

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/DS98/R
21 juin 1999

(99-2101)

Original: anglais

CORÉE – MESURE DE SAUVEGARDE DÉFINITIVE APPLIQUÉE AUX IMPORTATIONS DE CERTAINS PRODUITS LAITIERS

Rapport du Groupe spécial

Le rapport du Groupe spécial "Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers" est distribué à tous les Membres conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Il est mis en distribution non restreinte le 21 juin 1999 en application des procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC (WT/L/160/Rev.1). Il est rappelé aux Membres que, conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, seules les parties au différend pourront faire appel du rapport d'un groupe spécial, l'appel sera limité aux questions de droit couvertes par le rapport du groupe spécial et aux interprétations du droit données par celui-ci. Il n'y aura pas de communication *ex parte* avec le groupe spécial ou l'Organe d'appel en ce qui concerne les questions que l'un ou l'autre examine.

Note du Secrétariat: Le présent rapport sera adopté par l'Organe de règlement des différends dans les 60 jours suivant sa date de distribution, à moins qu'une partie au différend ne décide de faire appel ou que l'ORD ne décide par consensus de ne pas adopter le rapport. Si une partie a décidé de faire appel, le rapport ne sera pas examiné par l'ORD, en vue de son adoption, avant l'achèvement de la procédure d'appel. Les renseignements concernant la situation à cet égard peuvent être obtenus auprès du Secrétariat de l'OMC.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1
A. RAPPEL DES FAITS	1
B. ÉTABLISSEMENT ET COMPOSITION DU GROUPE SPÉCIAL	1
C. TRAVAUX DU GROUPE SPÉCIAL	2
II. ÉLÉMENTS FACTUELS	2
III. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES	3
A. COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	3
B. CORÉE	3
IV. PRINCIPAUX ARGUMENTS DES PARTIES	3
A. EXCEPTIONS DE PROCÉDURE	3
1. Absence d'intérêt commercial et de bonne foi de la part des Communautés européennes	3
2. Insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les CE	5
3. Nature du recours des CE et demande présentée par les CE au Groupe spécial pour qu'il statue	8
B. QUESTIONS SUBSIDIAIRES	13
1. Charge de la preuve et critère d'examen	13
2. Quels sont les documents appropriés que le Groupe spécial doit prendre en considération pour évaluer l'analyse effectuée durant l'enquête?	26
C. ALLÉGATION AU TITRE DE L'ARTICLE XIX:1 A) DU GATT	31
D. ALLÉGATION AU TITRE DE L'ARTICLE XIX:1 A) DU GATT ET DE L'ARTICLE 2:1 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES	55
F. ALLÉGATION AU TITRE DE L'ARTICLE 4:2 A) DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES	61
G. ALLÉGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 4:2 B) DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES	115
H. ALLÉGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 5:1 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES	145

	<u>Page</u>
I. ALLÉGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 12 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES	163
V. ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES	186
A. ÉTATS-UNIS	186
VI. RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE	190
V. CONSTATATIONS	190
A. QUESTIONS DE PROCÉDURE	190
1. Insuffisance de la demande d'établissement du Groupe spécial présentée par les CE.....	191
2. Absence d'intérêt économique	192
3. Communication du rapport de l'OAI.....	194
4. Absence d'allégation formulée par les Communautés européennes au titre de l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes.....	195
B. CHARGE DE LA PREUVE.....	195
C. CRITÈRE D'EXAMEN	196
D. PRINCIPES GÉNÉRAUX D'INTERPRÉTATION	198
E. ALLÉGATIONS FORMULÉES AU TITRE DE L'ARTICLE XIX DU GATT	198
F. VIOLATION DE L'ARTICLE 2:1 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES – ABSENCE D'ANALYSE CONCERNANT LA PRESCRIPTION "À DES CONDITIONS TELLES"	202
G. ALLÉGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES.....	203
1. Examen de la Corée concernant l'existence d'un dommage grave causé à la branche de production nationale.....	203
2. Examen par la Corée du lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave	214
H. ALLÉGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 5:1 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES.....	217
I. ALLÉGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 12	222
1. Notifications incomplètes et qui n'ont pas été adressées en temps voulu	222
2. Allégation selon laquelle les consultations étaient inadéquates.....	231
VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	232

I. INTRODUCTION

A. RAPPEL DES FAITS

1.1 Le 12 août 1997, les Communautés européennes ont demandé l'ouverture de consultations avec la Corée au sujet d'une mesure de sauvegarde définitive que celle-ci appliquait aux importations de certains produits laitiers (WT/DS98/1). Elles ont formulé leur demande conformément à l'article 4 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (le "Mémoire d'accord") et à l'article XXIII:1 de l'Accord général.

1.2 Le 25 août 1997, l'Australie a demandé à participer aux consultations (WT/DS98/2). Cette demande a été acceptée par la Corée le 28 août 1997 (WT/DS98/3).

1.3 À la suite de cette demande, les Communautés européennes ont tenu des consultations avec la Corée à Genève, les 10 septembre et 16 octobre 1997. L'Australie a participé à ces consultations en qualité de tierce partie. Aucune solution mutuellement satisfaisante n'a été trouvée.

1.4 Le 9 janvier 1998, les Communautés européennes ont demandé l'établissement d'un groupe spécial doté du mandat type prévu à l'article 7 du Mémoire d'accord (WT/DS98/4). Elles ont présenté cette demande conformément à l'article XXIII:2 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le "GATT"), aux articles 4 et 6:1 du Mémoire d'accord et à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes. À la réunion que l'Organe de règlement des différends (l'"ORD") a tenue le 22 janvier 1998, les Communautés européennes l'ont informé que, pour le moment, elles ne maintenaient pas leur demande d'établissement d'un groupe spécial.

1.5 Le 10 juin 1998, les Communautés européennes ont réitéré leur demande d'établissement d'un groupe spécial.

B. ÉTABLISSEMENT ET COMPOSITION DU GROUPE SPÉCIAL

1.6 À sa réunion du 22 juillet 1998, l'Organe de règlement des différends (l'"ORD") a établi un groupe spécial comme les Communautés européennes l'avaient demandé (WT/DS98/5). Le mandat du Groupe spécial est le suivant:

Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par la Communauté européenne dans le document WT/DS98/4, la question portée devant l'ORD par la Communauté européenne dans ce document; faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans lesdits accords.

1.7 Les États-Unis se sont réservé le droit de participer aux travaux du Groupe spécial en qualité de tierce partie.

1.8 Le Groupe spécial a été constitué le 20 août 1998; sa composition est la suivante:

Président:	M. Ole Lundby
Membres:	Mme Leora Blumberg Mme Luz Elena Reyes

C. TRAVAUX DU GROUPE SPÉCIAL

1.9 Le Groupe spécial a tenu des réunions avec les parties les 10 et 11 novembre et les 16 et 17 décembre 1998.

1.10 Le Groupe spécial a remis son rapport intérimaire aux parties le 3 mars 1999. Le 17 mars 1999, les deux parties ont demandé par écrit que le Groupe spécial réexamine des aspects précis du rapport intérimaire. À la demande des Communautés européennes, le Groupe spécial a tenu le 29 mars 1999 une nouvelle réunion avec les parties pour examiner les questions identifiées dans les observations présentées par écrit. Le Groupe spécial a remis son rapport final aux parties le 8 avril 1999.

II. ÉLÉMENTS FACTUELS

2.1 Le présent différend concerne une mesure de sauvegarde définitive appliquée par la Corée aux importations de préparations à base de lait écrémé en poudre (PLEP) relevant des positions tarifaires 0404.90.0000 et 1901.90.2000 du SH. Le 17 mai 1998, sur la base d'une demande déposée le 2 mai 1996 par la Fédération nationale des coopératives d'éleveurs (la "NLCF"), la Commission coréenne du commerce extérieur (la "KTC") a décidé d'ouvrir l'enquête demandée.

2.2 Le 11 juin 1996, la Corée a notifié au Comité des sauvegardes de l'OMC, conformément à l'article 12.1 a) de l'Accord sur les sauvegardes, l'ouverture par la KTC d'une enquête en matière de sauvegarde et les raisons pour lesquelles cette enquête a été ouverte.¹

2.3 Le 23 octobre 1996, la KTC a établi son Rapport d'enquête sur le dommage causé à une branche de production par l'accroissement des importations de certains produits laitiers. Avis en a été publié au Journal officiel de la Corée daté du 11 novembre 1996. Des exemplaires non confidentiels du Rapport d'enquête du Bureau des enquêtes administratives sur le dommage causé à une branche de production nationale (le "rapport de l'OAI") pouvaient être obtenus sur demande avant cette date.

2.4 Le 2 décembre 1996, la Corée a notifié au Comité des sauvegardes, conformément à l'article 12:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, que la KTC avait constaté que l'accroissement des importations de produits laitiers avait causé un dommage grave à la branche de production nationale.²

2.5 Le 21 janvier 1997, la Corée a présenté une notification conformément à l'article 12:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.³ Cette notification informerait le Comité que la Corée projetait d'appliquer une mesure de sauvegarde aux importations de certains produits laitiers.

2.6 Le 31 janvier 1997, la Corée a présenté, conformément à la note de bas de page n° 2 relative à l'article 9 de l'Accord sur les sauvegardes, une notification concernant la non-application de mesures de sauvegarde aux pays en développement.⁴

¹ G/SG/N/6/KOR/2 (1^{er} juillet 1996).

² G/SG/N/8/KOR/1 (6 décembre 1996).

³ G/SG/N/10/KOR/1 (27 janvier 1997).

⁴ G/SG/N/11/KOR/1 (21 février 1997).

2.7 La décision finale d'appliquer la mesure de sauvegarde a été prise par la Corée et est entrée en vigueur le 7 mars 1997. Un avis de l'application de la mesure a été publié au Journal officiel de la Corée.

2.8 Le 24 mars 1997, la Corée a adressé une notification supplémentaire au Comité des sauvegardes conformément à l'article 12:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.⁵ Dans sa notification, elle informait le Comité qu'elle avait pris une décision finale concernant l'application d'une mesure de sauvegarde à certains produits laitiers.

III. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES

A. COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

3.1 Les **Communautés européennes** ont demandé au Groupe spécial de constater que la Corée a violé l'article XIX:1 a) du GATT et les articles 2:1, 4:2 a), 4:2 b), 5:1 et 12:1 à 3 de l'Accord sur les sauvegardes.

B. CORÉE

3.2 La **Corée** a demandé au Groupe spécial de constater que les Communautés européennes ne se sont pas acquittées de la charge qui leur incombait de prouver qu'elle n'a pas examiné les faits pertinents ou n'a pas expliqué suffisamment la base sur laquelle reposait sa détermination et, par conséquent, de conclure que la mesure de sauvegarde visant les préparations à base de lait écrémé en poudre était appliquée d'une manière pleinement compatible avec ses obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes.

IV. PRINCIPAUX ARGUMENTS DES PARTIES⁶

A. EXCEPTIONS DE PROCÉDURE

1. Absence d'intérêt commercial et de bonne foi de la part des Communautés européennes

a) Exception soulevée par la Corée

4.1 La **Corée** a soulevé une exception de procédure en alléguant que les Communautés européennes n'avaient pas d'intérêt commercial et n'étaient pas de bonne foi. La Corée a présenté les arguments suivants pour étayer l'exception qu'elle soulevait:

4.2 La Corée fait valoir que dans leur communication les CE admettent que leur intérêt commercial, en portant la présente affaire devant le Groupe spécial, est limité, voire inexistant.⁷ Cet aveu, conjugué à la procédure de règlement avortée, laisse penser qu'il n'y a dans la présente procédure aucun point de litige entre les parties et que cette procédure représente simplement une tentative d'utiliser le Mémoire d'accord afin d'établir un précédent en matière de sauvegardes. La

⁵ G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1 (1^{er} avril 1997).

⁶ Le Groupe spécial note que, sauf indication contraire, les notes de bas de page dans la présente section sont celles provenant des parties telles qu'elles figurent dans leurs différentes communications.

⁷ Voir, en particulier, la première communication des CE, où les Communautés européennes déclarent: "Les CE soulignent que leurs plaintes en l'espèce, et notamment celles concernant la détermination de l'existence d'un dommage et les violations de procédure, sont des plaintes de principe qui, selon elles, devraient toutes être considérées par le Groupe spécial dans son rapport."

Corée craint aussi que la démarche des Communautés européennes pour obtenir un avis consultatif soit spécialement contraignante pour la Corée compte tenu de la faiblesse, quant au fond, du recours des CE.

4.3 Dans le cadre de la présente procédure, la Corée demandait instamment au Groupe spécial de considérer que l'objectif des CE n'est pas de préserver leurs droits en ce qui concerne leurs exportations de préparations à base de lait écrémé en poudre, mais d'obtenir un avis consultatif du Groupe spécial. Dans ces circonstances, le recours des Communautés européennes à des procédures formelles de règlement des différends représente un abus du système de règlement des différends de l'OMC.

4.4 La Corée demande que le Groupe spécial considère les motivations qui sous-tendent le recours des CE aux procédures formelles de règlement des différends de l'OMC. La Corée considère que les initiatives des CE durant les consultations et leur expression d'un intérêt limité dans leur première communication sont incompatibles avec l'objet et le but de la procédure de règlement des différends de l'OMC.

