC a estimé que la "branche de production nationale" produisant le "produit similaire" – la viande d'agneau – incluait les éleveurs et

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

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

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

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

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

mots ne modifient pas l'exigence voulant que la "branche de production nationale" n'englobe que les producteurs des "produits similaires ou directement concurrents". Les mots "l'ensemble" s'appliquent aux "producteurs" et, lorsqu'on les rapproche des termes "productions additionnées" et "proportion majeure" qui viennent par la suite, il est évident qu'ils désignent le *nombre* et la *nature représentative* des producteurs qui forment la branche de production nationale. Les mots "l'ensemble" ne signifient pas que des producteurs d'*autres* produits, qui *ne sont pas* similaires ou directement concurrents par rapport au produit importé, puissent être inclus dans la définition de branche de production nationale. Tout comme le Groupe spécial, nous estimons que les mots "l'ensemble" ne sont tout au plus qu'"un repère *quantitatif* établissant la proportion de producteurs ... qu'une enquête en matière de sauvegarde doit couvrir".⁵¹ (pas d'italique dans l'original)

92. Le Groupe spécial a examiné de manière assez détaillée les rapports des groupes spéciaux du GATT qui avaient été chargés des affaires *États-Unis – Vin et raisin*, *Canada – Viande de bœuf* et *Nouvelle-Zélande – Transformateurs*. Nous partageons largement l'opinion du Groupe spécial selon laquelle ces affaires étaient son interprétation, à laquelle nous souscrivons également, de l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*. Nous avons toutefois une réserve qu'il convient de mentionner. Lorsqu'il a examiné le rapport du groupe spécial qui avait été chargé de l'affaire *Canada – Viande de bœuf*, le Groupe spécial s'est penché sur l'importance qu'il convenait d'accorder au degré d'intégration du processus de production d'un produit. S'appuyant sur des déclarations de ce groupe spécial, il a fait l'observation suivante:

Nous reconnaissons que les facteurs de l'intégration verticale ou du contrôle commun ne sont pas en soi déterminants ni même particulièrement pertinents pour la portée de la branche de production nationale. Il s'agit plutôt de savoir i) si les produits à divers stades de production constituent des formes différentes d'un seul produit similaire ou s'ils sont devenus des produits différents, et ii) s'il est possible de définir séparément le processus de production du produit similaire en cause ou, sinon, si le contrôle commun entraîne une intégration si complète des processus de production qu'il est impossible de définir et d'analyser séparément les différents stades de production.⁵² (non souligné dans l'original)

⁵¹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.74.

⁵² *Ibid.*, paragraphe 7.95. Nous notons que le différend *Canada – Viande de bœuf* concernait des allégations formulées au titre de l'*Accord du Tokyo Round relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*. Dans ce différend, le groupe spécial a été appelé à interpréter l'article 6:6 de cet accord, qui prescrivait expressément de "définir cette production [la production nationale du produit similaire] séparément" pour évaluer les effets des importations subventionnées sur la branche de production nationale. Par conséquent, dans ce différend, il y avait lieu pour le groupe spécial d'examiner les différents procédés de production. Cependant, l'*Accord sur les sauvegardes* ne renferme aucune disposition de ce genre.

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

94. Bien que nous ne contestions pas l'analyse que le Groupe spécial a faite du rapport de l'ITC ni les conclusions qu'il a tirées de cette analyse, nous avons des réserves sur l'utilité d'examiner le degré d'intégration des processus de production des produits en question.⁵⁴ Comme nous l'avons indiqué, aux termes de l'*Accord sur les sauvegardes*, la détermination de la "branche de production nationale" se fonde sur les "producteurs des produits similaires ou directement concurrents". L'accent doit donc être mis sur la définition des *produits* et sur leur rapport de "similarité ou de concurrence directe", et non sur les *processus* au moyen desquels ces produits sont produits.⁵⁵

95. Nous rappelons que l'ITC a déterminé en l'espèce que les produits similaires en cause étaient la viande d'agneau importée et la viande d'agneau des États-Unis et que l'ITC n'a pas estimé que les agneaux vivants ni qu'aucun autre produit étaient directement concurrents de la viande d'agneau. Compte tenu de cette constatation de l'ITC, nous estimons que la "branche de production nationale" ne pouvait comprendre *que* les "producteurs" de viande d'agneau. En étendant la "branche de production nationale" aux producteurs d'autres produits, à savoir les agneaux vivants, l'ITC a défini la "branche de production nationale" de manière incompatible avec l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*.

96. En conséquence, l'application de la mesure de sauvegarde en cause reposait sur la détermination de l'existence d'un dommage grave causé à une branche de production autre que la "branche de production nationale" concernée. En outre, cette mesure a été appliquée sans qu'ait été établie l'existence d'un dommage grave pour la "branche de production nationale" qui, si elle avait été définie correctement, aurait dû se limiter aux seuls conditionneurs et dépeceurs de viande d'agneau. Par conséquent, nous confirmons la constatation formulée par le Groupe spécial au paragraphe 7.118 de son rapport, selon laquelle la mesure de sauvegarde en cause est incompatible avec l'article 2:1 et 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes*.

⁵³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.96.

⁵⁴ *Ibid.*, paragraphe 7.95.

⁵⁵ Nous pouvons néanmoins concevoir que la question se pose dans certains cas de savoir si deux articles sont des *produits distincts*. En pareil cas, il peut être utile d'examiner les processus de production de ces produits.

VI. Menace de dommage grave

A. Critère d'examen

97. Au début de ses constatations, le Groupe spécial s'est penché sur le critère d'examen qu'il convenait de retenir pour examiner les allégations formulées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Après avoir cité notre rapport sur l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, le Groupe spécial a formulé le critère dans les termes suivants:

... le critère d'examen qui s'applique dans les différends concernant des sauvegardes, ainsi qu'il est indiqué ci-dessus, nous oblige à nous abstenir d'examiner *de novo* les éléments de preuve figurant dans le rapport publié par les autorités nationales compétentes. Notre tâche se limite à examiner la détermination établie par l'ITC et à voir si le rapport publié explique de manière adéquate en quoi l'ensemble des faits étayaient la détermination de l'existence d'une menace établie par l'ITC.⁵⁶

98. Lorsque le Groupe spécial est arrivé à l'examen des allégations spécifiques formulées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande au titre de l'article 4:2, il a dit:

Pour examiner la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave rendue par l'ITC, nous allons voir, premièrement, si l'ITC a évalué "*tous* les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de [la] branche de production", en particulier, les facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG, ainsi que tous autres facteurs pertinents. Deuxièmement, nous allons voir si *l'approche* suivie par l'ITC consistait en une analyse, axée sur l'avenir et fondée sur des faits, de l'accroissement des importations et de la situation de la branche de production nationale des États-Unis.⁵⁷ (en italique dans l'original)

99. L'Australie et la Nouvelle-Zélande contestent deux aspects du critère d'examen retenu par le Groupe spécial. Premièrement, elles prétendent que le Groupe spécial s'est trompé dans son *interprétation* et, donc, dans sa formulation du critère juridique devant être utilisé pour examiner les déterminations établies par les autorités compétentes dans le cadre d'enquêtes en matière de sauvegarde. Deuxièmement, elles affirment que le Groupe spécial *a mal appliqué* le critère d'examen lorsqu'il s'est penché sur la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave établie par l'ITC.

⁵⁶ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.3.

⁵⁷ *Ibid.*, paragraphe 7.140.

100. Comme le Groupe spécial l'a fait remarquer, nous avons eu l'occasion d'examiner, dans le cadre de l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, le critère d'examen qu'il y avait lieu pour un Groupe spécial d'utiliser lorsqu'il appréciait des allégations formulées au titre de l'*Accord sur les sauvegardes*. Dans cet appel, nous avons observé que:

[l]'*Accord sur les sauvegardes* ... est muet en ce qui concerne le critère d'examen approprié. Par conséquent, l'article 11 du Mémorandum d'accord et, en particulier, la prescription suivante: "... 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", énonce le critère d'examen approprié pour déterminer la compatibilité d'une mesure de sauvegarde avec les dispositions de l'*Accord sur les sauvegardes*.⁵⁸

101. En ce qui concerne le critère d'examen énoncé à l'article 11 du Mémorandum d'accord, nous rappelons que, dans l'affaire *Communautés européennes – Hormones*, nous avons dit que "le critère applicable n'est ni l'examen *de novo* proprement dit, ni la "déférence totale", mais "l'évaluation objective des faits"". ⁵⁹

102. Dans notre rapport concernant l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, nous avons donné certaines indications quant à l'*application* du critère d'examen énoncé à l'article 11 du Mémorandum d'accord dans des différends dans lesquels des allégations sont formulées au titre de l'article 4 de l'*Accord sur les sauvegardes*:

Pour ce qui est de son *application* du critère d'examen, nous ne pensons pas que le Groupe spécial a procédé à un examen *de novo* des éléments de preuve, ni qu'il a substitué son analyse et son jugement à ceux des autorités argentines. Nous estimons que le Groupe spécial a examiné si, comme l'exige l'article 4 de l'*Accord sur les sauvegardes*, les autorités argentines avaient considéré tous les faits pertinents et avaient expliqué de manière adéquate en quoi les faits étayaient les déterminations ayant été formulées. En fait, loin de faillir à sa responsabilité, le Groupe spécial n'a fait que s'acquitter de sa responsabilité au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord en adoptant l'approche qu'il a adoptée. Pour déterminer si l'enquête en matière de sauvegardes et la mesure de sauvegarde appliquée à l'issue de cette enquête par l'Argentine 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 argentines avaient étudié tous les facteurs pertinents et avaient fourni une

⁵⁸ Rapport de l'Organe d'appel, *supra*, note de bas de page 15, paragraphe 120.

⁵⁹ *Ibid.*, *supra*, note de bas de page 25, paragraphe 117.

explication motivée de la façon dont les faits étayaient leur détermination.⁶⁰ (non souligné dans l'original)

103. Ainsi, l'"évaluation objective" d'une allégation formulée au titre de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* comporte, en principe, deux éléments: Un groupe spécial doit examiner, premièrement, la question de savoir si les autorités compétentes ont évalué *tous les facteurs pertinents* et, deuxièmement, la question de savoir si celles-ci ont fourni une *explication motivée et adéquate* de la façon dont les faits étayaient leur détermination.⁶¹ Ainsi, l'évaluation objective à laquelle doit procéder le groupe spécial comporte un aspect *formel* et un aspect *fondamental*. L'aspect formel a trait à la question de savoir si les autorités compétentes ont évalué "tous les facteurs pertinents". L'aspect fondamental a trait à la question de savoir si les autorités compétentes ont donné une explication raisonnée et adéquate de leur détermination.

104. Ce double caractère de l'examen auquel doit procéder un groupe spécial est dicté par la nature des obligations particulières que l'article 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes* impose aux autorités compétentes. Conformément à l'article 4:2 a), les autorités compétentes doivent, sur le plan formel, évaluer "tous les facteurs pertinents". Toutefois, cette évaluation n'est pas une simple question de forme, et la liste des facteurs pertinents qui doivent être évalués n'est pas une simple "liste de pointage". Conformément à l'article 4:2 a), les autorités compétentes doivent procéder à une évaluation sur le fond de "l'*influence*", ou [de] l'*incidence*" ou [de] l'*effet*'"⁶² ou des "*répercussions*" que les facteurs pertinents ont sur la "situation ... de la branche de production nationale". (pas d'italique dans l'original) En procédant ainsi à une évaluation sur le fond des facteurs pertinents, les autorités compétentes sont en mesure d'établir correctement une détermination générale, entre autres, de la question de savoir si la branche de production nationale subit un dommage grave ou risque de subir un dommage grave au sens de l'Accord.

105. Il s'ensuit que la nature précise de l'examen auquel doit procéder un groupe spécial, lorsqu'il examine une allégation formulée au titre de l'article 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, découle en partie de l'obligation qui lui est faite de procéder à une "évaluation objective de la question", conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord, et, en partie, des obligations qui lui sont imposées par l'article 4:2, dans la mesure où ces obligations font partie de l'allégation. Ainsi, comme

⁶⁰ Rapport de l'Organe d'appel, *supra*, note de bas de page 15, paragraphe 121.

⁶¹ Manifestement, une allégation formulée au titre de l'article 4:2 a) ne pourrait pas porter à la fois sur les deux aspects de l'examen envisagé ici, mais seulement sur l'un de ces aspects. Par exemple, il pourrait être allégué que l'explication donnée par les autorités compétentes n'est pas raisonnée, ou n'est pas adéquate, bien que celles-ci aient évalué tous les facteurs pertinents.

⁶² Rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*, *supra*, note de bas de page 19, paragraphe 71.

pour ce qui est de n'importe quelle allégation formulée au titre des dispositions d'un accord visé, les groupes spéciaux sont tenus d'examiner, conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord⁶³, la question de savoir si le Membre s'est acquitté des obligations qui lui sont imposées par les dispositions particulières mentionnées dans l'allégation. En examinant la question de savoir si l'explication donnée par les autorités compétentes dans le rapport qu'elles ont publié est motivée et adéquate, les groupes spéciaux peuvent déterminer si ces autorités ont agi conformément aux obligations qui leur sont imposées par l'article 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

106. Bien que les groupes spéciaux ne soient pas habilités à procéder à un examen *de novo* des éléments de preuve ni à *substituer* leurs propres conclusions à celles des autorités compétentes, nous tenons à souligner que cela *ne signifie pas* qu'ils doivent simplement *accepter* les conclusions des autorités compétentes. Au contraire, à notre avis, lorsqu'il examine une allégation formulée au titre de l'article 4:2 a), un 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. Ainsi, lorsqu'ils procèdent à une "évaluation objective" d'une allégation formulée au titre de l'article 4:2 a), les groupes spéciaux doivent envisager la possibilité que l'explication donnée par les autorités compétentes ne soit pas motivée ou ne soit pas adéquate.

107. À cet égard, l'expression "examen *de novo*" ne devrait pas être employée de manière impropre. Si un groupe spécial conclut que les autorités compétentes, dans une affaire donnée, *n'ont pas* fourni une explication motivée ou adéquate de leur détermination, il n'a pas, de ce fait, procédé à un examen *de novo*. Il n'a pas non plus substitué ses propres conclusions à celles des autorités compétentes. Plus exactement, le groupe spécial, conformément à ses obligations au titre du Mémorandum d'accord, est simplement parvenu à la conclusion que la détermination établie par les autorités compétentes était incompatible avec les exigences particulières posées par l'article 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

⁶³ Nous notons, toutefois, qu'un critère spécial est énoncé à l'article 17.6 de l'*Accord antidumping* en ce qui concerne les allégations formulées au titre de cet accord.

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

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

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

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

⁶⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.1.

⁶⁵ *Ibid.*, paragraphe 7.207.

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

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

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

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

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

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

114. En outre, nous rappelons que, dans l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*, nous avons infirmé une constatation dans laquelle le groupe spécial disait que les *autorités compétentes* étaient tenues de n'évaluer, au titre de l'article 4:2 a), que les autres facteurs pertinents qui avaient été effectivement évoqués par les parties intéressées au cours de l'enquête dont elles étaient saisies.⁶⁷ Nous avons dit que les autorités compétentes ont en matière d'enquête un devoir *indépendant* et qu'elles ne peuvent "rester passives face à d'éventuelles carences des *éléments de preuve* présentés et des *vues* exprimées par les *parties intéressées*".⁶⁸ (pas d'italique dans l'original) Bref, les autorités compétentes sont tenues, dans certaines circonstances, d'aller au-delà des arguments qui ont été avancés par les parties intéressées au cours de l'enquête. De même que les *autorités compétentes* sont elles-mêmes tenues, dans certaines circonstances, d'aller au-delà des arguments des parties intéressées pour établir leurs propres déterminations, nous estimons que les *groupes spéciaux* n'ont pas à se limiter eux non plus aux arguments présentés par les parties intéressées aux autorités compétentes lorsqu'ils examinent ces déterminations dans le cadre d'une procédure de règlement des différends de l'OMC.

115. Nous tenons à souligner que la liberté d'appréciation dont jouissent les Membres de l'OMC lorsqu'il s'agit de faire valoir leurs prétentions dans le cadre d'une procédure de règlement des différends de la manière qu'ils jugent appropriée ne leur permet pas, bien entendu, de se soustraire à l'obligation qui leur est faite à l'article 3:10 du Mémoire d'accord d'"engager des procédures de règlement des différends "de bonne foi dans un effort visant à régler [l]e différend"". ⁶⁹ Il s'ensuit que les Membres de l'OMC ne peuvent omettre indûment de présenter des arguments aux autorités compétentes dans le dessein de soulever plus tard ces mêmes arguments devant un groupe spécial. Quoi qu'il en soit, dans la pratique, nous pensons qu'il est peu probable qu'un Membre agisse ainsi.

116. À l'audience que nous avons tenue, la Nouvelle-Zélande a indiqué qu'à son avis le Groupe spécial avait omis de prendre en considération les arguments d'ordre économétrique qu'elle avait exposés dans la pièce n° 13 au motif que ceux-ci n'avaient pas été présentés à l'ITC. Compte tenu des constatations formulées ci-après, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire d'examiner l'intérêt de la pièce n° 13 de la Nouvelle-Zélande.

⁶⁷ Rapport de l'Organe d'appel, *supra*, note de bas de page 19, paragraphe 56.

⁶⁸ *Ibid.*, paragraphe 55.

⁶⁹ Voir: Rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"*, WT/DS108/AB/R, adopté le 20 mars 2000, paragraphe 166.