4.5 Le Mémorandum d'accord dispose explicitement que le règlement formel des différends devrait être réservé aux différends dans lesquels les Membres considèrent, de bonne foi, que leurs intérêts sont compromis.⁸ En outre, l'article 3:7 du Mémorandum d'accord engage expressément les Membres à faire preuve de retenue avant de recourir aux procédures de règlement des différends et formule une préférence pour les solutions convenues d'un commun accord par rapport au recours à un règlement formel des différends.⁹

4.6 Il est important de noter qu'un élément-clé du recours des CE est que d'une certaine manière la Corée n'a pas communiqué aux Communautés européennes les renseignements requis pour leur permettre d'engager des consultations utiles qui puissent conduire à un règlement (ce qui est, après tout, l'objectif essentiel du Mémorandum d'accord). Dans la mesure où l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes prévoit un ensemble spécifique de prescriptions, la Corée considère que les renseignements communiqués au Comité des sauvegardes faisaient plus que satisfaire aux critères *pro forma* fixés par ce Comité¹⁰ et que cela permettait aux Communautés européennes d'engager des négociations sérieuses, mais qui pour finir ont été infructueuses. La Corée note que si elle avait effectivement négligé les obligations qui lui incombait de communiquer des renseignements et de permettre des consultations utiles, il serait difficile d'expliquer alors comment le Directeur général de la DGI de la Commission des Communautés européennes aurait pu fournir à la délégation coréenne une lettre acceptant un règlement.¹¹ Le fait que le Directeur général ait dû revenir ultérieurement sur

⁸ L'article 3:3 du Mémorandum d'accord dispose que le règlement des différends dans le cadre de l'OMC est réservé aux cas où un avantage d'un Membre "se trouve compromis par des mesures prises par un autre Membre". L'article 3:10 dispose que "tous les Membres engageront ces procédures de bonne foi dans un effort visant à régler ce différend".

⁹ L'article 3:7 dispose ceci:

"[a]vant de déposer un recours, un Membre jugera si une action au titre des présentes procédures serait utile. Le but du mécanisme du règlement des différends est d'arriver à une solution positive des différends. Une solution mutuellement acceptable pour les parties et compatible avec les accords visés est nettement préférable."

¹⁰ WT/TC/NOTIF/SG/1 (15 octobre 1996).

¹¹ Voir la pièce n° 11 de la Corée.

son acceptation du règlement proposé par la Corée démontre une absence de bonne foi de la part des Communautés européennes, et non de la Corée.

b) Réponse des Communautés européennes

4.7 À la première réunion du Groupe spécial avec les parties, les **Communautés européennes** ont répondu comme suit à l'exception de procédure soulevée par la Corée:

4.8 En ce qui concerne l'allégation relative à l'absence d'intérêt commercial de la part des Communautés européennes en déposant ce recours, les Communautés européennes rappellent que dans l'affaire *CE - Bananes* l'Organe d'appel, en réponse à une exception analogue soulevée par les Communautés européennes, a estimé qu':

"un Membre a un large pouvoir d'appréciation pour décider s'il y a lieu de déposer un recours contre un autre Membre en vertu du Mémorandum d'accord. Le libellé de l'article XXIII:1 du GATT... et de l'article 3:7 du Mémorandum d'accord donne à penser, en outre, qu'un Membre devrait faire preuve d'une grande discipline pour décider si une action serait "utile".¹²

4.9 En ce qui concerne l'allégation relative à l'acceptation d'un règlement offert par la Corée, les Communautés européennes supposent que la Corée ne fait pas sérieusement valoir que des documents comme ceux joints à sa première communication en tant que pièce n° 11 de la Corée aient pu être considérés comme une proposition et une acceptation d'un règlement au regard des dispositions de l'OMC, ni, vraisemblablement, de tout autre système juridique. En réalité, il ressort de cette pièce que la Corée ne peut même pas démontrer avoir jamais envoyé aux Communautés européennes une proposition formelle en bonne et due forme, et encore moins que les Communautés européennes aient reçu et accepté une telle proposition.

2. Insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les CE

a) Exception soulevée par la Corée

4.10 La **Corée** soulève une exception de procédure concernant l'insuffisance de la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les CE et demande au Groupe spécial de rejeter entièrement la plainte des CE pour ce motif. La Corée avance les arguments suivants pour étayer cette exception:

4.11 La demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les CE ne précise pas la nature de leur différend suffisamment clairement pour permettre à la Corée d'assurer une défense effective. Une présentation détaillée de la question sur laquelle porte le différend et des fondements juridiques des arguments est aussi nécessaire pour permettre aux tierces parties (qui peuvent ne pas être intimement familiarisées avec les aspects précis du différend) de décider d'intervenir ou non.

4.12 La demande d'établissement d'un groupe spécial conformément à l'article 6:2 du Mémorandum d'accord présentée par une partie plaignante "contiendra un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème". Dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial, les Communautés européennes ont énuméré simplement quatre articles de l'Accord sur les sauvegardes. Cette liste d'articles ne peut pas satisfaire au critère

¹² Voir le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes ("CE - Bananes")*, WT/DS27/AB/R, 9 septembre 1997, paragraphe 135.

spécifique de l'article 6:2, surtout dans une demande ayant trait à la détermination établie par une autorité nationale au titre de l'Accord sur les sauvegardes.¹³

4.13 La Corée reconnaît que le Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire *CE - Bananes* a constaté que la simple présentation d'une liste des articles et des accords pertinents en l'espèce satisfaisait aux "prescriptions minimales" de l'article 6:2 du Mémoire d'accord. La Corée suggère que le Groupe spécial s'abstienne de suivre cette interprétation, parce qu'une telle approche encourage l'établissement de mandats imprécis et potentiellement spéculatifs et, compte tenu du but général du Mémoire d'accord, compromet l'objet et le but de l'article 6:2. De toute manière, la présente affaire doit être distinguée de l'affaire *CE - Bananes* car, entre autres:

- a) chaque article de l'Accord sur les sauvegardes n'identifie pas "une obligation distincte", mais recouvre une multitude d'obligations distinctes concernant l'enquête de l'autorité nationale¹⁴;
- b) l'interprétation de l'article 6:2 qu'a faite le Groupe spécial dans l'affaire *CE - Bananes* peut avoir été influencée par son désir d'éviter des retards supplémentaires dans un différend qui avait déjà donné lieu à deux examens par des groupes spéciaux du GATT et à des années de consultations;
- c) le Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire *CE - Bananes* n'a pas considéré explicitement l'article 4:4 du Mémoire d'accord dans l'évaluation du contexte approprié¹⁵;

¹³ Dans l'affaire *Argentine - Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures* ("*Argentine - Chaussures*"), par exemple, la demande des CE, bien qu'encore insuffisante, était plus spécifique, puisqu'il y était dit que les Communautés européennes:

"demandent que le groupe spécial examine les mesures et constate qu'elles contreviennent aux obligations résultant pour l'Argentine des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier, mais sans qu'il s'agisse nécessairement des seules dispositions pertinentes, l'article 2 (notamment l'obligation de déterminer, dans une enquête, que certaines conditions existent et l'obligation de non-discrimination), l'article 4 (en particulier l'obligation d'examiner tous les facteurs pertinents et de démontrer l'existence d'un lien de causalité), l'article 5 (notamment l'obligation de n'appliquer les mesures que pour prévenir ou réparer un dommage grave), l'article 6 (en particulier l'obligation de prouver qu'il s'agit de "circonstances critiques") et l'article 12 (notamment les obligations en matière de notification) dudit accord, et qu'elles sont contraires à l'article XIX du GATT ... (en particulier du fait qu'il n'y a pas eu d'"évolution imprévue des circonstances"), WT/DS121/3 (11 juin 1998).

¹⁴ WT/DS27/R/USA, paragraphe 7.3 (22 mai 1997).

¹⁵ L'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités dispose qu'un traité doit être interprété suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte. Le Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire *CE - Bananes* a considéré que le contexte approprié pour interpréter l'article 6:2 était l'article 3:2 et 3:3 du Mémoire d'accord et que ce contexte n'étaye pas toute interprétation qui n'aboutit pas au règlement rapide du différend. *Id.*, paragraphes 7.6 à 7.8. La Corée considère que l'article 4:4 du Mémoire d'accord est le contexte le plus pertinent, étant donné qu'en parallèle avec l'article 6:2 il traite des demandes de consultations. L'article 4:4 du Mémoire d'accord stipule que toute demande de consultations comprendra "une indication des mesures en cause et du fondement juridique de la plainte". À supposer qu'une simple énumération d'articles satisfasse aux prescriptions de l'article 4:4, l'intention des rédacteurs du Mémoire d'accord devait être que le libellé de l'article 6:2 soit interprété comme prescrivant davantage de spécificité dans une demande d'établissement d'un groupe spécial.

- d) la démarche des CE ignore l'objet et le but de l'article 6:2 parce qu'elle n'identifie pas les allégations avec une précision suffisante pour établir dûment le domaine de compétence d'un groupe spécial ou pour donner aux parties et tierces parties une notification suffisante des allégations en cause¹⁶; et
- e) la pratique antérieure du GATT dans les affaires de droits antidumping et de droits compensateurs montre qu'une simple énumération d'articles est insuffisante dans les cas impliquant l'examen par un groupe spécial d'une enquête d'une autorité nationale.¹⁷

4.14 En outre, la Corée dit que l'inobservation par les CE de l'article 6:2 du Mémoire d'accord démontre l'absence de tout intérêt économique fondamental de la part des Communautés européennes en l'espèce, la négligence avec laquelle elles considèrent les droits de la Corée (et des tierces parties Membres) en vertu du Mémoire d'accord et le fait qu'elles ne prennent pas dûment en compte l'objet et le but du système de règlement des différends de l'OMC. Pour préserver l'intégrité du système de règlement des différends de l'OMC et les principes spécifiques que celui-ci établit, le Groupe spécial devrait constater que les Communautés européennes ont violé l'article 6:2 du Mémoire d'accord et rejeter la plainte des Communautés européennes dans son entier.¹⁸

¹⁶ Dans l'affaire *Brésil - Mesures visant la noix de coco desséchée* ("*Brésil - Noix de coco desséchée*"), l'Organe d'appel a déclaré ceci:

"Le mandat d'un groupe spécial est important pour deux raisons. Premièrement, il vise un objectif important qui est de garantir une procédure régulière: il donne aux parties et aux tierces parties des renseignements suffisants concernant les allégations en cause dans le différend pour leur permettre de répondre aux arguments du plaignant. Deuxièmement, il établit le domaine de compétence du groupe spécial en définissant les allégations précises en cause dans le différend." (WT/DS22/AB/R/ (21 février 1997), section VI, Mandat).

¹⁷ *États-Unis – Impositions de droits antidumping sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège*, ADP/87, paragraphes 333-335 (rapport adopté le 26 avril 1994); *États-Unis – Imposition de droits compensateurs sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège*, SCM/153, paragraphes 208-214 (rapport adopté le 27 avril 1994); *Communautés européennes – Imposition de droits antidumping sur les fils de coton en provenance du Brésil*, ADP/137, paragraphes 438-466 (rapport adopté le 4 juillet 1995); *CE – Droits antidumping sur les bandes audio et cassettes originaires du Japon*, ADP/136, paragraphe 295 (28 avril 1995 (le rapport n'a pas été adopté)). L'Organe d'appel dans l'affaire *Brésil - Noix de coco desséchée* a cité les affaires examinées au regard du Code antidumping du Tokyo Round favorablement, en déclarant qu'une partie plaignante doit identifier précisément les allégations dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial. (WT/DS22/AB/R (21 février 1997))

¹⁸ Le Groupe spécial ne devrait pas essayer maintenant d'évaluer si les droits de la Corée et des tierces parties Membres ont été compromis du fait de l'inobservation par les CE de leurs obligations au regard de l'article 6:2. Comme un précédent groupe spécial du GATT l'a déclaré,

"[nous ne voyons] pas sur quelle base un groupe spécial pourrait, après coup, examiner si certaines allégations auraient pu être réglées au cours des étapes antérieures du processus de règlement des différends si ces allégations avaient été formulées au cours de ces étapes du processus. Un groupe spécial n'aurait pas non plus, après coup, de base sur laquelle examiner si les droits des tierces parties de protéger leurs intérêts en participant au processus du groupe spécial étaient menacés parce qu'un plaignant n'avait pas formulé une allégation au moment où il avait demandé l'établissement d'un groupe spécial." ADP/136, paragraphe 301 (28 avril 1995 (le rapport n'a pas été adopté)).

b) Réponse des Communautés européennes

4.15 À la première réunion du Groupe spécial avec les parties, les **Communautés européennes** ont répondu comme suit à l'argumentation de la Corée:

4.16 Les Communautés européennes rappellent que, dans l'affaire *CE - Bananes*, l'Organe d'appel

"[a approuvé] le point de vue du Groupe spécial selon lequel il suffisait que les parties plaignantes indiquent les dispositions des accords spécifiques dont il était allégué qu'ils avaient été violés sans présenter des arguments détaillés concernant la question de savoir quels aspects spécifiques des mesures en cause se rapportaient à quelles dispositions spécifiques de ces accords."¹⁹

3. Nature du recours des CE et demande présentée par les CE au Groupe spécial pour qu'il statue

a) Communication de la Corée

4.17 La **Corée** affirme que les Communautés européennes ne peuvent pas contester, et qu'elles ont implicitement accepté, le rapport de l'autorité chargée de l'enquête puisqu'elles n'ont formulé aucune allégation au titre des articles 3 et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes. Pour étayer sa position, la Corée présente les arguments suivants:

i) Article 3 de l'Accord sur les sauvegardes

4.18 Les allégations des CE doivent être considérées dans le contexte du mandat qu'elles ont recherché en demandant l'établissement du Groupe spécial. Le mandat constitue la base à partir de laquelle les groupes spéciaux se prononcent sur les recours et les groupes spéciaux ne peuvent statuer que sur les questions soulevées par la partie plaignante dans le mandat.

4.19 La Corée appelle l'attention du Groupe spécial sur le mandat cité par les Communautés européennes. Il n'y est fait référence qu'aux articles 2, 4, 5 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes.²⁰ En outre, les Communautés européennes, dans leur première communication et leur déclaration orale, demandent que le Groupe spécial se limite à statuer sur le point de savoir si "la Corée a violé l'article XIX:1 a) du GATT et les articles 2:1, 4:2 a) et b), 5:1 et 12:1 à 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes".

4.20 Il est donc clair que les Communautés européennes n'ont pas invoqué l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes dans la demande qu'elles ont adressée au Groupe spécial pour qu'il statue. Le fait que l'article 3 n'ait pas été invoqué à des incidences notables pour le recours des CE parce que l'article 3:1 prend en considération l'adéquation du rapport des autorités compétentes. La dernière phrase de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes dispose que:

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

¹⁹ Voir *CE - Bananes*, WT/DS27/AB/R, 9 septembre 1997, paragraphe 141.

²⁰ WT/DS98/4 (12 janvier 1998).

4.21 Le fait que les CE n'invoquent pas l'article 3, intentionnellement ou par erreur, amène à conclure que les Communautés européennes ne contestent pas le rapport de l'OAI. Le fait que les Communautés européennes limitent leur demande de statuer à l'adéquation de la notification au regard de l'article 12 apparaît encore plus nettement si l'on considère leur réponse à l'une des questions du Groupe spécial. Selon la Corée, cette question visait à clarifier la nature du recours des CE.²¹ La Corée considérait que les Communautés européennes n'ont pas répondu à cette question, renvoyant à leur réponse à une question précédente dans laquelle elles déclaraient²²:

"L'application d'une mesure de sauvegarde implique des procédures ouvertes et transparentes respectant les droits à la défense des parties, qui sont les agents économiques concernés. C'est dans ce but que l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes prévoit la publication d'un rapport "exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents."

L'instance appropriée pour les discussions entre les Membres de l'OMC concernant la compatibilité des mesures de sauvegarde avec l'Accord sur les sauvegardes n'est, toutefois, ni l'autorité nationale chargée de l'enquête, ni les instances juridiques nationales mais plutôt le mécanisme de consultations et de règlement des différends. C'est pourquoi les Communautés européennes considèrent que tous les renseignements devraient être trouvés, ou du moins être mentionnés, dans les notifications. Elles notent à ce propos qu'aux termes de l'article 12:2 un Membre doit inclure dans sa notification "tous les renseignements pertinents". Ceux-ci peuvent être présentés sous forme de résumé, mais ils doivent couvrir tous les aspects et faire référence clairement à la source où les renseignements plus détaillés se trouvent. C'est seulement de cette manière que les objectifs de l'article 12 peuvent être réalisés."

4.22 La réponse des CE fait référence à l'article 3, qui n'avait jamais été un point de litige entre les parties. À la lumière de la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Inde - Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*²³ et dans l'affaire *Argentine - Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles*²⁴, à savoir qu'une allégation "doit figurer dans la demande d'établissement d'un groupe spécial pour relever du mandat d'un groupe spécial dans une affaire donnée", les Communautés européennes ne peuvent pas élargir le mandat original en invoquant l'article 3 à ce stade de la procédure.

4.23 Le fait que les CE n'invoquent pas l'article 3 amène à la conclusion que les références des Communautés européennes à un dommage grave au sens de l'article 4:2 a) et à un lien de causalité au sens de l'article 4:2 b) sont utilisées comme critères d'examen en relation avec les obligations de notification et de consultations de l'article 12, obligations dont la Corée maintient qu'elle s'est pleinement acquittée.

²¹ La Corée a rappelé que la question était: "Les CE croient-elles qu'une notification à l'OMC doit refléter les obligations des articles 3 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes? Pourquoi les CE concentrent-elles leur argumentation seulement sur ce qui était reflété dans ces notifications?"

²² La Corée a rappelé que la question précédente était: "Où les renseignements utilisés et l'analyse effectuée par l'autorité nationale de la Corée dans sa détermination de sa mesure de sauvegarde devraient-ils être trouvés?"

²³ WT/DS50/AB/R (19 décembre 1997), AB-1997-5.

²⁴ WT/DS56/AB/R (27 mars 1997), AB-1998-1.

ii) *Absence d'allégations au titre de l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes*

4.24 Les Communautés européennes n'ont formulé aucune allégation spécifique ou n'ont avancé aucun argument au titre de l'article 4:2 c) et ni dans leur première communication ni dans leur déclaration orale elles ne font quelque référence que ce soit à l'article 4:2 c). De plus, dans les deux occasions où les Communautés européennes ont demandé au Groupe spécial de statuer ou de faire des constatations, elles ont omis toute référence à l'article 4:2 c).

4.25 Il est virtuellement impossible de comprendre l'argumentation qui consiste à affirmer que les "facteurs pertinents" et le "lien de causalité" n'ont pas été pleinement ou correctement considérés, tout en acceptant que les autorités compétentes ont publié dans les moindres délais "une analyse détaillée de l'affaire ainsi que du caractère pertinent des facteurs examinés". Il est important pour le Groupe spécial de noter que les dispositions de l'article 4:2 c) traitent en détail d'une étape postérieure à l'enquête sur l'accroissement des importations, le dommage grave et le lien de causalité entre les deux. La conclusion selon laquelle les Communautés européennes acceptent le rapport de l'OAI n'est que confirmée par le fait que les CE n'ont présenté aucune allégation au titre de l'article 3, qui prescrit aux autorités compétentes de publier "un rapport exposant les constatations et les conclusions auxquelles elles seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents".

4.26 La Corée fait observer que l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes ne peut pas être invoqué au stade de la réfutation, ou après celui-ci, en tant que point de litige entre les parties. Les décisions de l'Organe d'appel dans les affaires *Inde - Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*²⁵ et *Argentine - Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles*²⁶ montrent clairement que l'admission de nouveaux arguments au stade de la réfutation serait une violation substantielle des garanties d'une procédure régulière et compromettrait notablement la capacité de l'assigné de se défendre.

4.27 Le respect strict de cette obligation de procédure est important parce que la capacité d'appréhender des allégations précises et compréhensibles et de se défendre contre elles est vitale dans tout système de droit fondé sur les garanties d'une procédure régulière.²⁷ L'Organe d'appel, dans l'affaire *Argentine - Textiles*, a résumé la procédure en deux étapes prévue dans le Mémoire d'accord²⁸ de la manière suivante²⁹:

²⁵ WT/DS50/AB/R (19 décembre 1997), AB-1995-5.

²⁶ WT/DS56/AB/R (27 mars 1997), AB-1998-1.

²⁷ Les deux groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont estimé que le Mémoire d'accord est l'un de ces systèmes (voir par exemple *Argentine - Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles* ("Argentine - Textiles"), paragraphe 94).

²⁸ Plus spécifiquement, comme l'a noté l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine - Textiles*, les Procédures de travail prévues dans le Mémoire d'accord prévoient clairement deux étapes dans une procédure de groupe spécial. La première étape, durant laquelle les parties présentent leur dossier et exposent leurs arguments, est couverte par les paragraphes 4 et 5. Ceux-ci disposent ce qui suit:

"Avant la première réunion de fond du groupe spécial avec les parties, les parties au différend feront remettre au Groupe spécial des exposés écrits dans lesquels elles présenteront les faits de la cause et leurs arguments respectifs.

"D'après les Procédures de travail figurant à l'Appendice 3, la partie plaignante devrait, pendant la première étape, exposer ses principaux arguments, y compris donner une description détaillée des faits de la cause, preuves à l'appui. La deuxième étape est conçue d'une manière générale pour permettre à chaque partie de "réfuter" les arguments et les éléments de preuve présentés par les autres parties."

4.28 En conséquence, comme les Communautés européennes l'ont demandé dans leur première communication et dans leur déclaration orale, la Corée demande au Groupe spécial de limiter son analyse des allégations des CE à l'examen du point de savoir si "la Corée a violé l'article XIX:1 a) du GATT et les articles 2:1, 4:2 a) et b), 5:1 et 12:1 à 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes".

4.29 Selon la Corée, le fait que les CE n'invoquent pas l'article 3 et ne formulent aucune allégation au titre de l'article 4:2 c) tant dans leur première communication que dans leur déclaration orale ne peut être qu'être interprété comme signifiant que l'article 4:2 a) et b) est utilisé comme critère d'examen en relation avec les obligations de notification et de consultations de l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes. Le Groupe spécial devrait donc seulement examiner si la Corée a procédé à la notification et aux consultations prévues dans l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes en temps utile et de manière appropriée et si la Corée a appliqué sa mesure de sauvegarde conformément aux prescriptions de l'article 5.

4.30 À la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, la **Corée** a développé ses arguments concernant la nature des recours des CE comme suit:

4.31 Selon la Corée, la nature peu claire de l'argumentation des CE découle de leur stratégie apparemment délibérée qui consiste à alléguer que seules les notifications faites par la Corée conformément à l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes devraient être considérées pour déterminer si la mesure de sauvegarde de la Corée est compatible avec l'article XIX du GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes. Cette absence de clarté dans l'argumentation des CE est encore accentuée du fait que celles-ci limitent leurs demandes aux articles 2:1, 4:2 a), 4:2 b), 5:1 et 12:1 à 12:3. Elles ne citent pas l'article 3 et elles n'ont présenté aucune allégation au titre de l'article 4:2 c).

4.32 De plus, les Communautés européennes ignorent délibérément le rapport de l'OAI, l'un des documents essentiels permettant d'évaluer la compatibilité de la mesure de la sauvegarde de la Corée avec l'Accord sur les sauvegardes. La Corée renvoie le Groupe spécial à la déclaration des CE dans leur communication présentée à titre de réfutation:

"Les Communautés européennes ont déjà expliqué que le rapport de la KTC n'est pas une source de renseignements appropriée pour évaluer si la Corée s'est acquittée de ses obligations en vertu de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes."

À sa première réunion de fond avec les parties, le groupe spécial demandera à la partie qui a introduit la plainte de présenter son dossier, puis, pendant la même séance, la partie mise en cause sera invitée à exposer ses vues."

La seconde étape, durant laquelle les parties réfutent les allégations et les arguments avancés par les autres parties durant la première étape, est couverte par le paragraphe 7, qui dispose ceci:

"Les réfutations formelles seront présentées lors d'une deuxième réunion de fond du groupe spécial. La partie mise en cause aura le droit de prendre la parole avant la partie plaignante. Les parties présenteront des réfutations écrites au groupe spécial avant cette réunion."

²⁹ Voir, *Argentine - Textiles*, paragraphe 79.

4.33 En conséquence, le Groupe spécial doit considérer ce qu'implique, pour le recours des CE, le fait que celles-ci n'ont pas invoqué l'article 3, et qu'elles n'ont pas présenté d'allégations au titre de l'article 4:2 c).

4.34 La Corée estime que le fait de ne pas avoir invoqué l'article 3 implique que les Communautés européennes ont accepté que:

"Les autorités compétentes [ont publié] un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles [sont] arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents."

4.35 En outre, l'absence d'allégations au titre de l'article 4:2 c) implique que les Communautés européennes ont accepté que:

"Les autorités compétentes [ont publié] dans les moindres délais, conformément aux dispositions de l'article 3, une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés."

4.36 Compte tenu à la fois de la décision des CE de ne pas invoquer les articles 3 et 4:2 c) et de leur déclaration dans leur communication à titre de réfutation notée plus haut, la Corée conclut donc que les Communautés européennes souhaitent que le Groupe spécial limite son examen de l'enquête de la Corée à ses notifications au titre de l'article 12 et à ses obligations en vertu de l'article 5. Le fait que les CE n'aient pas invoqué l'article 3 amène à conclure que les références des Communautés européennes à un dommage grave au sens de l'article 4:2 a) et à un lien de causalité au sens de l'article 4:2 b) sont utilisées comme critères d'examen en relation avec les prescriptions de notification et de consultations de l'article 12.

4.37 La Corée ne peut pas accepter, et le Groupe spécial ne devrait pas accepter, que les notifications faites en vertu de l'article 12 doivent inclure toute la documentation et l'analyse des autorités coréennes compétentes, y compris les documents et l'analyse prouvant que les articles 2 et 4:2 a) et b) ont été observés. Il est clair que les articles 2 et 4 doivent être appliqués par les autorités compétentes chargées d'enquêter sur l'accroissement des importations, l'existence d'un dommage grave et le lien de causalité entre les deux. Toutefois, l'observation de ces prescriptions doit être évaluée en examinant comment les autorités compétentes ont mené cette analyse, et non pas comment leur enquête a été notifiée aux Membres.

4.38 Cependant, les Communautés européennes ne tiennent pas à contester le caractère pertinent du rapport de l'OAI et elles préfèrent centrer leur argumentation sur une mise en cause de la qualité et de la nature des notifications faites par la Corée en vertu de l'article 12. Les Communautés européennes semblent vouloir ignorer les faits établis et l'analyse effectuée dans le rapport de 85 pages de l'OAI et juger à la place si la Corée a observé l'Accord sur les sauvegardes en se référant à des notifications qui visaient seulement à résumer l'enquête de la Corée.

4.39 Selon la Corée, le but de l'article 12 est de fournir aux Membres de l'OMC un résumé de ce qui s'est passé durant l'enquête, y compris un résumé des faits pertinents établis et de l'analyse effectuée. Le niveau des renseignements communiqués devrait être au moins suffisant pour permettre à ces Membres d'engager des consultations utiles, mais ce n'est pas sur la base de l'article 12 que l'enquête menée par l'autorité nationale doit être jugée. La Corée dit que, comme dans d'autres procédures, par exemple en matière de droits antidumping et droits compensateurs ou s'agissant des mesures de sauvegarde pour les textiles, c'est toujours la mesure gouvernementale, et non une communication à l'OMC, qui est examinée pour voir si un Membre a agi conformément aux dispositions de fond de l'accord en question.

4.40 En conclusion, la Corée demande au Groupe spécial de conclure que les Communautés européennes ne mettent en cause que l'application par la Corée des articles 5 et 12 de l'Accord.

b) Réponse des Communautés européennes

4.41 À la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, les **Communautés européennes** ont répondu ce qui suit:

4.42 Les Communautés européennes sont d'accord avec la Corée quand celle-ci dit qu'elles ne présentent pas une allégation au titre de l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes et qu'elles ne se fondent pas non plus sur l'article 4:2 c) de cet accord. Les Communautés européennes ne traiteront donc pas les arguments développés par la Corée dans la première partie de sa deuxième communication écrite. Elles se contenteront de dire que l'absence d'allégation au titre de l'article 3 ne signifie pas que les Communautés européennes jugeaient la teneur du rapport d'enquête suffisante. Les Communautés européennes allèguent que la mesure de la Corée ne satisfait pas aux conditions de fond prescrites, concernant ces mesures, dans l'article XIX du GATT de 1994 et dans les articles 2:1 et 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes. Cela devrait suffire à indiquer qu'elles ne sont pas d'accord avec le rapport d'enquête.