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

1. Contexte

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

118. Le Groupe spécial a constaté, premièrement, que l'ITC avait "analysé" tous les facteurs pertinents mentionnés à l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*.⁷⁰ Il a ensuite examiné la manière de procéder qui avait été retenue par l'ITC pour déterminer s'il existait une "menace" de dommage grave. Le Groupe spécial a conclu qu'il n'y avait "aucun vice conceptuel dans l'approche analytique adoptée par l'ITC" et que cette approche était "suffisamment fondée sur des faits et axée sur l'avenir".⁷¹ Toutefois, il n'était "pas persuadé" que les données sur lesquelles s'appuyait la détermination de l'ITC en l'espèce étaient suffisamment *représentatives* de la branche de production nationale⁷², et il a donc conclu:

[que] les États-Unis [avaient] agi d'une manière incompatible avec l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* parce que l'ITC n'a[vait] pas obtenu de données relatives aux producteurs représentant une proportion majeure de la production nationale totale de la branche de production nationale telle qu'elle a[vait] été définie au cours de l'enquête.⁷³

Par conséquent, le Groupe spécial a également constaté que la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave établie par l'ITC était incompatible avec l'article 2:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*. L'Australie et la Nouvelle-Zélande en appellent de certains aspects des constatations du Groupe spécial concernant l'existence d'une menace de dommage grave. Les États-Unis en appellent eux aussi d'un autre aspect de ces constatations.

119. Bien qu'ils ne soient pas identiques à tous égards, les appels de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ont tous deux pour objet de contester l'interprétation que le Groupe spécial a

⁷⁰ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.177.

⁷¹ *Ibid.*, paragraphes 7.222 et 7.224.

⁷² *Ibid.*, paragraphe 7.225.

⁷³ *Ibid.*, paragraphe 8.1 e).

donnée à l'expression "menace de dommage grave" et l'application qu'il en a faite. Leurs arguments concernant la mauvaise application de cette expression sont intimement liés à leurs arguments voulant que le Groupe spécial ait commis une erreur au regard de l'article 4:2 a), premièrement, en concluant que l'ITC avait évalué "tous les facteurs pertinents" et, deuxièmement, en concluant que l'ITC avait adopté une approche analytique correcte pour évaluer les données dans une affaire de "menace" alléguée de dommage grave. Les deux participants ont affirmé que le Groupe spécial avait montré une déférence indue envers l'ITC en parvenant à ces conclusions. Par conséquent, ils ont prétendu que le Groupe spécial n'avait pas appliqué le critère approprié lorsqu'il a examiné la détermination établie par l'ITC.

120. Quant à eux, les États-Unis en appellent de la constatation du Groupe spécial selon laquelle ils ont agi de manière incompatible avec l'article 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* parce que les données dont disposait l'ITC n'étaient pas suffisamment *représentatives* de la branche de production nationale. Ils font valoir que l'article 4:1 c) définit simplement l'expression "branche de production nationale" et qu'il n'impose aucune obligation aux Membres concernant le caractère suffisant des données relatives à une "branche de production nationale". Au demeurant, les États-Unis ajoutent que l'ITC s'est acquittée des obligations applicables en matière de collecte de données. Selon eux, l'article 4:2 a) ne prescrit rien d'autre aux autorités compétentes que d'évaluer tous les facteurs pertinents "de nature objective et quantifiable" qui "influent" sur la situation de la branche de production nationale, tandis que l'article 4:2 b) les oblige à déterminer l'existence d'un lien de causalité sur la base d'"éléments de preuve objectifs". Les États-Unis soutiennent que l'*Accord sur les sauvegardes* ne requiert pas que les données réunies par les autorités compétentes soient représentatives d'une proportion particulière de la branche de production nationale.

121. Avant d'examiner ces appels, nous notons que le Groupe spécial a fondé son analyse de ces questions sur l'hypothèse que les constatations de l'ITC relatives à la définition de la "branche de production nationale" étaient compatibles avec l'*Accord sur les sauvegardes*.⁷⁴ Nous avons constaté que le Groupe spécial avait conclu à juste titre que l'ITC avait mal défini la "branche de production nationale". Malgré cela, comme il a été fait appel en fait des constatations pertinentes du Groupe spécial concernant la "menace de dommage grave", nous estimons qu'il convient d'examiner les "questions de droit" et d'"interprétation du droit" soulevées dans le présent appel concernant ces constatations. Pour ce faire, nous utiliserons la même hypothèse que celle qui a été reconnue par le Groupe spécial.

⁷⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.119.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Caractère suffisant des données

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

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

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

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

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

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

⁸⁰ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.221.

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

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

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

b) Élément temporel de l'évaluation des données

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

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

⁸² Rapport de l'ITC, page I-17.

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

... l'ITC avait raison de se concentrer sur les *données* disponibles *les plus récentes* concernant la fin de la période visée par l'enquête. Nous estimons également que les données concernant 1997 et la période intermédiaire de 1998 portent sur une période suffisante et raisonnable si elles sont complétées par des projections extrapolant les tendances existantes dans l'avenir imminent, afin de garantir l'analyse prospective qu'exige une détermination de l'existence d'une menace.⁸⁴ (pas d'italique dans l'original)

En conséquence, nous considérons que, en fondant sa détermination sur des événements survenus à la fin de la période visée par l'enquête (c'est-à-dire un an et neuf mois) plutôt que pendant toute la durée de cette période, l'ITC a suffisamment analysé des données récentes pour procéder à une évaluation valable de la question de savoir si une dégradation générale notable était "imminente" dans le proche avenir.⁸⁵ (pas d'italique dans l'original)

136. Nous rappelons que, lorsqu'elles établissent une détermination de l'existence d'une "menace", les autorités compétentes doivent constater l'"imminence évidente" d'un dommage grave. Comme nous l'avons déjà conclu, cela exige un degré élevé de probabilité que le dommage grave escompté se concrétisera dans un avenir très proche. Par conséquent, nous pensons comme le Groupe spécial que la détermination de l'existence d'une menace est "axée sur l'avenir". Toutefois, l'article 4:1 b) dispose que la détermination de l'existence d'une "menace" doit être fondée sur des "faits" et non sur des "conjectures". Étant donné que les faits, de par leur nature même, concernent le présent et le passé, la survenance d'événements futurs ne peut jamais être définitivement établie par des faits. Il y a donc une opposition latente entre l'analyse de l'existence d'une "menace" axée sur l'avenir, qui, au bout du compte, implique certaines "conjectures" au sujet de la probabilité d'un événement futur, et la nécessité d'avoir une détermination fondée sur des faits. Inévitablement, il faut remédier à cette opposition en utilisant des faits concernant le présent et le passé pour justifier la conclusion quant à l'avenir, à savoir l'"imminence évidente" d'un dommage grave. Ainsi, une évaluation fondée sur des faits, au titre de l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*, doit constituer la base d'une projection

⁸³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.192.

⁸⁴ *Ibid.*, paragraphe 7.193.

⁸⁵ *Ibid.*, paragraphe 7.194.

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

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

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

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

⁸⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.184.

⁸⁸ Nous relevons que, dans la note de bas de page 130 de notre rapport sur l'affaire *Argentine - Sauvegardes concernant les chaussures*, *supra*, note de bas de page 15, nous avons indiqué ce qui

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

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

140. Nous avons examiné, jusqu'ici, l'interprétation du critère d'examen approprié, ainsi que l'interprétation de l'expression "menace de dommage grave" définie à l'article 4:1 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*. Nous avons aussi examiné certaines questions d'interprétation relatives à l'évaluation faite par les autorités compétentes, au titre de l'article 4:2 a) de cet accord, pour établir une détermination concluant à l'existence d'une telle "menace". Compte tenu de toutes ces considérations, nous allons maintenant examiner l'élément central de l'appel de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande concernant ce point; il s'agit de savoir si le Groupe spécial *a appliqué* le critère d'examen approprié à l'évaluation de la situation de la branche de production nationale faite par l'ITC, au titre de l'article 4:2 a), et à la détermination de l'ITC établissant qu'il y avait une "menace de dommage grave".

141. Nous avons déjà dit que, aux fins de l'examen d'une allégation au titre de l'article 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*, l'application par un groupe spécial du critère d'examen approprié de la détermination établie par les autorités compétentes comprend deux aspects. Premièrement, un groupe spécial doit examiner si les autorités compétentes ont, à titre de question *formelle*, évalué *tous les facteurs pertinents* et, deuxièmement, un groupe spécial doit examiner si ces autorités ont, à titre de

suit: "la période d'enquête pertinente ne devrait pas seulement *se terminer* dans un passé très récent; elle devrait *être constituée* par le passé récent". Dans ce rapport, nous analysons l'importance relative, pendant la période visée par l'enquête, des données concernant la fin de la période, par rapport aux données concernant le début de la période. Bien entendu, la période visée par l'enquête doit être suffisamment longue pour que des conclusions appropriées puissent être tirées au sujet de la situation de la branche de production nationale.