B. QUESTIONS SUBSIDIAIRES

1. Charge de la preuve et critère d'examen

a) Déclaration de la Corée

4.43 En ce qui concerne les questions de la charge de la preuve et du critère d'examen, la **Corée** présente les arguments suivants:

4.44 À titre préliminaire, le Groupe spécial doit attribuer correctement la charge de la preuve aux parties. La charge de la preuve est l'obligation fondamentale "qui incombe à chacune des parties à un différend devant un tribunal international de prouver ses allégations à la satisfaction du tribunal et conformément aux règles acceptables pour celui-ci".³⁰ Cette obligation fondamentale ne passe pas d'une partie à une autre durant la procédure de règlement d'un différend.³¹ Pour s'acquitter de la charge de la preuve qui lui incombe, la partie à laquelle cette charge est attribuée doit présenter des éléments de preuve conclusifs étayant ses allégations, c'est-à-dire que la partie qui est tenue de s'acquitter de la charge de la preuve doit présenter des éléments de preuve plus convaincants que la partie adverse et que, si les éléments de preuve sont en équilibre, la partie à qui incombe la charge de la preuve ne doit pas avoir gains de cause.³²

³⁰ Mojtaba Kazazi, *Burden of Proof and Related Issues, A Study on Evidence Before International Tribunals* 30 (Kluwer Law International 1996).

³¹ *Id.*, page 36; Joost Pauwelyn, *Evidence, Proof and Persuasion in WTO Dispute Settlement, Who Bears the Burden?*, J.Int'l Econ.L 1, 232 (1998).

³² *Id.*, pages 255 et 258. Les groupes spéciaux et l'Organe d'appel de l'OMC, confrontés au problème de l'énoncé correct de la charge de la preuve, ont souvent combiné la charge de la preuve avec les notions de droit processuel de la preuve relatives à la charge de produire les éléments de preuve ou à l'obligation de statuer, notions qui ne sont pas reconnues par les tribunaux internationaux. De plus, le déplacement de la charge de produire les éléments de preuve et la création de "présomptions" par la présentation, par exemple, d'un commencement de preuve ne font que compliquer la prise de décision dans le cadre de l'OMC, puisqu'ils amènent à poser les questions suivantes: Quel niveau de preuve constitue un commencement de preuve? Quel niveau de preuve est suffisant pour réfuter la présomption? Selon un commentateur, la technique de la présomption comporte un risque, en ce sens que les groupes spéciaux et/ou l'Organe d'appel de l'OMC, exerçant

4.45 La partie qui allègue qu'un État Membre a exercé ses droits de manière incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes a l'obligation de prouver cette incompatibilité. En conséquence, en tant que Partie plaignante présentant des allégations selon lesquelles la Corée a agi de manière incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes, il incombe aux Communautés européennes durant toute la présente procédure de présenter des éléments de preuve conclusifs pour étayer leurs allégations.

i) *Critère d'examen*

4.46 Compte tenu de la manière dont les Communautés européennes ont présenté leurs arguments dans leur première communication, il semble nécessaire que le Groupe spécial confirme le critère d'examen applicable en l'espèce. Selon la Corée, le rôle du Groupe spécial est d'examiner la mesure de sauvegarde de la Corée pour déterminer si elle a été appliquée en conformité avec les obligations internationales de la Corée en vertu de l'Accord sur les sauvegardes. La Corée suggère que, pour cet examen, le Groupe spécial n'entreprene pas un réexamen *de novo* dans lequel il assume le rôle de l'autorité chargée de l'enquête et cherche à substituer son analyse des faits et du droit à celle de la Corée. Le Groupe spécial ne devrait pas non plus s'engager dans une évaluation des arguments spéculatifs ou définitifs avancés par les Communautés européennes sur le point de savoir si la mesure est appropriée ou non. La Corée suggère que le Groupe spécial restreigne plutôt son analyse à une évaluation objective quant au point de savoir si la Corée a raisonnablement pris en considération tous les faits pertinents et dûment expliqué comment ces faits étayaient la détermination établie.

4.47 Dans l'affaire *États-Unis - Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles* ("*Vêtements de dessous*"),³³ la Corée rappelle l'argument des États-Unis selon lequel un groupe spécial examinant une mesure de sauvegarde au regard des dispositions spéciales en matière de sauvegarde de l'Accord sur les textiles et les vêtements (l'"ATV") devrait s'en remettre très largement à la détermination des autorités américaines. Après avoir cité l'affaire "*Transformateurs*", dans laquelle un groupe spécial a refusé de s'en remettre totalement à l'autorité nationale, le Groupe spécial a dit ceci:

"7.12 Le Groupe spécial trouve une grande force à cet argument. Il ne considère pas pour autant que son examen doive se substituer à la procédure conduite par les autorités nationales chargées de l'enquête ou par l'Organe de supervision des textiles. À ses yeux, sa fonction devrait plutôt être d'évaluer objectivement l'examen effectué par l'autorité nationale chargée de l'enquête, en l'occurrence le CITA. Le Groupe spécial appelle en particulier l'attention sur le fait qu'une série de rapports de groupes spéciaux dans le contexte de droits antidumping et de subventions/droits compensateurs ont bien précisé que ce n'est pas le rôle des groupes spéciaux de s'engager dans un réexamen complet. À son avis, il en va de même dans le contexte de l'ATV, puisque les groupes spéciaux qui auraient à se prononcer seraient appelés, comme dans les affaires de droits antidumping et/ou de subventions/droits compensateurs, à examiner la compatibilité d'une détermination établie par une

leur pouvoir d'appréciation, peuvent utiliser cette technique, dans la pratique, pour étayer des constatations orientées vers les résultats, c'est-à-dire qui déplacent la charge de la preuve de sorte qu'elle incombe à la partie qui à leur avis ne devrait pas avoir gain de cause. *Id.* page 258. Dans les articles de Pauwelyn et Kazazi mentionnés ci-dessus, le rôle correct de la charge de la preuve dans les procédures internationales de règlement des différends est analysé de façon détaillée.

³³ *États-Unis - Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles* ("*États-Unis - Vêtements de dessous*"), WT/DS24/6, 8 novembre 1996.

autorité nationale chargée de l'enquête imposant une restriction avec les dispositions pertinentes des instruments juridiques pertinents de l'OMC, en l'espèce l'ATV. À son sens, le Groupe spécial a pour tâche d'examiner si la mesure prise par les États-Unis est compatible avec leurs obligations internationales, et non si elle est compatible avec leurs lois et règlements internes d'application de leurs obligations internationales. L'ATV constitue donc, à ses yeux, le cadre juridique applicable dans cette affaire.

7.13 Le Groupe spécial a donc décidé, conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, de procéder à une évaluation objective du Document publié par les autorités américaines le 23 mars 1995 (le "Document de mars") qui, comme les parties en étaient d'accord, constitue le champ de la question dûment portée devant le Groupe spécial, sans pour autant s'engager dans un réexamen complet [note de bas de page non reproduite]. À son sens, une évaluation objective devrait l'amener à voir si le CITA avait examiné tous les faits pertinents portés à sa connaissance (y compris ceux qui risquaient d'aller à l'encontre d'une détermination positive conforme aux dispositions de la seconde phrase de l'article 6:2), s'il avait suffisamment expliqué comment les faits dans leur ensemble étayaient sa détermination et si, par conséquent, celle-ci cadrait avec les obligations internationales des États-Unis [note de bas de page non reproduite]. Sur ce point, le Groupe spécial relève qu'en réponse à une question de sa part, les États-Unis ont soutenu qu'il devait examiner si les autorités nationales *avaient* fondé leur détermination sur un examen des facteurs prescrits par l'ATV et si la base de cette détermination avait été suffisamment expliquée. Aux yeux des États-Unis, cette approche était compatible avec le critère d'examen retenu dans l'affaire "Chapeaux de dames en feutre de poil".³⁴ [note de bas de page non reproduite]

4.48 Dans l'affaire *États-Unis - Vêtements de dessous*, par conséquent, le Groupe spécial a rejeté explicitement l'idée qu'il devrait entreprendre un réexamen *de novo* pour examiner la mesure de sauvegarde des États-Unis au regard de l'ATV. Le Groupe spécial a alors avancé un critère d'examen visant à prendre en considération la déférence à observer à l'égard des autorités nationales concernant l'enquête menée dans le pays. En appliquant le critère d'examen dans l'affaire *États-Unis - Vêtements de dessous*, toutefois, le Groupe spécial a interprété les dispositions spéciales en matière de sauvegarde de l'ATV comme faisant "exception" à l'article 2:4 de l'ATV. À ce titre, le Groupe spécial a estimé qu'il incombait aux États-Unis de prouver qu'ils avaient agi en conformité avec l'ATV. À la différence de l'article 2:4 de l'ATV, l'Accord sur les sauvegardes et le texte qu'il contient ne devraient pas être considérés comme une exception.

4.49 Par conséquent, conformément à l'approche suivie par le Groupe spécial dans l'affaire *États-Unis - Vêtements de dessous*, pour examiner les obligations de la Corée en relation avec la mesure de sauvegarde, la Corée suggère que le Groupe spécial devrait restreindre son analyse à une évaluation objective des faits et du droit, comme le prévoyait l'article 11 du Mémoire d'accord, en examinant si la Corée:

- a) a examiné tous les faits pertinents portés à sa connaissance au moment de l'enquête; et
- b) a suffisamment expliqué comment les faits portés à sa connaissance dans leur ensemble étayaient la détermination établie.

³⁴ WT/DS24/R (8 novembre 1996) (souligné dans l'original).

4.50 De l'avis de la Corée, cette manière de procéder ménagerait le degré de déférence requis à la Corée étant donné que le Groupe spécial examine une enquête administrative complexe menée par l'autorité administrante d'un Membre.

4.51 Aux termes de l'Accord sur les sauvegardes, l'autorité compétente du Membre doit déterminer si l'accroissement des importations a causé un dommage grave à la branche de production nationale. Quand elle examine l'existence d'un dommage grave au sens de l'article 4:2 a), l'autorité compétente n'est pas tenue de donner une pondération ou une importance spécifique à tel ou tel critère. Selon l'article 4:2 a) de l'Accord, aucun critère ne donne des orientations conclusives quant à l'existence d'un dommage grave. L'Accord n'oblige pas non plus à considérer chaque critère de façon isolée. En outre, l'Accord sur les sauvegardes prévoit que l'autorité compétente peut utiliser d'autres facteurs qui sont plus pertinents pour une branche de production nationale particulière pour évaluer l'existence d'un dommage grave.

4.52 Les arguments invoqués par les Communautés européennes à la fois lors des consultations au titre de l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes et dans leurs communications au Groupe spécial impliquent que les Communautés européennes appliquent un critère exigeant (voire trop exigeant) en relation avec la question de savoir comment les autorités compétentes des Membres devraient être autorisées à mener les enquêtes en matière de dommage. La Corée pense que les Membres peuvent fixer leurs propres critères, qui peuvent être plus exigeants que ceux prévus dans l'article 4:2.³⁵

³⁵ Par exemple, l'article 10 du Règlement n° 3285/94 relatif à l'application par les CE de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

1. L'examen de l'évolution des importations et des conditions dans lesquelles elles s'effectuent, ainsi que l'examen du dommage grave ou de la menace de dommage grave qui en résulte pour les producteurs communautaires, portent notamment sur les éléments suivants:
 - a) le volume des importations, notamment lorsque celles-ci se sont accrues de manière significative, soit en chiffres absolus, soit par rapport à la production ou à la consommation de la Communauté;
 - b) le prix des importations, notamment lorsqu'il y a eu sous-cotation significative du prix par rapport au prix d'un produit similaire dans la Communauté;
 - c) l'impact qui en résulte pour les producteurs communautaires, ainsi qu'il ressort des tendances de certains facteurs économiques, tels que:
 - la production,
 - l'utilisation des capacités,
 - les stocks,
 - les ventes,
 - la part de marché;
 - les prix (c'est-à-dire le tassement des prix ou l'empêchement de hausses de prix qui seraient normalement intervenues),
 - les bénéfices,
 - le rendement des capitaux investis,
 - le flux de liquidité,
 - l'emploi;

les facteurs autres que l'évolution des importations, qui causent ou qui sont susceptibles d'avoir causé un dommage aux producteurs communautaires concernés.

Le critère plus exigeant des CE en matière de preuve du dommage, par rapport à l'Accord sur les sauvegardes, est d'ailleurs noté par la Commission européenne dans le mémorandum explicatif concernant le projet de nouveau règlement d'application de l'Accord (COM(94)414, page 330) où la Commission dit ceci:

Chaque État Membre de l'Accord sur les sauvegardes, toutefois, est seulement tenu d'appliquer le critère prévu dans ledit accord, et non les critères utilisés par des autres Membres de l'OMC.

4.53 Tout au long du Cycle d'Uruguay, la plupart des grandes nations commerçantes, Communautés européennes comprises, ont reconnu et accepté que le secteur agricole soulevait un certain nombre de questions uniques qui exigeaient un examen spécifique et détaillé et, le cas échéant, l'adoption de règles spécifiques. L'un des moyens à travers lesquels les caractéristiques uniques de l'agriculture ont été reconnues et prises en compte a été l'Accord sur l'agriculture, et l'article 5 de l'Accord qui prévoit une procédure spécifique et détaillée en matière de sauvegardes.³⁶

4.54 La Corée ne pouvait pas invoquer la clause de sauvegarde spéciale de l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture en l'espèce. En conséquence, étant donné que l'accroissement des importations causait un dommage grave à sa branche de production nationale, la Corée a dû appliquer une mesure de sauvegarde en conformité avec l'Accord sur les sauvegardes.

4.55 En tant que système général de règles pour l'application de mesures de sauvegarde, l'Accord sur les sauvegardes s'applique à un certain nombre de secteurs de produits différents et, ainsi, une certaine flexibilité est inscrite dans sa structure et dans ses modalités.³⁷ Certains critères de dommage

"Il y a cependant lieu de souligner que la législation communautaire existante contient déjà des règles précises qui vont souvent au-delà des dispositions plus générales de l'Accord sur les sauvegardes. Par exemple, des délais d'enquête impératifs sont déjà prévus ainsi qu'une liste plus complète des éléments à prendre en considération pour la détermination du dommage grave et du lien de causalité entre ce dommage et les importations."

³⁶ L'Arrangement international sur les produits laitiers indiquait aussi clairement que les produits agricoles soulevaient des questions spécifiques qui devaient être prises en compte.

³⁷ Voir, par exemple, ce qui suit:

"L'Accord général, et en particulier les articles II et XI, d'une part, et l'article XIX, d'autre part, constitue un équilibre entre la stabilité qu'exigent les décisions en matière d'investissement et de commerce international, et la souplesse nécessaire aux gouvernements pour accepter des obligations internationales."

Groupe de négociation sur les sauvegardes, Historique et place de l'article XIX dans l'Accord général, MTN.GNG/NG9/W/7 (16 septembre 1987), page 3.

"Certaines [délégations] ont fait observer qu'il n'était pas réaliste de fixer des critères quantitatifs ou automatiques pour la détermination de l'existence d'un préjudice parce que les facteurs n'étaient pas tous quantifiables et que des formules mathématiques ne pouvaient pas s'appliquer à tous les secteurs de l'activité économique."

Groupe de négociation sur les sauvegardes, Réunion des 7 et 10 mars 1988, MTN.GNG/NG9/5 (22 avril 1988), page 5.

"Cette autorité de sauvegarde, ou clause de sauvegarde, sert de régulateur entre l'environnement commercial plus ouvert requis en vertu des obligations en matière de libéralisation du commerce dans le cadre du GATT et les bouleversements découlant parfois, pour les entreprises et les travailleurs nationaux, de la concurrence accrue avec une plus grande diversité de sources."

Janet A. Nuzum, *"The Agreement on Safeguards: U.S. Law Leads Revitalization of Escape Clause"*, dans *The World Trade Organization, The Multilateral Trade Framework for the 21st Century and U.S. Implementing Legislation*, 407, 408 (Terence P. Stewart ed., 1996).

pertinents pour les produits industriels ou manufacturés peuvent ne pas être pertinents s'ils sont appliqués aux produits agricoles, parce que ces critères ne sont pas objectifs et quantifiables, ou parce qu'ils n'influent pas sur la situation de la branche de production agricole particulière, c'est-à-dire qu'ils ne reflètent pas la nature unique du secteur agricole.³⁸ Si des critères particuliers ne sont pas applicables à un secteur agricole spécifique, les Membres devraient avoir la flexibilité d'examiner d'autres critères qui prennent en compte la nature unique ou spécifique des produits et de la branche de production à l'examen. Il devrait aussi être permis aux Membres de prendre en compte des critères qui sont pertinents aussi pour la branche de production à l'examen.³⁹ À condition que des critères pertinents aient été considérés et qu'il ait été suffisamment expliqué s'ils révèlent ou non l'existence d'un dommage grave, le Groupe spécial devrait s'en remettre à la détermination du Membre quant au point de savoir si les critères pertinents, considérés dans leur ensemble, peuvent conduire à une détermination affirmative de l'existence d'un dommage grave.

4.56 Selon la Corée, les Communautés européennes ne s'acquittent pas, et ne peuvent pas s'acquitter, de la charge de la preuve qui leur incombe simplement en contestant le résultat de l'examen qu'a fait la Corée des faits pertinents ou en soutenant que la Corée doit fournir une explication de son analyse et de ses conclusions allant au-delà de l'obligation de fournir une explication suffisante. Les Communautés européennes doivent présenter des éléments de preuve concluants montrant que la Corée n'a pas examiné les faits pertinents ou n'a pas suffisamment expliqué comment les faits dans leur ensemble étayaient sa détermination. La Corée dit que le Groupe spécial devrait conclure que les Communautés européennes n'ont pas présenté d'éléments de preuve de cette nature et que les Communautés européennes ne se sont pas, en conséquence, acquittées de la charge de la preuve qui leur incombait en relation avec leurs allégations selon lesquelles la Corée a agi de manière incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes.

4.57 À la première réunion du Groupe spécial avec les parties, la **Corée** a développé ses arguments concernant la question du critère d'examen comme suit:

4.58 Aux termes de l'article 11 du Mémoire d'accord, le Groupe spécial doit procéder à une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions. En l'absence de dispositions particulières sur le critère d'examen dans l'Accord sur les sauvegardes et le GATT, ces critères doivent être interprétés et considérés à la lumière du but et des fonctions de l'Accord sur les sauvegardes, de la pratique antérieure et des précédents et de l'attribution de la charge de la preuve.

4.59 Par sa nature même, l'Accord sur les sauvegardes, tout autant que l'article XIX du GATT et les autres clauses de sauvegarde, aide les gouvernements à assumer des engagements en matière de libéralisation des échanges, puisqu'ils peuvent recourir à des mesures de sauvegarde si des difficultés économiques surgissent ultérieurement. Par sa nature même, cet accord s'applique aux conjonctions complexes et difficiles à des moments difficiles. Lorsqu'ils appliquent l'Accord, les gouvernements sont, bien entendu, tenus par les règles et critères fixés par celui-ci. Mais ils partagent tous un intérêt commun, à savoir que ces règles permettent une flexibilité suffisante pour faire face aux conjonctions difficiles et aux moments difficiles. En d'autres termes, la fonction même des clauses de sauvegarde

³⁸ L'article 4:2 a) prévoit une évaluation de "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de *cette* branche" (non souligné dans l'original). Cela semble permettre une enquête qui prenne en compte la nature spécifique de la branche de production.

³⁹ Compte tenu du fait que l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes emploie l'expression "en particulier", des facteurs autres que ceux énoncés dans l'article 4:2 b) peuvent être utilisés pour déterminer le dommage causé à un secteur particulier, tel que l'agriculture.

implique que les gouvernements ont une marge d'appréciation considérable pour évaluer la situation et déterminer l'existence d'un dommage.

4.60 Lorsqu'ils examinent les mesures de sauvegarde appliquées par les gouvernements, les groupes spéciaux doivent donc se concentrer sur le point de savoir si le gouvernement a outrepassé son pouvoir d'appréciation. Dans les limites de ce pouvoir d'appréciation, la question doit donc être traitée avec un degré de déférence considérable.

4.61 Ce pouvoir d'appréciation et ce degré de déférence ont été accordés en relation avec l'application des clauses de sauvegarde dans le passé. Les 150 mesures notifiées en vertu de l'article XIX du GATT de 1947⁴⁰ et le fait qu'elles n'aient pas été incriminées dans le cadre du mécanisme de règlement des différends, sauf dans deux cas⁴¹, le démontrent dans la pratique des États.

4.62 Cette tradition est également reflétée dans le nouvel Accord sur les sauvegardes. Même s'il a été nécessaire de renforcer les disciplines et de prévenir un abus de l'instrument, celui-ci ménage encore une flexibilité suffisante. Ainsi, l'article 4:2 n'énonce pas une liste limitative de facteurs pertinents, mais autorise les gouvernements, pour évaluer le dommage, à prendre en considération des critères additionnels particulièrement pertinents pour le secteur concerné. En l'espèce, il était donc possible d'examiner les facteurs particulièrement pertinents pour l'agriculture et de considérer des problèmes et facteurs spécifiques en relation avec l'industrie laitière. Tout cela implique certains choix et, par conséquent, une marge d'appréciation pour interpréter et appliquer les critères de dommage.

4.63 Pour évaluer une mesure de sauvegarde, le Groupe spécial doit donc simplement examiner la mesure et sa justification dans les limites de ce pouvoir d'appréciation au regard de l'Accord. Il est clair qu'il n'a pas à réexaminer la situation à nouveau. Il n'a pas à faire une détermination *ex post* indépendante fondée sur les arguments avancés par la partie plaignante. Sa tâche est plus limitée.

4.64 Cela est confirmé par la pratique récente des groupes spéciaux en relation avec l'application des clauses de sauvegarde. Dans l'affaire *États-Unis - Vêtements de dessous*⁴², le Groupe spécial était également confronté à la question du champ de son examen et de son critère d'examen. Le problème était de trouver, sur la base de l'article 11 du Mémoire d'accord, une voie appropriée entre Scylla et Charybde, soit entre l'observation d'une déférence totale et un examen attentif. Le Groupe spécial a estimé que s'en remettre totalement à la détermination de l'existence d'un préjudice établie par les autorités nationales ne saurait satisfaire au critère de l'article 11 du Mémoire d'accord, tout en rejetant l'idée d'un examen à fond avancée dans l'affaire *Transformateurs*.⁴³ Il s'est fixé plutôt pour tâche "d'évaluer objectivement l'examen effectué par l'autorité nationale chargée de l'enquête", ce qui signifie "examiner la compatibilité d'une détermination établie par une autorité nationale chargée de

⁴⁰ GATT, Index analytique: Guide des règles et pratiques du GATT, pages 583-605 (6^{ème} édition 1995).

⁴¹ Groupe de travail chargé d'examiner l'affaire *Retrait de concession effectué par les États-Unis en application de l'article XIX de l'Accord général ("Chapeaux de dames en feutre de poil")*, GATT/CP.6/SR 19 (rapport adopté le 22 octobre 1951); Norvège – Restrictions à l'importation de certains produits textiles, IBDD, S27/132 (rapport adopté le 18 juin 1980).

⁴² WT/DS24/R, 8 novembre 1996.

⁴³ *Nouvelle-Zélande – Importations de transformateurs électriques en provenance de Finlande ("Transformateurs")*, IBDD, S32/57 (rapport adopté le 28 juillet 1985).

l'enquête imposant une restriction avec les dispositions pertinentes des instruments juridiques pertinents de l'OMC" (paragraphe 7.12).

4.65 La Corée dit que le même critère, consistant à examiner la compatibilité, devrait également s'appliquer dans le cas de l'Accord sur les sauvegardes. Puisque le rôle et les fonctions des sauvegardes sont semblables dans les différents accords, le critère d'examen défini et avancé par ce groupe spécial devrait, de façon semblable, fournir une orientation dans cette première affaire en relation avec l'Accord sur les sauvegardes. Il convient donc d'examiner si la Corée est restée dans les limites de son pouvoir d'appréciation et si elle a systématiquement examiné tous les faits pertinents portés à sa connaissance au moment de l'enquête et a suffisamment expliqué comment les faits portés à sa connaissance dans leur ensemble appuyaient la détermination établie.

4.66 Enfin, la tâche du Groupe spécial est aussi façonnée et limitée par la charge de la preuve en l'espèce. Si, dans l'affaire *États-Unis - Vêtements de dessous*, il incombait aux États-Unis de démontrer la compatibilité par rapport aux clauses de sauvegarde de l'Accord sur les textiles et les vêtements en raison du fait que celles-ci avaient été invoquées à titre d'exception, la situation est différente avec l'Accord sur les sauvegardes. Là, il appartient à la partie plaignante, les Communautés européennes, de démontrer que l'examen effectué par l'autorité nationale chargée de l'enquête ne satisfait pas aux obligations juridiques prévues dans l'Accord et outrepassé les limites du pouvoir d'appréciation. Il leur appartient de démontrer que la Corée a agi de manière incompatible avec l'Accord sur les sauvegardes et par conséquent en violation dudit accord.

4.67 L'évaluation objective du Groupe spécial doit donc se fonder sur les faits et les arguments présentés par la Corée et ceux présentés par les Communautés européennes. C'est seulement si le Groupe spécial conclut que les faits, les chiffres et les arguments présentés par les Communautés européennes démontrent que la Corée n'avait pas suffisamment justifié la mesure appliquée, c'est-à-dire pas suffisamment expliqué comment les faits invoqués étayaient la détermination qu'une violation pourrait être établie. En d'autres termes, il ne serait pas approprié que le Groupe spécial substitue ses chiffres et arguments propres à la détermination établie par la Corée.

4.68 Les arguments avancés par la Corée en l'espèce sont présentés conformément à ce critère d'examen et d'attribution de la charge de la preuve. Il ne s'agit pas de justifier à nouveau la mesure prise. Les arguments de la Corée démontrent plutôt que les COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ne présentent pas d'éléments de preuve et d'arguments qui autoriseraient le Groupe spécial à conclure que la Corée a outrepassé son pouvoir d'appréciation au regard de l'Accord sur les sauvegardes, et qu'ainsi elle a agi de façon incompatible avec ses obligations au regard du droit international.

4.69 La Corée note aussi que la plupart des juridictions ménagent un degré de latitude important aux autorités chargées de l'enquête pour établir les déterminations de l'existence d'un dommage après avoir considéré des faits économiques complexes. Par exemple, les tribunaux des Communautés européennes ménagent une très large marge d'appréciation à la Commission européenne pour statuer de façon similaire en matière de politique économique et commerciale générale. Ces tribunaux se limitent, en ce qui concerne l'appréciation par la Commission de questions de fait complexes, à examiner si:

"la Commission n'a pas excédé les limites inhérentes à son pouvoir d'appréciation par une dénaturation ou une erreur manifeste d'appréciation des faits ou par un détournement de pouvoirs ou de procédures."⁴⁴

⁴⁴ Voir, par exemple, l'affaire C-225/91 *Matra contre Commission* [1993] Rec. page I-3203.

4.70 Toutefois, si les arguments des CE sont limités à la qualité, au degré de détail et à la portée de la notification et des consultations de la Corée et ne requièrent pas du Groupe spécial qu'il procède à un réexamen *de novo* de l'enquête des autorités coréennes compétentes, alors la Corée estime qu'elle a plus que très largement satisfait aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.

b) Réponse des Communautés européennes

4.71 Les **Communautés européennes** répondent comme suit à la communication de la Corée:

4.72 Les Communautés européennes et la Corée s'accordent à penser que le critère approprié est celui prévu dans l'article 11 du Mémorandum d'accord, à savoir:

"une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions"

4.73 Toutefois, il est dégagé des conclusions divergentes quant à ce que cela signifie en l'espèce.

4.74 Dans sa première communication écrite, la Corée a conclu que cela implique d'examiner si la Corée:

- a) a examiné tous les faits pertinents portés à sa connaissance au moment de l'enquête; et
- b) a suffisamment expliqué comment les faits portés à sa connaissance dans leur ensemble étayaient la détermination établie.