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

142. Pour ce qui est des aspects formels de l'examen effectué par le Groupe spécial, nous relevons que celui-ci a constaté ce qui suit: "*l'ITC a analysé tous les facteurs relatifs au dommage pertinents*".⁸⁹ (pas d'italique dans l'original) Le Groupe spécial est arrivé à cette conclusion après avoir décrit, sous une forme résumée, les données dont l'ITC disposait concernant les facteurs pertinents.⁹⁰ Bien que l'Australie fasse valoir que le Groupe spécial a fait erreur en constatant que l'ITC avait évalué tous les facteurs pertinents⁹¹, nous considérons que le Groupe spécial a conclu justement que, à titre de question formelle, l'ITC avait bien évalué chacun des facteurs pertinents, en ce qui concerne une certaine partie de la branche de production nationale, telle que l'ITC définissait cette branche. Toutefois, nous estimons que l'élément essentiel de l'appel de l'Australie sur ce point concerne plutôt l'examen par le Groupe spécial des aspects *fondamentaux* de l'évaluation des facteurs pertinents faite par l'ITC, ainsi que la détermination de l'ITC établissant qu'il y avait menace de dommage grave pour la branche de production nationale.⁹² La Nouvelle-Zélande fait elle aussi appel des aspects fondamentaux de l'examen effectué par le Groupe spécial.⁹³ Les deux appelants affirment que le Groupe spécial a fait erreur en constatant que l'explication donnée par l'ITC au sujet de son évaluation des facteurs pertinents suffisait pour étayer sa détermination établissant qu'il y avait menace de dommage grave pour la branche de production nationale.

143. Lorsque nous lisons le rapport du Groupe spécial, nous voyons que celui-ci a d'abord examiné si l'ITC avait formellement évalué tous les facteurs pertinents. Ensuite, le Groupe spécial a examiné "l'approche analytique adoptée par l'ITC" et a conclu qu'il n'y avait "aucun vice conceptuel" dans cette approche parce qu'elle était "suffisamment fondée sur des faits et axée sur l'avenir".⁹⁴ Le Groupe spécial est arrivé à cette conclusion après avoir examiné les "[p]rojections dont il y a lieu de tenir compte pour une menace de dommage grave" et la "[p]ériode pertinente pour l'analyse de l'existence

⁸⁹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.177.

⁹⁰ *Ibid.*, paragraphes 7.142 à 7.171. Nous notons que cette section du rapport du Groupe spécial est intitulée "Question de savoir si l'ITC a évalué au cours de l'enquête tous les facteurs relatifs au dommage énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord SG". Après une introduction (paragraphes 7.139 à 7.141), le Groupe spécial a présenté un "Résumé des données relatives au dommage rassemblées par l'ITC" (paragraphes 7.142 à 7.171), avant d'examiner si l'ITC avait évalué tous les facteurs pertinents (paragraphes 7.172 à 7.178).

⁹¹ Communication de l'Australie en tant qu'appelant, paragraphes 63 à 80.

⁹² *Ibid.*, paragraphes 63 à 80.

⁹³ Communication de la Nouvelle-Zélande en tant qu'appelant, paragraphes 3.12 à 3.22.

⁹⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.222 et 7.224.

d'une menace".⁹⁵ Le Groupe spécial a également procédé à une "[é]valuation des données se rapportant à la période allant de janvier 1997 à septembre 1998".⁹⁶ Cette période correspondait aux 21 derniers mois de la période visée par l'enquête, sur laquelle le Groupe spécial a dit que l'ITC pouvait "fond[er] sa détermination".⁹⁷ Au cours de l'évaluation des données concernant la période en question, le Groupe spécial a noté ce qui suit:

... les plaignants ne contestent pas, à proprement parler, les constatations de l'ITC selon lesquelles une baisse a été enregistrée en 1997 et pendant la période intermédiaire de 1998 en ce qui concerne la plupart des indicateurs auxquels l'ITC fait référence dans sa détermination.⁹⁸

144. Après avoir résumé les autres vues des parties concernant les données, le Groupe spécial a fait observer, à juste titre, que les autorités compétentes ne sont pas tenues de "démontr[er] que chacun des facteurs relatifs au dommage qui sont énumérés est en baisse"; elles doivent plutôt rendre une détermination à la lumière de l'ensemble des éléments de preuve.⁹⁹ Sans pousser l'analyse plus avant, le Groupe spécial a conclu ce qui suit:

En conséquence, à la lumière des éléments de preuve spécifiques, des explications et de l'analyse prospective que comporte le rapport de l'ITC, nous estimons que le fait que l'ITC s'est fondée, entre autres

⁹⁵ Rapport du Groupe spécial, points 3 a) et 3 b), pages 74 et 76.

⁹⁶ *Ibid.*, point 3 c), page 78.

⁹⁷ *Ibid.*, paragraphe 7.194.

⁹⁸ *Ibid.*, paragraphe 7.199.

⁹⁹ *Ibid.*, paragraphe 7.203. Nous notons que, plus haut dans son rapport, le Groupe spécial a indiqué ce qui suit: les autorités compétentes peuvent "arriver à une détermination de l'existence d'une menace *même si la majorité des entreprises de la branche de production concernée n'est pas confrontée à une baisse de rentabilité*, à condition qu'une évaluation des facteurs relatifs au dommage *dans leur ensemble* fasse apparaître une menace de dommage grave". (Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.188, pas d'italique dans l'original) Dans l'affaire *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, nous avons dit que la détermination par les autorités compétentes de l'existence d'un "dommage grave" devait être fondée sur "la situation générale" de la branche de production nationale et que la détermination devait être établie "à la lumière de tous les facteurs pertinents". Ainsi, pour évaluer "la situation générale de la branche de production nationale", on ne peut pas accorder une importance décisive à un seul facteur pertinent; au lieu de cela, tous les facteurs doivent être examinés et évalués ensemble. (Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Sauvegardes concernant les chaussures*, *supra*, note de bas de page 15, paragraphe 139)

Il s'ensuit que le Groupe spécial a eu raison de dire que la détermination des autorités compétentes devait être fondée sur "une évaluation des facteurs relatifs au dommage *dans leur ensemble*". En outre, il est théoriquement possible, comme l'a dit le Groupe spécial, qu'il *puisse* y avoir menace de dommage grave pour une branche de production, même si "la majorité des entreprises ... n'est pas confrontée à une baisse de rentabilité". Les profits sont simplement l'un des facteurs pertinents mentionnés à l'article 4:2 a) et accorder à ce facteur une importance décisive reviendrait à faire abstraction des autres facteurs pertinents. Cependant, à notre avis, il serait vraiment étonnant que les facteurs pertinents dans leur ensemble indiquent qu'il y a une menace de dommage grave, même si la "majorité des entreprises de la branche de production" n'est pas confrontée à une baisse de rentabilité.

difficultés, sur des facteurs incluant la part de marché, la production, les expéditions et la rentabilité de la branche de production nationale, ainsi que les prix, constitue une base suffisante pour déterminer s'il existe une menace de dommage grave. Nous estimons également que l'analyse faite par l'ITC du tableau d'ensemble des tendances qui ressortaient des données les plus récentes et qui ont fait l'objet de projections à partir de ces données (surtout les données concernant 1997 et la période intermédiaire de 1998), ainsi que les projections concernant de nouveaux accroissements des importations (en présumant, pour les besoins de l'argumentation, que les données sur lesquelles ces tendances et projections se fondaient étaient représentatives d'une proportion majeure des producteurs constituant la branche de production concernée), semblent confirmer sa détermination qu'il y avait imminence évidente d'une "dégradation générale notable" de la situation générale de la branche de production nationale.¹⁰⁰ (non souligné dans l'original)

145. Enfin, le Groupe spécial a examiné, et confirmé, l'allégation de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande selon laquelle l'ITC ne disposait pas de données suffisamment représentatives pour établir une détermination concernant la branche de production de viande d'agneau, telle que définie par l'ITC.¹⁰¹

146. La seule partie de son rapport dans laquelle le Groupe spécial prétend avoir effectué un examen quant au fond du point de savoir si l'ITC avait donné une explication motivée et adéquate de la façon dont les faits étayaient sa détermination se trouve dans la section consacrée à l' "[é]valuation des données se rapportant à la période allant de janvier 1997 à septembre 1998".¹⁰² Cependant, même dans ce cas, le Groupe spécial n'a pas démontré qu'il y avait eu un examen *quant au fond* des facteurs qu'il considérait comme constituant "une base suffisante" pour la détermination de l'ITC – "part de marché, production, expéditions, rentabilité et prix". Le Groupe spécial semblait estimer que cela était suffisant pour l'amener à conclure, premièrement, que la plupart des indicateurs économiques étaient en baisse en 1997 et 1998 et, deuxièmement, qu'il n'était pas nécessaire que chaque indicateur économique soit en baisse.

147. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont avancé devant le Groupe spécial un certain nombre d'arguments quant au fond au sujet de l'évaluation faite par l'ITC et de sa détermination établissant que la branche de production nationale était "menacée de dommage grave" à la fin de la période visée par l'enquête en 1998. Ces arguments étaient les suivants: les prix de la viande d'agneau ont en fait augmenté à la fin de 1998 et en 1999; les comparaisons de prix établies par l'ITC étaient

¹⁰⁰ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.204.

¹⁰¹ *Ibid.*, paragraphes 7.208 à 7.221.

¹⁰² *Ibid.*, point 3 c), page 78, et paragraphes 7.196 à 7.204.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁴ Rapport de l'ITC, page I-20.

¹⁰⁵ Rapport de l'ITC, page II-55. Le rapport de l'ITC comprend deux parties. La Partie I est intitulée "Détermination et vues de la Commission" pages I-1 à I-61; la Partie II contient les "renseignements obtenus au cours de l'enquête" (pages II-1 à II-83). À l'audience, les États-Unis ont indiqué que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel pouvaient se fier à tous les aspects du rapport de l'ITC.

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

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

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

155. Nous soulignons que nous ne sommes pas en mesure d'arriver à des conclusions définitives au sujet de l'importance de ces tendances des prix pour la situation de la branche de production nationale

¹⁰⁶ Bien que nous n'attachions aucune importance à ce fait, nous relevons que Meat and Livestock Australia Ltd. ("MLA") a fait valoir, dans le mémoire qu'elle a présenté à l'ITC après l'audition, que la *forte hausse des prix observée à la fin de la période visée par l'enquête* montrait que l'ITC n'avait pas de base adéquate pour constater que la branche de production nationale subissait un dommage grave (MLA, mémoire après audition, page 19, pièce n° 29 de l'Australie présentée par celle-ci au cours de la procédure du Groupe spécial).

¹⁰⁷ Les prix réels moyens en dollars par quintal long des agneaux vivants destinés à l'abattage se situaient à leur niveau le plus élevé en 1997 (73,32 dollars) et leur niveau le plus bas en 1994 (55,61 dollars). Pendant la période intermédiaire de 1998, les prix (64,73 dollars) étaient légèrement supérieurs à la moyenne. (Rapport de l'ITC, page II-55)

¹⁰⁸ Les prix réels moyens par quintal long étaient les suivants: 71,50 dollars en 1996; 73,32 dollars en 1997; et 64,73 dollars pendant la période intermédiaire de 1998. (Rapport de l'ITC, page II-55)

¹⁰⁹ Les prix réels moyens par quintal long étaient les suivants: 56,19 dollars en 1993; 55,61 dollars en 1994; et 64,73 dollars pendant la période intermédiaire de 1998. (Rapport de l'ITC, page II-55)

¹¹⁰ Rapport de l'ITC, figures 3, 5, 7, 8 et 9. Voir également la pièce n° 41 des États-Unis, tableaux 38, 39, 40 et 43. Le tableau 38 (carcasses) indique une hausse de prix de 10,4 pour cent entre le 1^{er} juillet et le 30 septembre 1998; le tableau 39 (carrés frais ou réfrigérés) indique une hausse de prix de 3,9 pour cent durant cette période; le tableau 40 (côtelettes fraîches ou réfrigérées) indique une hausse de prix de 29,2 pour cent durant cette période; le tableau 43 (épaules carrées, fraîches ou réfrigérées) indique une hausse de prix de 32,6 pour cent durant cette période. Ces tableaux montrent que les hausses de prix se sont produites en juillet-septembre 1998, les trois derniers mois de la période visée par l'enquête. Nous relevons également, pour être exhaustifs, que les tableaux 41 et 42 (pièces de gigots désossés congelés) indique que les prix ont diminué de 0,8 pour cent et de 1,6 pour cent, respectivement, durant cette période.

de viande d'agneau. Toutefois, ces tendances nous font douter de l'adéquation de l'explication de l'ITC concernant l'"influence" des prix sur la situation de la branche de production nationale.

156. Dans le passage que nous avons cité plus haut, extrait de la page I-20 du rapport de l'ITC, l'ITC estimait que la "dégradation" des résultats financiers de la branche de production nationale s'était produite "sous l'effet en grande partie de la *baisse* des prix" de la viande d'agneau.¹¹¹ Il ressort clairement de ce passage que l'ITC a déterminé que les prix "baissaient" en comparant les prix de 1998 et les prix de 1996-1997. Cependant, il nous semble que l'on puisse avoir un doute légitime quant aux prix applicables pendant la période visée par l'enquête qui auraient dû être utilisés comme point de référence approprié. Ce doute tient au fait que les prix de 1996 et 1997 étaient supérieurs d'environ 30 pour cent à ceux de 1993 et, au cours de ces deux années, ils étaient aussi à leur niveau le plus élevé de la période visée par l'enquête. Dans ces conditions, nous considérons que l'ITC aurait dû expliquer dans son rapport pourquoi les prix de 1996 et 1997 étaient le point de référence approprié plutôt que les prix de 1993, 1994 ou 1995. L'ITC ne donne aucune explication à ce sujet; au lieu de cela, elle *suppose* que les prix de 1996 et 1997 étaient le point de référence approprié. Nous ne voulons pas donner à penser que les prix de 1996 et 1997 *ne* pouvaient *pas* servir de point de référence, ni que les prix d'une autre année auraient dû servir de point de référence. Ce que nous voulons dire, c'est que l'ITC n'a pas motivé sa décision – qui était à la base de son évaluation globale des prix et donc, également, des résultats financiers de la branche de production nationale – établissant que les prix de 1996 et 1997 étaient le point de référence approprié pour effectuer une comparaison avec les prix de 1998.

157. Pour des raisons analogues, nous ne sommes pas convaincus que l'ITC a expliqué de manière adéquate sa conclusion selon laquelle les "prix sont restés *déprimés* jusqu'en septembre 1998" parce que, par rapport aux niveaux des prix de 1993 et 1994, les prix de septembre 1998 étaient sensiblement plus élevés, et n'étaient pas "déprimés".¹¹² (pas d'italique dans l'original) Une fois encore, la conclusion de l'ITC ne tient absolument pas compte de l'évolution des prix pendant toute la période visée par l'enquête et n'explique pas pourquoi la hausse générale des prix intervenue entre 1993 et 1998 ne présente pas d'intérêt pour la détermination.

158. Par ailleurs, nous avons déjà relevé qu'il y avait eu une forte hausse des prix de la viande d'agneau au cours des derniers mois de la période visée par l'enquête.¹¹³ Toutefois, ce que l'ITC a dit au sujet de cette hausse des prix était limité à l'observation suivante: "[b]ien qu'il y ait eu une certaine

¹¹¹ Rapport de l'ITC, page I-20.

¹¹² *Ibid.*, page I-20.

¹¹³ *Supra*, paragraphe 153. Voir, en particulier, la note de bas de page 110.

reprise en 1998, les prix sont restés déprimés jusqu'en septembre 1998".¹¹⁴ (pas d'italique dans l'original) L'ITC n'a pas donné plus de détails sur l'importance pour la branche de production nationale de la hausse des prix intervenue en 1998. Elle n'a pas non plus expliqué l'évolution future probable des prix compte tenu de ces hausses de prix qui, dans certains cas, étaient assez importantes. Par conséquent, l'ITC n'a pas du tout indiqué si elle pensait que les prix continueraient d'augmenter, si la tendance à la hausse des prix pouvait s'inverser, ou si les prix resteraient au niveau atteint à la fin de la période visée par l'enquête.

159. Nous voyons une contradiction entre les hausses de prix les plus récentes, en 1998, et la conclusion de l'ITC selon laquelle les données relatives aux prix étayaient sa détermination établissant qu'il y avait menace de dommage grave pour la branche de production nationale. Une hausse des prix, en particulier si elle est importante, devrait, en temps normal, être bénéfique pour une branche de production. On peut imaginer qu'une telle hausse puisse entraîner une augmentation des revenus, des marges et des profits et, peut-être aussi, des niveaux de production, si les hausses de prix se maintiennent. Ainsi, si une branche de production *ne* se trouve *pas* encore dans une situation de dommage grave, et qu'elle a bénéficié d'une hausse des prix dans un passé très récent, on peut, à tout le moins, se demander s'il est très probable qu'elle subira un dommage grave dans un avenir très proche. Dans une telle situation, les autorités compétentes devraient s'attacher en particulier à expliquer la contradiction apparente entre les hausses de prix les plus récentes et leur point de vue selon lequel il y a encore menace de dommage grave pour la branche de production. En l'espèce, l'ITC n'a pas donné une telle explication.

160. Nous souhaitons souligner à nouveau que nos remarques concernant les données relatives aux prix ne doivent pas donner à penser qu'il *n'y* avait *pas* menace de dommage grave pour la branche de production nationale. En fait, notre conclusion est simplement que l'ITC *n'a pas* expliqué de manière adéquate comment les faits en rapport avec les prix étayaient sa détermination, au titre de l'article 4:2 a), selon laquelle il y *avait* menace d'un tel dommage pour la branche de production nationale.