4.75 La Corée considère que cette formulation signifie qu'elle n'a pas besoin de rechercher tous les faits, mais qu'elle peut se contenter des "faits portés à sa connaissance" et que même en ce qui concerne les faits qui ne sont pas portés à sa connaissance, elle a seulement besoin d'expliquer "suffisamment" comment ces faits "dans leur ensemble" (c'est-à-dire considérés globalement, plutôt qu'en détail) étayaient sa détermination. Les États-Unis ne tirent apparemment pas les mêmes conclusions que la Corée du même critère, puisqu'ils arrivent à la conclusion qu'il était normalement nécessaire d'examiner l'ensemble de la branche de production nationale définie et que si la Corée n'a pas évalué les éléments de preuve pertinents, sa détermination violerait l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.

4.76 La formulation ci-dessus doit être rejetée, car il découle de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes et des précédents établis par les rapports des groupes spéciaux dans les affaires *États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses* et *États-Unis – Vêtements de dessous*⁴⁵:

- que l'autorité chargée de l'enquête doit rechercher et considérer "tous les faits pertinents" (et non pas se fier à ce qui est "porté à sa connaissance"); et
- qu'il est nécessaire, au minimum, pour déterminer l'existence d'un dommage grave au sens de l'Accord sur les sauvegardes de démontrer que la pertinence de chacun des facteurs de dommage énumérés dans l'article 4:2 a) dudit accord a été correctement analysée à moins qu'il

⁴⁵ Voir le rapport du Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde* ("États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses"), 6 janvier 1997, WT/DS33/R; et l'affaire *États-Unis – Vêtements de dessous*, WT/DS24/6, 8 novembre 1996.

ne soit expliqué pour quelle raison le facteur de dommage peut être ignoré. Il est vrai qu'aucun des facteurs de dommage "pris isolément" ne peut établir l'existence d'un dommage grave, mais cela ne dispense pas de les examiner tous.

4.77 La Corée a ensuite fait valoir que "la fonction même des clauses de sauvegarde implique que les gouvernements ont une marge d'appréciation considérable pour évaluer la situation et déterminer l'existence d'un dommage" et que "la question doit... être traitée avec un degré de déférence considérable".

4.78 Il est aussi allégué que la plupart des juridictions nationales "ménagent un degré de latitude important aux autorités chargées de l'enquête pour établir les déterminations de l'existence d'un dommage après avoir considéré des faits complexes" et une affaire d'aides d'État portée devant la Cour européenne de justice a même été citée à l'appui.

4.79 En ce qui concerne le premier argument avancé par la Corée, les Communautés européennes ont répondu que la nature discrétionnaire des mesures de sauvegarde, qui a pu être acceptée dans le cadre du GATT de 1947 et qui est attestée par le faible nombre de différends, n'est plus compatible avec l'OMC. L'Accord sur les sauvegardes a introduit l'obligation de mener une enquête approfondie comme condition préalable à l'adoption de mesures et a supprimé la possibilité de compensation durant les trois premières années lorsque la mesure est jugée conforme avec l'Accord sur les sauvegardes. En outre, le système de l'OMC, caractérisé par un mécanisme de règlement des différends contraignant, est fondé davantage sur le principe de légalité et moins sur le principe de diplomatie que l'ancien GATT.

4.80 Les Communautés européennes ne souscrivent pas à la thèse selon laquelle l'intention de l'Accord sur les sauvegardes était d'étendre la marge d'appréciation laissée aux Membres. Le préambule de l'Accord sur les sauvegardes contredit clairement cette thèse puisqu'il rappelle l'intention des Membres de renforcer les disciplines de l'article XIX du GATT et de rétablir un contrôle multilatéral sur les sauvegardes.

4.81 Les Communautés européennes rejettent aussi la tentative visant à introduire les critères d'examen nationaux de certaines juridictions dans le système de règlement des différends de l'OMC.

4.82 Premièrement, le système de règlement des différends de l'OMC a des buts très différents de ceux des systèmes de droit administratif nationaux. Il est conçu dans le but non pas d'établir si une autorité chargée de l'enquête s'est acquittée de ses devoirs, mais plutôt de statuer au sujet des droits et obligations des Membres de l'OMC au regard des Accords de l'OMC.

4.83 Deuxièmement, même si l'un quelconque des principes appliqués par les juridictions des Membres était pertinent, les critères de toutes les juridictions devraient être traités sur un pied d'égalité et ces critères sont bien trop divers pour permettre de dégager des règles utiles. Étant donné que des expressions telles que "*de novo*" et "erreur manifeste" ont des sens spécifiques et souvent différents dans les différents systèmes juridiques, il est probablement préférable de les éviter puisqu'elles sont susceptibles de conduire à des interprétations conflictuelles entre les Membres.

4.84 Troisièmement, le texte de base est l'article 11 du Mémoire d'accord, qui prévoit un critère d'évaluation objective des faits. Voilà le critère et la formulation que doivent appliquer les groupes spéciaux.

4.85 Dans le cas présent, les Communautés européennes ne contestent pas les données économiques fondamentales fournies par la Corée, mais seulement leur exhaustivité et les conclusions qui en sont tirées. Les Communautés européennes estiment que l'"évaluation objective de la question" à laquelle fait référence l'article 11 du Mémoire d'accord n'oblige pas seulement à vérifier à

quelles conclusions l'autorité chargée de l'enquête est arrivée, mais qu'elle doit inclure le point de savoir *comment* elle est arrivée à ces conclusions, c'est-à-dire *son raisonnement*.

4.86 Les Communautés européennes rappellent que dans le rapport du Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire *Brésil – Poudre de lait* il a aussi été établi qu'il ne suffit pas pour une autorité de se référer aux éléments de preuve qu'elle avait examinés et de formuler sa conclusion. Selon ce groupe spécial: "Il incombait aux autorités chargées de l'enquête de donner un avis motivé expliquant comment ces faits et arguments les avaient amenées à formuler leur constatation."⁴⁶

c) Réponse de la Corée à titre de réfutation:

4.87 La **Corée** présente les arguments suivants à titre de réfutation:

4.88 Premièrement, il appartient aux Communautés européennes, en tant que plaignant incriminant une mesure de sauvegarde au titre de l'Accord sur les sauvegardes, de montrer que les allégations qu'elles portent à l'encontre de la Corée sont fondées.

4.89 Deuxièmement, la Corée réitérait le critère d'examen qu'elle a déjà avancé en l'espèce, comme exposé au paragraphe 4.74 ci-dessus, et elle notait que les États-Unis "sont d'accord avec les affirmations de la Corée concernant le critère d'examen dans les affaires de sauvegardes".

4.90 À la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, la **Corée** a développé ses arguments concernant la question du critère d'examen comme suit:

4.91 Sur la base des arguments présentés par les CE concernant le critère d'examen dans leur deuxième communication, la Corée pense que les Communautés européennes soit:

- a) cherchent à contester la qualité de l'enquête menée par les autorités coréennes compétentes; soit
- b) intentionnellement ou par inadvertance, confondent le critère d'examen que le Groupe spécial doit appliquer pour examiner l'enquête de la Corée et le critère d'enquête applicable pour l'autorité coréenne chargée de l'enquête.

4.92 La Corée demande au Groupe spécial de conclure que les Communautés européennes ne peuvent pas contester la qualité de l'enquête des autorités coréennes compétentes après la clôture de la première série de déclarations orales. En effet, la Corée pense que l'absence d'allégations au titre des articles 3 et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes implique que les Communautés européennes n'ont à aucun moment durant ces procédures contesté la qualité de l'enquête menée par les autorités coréennes compétentes.

4.93 La Corée dit que les Communautés européennes confondent le critère d'examen à appliquer pour les délibérations du Groupe spécial et le critère applicable pour l'autorité chargée de l'enquête. La Corée note que ce sont des concepts différents, qui impliquent une analyse différente.

4.94 L'argumentation des CE tente d'obscurcir la formulation simple que fait la Corée du critère d'examen.

⁴⁶ Voir, le rapport du Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire *Brésil – Imposition de droits compensateurs provisoires et définitifs sur la poudre de lait et certains types de lait en provenance de la Communauté économique européenne ("Brésil – Poudre de lait")*, adopté par le Comité des subventions et mesures compensatoires le 28 avril 1994, SCM/179 et Corr.1, paragraphe 286.

4.95 Premièrement, les Communautés européennes font valoir que:

"La Corée considère que cette formulation signifie qu'elle n'a pas besoin de rechercher tous les faits, mais qu'elle peut se contenter des "faits portés à sa connaissance" et que même en ce qui concerne les faits qui ne sont pas portés à sa connaissance, elle a seulement besoin d'expliquer "suffisamment" comment ces faits "dans leur ensemble" (c'est-à-dire considérés globalement, plutôt qu'en détail) étayaient sa détermination."

4.96 Cette tentative d'interprétation de l'argument de la Corée, qui est fallacieuse, doit être corrigée pour mémoire. Il est clair que le critère d'examen avancé par la Corée ne dispense pas l'autorité coréenne chargée de l'enquête de mener une enquête approfondie sur les faits. Selon la formulation que fait la Corée du critère d'examen, l'autorité chargée de l'enquête est tenue d'examiner tous les faits pertinents qui ont été révélés par l'enquête sur la base des prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. Le rapport de l'OAI est un document de 85 pages qui présente les nombreuses constatations de fait auxquelles l'OAI est arrivé ainsi que son analyse quant au point de savoir si un dommage grave a été causé à la branche de production nationale et si ce dommage grave a été causé par un accroissement des importations. Il devrait être clair, d'après ce seul document, que les autorités coréennes compétentes ont mené une enquête approfondie sur la question.

4.97 Deuxièmement, les Communautés européennes suggèrent que la Corée a laissé entendre que l'application d'une mesure de sauvegarde est "discrétionnaire". Cette interprétation du point de vue de la Corée concernant la nature des sauvegardes est complètement fausse. Les mesures de sauvegarde ne peuvent être appliquées que sur la base de l'Accord sur les sauvegardes et non à la discrétion de telle ou telle autorité nationale. Le point fondamental est que le but intrinsèque des sauvegardes appliquées sur la base de l'Accord sur les sauvegardes est de permettre aux Membres de recourir à des mesures d'urgence à court terme. Cet objectif spécifique implique que l'organe d'examen observe un degré de déférence important à l'égard de l'autorité chargée de l'enquête en relation avec l'analyse factuelle, juridique et économique effectuée.

4.98 Troisièmement, les Communautés européennes se réfèrent à la procédure de groupe spécial dans l'affaire *Brésil – Poudre de lait*, pour mettre en cause à la fois la déclaration de la Corée concernant le critère d'examen et l'observation par la Corée de l'article 4:2 a). La Corée souscrit aux déclarations du Groupe spécial antérieur concernant la nature et la qualité de l'examen qui doit être effectué par une autorité chargée de l'enquête et elle estime que les autorités coréennes compétentes ont satisfait à ce critère en l'espèce.

4.99 En réalité, l'affaire *Brésil – Poudre de lait* démontre que le Groupe spécial devrait déterminer si la Corée a respecté l'Accord sur les sauvegardes sur la base des documents des autorités compétentes. Les Communautés européennes auraient pu aussi, par souci d'exhaustivité, renvoyer le Groupe spécial à leur propre argumentation concernant le critère d'examen exposée au paragraphe 32 du rapport du Groupe spécial cité où elles souscrivaient à ce qui suit:

"il était indiqué au paragraphe 335 du rapport du Groupe spécial sur *États-Unis - Bois de construction résineux*: "le Groupe spécial a considéré qu'en examinant la décision des autorités des États-Unis au sujet de la détermination de l'existence d'éléments de preuve suffisants pour ouvrir une enquête, il ne devait pas effectuer un nouvel examen des éléments de preuve sur lesquels les autorités des États-Unis s'étaient fondées ni substituer d'une autre façon son jugement au leur pour ce qui était de tel ou tel élément qu'elles avaient jugé suffisant. L'examen à effectuer ... exigeait que l'on étudie si une personne raisonnable et impartiale aurait pu constater, sur la base des éléments de preuve sur lesquels les États-Unis s'étaient fondés au moment de

l'ouverture de l'enquête, qu'il y avait des éléments de preuve suffisants de l'existence d'une subvention, d'un préjudice et d'un lien de causalité pour justifier l'ouverture de l'enquête."⁴⁷

4.100 Toutefois, en se référant à ce groupe spécial, les Communautés européennes laissent clairement entendre que la qualité et la nature de l'analyse des autorités coréennes étaient similaires à celles des autorités brésiliennes. La comparaison faite par les Communautés européennes à partir de trois paragraphes d'une analyse dans un document de deux pages⁴⁸ fait peu de cas des 85 pages des constatations et de l'analyse soigneusement motivée figurant dans le rapport de l'OAI et dans la notification de 17 pages en date du 1^{er} avril.

4.101 En outre, la référence des Communautés européennes au rapport du Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire *Brésil – Poudre de lait* est trompeuse. Par souci de brièveté, la Corée ne mentionnerait que deux différences matérielles entre l'affaire brésilienne et l'affaire à l'examen, différences qui montraient clairement qu'il ne peut y avoir de comparaison utile entre les deux:

- a) le Groupe spécial a constaté que le Brésil n'avait entrepris aucune enquête avant d'appliquer un droit compensateur provisoire et que par conséquent il ne pouvait pas avoir établi que les éléments pertinents nécessaires pour appliquer un droit étaient présents;
- b) le Groupe spécial a constaté que bien que le Brésil ait été tenu d'examiner certains critères de dommage pour la détermination de l'existence d'un dommage important, il ne s'était référé qu'à l'un de ces facteurs dans les documents qu'il avait publiés.

4.102 Quatrièmement, les Communautés européennes examinent les arguments de la Corée concernant le degré de déférence observé dans les procédures d'examen nationales. Toutefois, elles manquent ou ignorent le point fondamental que fait valoir la Corée. La Corée ne demandait pas au Groupe spécial d'appliquer des définitions ou des termes juridiques spécifiques quand elle suggérait qu'un certain nombre de systèmes juridiques, y compris ceux de l'UE et des États-Unis, laissent aux autorités nationales qui procèdent à une analyse économique détaillée une large marge d'appréciation. Le point que fait valoir la Corée ne concerne pas le degré précis de déférence observée, mais le simple fait que cette déférence soit observée par les tribunaux lorsqu'ils examinent une analyse factuelle, juridique et économique complexe.⁴⁹

⁴⁷ Voir *Brésil – Imposition de droits compensateurs provisoires et définitifs sur la poudre de lait et certains types de lait en provenance de la Communauté économique européenne*, 28 avril 1994 (SCM/179).

⁴⁸ Voir la pièce n° 17 de la Corée.

⁴⁹ Une fois encore, la Corée note la très large marge d'appréciation laissée à la Commission et au Conseil des ministres par la Cour européenne de justice et renvoie le Groupe spécial, par exemple, à l'arrêt rendu dans l'affaire *SAM Schiffahrt* ([1997] Rec. page I-4475), où la Cour européenne de justice note ceci:

"23. Selon une jurisprudence constante, le traité, en donnant au Conseil pour mission d'instaurer une politique commune des transports, lui confère un large pouvoir normatif quant à l'adoption de règles communes appropriées (arrêt du 28 novembre 1978, Schumalla, 97/78, Rec. page 2311, point 4).

24. En contrôlant l'exercice d'une telle compétence, le juge ne saurait substituer son appréciation à celle du législateur communautaire, mais doit se limiter à examiner si elle n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation (voir, notamment, arrêts du 29 février 1996, Commission/Conseil, C-122/94, Rec. I-881, point 18,

d) Réponse des Communautés européennes à titre de réfutation

4.103 À la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, les **Communautés européennes** ont présenté les arguments suivants:

4.104 Les Communautés européennes ne demandent pas au Groupe spécial de refaire l'enquête, mais seulement d'examiner l'exhaustivité et l'exactitude des faits examinés dans le cadre de l'enquête et de vérifier le bien-fondé et la compatibilité avec l'Accord sur les sauvegardes du raisonnement que la Corée a suivi pour décider d'appliquer la mesure. En appliquant ce critère d'examen, les Communautés européennes font valoir que la Corée n'a pas enquêté sur tous les facteurs de dommage expressément mentionnés dans l'article 4:2 et qu'elle a tiré des conclusions erronées des faits qu'elle a effectivement établis. En particulier, la Corée n'a pas enquêté sur la rentabilité et l'emploi dans la majeure partie de la branche de production nationale, à savoir les exploitations laitières, et son analyse du lien de causalité est irrémédiablement viciée du fait que la Corée a fait abstraction de la protection accordée aux exploitations laitières et omis délibérément l'impact du "scandale relatif à la qualité du lait" sur la consommation de lait ordinaire, en suivant un raisonnement circulaire.

4.105 La Corée a généralement fait valoir pour sa défense qu'elle ne pouvait pas enquêter sur certains facteurs de dommage parce qu'elle n'avait pas les données. Les Communautés européennes tenaient à faire deux observations: premièrement, la Corée aurait dû obtenir les données car l'Accord sur les sauvegardes prévoit une enquête (au minimum) sur tous les facteurs de dommage énumérés dans l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes, et deuxièmement la Corée ne peut pas invoquer sa propre défaillance au stade de l'enquête pour sa défense.

4.106 Un deuxième moyen de défense utilisé par la Corée consiste à dire qu'elle n'a pas pu recueillir les données parce que celles-ci étaient trop nombreuses ou trop difficiles à obtenir. Par exemple, elle indique qu'il existe 20 000 exploitations laitières et qu'il aurait été impossible d'enquêter sur les prix transactionnels pour toutes ces exploitations. Les Communautés européennes répondaient à cela que le fait qu'il soit difficile d'obtenir des renseignements précis ne signifie pas qu'aucune tentative ne doive être entreprise pour faire une estimation. Par exemple, il est difficile de savoir l'étendue du dommage subi par une personne à la suite d'une blessure physique, mais cela n'amène pas les juges à rejeter les demandes en indemnisation.

2. Quels sont les documents appropriés que le Groupe spécial doit prendre en considération pour évaluer l'analyse effectuée durant l'enquête?

4.107 Les Communautés européennes, dans leur première communication, ont fondé leurs arguments concernant l'inobservation par la Corée de ses obligations au titre des articles 2 et 4⁵⁰ de

du 12 novembre 1996, Royaume-Uni/Conseil, C-84/94, Rec. page I-5755, point 58, et du 14 janvier 1997, Espagne/Commission, C-169/95, non encore publié au Recueil, point 34).

25. En outre, il découle de la jurisprudence de la Cour que, lorsque la mise en œuvre par le Conseil d'une politique commune implique, comme en l'espèce, la nécessité d'évaluer une situation économique complexe, le pouvoir discrétionnaire dont il jouit ne s'applique pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation de données de base en ce sens, notamment, qu'il lui est loisible de se fonder, le cas échéant, sur des constatations globales (voir, en ce sens, arrêts du 12 juillet 1979, Italie/Conseil, 166/78, Rec. page 2575, point 14, et du 29 octobre 1980, Roquette Frères/Conseil, 138/79, Rec. page 3333, point 25)."

⁵⁰ Le Groupe spécial note que ces deux articles font référence, respectivement, aux conditions d'application d'une mesure de sauvegarde et à la détermination de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave requise pour appliquer ladite mesure.

l'Accord sur les sauvegardes sur les notifications présentées par la Corée au Comité des sauvegardes. Cette situation a amené le Groupe spécial à demander aux parties lequel ou lesquels des documents devaient être pris en considération par le Groupe spécial pour preuve des renseignements utilisés et de l'analyse effectuée par les autorités coréennes compétentes pour leur détermination concernant l'application d'une mesure de sauvegarde.⁵¹

a) Réponse des Communautés européennes

4.108 En réponse à la question du Groupe spécial, les **Communautés européennes** ont fait valoir ce qui suit:

4.109 L'application d'une mesure de sauvegarde implique des procédures ouvertes ou transparentes qui respectent les droits à la défense des parties, qui sont les agents économiques concernés. C'est dans ce but que l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes prévoit la publication d'un rapport "exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles les [autorités] seront arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents".

4.110 L'instance appropriée pour les discussions entre les Membres de l'OMC concernant la compatibilité d'une mesure de sauvegarde avec l'Accord sur les sauvegardes n'est, toutefois, ni l'autorité nationale chargée de l'enquête ni les instances juridiques nationales, mais plutôt le mécanisme de consultations et de règlement des différends de l'OMC. C'est pourquoi les Communautés européennes considèrent que tous les renseignements devraient être trouvés, ou être du moins mentionnés, dans les notifications. Elles notent, à ce propos, qu'aux termes de l'article 12:2 un Membre doit inclure dans sa notification "tous les renseignements pertinents". Ceux-ci peuvent être présentés sous forme de résumé, mais ils doivent couvrir tous les aspects et faire référence clairement à la source où les renseignements plus détaillés se trouvent. C'est seulement de cette manière que les objectifs de l'article 12 peuvent être réalisés.

b) Réponse de la Corée

4.111 En réponse à la question du Groupe spécial, la **Corée** a fait valoir ce qui suit:

4.112 La procédure administrative coréenne dans le cadre de laquelle une mesure de sauvegarde est appliquée comporte plusieurs étapes.⁵²

4.113 Premièrement, la partie ou les parties intéressées présentent une demande à la KTC. Celle-ci examine la demande pour établir si le demandeur est dûment habilité à présenter celle-ci conformément aux articles 32, 33 et 40 de la Loi sur le commerce extérieur et aux articles 64, 65, 66 et 76 du Décret d'application de ladite loi.

4.114 Deuxièmement, la KTC procède à un premier examen de la demande pour décider s'il convient d'ouvrir une enquête sur le dommage causé à la branche de production. Avec la détermination d'ouverture d'une enquête, la KTC publie un avis d'enquête au Journal officiel coréen, ou *Kwanbo*, qui présente sous forme de résumé la détermination d'engager la procédure. L'avis donne aussi des précisions sur l'enquête qui sera engagée et indique le calendrier prévu pour les différentes étapes et les coordonnées complètes relatives à la KTC. L'ouverture de l'enquête déclenche aussi une

⁵¹ Le Groupe spécial rappelle que la question était: "Où les renseignements utilisés et l'analyse effectuée par l'autorité nationale de la Corée dans sa détermination de sa mesure de sauvegarde devraient-ils être trouvés?"

⁵² Voir la pièce n° 12 de la Corée.

notification au Comité des sauvegardes de l'OMC, sous la forme d'une notification présentée conformément au document G/SG/N/6.

4.115 En l'espèce, la KTC a pris la décision d'ouverture d'une enquête le 17 mai 1996 (voir la pièce n° 3 de la Corée).⁵³ L'avis au public concernant l'ouverture d'une enquête, qui est en réalité un résumé de la détermination (pièce n° 3 de la Corée), a été publié au *Kwanbo* le 28 mai 1996 (voir la pièce n° 4 de la Corée) et a constitué la base de la notification au Comité des sauvegardes de l'OMC publiée sous la cote G/SG/N/6/KOR/2 le 1^{er} juillet 1996.

4.116 Troisièmement, la KTC met sur pied une équipe chargée de l'enquête, normalement dirigée par un représentant du Bureau des enquêtes administratives (l'"OAI"). L'équipe chargée de l'enquête a la responsabilité d'établir les questionnaires, de procéder aux enquêtes sur le terrain et de rédiger le rapport intérimaire.

4.117 Quatrièmement, avant que le rapport d'enquête soit finalisé, l'OAI organise une audition publique au cours de laquelle les constatations figurant dans le rapport d'enquête sont discutées avec toutes les parties concernées présentes à l'audition. Le texte du rapport intérimaire de l'OAI est communiqué aux parties intéressées avant l'audience afin que l'OAI puisse prendre en compte les observations et les commentaires formulés par les parties intéressées lors de l'audience publique avant de finaliser le rapport d'enquête. La date de l'audience publique est publiée au *Kwanbo* afin que la procédure soit aussi transparente que possible.

4.118 En l'occurrence, l'avis concernant l'audition publique a été publié au *Kwanbo* le 25 juillet 1996 (voir la pièce n° 13 de la Corée). Le rapport intérimaire a pu être communiqué par la KTC, sur demande, à partir du 12 août 1996. L'audition publique a eu lieu le 20 août 1996.

4.119 Cinquièmement, après l'étape intérimaire ci-dessus, l'OAI termine son rapport en vue de son approbation finale par les commissaires de la KTC. Le rapport comprend une analyse détaillée portant sur:

- a) le produit faisant l'objet de l'enquête;
- b) la branche de production nationale;
- c) les produits similaires ou directement concurrents;
- d) l'accroissement du niveau des importations;
- e) la menace de dommage grave ou l'existence d'un dommage grave pour la branche de production nationale; et
- f) le lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave.

4.120 La KTC examine le cas, en vue d'une détermination de l'existence d'un dommage (y compris le lien de causalité), sur la base du rapport d'enquête qui lui est présenté par l'OAI. La détermination de l'existence d'un dommage établie par la KTC, qu'elle soit affirmative ou négative, est publiée au *Kwanbo*, où sont présentés un résumé du résultat de l'enquête, la décision concernant l'existence d'un dommage et d'autres données, y compris d'ordre administratif. La détermination de l'existence d'un dommage établie par la KTC déclenche aussi une notification au Comité des sauvegardes de l'OMC,

⁵³ La Corée a indiqué que les mots "Public Notice of" devaient être supprimés de l'intitulé de la pièce n° 3 de la Corée. La détermination elle-même n'a pas été publiée au Journal officiel.

sous la forme d'une notification présentée conformément au document G/SG/N/8. Il est important de noter que si la KTC fait une détermination de l'existence d'un dommage négative sur la base de l'examen de l'accroissement des importations, du dommage grave ou du lien de causalité, la demande est rejetée et il ne peut y être donné aucune suite.

4.121 En l'espèce, le rapport de l'OAI a été achevé le 23 octobre 1996 et un avis a été publié au *Kwanbo* le 11 novembre 1996 (voir la pièce n° 7 de la Corée).⁵⁴ Le rapport de l'OAI a constitué la base de la notification au Comité des sauvegardes de l'OMC du 2 décembre 1996, publiée par l'OMC le 6 décembre 1996 (G/SG/N/8/KOR/1).⁵⁵ Il était indiqué ceci dans la notification:

"La Commission coréenne du commerce extérieur n'a pas encore pris de décision quant à l'application éventuelle d'une mesure de sauvegarde. C'est pourquoi aucun renseignement n'a encore été donné à ce propos. La KTC recommandera au Ministre compétent l'adoption d'une mesure corrective appropriée dans les 45 jours à compter de la détermination de l'existence d'un dommage."

4.122 Sixièmement, conformément à l'article 34.1 de la Loi sur le commerce extérieur et aux articles 71, 72 et 76 du Décret d'application de ladite loi, les commissaires de la KTC examinent alors le rapport de l'OAI et décident de recommander les mesures correctives appropriées au Ministre compétent.⁵⁶

4.123 En l'espèce, les commissaires de la KTC ont pris la décision concernant la mesure corrective, c'est-à-dire le contingent, le 2 décembre 1996, et ont recommandé la mesure le 6 décembre 1996 au Ministre de l'agriculture et de la sylviculture, afin qu'il l'examine.

4.124 Septièmement, compte tenu de l'issue de la procédure de "consultation préalable" prévue à l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, le Ministre compétent prend une décision concernant la mesure corrective appropriée. Si le Ministre recourt à un argument additionnel ne figurant pas dans le rapport de l'OAI, il en est fait mention dans l'avis pertinent. Toutefois, s'il n'est recouru à aucun argument additionnel, le Ministre approuve alors la détermination en adoptant tous les éléments pertinents du rapport de l'OAI.

4.125 En l'occurrence, la Corée a présenté au Comité des sauvegardes, le 21 janvier 1997, une autre notification publiée sous la cote G/SG/N/10/KOR/1 le 27 janvier 1997. Il y était dit ce qui suit:

"Conformément à l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, la République de Corée engagera des consultations avec les Membres ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportateurs des produits visés par la mesure de sauvegarde, afin de fournir d'autres renseignements. Une délégation de la Corée sera à Genève pendant la semaine commençant le 3 février 1997 pour rencontrer ces Membres, avant de prendre une décision finale concernant la mesure au plus tard pendant la semaine commençant le 24 février 1997."

⁵⁴ Il faut généralement de deux à trois semaines pour préparer un avis en coopération avec le Ministère de l'administration, qui est chargé des publications au *Kwanbo*.