161. Par conséquent, nous constatons que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* et, donc, aussi avec l'article 2:1 de cet accord.

VII. Lien de causalité

162. Pour évaluer les allégations formulées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande au sujet du lien de causalité, le Groupe spécial a commencé par une "[a]nalyse interprétative générale" des

¹¹⁴ Rapport de l'ITC, page I-20.

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

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

163. Le Groupe spécial a ajouté ce qui suit:

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

...

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

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

¹¹⁶ *Ibid.*, paragraphe 7.236.

¹¹⁷ *Ibid.*, paragraphe 7.237.

¹¹⁸ *Ibid.*, paragraphe 7.238.

¹¹⁹ *Ibid.*, paragraphe 7.239.

outre, nous ne pouvons pas voir comment un critère de la causalité qui ne prend pas en compte le point de savoir si l'accroissement des importations est une cause à la fois nécessaire et suffisante de dommage grave ou de menace de dommage grave permettrait de s'assurer que le dommage causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations n'est pas imputé à ces importations.¹²⁰ (non souligné dans l'original)

164. Les États-Unis font appel de la constatation du Groupe spécial selon laquelle l'analyse du lien de causalité faite par l'ITC était incompatible avec l'*Accord sur les sauvegardes*. Selon les États-Unis, rien dans l'article 4:2 b) de cet accord n'étaye l'interprétation du Groupe spécial selon laquelle l'accroissement des importations doit être une "cause nécessaire et suffisante" de dommage grave ou de menace de dommage grave, ou doit, "considéré isolément", causer un dommage grave ou une menace de dommage grave. Les États-Unis affirment que l'approche du Groupe spécial ne peut être distinguée de l'approche adoptée par le Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*, que nous avons infirmée en appel. Les États-Unis concluent que, pour les raisons que nous avons données dans cet appel, nous devons aussi infirmer les constatations du Groupe spécial concernant le lien de causalité dans le présent différend.

165. Nous pensons comme les États-Unis que l'interprétation que le Groupe spécial a donnée des prescriptions relatives au lien de causalité énoncées à l'article 4:2 a) et 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* est très semblable à l'interprétation des mêmes dispositions donnée par le Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*. D'après le raisonnement des deux groupes spéciaux, l'accroissement des importations, considéré isolément, doit pouvoir causer, ou menacer de causer, un dommage qui est "grave".¹²¹ Les deux groupes spéciaux ont indiqué que l'accroissement des importations devait être "suffisant" pour causer un dommage grave.¹²² En outre, les deux groupes spéciaux ont reconnu que la situation de la branche de production nationale pouvait être aggravée par d'autres facteurs contribuant aussi au dommage et, par conséquent, que l'accroissement des importations ne devait pas nécessairement être la seule cause de dommage, mais pouvait être une cause parmi plusieurs.¹²³ Par ailleurs, nous relevons que, en l'espèce, le Groupe spécial s'est fondé sur l'interprétation des prescriptions relatives au lien de causalité donnée par le Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment* et a indiqué que son interprétation du lien de causalité

¹²⁰ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.241.

¹²¹ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*, *supra*, note de bas de page 18, paragraphes 8.138, 8.139 et 8.143.

¹²² Rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.238 et 7.241; rapport du Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*, *supra*, note de bas de page 18, paragraphe 8.138.

¹²³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.238; rapport du Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*, *supra*, note de bas de page 18, paragraphe 8.138.

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

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

... l'expression "lien de causalité" dénote, à notre avis, un rapport de cause à effet tel que l'accroissement des importations contribue à "entraîner", "produire" ou "induire" le dommage grave. Bien que cette contribution doive être suffisamment claire pour établir l'existence du "lien de causalité" requis, le libellé de la première phrase de l'article 4:2 b) ne donne *pas* à penser que l'accroissement des importations doit être la *seule et unique* cause du dommage grave ou que d'"autres facteurs" causant le dommage doivent être exclus de la détermination de l'existence d'un dommage grave. Au contraire, le libellé de l'article 4:2 b), dans son ensemble, donne à penser que le "lien de causalité" entre l'accroissement des importations et le dommage grave peut exister, *même si d'autres facteurs contribuent également, "en même temps", à la situation de la branche de production nationale*.¹²⁵

167. Nous avons également relevé dans cet appel l'importance cruciale de la seconde phrase de l'article 4:2 b), qui dispose que le dommage causé par d'autres facteurs "ne sera pas imputé" par les autorités compétentes à un accroissement des importations, et nous avons constaté ce qui suit:

À l'évidence, le processus d'imputation du "dommage", envisagé par cette phrase, ne peut être réalisé qu'après une dissociation du "dommage" qui doit ensuite être dûment "imputé". Ce qui importe dans ce processus c'est de dissocier ou de distinguer les *effets* dus aux différents facteurs qui ont entraîné le "dommage".¹²⁶

¹²⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.242. Voir également le rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.244, 7.245 et 7.247.

¹²⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*, *supra*, note de bas de page 19, paragraphe 67.

¹²⁶ *Ibid.*, paragraphe 68.

168. Nous avons souligné alors que le libellé de la seconde phrase de l'article 4:2 b) concernant la non-imputation signifie qu'il faut examiner les effets de l'accroissement des importations, dissociés et distingués des effets d'autres facteurs, pour déterminer si les effets de cet accroissement établissent un "rapport réel et substantiel de cause à effet" entre l'accroissement des importations et le dommage grave.¹²⁷

169. Nous avons également examiné, dans cet appel, le libellé des articles 2:1 et 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes*, dont nous avons constaté qu'ils étaient notre interprétation du libellé de la seconde phrase de l'article 4:2 b) concernant la non-imputation. En conclusion, nous avons:

... infirm[é] l'interprétation donnée par le Groupe spécial de l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* selon laquelle l'accroissement des importations "à lui seul", "en lui-même et à lui seul" ou "par lui-même", doit pouvoir causer un dommage qui est "grave".¹²⁸

170. Étant donné la grande similitude entre les interprétations des prescriptions relatives au lien de causalité figurant dans l'*Accord sur les sauvegardes* données respectivement par le Groupe spécial et le Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*, nous sommes d'avis que, pour les raisons que nous avons avancées dans l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*, le Groupe spécial a en l'espèce fait erreur dans son interprétation des prescriptions relatives au lien de causalité figurant dans l'*Accord sur les sauvegardes*. Comme nous l'avons indiqué dans l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*, l'*Accord sur les sauvegardes* n'exige pas que l'accroissement des importations soit "suffisant" pour causer, ou menacer de causer, un dommage grave. Cet accord n'exige pas non plus que l'accroissement des importations "à lui seul" doive pouvoir causer, ou menacer de causer, un dommage grave.

171. Par conséquent, nous infirmons l'interprétation que le Groupe spécial a donnée des prescriptions relatives au lien de causalité énoncées dans l'*Accord sur les sauvegardes*, telle qu'elle figure aux paragraphes 7.238, 7.241 et 7.247 de son rapport.

172. Ayant infirmé l'"[a]nalyse interprétative générale"¹²⁹ que le Groupe spécial a faite du "lien de causalité", nous allons examiner si le Groupe spécial a néanmoins conclu à juste titre que les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec les prescriptions relatives au lien de causalité

¹²⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*, *supra*, note de bas de page 19, paragraphe 69.

¹²⁸ *Ibid.*, paragraphe 79.

¹²⁹ Rapport du Groupe spécial, point 2, page 87.

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

173. Pour commencer, nous notons que le présent appel *ne* comporte *pas* d'allégation relative au critère de causalité énoncé dans la loi des États-Unis.¹³¹ Le Groupe spécial a rendu une décision préliminaire établissant que la loi des États-Unis *proprement dite* ne relevait pas de son mandat¹³², et il n'a pas été fait appel de cette décision.¹³³ Pour ce qui est de cette question, nous devons donc, comme le Groupe spécial, nous limiter à examiner l'*application* par l'ITC du critère de causalité énoncé dans la loi des États-Unis dans la détermination qu'elle a établie au cours de l'enquête sur la viande d'agneau du point de vue de sa compatibilité avec l'*Accord sur les sauvegardes*.

174. Les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande relatives au lien de causalité portent principalement sur la prescription, énoncée à l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*, voulant que le dommage causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations ne soit pas "imputé" à cet accroissement. De l'avis de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, il n'est pas contesté que l'ITC a reconnu que d'autres facteurs avaient des effets dommageables sur la branche de production nationale. Toutefois, elles font valoir que l'ITC n'a pas expliqué quels étaient les effets dommageables des autres facteurs et, par conséquent, que les États-Unis n'ont pas démontré que

¹³⁰ *Supra*, paragraphes 75, 96, 133, 134 et 161.

¹³¹ En vertu de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur des États-Unis (19 U.S.C. §§ 2251 à 2254), les autorités compétentes des États-Unis sont tenues, aux termes de l'article 202 b) 1) A) de "[mener] ... une enquête pour déterminer si un article est importé aux États-Unis en quantités tellement accrues qu'il constitue ou menace de constituer une *cause substantielle* de dommage grave". (pas d'italique dans l'original) L'article 202 b) 1) B) explique que l'expression "cause substantielle" s'entend d'une "cause qui est importante et qui ne l'est pas moins que toute autre cause".

¹³² Rapport du Groupe spécial, paragraphes 5.57 et 5.58.

¹³³ En outre, à l'audience, tous les participants ont reconnu que le critère énoncé dans la loi des États-Unis en tant que tel n'était pas en cause dans le présent appel.

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

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

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

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

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

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

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

¹³⁵ *Supra*, paragraphes 100 à 107.

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

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

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

¹³⁶ Rapport de l'Organe d'appel, *supra*, note de bas de page 19, paragraphe 69.

180. Comme nous l'avons dit dans notre rapport sur l'affaire *États-Unis – Sauvegardes concernant le gluten de froment*, le libellé de l'article 4:2 b) relatif à la non-imputation indique que, logiquement, l'identification finale des effets dommageables dus à l'accroissement des importations doit intervenir après dissociation préalable des effets dommageables des différents facteurs causals. Si les effets des différents facteurs ne sont pas dissociés et distingués des effets de l'accroissement des importations, il ne peut y avoir une évaluation appropriée du dommage causé par ce seul facteur décisif. Comme nous l'avons aussi indiqué, la détermination finale concernant l'existence "du lien de causalité" entre l'accroissement des importations et le dommage grave ne peut être établie qu'*après* que les effets de l'accroissement des importations ont été dûment évalués, et cette évaluation fait pour sa part suite à la dissociation des effets dus à tous les différents facteurs causals.

181. Nous soulignons que la méthode et l'approche que les Membres de l'OMC ont choisies pour procéder à la dissociation des effets de l'accroissement des importations et des effets des autres facteurs causals ne sont pas spécifiées par l'*Accord sur les sauvegardes*. Ce que cet accord exige, c'est simplement que les obligations énoncées à l'article 4:2 doivent être respectées lorsqu'une mesure de sauvegarde est appliquée.

182. En l'espèce, le rapport de l'ITC indique que la "dégrad[ation]" de la situation financière de la branche de production nationale, telle que définie par l'ITC, est intervenue "à la suite de l'accroissement des importations".¹³⁷ L'ITC a identifié six facteurs autres que l'accroissement des importations dont il était allégué qu'ils contribuaient à la situation de la branche de production nationale en même temps.¹³⁸ Appliquant le critère établi par la loi des États-Unis, l'ITC a examiné si, pris individuellement, chacun de ces six facteurs constituait une "cause plus importante" de la menace de dommage grave que l'accroissement des importations. L'ITC a conclu qu'aucun de ces facteurs ne constituait une cause plus importante que l'accroissement des importations.¹³⁹ Reprenant le critère énoncé dans la loi des États-Unis, l'ITC a alors conclu ce qui suit: "l'accroissement des importations est une cause importante, et une cause non moins importante que toute autre cause, de menace de dommage grave".¹⁴⁰

¹³⁷ Rapport de l'ITC, page I-24.

¹³⁸ Ces six autres facteurs étaient les suivants: la suppression des subventions accordées au titre de la Loi de 1954 sur la laine; la concurrence d'autres viandes, comme la viande de bœuf, de porc et de volaille; l'augmentation du coût des intrants; la suralimentation des agneaux; la concentration dans le segment conditionneurs de la branche de production; et le fait qu'un programme de commercialisation efficace n'a pas été élaboré et mis en œuvre pour la viande d'agneau. (Rapport de l'ITC, pages I-24 à I-26.)

¹³⁹ Rapport de l'ITC, pages I-24 à I-26.

¹⁴⁰ *Ibid.*, page I-26.

183. Selon l'Australie et la Nouvelle-Zélande, la détermination de l'ITC sur ce point est incompatible avec l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes* parce que la méthode utilisée par l'ITC ne permettait pas de s'assurer que le dommage causé par les six autres facteurs n'était pas imputé à l'accroissement des importations.¹⁴¹ Par conséquent, notre examen est centré sur la question de la non-imputation. Comme nous venons de le dire, dans une situation comme celle-ci, où il y a plusieurs facteurs causals, la dissociation des effets des différents facteurs causals doit faire partie du processus consistant à s'assurer que le dommage causé par d'autres facteurs causals n'est pas imputé à l'accroissement des importations.

184. En examinant l'importance causale *relative* des différents facteurs causals, l'ITC a manifestement entamé un processus destiné à dissocier, et à identifier, les effets des différents facteurs, y compris l'accroissement des importations. Bien qu'un examen de l'importance causale *relative* des différents facteurs causals puisse satisfaire aux prescriptions de la loi des États-Unis, un tel examen ne satisfait pas, pour cette raison, aux prescriptions de l'*Accord sur les sauvegardes*. Au vu des éléments dont nous disposons en l'espèce, un examen du point de savoir si les États-Unis ont respecté le libellé relatif à la non-imputation figurant dans la seconde phrase de l'article 4:2 b) ne peut être effectué qu'à la lumière de l'explication donnée par l'ITC quant à ses conclusions concernant l'importance causale relative de l'accroissement des importations, distinguée des effets dommageables des autres facteurs causals.

185. À cet égard, nous ne voyons rien dans le rapport de l'ITC qui indique comment l'ITC a respecté l'obligation énoncée dans la seconde phrase de l'article 4:2 b) et, par conséquent, nous ne voyons rien qui permette au Groupe spécial ou à nous-mêmes de déterminer l'adéquation du processus de l'ITC en ce qui concerne l'obligation de "non-imputation" énoncée à l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*. À première vue, le rapport de l'ITC n'explique pas le processus par lequel l'ITC a dissocié les effets dommageables des différents facteurs causals; le rapport de l'ITC n'explique pas non plus comment l'ITC s'est assurée que les effets dommageables des autres facteurs causals n'étaient pas inclus dans l'évaluation du dommage attribué à l'accroissement des importations. L'ITC a seulement conclu que quatre des six "autres facteurs" constituaient tous, relativement, une cause

¹⁴¹ L'Australie fait valoir que, "après avoir constaté que les autres facteurs étaient simplement une "cause moins importante" de la menace de dommage grave que les importations, [l'ITC] n'est pas passée à l'étape suivante de l'analyse" et, par conséquent, "n'a pas démontré que la menace de dommage grave causée par d'autres facteurs n'avait pas été imputée aux importations". (Communication de l'Australie en tant qu'intimé, paragraphes 225 et 231; voir, d'une manière générale, les paragraphes 225 à 250.) La Nouvelle-Zélande fait valoir que l'ITC n'a pas "dûment distingué les effets dommageables des importations des effets dommageables d'autres facteurs" et ne s'est pas non plus "assurée que la menace de dommage grave causée par d'"autres facteurs" n'avait pas été imputée à l'accroissement des importations". (Communication de la Nouvelle-Zélande en tant qu'intimé, point i), page 52, et paragraphe 6.39; voir, d'une manière générale, les paragraphes 6.16 à 6.39.)

moins importante de dommage que l'accroissement des importations.¹⁴² Comme le font valoir l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et comme l'a expressément constaté le Groupe spécial¹⁴³, ce faisant, l'ITC a reconnu implicitement que ces facteurs causaient effectivement un dommage à la branche de production nationale en même temps. Mais, pour être certaine que le dommage causé par ces autres facteurs, quelle que soit son importance, n'avait pas été imputé à l'accroissement des importations, l'ITC aurait aussi dû évaluer, dans une certaine mesure, les effets dommageables de ces autres facteurs. Or, elle ne l'a pas fait. L'ITC n'a pas expliqué, de quelque façon que ce soit, quels effets dommageables ces autres facteurs avaient sur la branche de production nationale. Par exemple, sur les six "autres facteurs" examinés, l'ITC s'est attachée surtout à la suppression des subventions accordées au titre de la Loi de 1954 sur la laine (la "Loi sur la laine"). L'ITC a reconnu que les subventions accordées au titre de la Loi sur la laine contribuaient de façon importante aux profits des éleveurs et des engraisseurs d'agneaux vivants.¹⁴⁴ Cependant, l'analyse que l'ITC a faite des effets dommageables de ce "facteur" se limite largement à la déclaration suivante: "la disparition des versements au titre de la Loi sur la laine *a causé du tort* aux éleveurs et aux engraisseurs d'agneaux et a incité certains d'entre eux à se retirer de la branche."¹⁴⁵ (pas d'italique dans l'original) Cette explication ne permet pas de comprendre la nature et l'importance du "tort" causé à la branche de production nationale par ce facteur. L'ITC a également indiqué ce qui suit: "on peut s'attendre à ce que les effets de la suppression des versements au titre de la Loi sur la laine se fassent de moins en moins sentir au fil des mois".¹⁴⁶ Par là, l'ITC a reconnu que la Loi sur la laine continuerait d'avoir des effets, mais elle n'a pas précisé quels pourraient être ces effets ni dans quel délai ils allaient disparaître. À des degrés divers, il en va de même pour le reste des "autres facteurs" examinés. Ainsi, bien que l'ITC ait reconnu que ces autres facteurs avaient *certain*s effets dommageables, elle n'a pas expliqué quels étaient ces effets, ni comment ces effets dommageables étaient dissociés de la menace de dommage grave causée par l'accroissement des importations.

186. En l'absence d'explication valable quant à la nature et à l'importance des effets dommageables de ces six "autres" facteurs, il est impossible de déterminer si l'ITC a dûment dissocié les effets dommageables de ces autres facteurs des effets dommageables de l'accroissement des importations. Il

¹⁴² Ces quatre autres facteurs étaient les suivants: la suppression des versements au titre de la Loi de 1954 sur la laine; la concurrence d'autres viandes; la concentration dans le segment conditionneurs de la branche de production; le fait qu'un programme de commercialisation efficace n'a pas été élaboré et mis en œuvre.

¹⁴³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.277.

¹⁴⁴ L'ITC a dit ce qui suit: "Les subventions accordées au titre de la Loi sur la laine contribuent de façon importante aux profits (entre 15 et 20 pour cent)." (Rapport de l'ITC, page I-30.)

¹⁴⁵ *Ibid.*, page I-24.

¹⁴⁶ *Ibid.*, page I-25.

est donc impossible également de déterminer si le dommage causé par ces autres facteurs a été imputé à l'accroissement des importations. En résumé, sans rien savoir de la nature et de l'importance du dommage causé par les six autres facteurs, nous ne pouvons nous assurer que le dommage dont l'ITC a considéré qu'il avait été causé par l'accroissement des importations n'inclut pas un dommage qui, en réalité, avait été causé par ces facteurs.

187. À cet égard, nous rappelons également que, sur ce point, le Groupe spécial a conclu ce qui suit:

... l'application par l'ITC du critère de la "cause substantielle" au cours de l'enquête sur la viande d'agneau, telle qu'indiquée dans le rapport de l'ITC, n'a pas permis de s'assurer que la menace de dommage grave causée par d'autres facteurs n'avait pas été imputée à l'accroissement des importations.¹⁴⁷

188. Pour les raisons qui précèdent, nous constatons que l'ITC, dans son rapport, n'a pas expliqué de manière adéquate comment elle s'était assurée que le dommage causé à la branche de production nationale par des facteurs autres que l'accroissement des importations n'avait pas été imputé à l'accroissement des importations. En l'absence d'une telle explication, nous confirmons, quoique pour des raisons différentes, les conclusions du Groupe spécial selon lesquelles les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 4:2 b) de l'*Accord sur les sauvegardes*, et, donc, avec l'article 2:1 de cet accord.¹⁴⁸

VIII. Économie jurisprudentielle

189. Le Groupe spécial a formulé une seule constatation concernant les allégations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande au titre des articles I^{er} et II du GATT de 1994 et au titre des articles 2:2, 3:1, 5:1, 8, 11 et 12 de l'*Accord sur les sauvegardes*:

Compte tenu de ce que l'Organe d'appel a dit au sujet de l'"économie jurisprudentielle" dans les affaires *États-Unis – Chemises et chemisiers* et *Australie – Saumons*, nous considérons que dans les sections qui précèdent nous avons examiné toutes les allégations et questions que nous estimions nécessaires pour la résolution de l'affaire afin de permettre à l'ORD de formuler des recommandations et statuer d'une manière suffisamment précise pour que le différend dont nous sommes saisis soit résolu efficacement. Par conséquent, nous ne jugeons pas nécessaire de statuer sur les allégations des plaignants au titre des articles 2:2, 3:1 et 5:1 de l'Accord SG et des

¹⁴⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.277.

¹⁴⁸ *Ibid.*, paragraphes 7.279, 8.1 f) et 8.1 g).

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

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

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

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

¹⁴⁹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.280.

¹⁵⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*, WT/DS33/AB/R, adopté le 23 mai 1997, RRD 1997:I, 331, page 349.

¹⁵¹ Rapport de l'Organe d'appel *Inde – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*, WT/DS50/AB/R, adopté le 16 janvier 1998, RRD, 1998:I, 9, paragraphe 87.

¹⁵² Rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, *supra*, note de bas de page 25, paragraphe 223.

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

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

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

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

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

195. Nous concluons, par conséquent, que le Groupe spécial n'a pas fait erreur dans son application du principe d'économie jurisprudentielle en ce qui concerne l'allégation de la Nouvelle-Zélande au titre de l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

IX. Appels conditionnels

196. L'Australie forme un appel conditionnel concernant l'application du principe d'économie jurisprudentielle que le Groupe spécial a faite en refusant d'examiner ses allégations au titre des articles 2:2, 3:1, 4:2, 5:1, 8:1, 11:1 a) et 12:3 de l'*Accord sur les sauvegardes*. La Nouvelle-Zélande forme un appel conditionnel concernant l'application du principe d'économie jurisprudentielle que le Groupe spécial a faite en refusant d'examiner ses allégations au titre des articles 2:2, 3:1 et 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes* et au titre des articles I^{er} et II du GATT de 1994. Ces appels, cependant, sont formés *seulement si* nous infirmons les conclusions du Groupe spécial selon lesquelles la mesure de sauvegarde en cause était incompatible avec l'*Accord sur les sauvegardes* et l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. Étant donné que les conditions auxquelles ces demandes sont subordonnées n'ont pas été remplies, nous n'avons pas à examiner les appels conditionnels de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Nous rappelons, en outre, que nous avons constaté plus haut que nous n'avons pas à examiner l'appel conditionnel de l'Australie concernant les constatations du Groupe spécial relatives à l'"évolution imprévue des circonstances".¹⁵⁴

¹⁵⁴ *Supra*, paragraphe 75.

X. Constatations et conclusions

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

- a) confirme la constatation du Groupe spécial, figurant aux paragraphes 7.45 et 8.1 a) de son rapport, selon laquelle les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 en ne démontrant pas en fait l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances";
- b) confirme la constatation du Groupe spécial, figurant aux paragraphes 7.118, 8.1 b) et 8.1 g) de son rapport, selon laquelle les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec les articles 2:1 et 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* parce que l'ITC a défini la "branche de production nationale" concernée comme incluant les éleveurs et les engraisseurs d'agneaux vivants;
- c) confirme la constatation du Groupe spécial, figurant au paragraphe 7.221 de son rapport, selon laquelle l'ITC a établi une détermination concernant la "branche de production nationale" sur la base de données qui n'étaient pas suffisamment représentatives de cette branche; mais modifie la constatation finale du Groupe spécial, figurant aux paragraphes 8.1 e) et 8.1 g) de son rapport, selon laquelle les États-Unis ont ainsi agi d'une manière incompatible avec les articles 2:1 et 4:1 c) de l'*Accord sur les sauvegardes* en constatant, plutôt, que les États-Unis ont ainsi agi d'une manière incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 a) de cet accord;
- d) constate que le Groupe spécial a correctement interprété le critère d'examen, énoncé à l'article 11 du Mémoire d'accord, qui est approprié pour son examen des allégations formulées au titre de l'article 4:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*; mais conclut que le Groupe spécial a fait erreur en appliquant ce critère pour examiner les allégations formulées au sujet de la détermination de l'ITC établissant qu'il existait une menace de dommage grave; et constate, en outre, que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec les articles 2:1 et 4:2 a) de l'*Accord sur les sauvegardes* parce que le rapport de l'ITC n'expliquait pas de manière adéquate la détermination selon laquelle il existait une menace de dommage grave pour la branche de production nationale;
- e) infirme l'interprétation que le Groupe spécial a donnée des prescriptions relatives au lien de causalité énoncées dans l'*Accord sur les sauvegardes* mais, pour des raisons

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

- f) confirme l'application du principe d'économie jurisprudentielle que le Groupe spécial a faite, au paragraphe 7.280 de son rapport, en refusant de se prononcer sur l'allégation de la Nouvelle-Zélande au titre de l'article 5:1 de l'*Accord sur les sauvegardes*; et
- g) refuse de se prononcer sur les appels conditionnels respectifs de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande relatifs aux articles I^{er}, II et XIX:1 a) du GATT de 1994 et aux articles 2:2, 3:1, 5:1, 8:1, 11:1 a) et 12:3 de l'*Accord sur les sauvegardes*.

198. L'Organe d'appel *recommande* que l'ORD demande aux États-Unis de rendre leur mesure de sauvegarde qui, dans le présent rapport et dans le rapport du Groupe spécial, tel qu'il est modifié par le présent rapport, est jugée incompatible avec le GATT de 1994 et l'*Accord sur les sauvegardes*, conforme à leurs obligations au titre de ces accords.

Texte original signé à Genève le 12 avril 2001 par:

Claus-Dieter Ehlermann
Président de la section

James Bacchus
Membre

A. V. Ganesan
Membre