⁵⁵ Il a fallu près d'un mois pour que la notification de la KTC parvienne à l'OMC par les voies diplomatiques.

⁵⁶ La recommandation de la KTC concernant les mesures correctives n'est pas rendue publique car il s'agit seulement d'une recommandation qui n'a pas d'effet juridique et qui peut être modifiée par le Ministre compétent.

4.126 En outre, la lettre comprenant la notification réservait le droit de la Corée de présenter d'autres communications au Comité concernant l'application de toutes mesures correctives.

4.127 De plus, le 31 janvier 1997 la Corée a présenté une notification au Comité des sauvegardes concernant l'application de la mesure de sauvegarde envisagée aux pays en développement. Cette notification était présentée conformément à la note de bas de page 2 relative à l'article 9 de l'Accord sur les sauvegardes (voir le document G/SG/N/11/KOR/1 du 21 février 1997 et la pièce n° 8 des CE).

4.128 Le Ministre de l'agriculture et de la sylviculture a pris sa décision le 1^{er} mars 1997 et un avis concernant la décision a été publié au *Kwanbo* le 7 mars 1997 (voir la pièce n° 9 de la Corée).

4.129 Le 24 mars 1997, la Corée a notifié au Comité des sauvegardes un additif au document G/SG/N/10/KOR/1 (G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1), qui a été distribué le 1^{er} avril 1997.

4.130 La Corée conclut, par conséquent, que les renseignements utilisés et l'analyse effectuée sont reflétés dans les sept étapes décrites ci-dessus, y compris, le cas échéant, tout renseignement additionnel contenu dans les notifications présentées au Comité des sauvegardes. Bien qu'il puisse être possible de conclure que le rapport de l'OAI constitue la base fondamentale de la détermination de la Corée, il devrait être clair que la KTC et le Ministre compétent constituent ensemble les "autorités compétentes" et que dans toute décision d'appliquer une mesure de sauvegarde il doit être tenu compte des consultations préalables. Par conséquent, en réponse à la question du Groupe spécial quant au point de savoir où trouver "les renseignements utilisés et l'analyse effectuée par l'autorité nationale de la Corée dans sa détermination de sa mesure de sauvegarde," la Corée considère que tout "renseignement utilisé" ou toute "analyse entreprise" à tout moment après la publication du rapport de l'OAI et avant la décision finale du Ministre d'appliquer des mesures correctives sont pertinents aussi et doivent être considérés comme faisant partie de ladite décision.

c) **Communication des Communautés européennes**

4.131 Dans leur deuxième communication, les **Communautés européennes** ont encore fait valoir ce qui suit:

4.132 Les Communautés européennes ont justifié leurs efforts visant à montrer que la mesure de la Corée était incompatible avec l'article XIX du GATT et avec plusieurs dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Pour arriver à cette conclusion, les Communautés européennes se sont fondées sur la notification du 1^{er} avril 1997 présentée par la Corée au Comité des sauvegardes, parce qu'elles voulaient prendre en compte tous les faits et les arguments sur lesquels la position finale des autorités coréennes reposait. Les Communautés européennes supposaient que tous ces faits et arguments seraient reflétés dans la notification du 1^{er} avril compte tenu des obligations multilatérales de la Corée, au moins sous forme de résumé et avec une référence appropriée aux parties pertinentes des autres déterminations des autorités compétentes de ce pays. Bien que les Communautés européennes aient été prêtes à accepter la notification du 1^{er} avril 1997 comme ultime source fondant la détermination de la Corée, même ce dernier document ne pouvait soutenir un examen attentif.

4.133 Les Communautés européennes estiment que, quoi qu'il en soit, aucun autre résultat n'est obtenu en se reportant aux documents qui selon la Corée représentent sa "détermination finale" ou à la détermination de l'existence d'un dommage établie par la KTC. De fait, durant leurs consultations avec la Corée, les Communautés européennes ont déjà contesté le bien-fondé au regard de l'OMC des mesures que ce pays envisageait avant que la notification du 1^{er} avril ait été publiée.

4.134 Elles se sont fondées, pour cela, sur les renseignements disponibles à ce stade, qui incluaient non pas la notification du 1^{er} avril, mais plutôt les renseignements présentés dans les documents de la Corée et les explications fournies par la Corée.

4.135 Les Communautés européennes considèrent en outre que leur position concernant la source appropriée des renseignements utilisés et de l'analyse effectuée par les autorités coréennes est confirmée par les réponses de la Corée aux questions du Groupe spécial.

4.136 Dans sa réponse à la question pertinente du Groupe spécial, la Corée a décrit les différentes étapes de la procédure conduisant à l'imposition de la mesure de sauvegarde en cause dans le présent différend. Ce faisant, elle s'est référée, entre autres, à plusieurs documents préparés par ses autorités compétentes. Elle a aussi fait observer que conformément à sa procédure, ces documents peuvent être commentés et révisés en conséquence, jusque et y compris le projet de détermination finale.

4.137 En outre, la Corée admet elle-même que le document final, dans le cadre de sa procédure, a été l'"avis" du 7 mars 1997 (présenté comme la pièce n° 9 de la Corée).

4.138 Ce document n'est certainement pas aussi "détaillé" que le prévoit l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes, tant directement, c'est-à-dire du point de vue des renseignements qui s'y trouvent, que par référence, c'est-à-dire du point de vue des documents auxquels il peut faire référence.

4.139 L'avis du 7 mars, en particulier, publié après les consultations bilatérales avec les Communautés européennes, ne fait référence à aucun des renseignements et aspects soulevés durant ces consultations. Ainsi, si l'avis du 7 mars et d'éventuels documents antérieurs sont les sources pertinentes, la Corée a fait abstraction, entre autres, des renseignements fournis lors des consultations et sans avancer aucune raison à cela. La notification du 1^{er} avril, en revanche, prend effectivement en compte certaines des objections soulevées par les Communautés européennes lors des consultations.

4.140 En conséquence, les Communautés européennes considèrent que le fait qu'elles s'en remettent à la notification du 1^{er} avril était plus favorable à la Corée.

4.141 La Corée admet elle-même que sa notification du 1^{er} avril a été faite pour informer les Membres de l'OMC des mesures correctives en détail et qu'elle entendait résumer le "rapport de l'OAI" et les "constatations additionnelles" fondées sur les consultations préalables. Ainsi, la notification d'avril est le seul (et unique) document rendant compte de ces "constatations additionnelles".

C. ALLÉGATION AU TITRE DE L'ARTICLE XIX:1 A) DU GATT

a) **Allégation des Communautés européennes**

4.142 Les **Communautés européennes** allèguent que la Corée a violé l'article XIX:1 a) du GATT en n'examinant pas si les tendances des importations des produits faisant l'objet de l'enquête résultaient d'une évolution imprévue des circonstances. Les Communautés européennes ont présenté les arguments suivants pour étayer leur allégation:

4.143 L'article XIX:1 a) du GATT stipule ce qui suit:

"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." (non souligné dans l'original)

4.144 Il ressort clairement du texte de l'article XIX:1 a) que, pour autoriser l'application d'une mesure de sauvegarde, il convient de considérer non pas tout accroissement des importations, mais seulement un accroissement des importations à la fois par suite de l'"évolution imprévue des circonstances" et par l'effet des engagements assumés en vertu du GATT, y compris la libéralisation tarifaire conformément aux listes de concessions d'une partie.

4.145 Les concessions tarifaires et autres engagements sont énumérés à l'article XIX du GATT en plus de l'"évolution imprévue des circonstances", de sorte qu'il s'ensuit nécessairement que la libéralisation ne saurait constituer par elle-même une évolution imprévue des circonstances.⁵⁷ Sinon, un Membre de l'OMC pourrait retirer les avantages mêmes qu'il s'était engagé à accorder, par exemple en prenant des engagements tarifaires dès que ces avantages se concrétisent. Cela ne serait compatible ni avec l'interprétation de bonne foi de cette disposition ni avec les objectifs de libéralisation du GATT et de l'Accord sur l'OMC en général. De toute manière, un accroissement des importations de l'ampleur en cause ici par l'effet des concessions tarifaires convenues pour les préparations à base de lait écrémé en poudre ne peut pas être considéré comme "imprévu" au sens de l'article XIX:1 a) du GATT.

4.146 Les Communautés européennes disent qu'en ne considérant pas comment il y a eu des importations accrues de mélanges et de préparations alimentaires à base de lait écrémé en poudre par suite de l'"évolution imprévue des circonstances", la Corée a violé les engagements qu'elle a assumés en vertu de l'article XIX:1 a) du GATT.

b) Réponse de la Corée

4.147 La Corée répond de la manière suivante aux arguments des CE:

4.148 À la suite des négociations infructueuses du Tokyo Round et après des années de négociations dans le cadre du Cycle d'Uruguay, les Membres de l'OMC ont finalement conclu l'Accord sur les sauvegardes. Celui-ci avait pour objet d'établir un système définitif, complet et équilibré de règles pour l'application des mesures de sauvegarde, en ménageant un équilibre délicat entre les différents intérêts des divers groupes concernés. L'article premier de l'Accord sur les sauvegardes dispose expressément que l'Accord sur les sauvegardes "établit les règles pour l'application des mesures de sauvegarde". L'article premier ne dispose pas que toute règle différente ou additionnelle prévue dans le cadre de l'article XIX du GATT doive aussi s'appliquer aux mesures de sauvegarde.⁵⁸ Ainsi, selon la Corée, le texte des accords étaye l'interprétation selon laquelle les règles établies dans l'Accord sur les sauvegardes sont maintenant le seul énoncé des règles à suivre pour l'application d'une mesure de sauvegarde.⁵⁹ Sans préjuger de la position de la Corée selon laquelle celle-ci a satisfait à tous ses engagements internationaux en appliquant la mesure de sauvegarde en cause, la Corée demande

⁵⁷ Cela reflète aussi un principe généralement admis de la théorie économique, à savoir que la protection tarifaire peut être mesurée d'avance au moyen de formules spécifiques: voir B. Hoekman, M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System*, Oxford, 1995, pages 88, 93.

⁵⁸ Contrairement à l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes, l'article 10 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires dispose que "[l]es Membres prendront toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que l'imposition d'un droit compensateur ... soit conforme aux dispositions de l'article VI du GATT ... et aux conditions énoncées dans le présent accord".

⁵⁹ Conformément à la note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC, en cas de conflit, les règles de l'Accord sur les sauvegardes doivent prévaloir sur les règles de l'article XIX du GATT.

respectueusement au Groupe spécial d'examiner la présente affaire conformément à l'interprétation avancée par la Corée.

c) Arguments additionnels présentés par les Communautés européennes à la première réunion du Groupe spécial avec les parties

4.149 Les **Communautés européennes** ont répondu à l'argument de la Corée en déclarant ce qui suit:

4.150 La Corée s'est fondée sur une citation très sélective – et altérée – de l'article premier. En effet, le texte original de l'article premier, à savoir "Le présent accord établit des règles pour l'application des mesures de sauvegarde, qui s'entendent des mesures prévues à l'article XIX du GATT", devient "Le présent accord établit les règles pour l'application des mesures de sauvegarde", le reste de la disposition étant omis de façon révélatrice. (non souligné dans l'original)

4.151 Ce faisant, la Corée refuse tout simplement le fait que le GATT a été incorporé dans le système de l'OMC dans son entier. Dès l'introduction du nouveau système de l'OMC les groupes spéciaux ont reconnu que la fragmentation du système commercial multilatéral résultant de la coexistence indépendante du GATT de 1947 et de ce qu'il est convenu d'appeler les "accords secondaires" est définitivement révolue.⁶⁰ Tout récemment, dans l'affaire *Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*⁶¹, l'Organe d'appel a précisé clairement ceci en ce qui concerne les dispositions en matière de règlement des différends:

"[i]l ne devrait être constaté qu'une disposition spéciale ou additionnelle prévaut sur une disposition du Mémoire d'accord que dans le cas où le respect de l'une entraînerait une violation de l'autre, c'est-à-dire en cas de *conflit* entre les deux dispositions." "[c]'est uniquement lorsque les dispositions du Mémoire d'accord et les règles et procédures spéciales ou additionnelles d'un accord visé *ne sauraient pas* être considérées comme *se complétant* les unes les autres que les dispositions spéciales ou additionnelles doivent *prévaloir*." (souligné dans l'original)

4.152 C'est précisément dans les mêmes termes que la note interprétative générale relative à l'Annexe IA de l'Accord sur l'OMC dispose ceci: "En cas de *conflit* entre une disposition de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et une disposition d'un autre accord figurant à l'Annexe IA ..., la disposition de l'autre accord *prévaudra* dans la limite du *conflit*." (non souligné dans l'original)

4.153 Les Communautés européennes ne voyaient pas comment l'article XIX:1 a), dans la mesure où il prescrit un accroissement des importations par suite de l'"évolution imprévue des circonstances", pouvait être considéré comme étant en conflit avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Il est clair que les rédacteurs de l'article XIX ont eu des difficultés eux aussi, puisqu'ils ont cumulé ces prescriptions.

4.154 En outre, déroger à l'article XIX n'est certainement pas l'un des objectifs de l'Accord sur les sauvegardes. Cet accord a plutôt pour objectif "de clarifier et de renforcer les disciplines du GATT ..., et en particulier celles de l'article XIX ..., de rétablir un contrôle sur les sauvegardes et d'éliminer les mesures qui échappent à ce contrôle" et il reconnaît qu'"à ces fins un accord portant sur

⁶⁰ Voir le rapport du Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire *Brésil – Noix de coco desséchée*, WT/DS22/R, 17 octobre 1996, par exemple paragraphes 227, 242.

⁶¹ WT/DS60/AB/R, 2 novembre 1998.

tous les aspects des sauvegardes, qui soit applicable à tous les Membres et fondé sur les principes de base du GATT ..., est nécessaire". (souligné dans l'original)

4.155 En réponse à une question du Groupe spécial⁶², les **Communautés européennes** ont encore précisé comme suit leur argumentation:

4.156 Les Communautés européennes considèrent que la prescription de l'article XIX selon laquelle il ne peut être pris de mesures de sauvegarde qu'en cas d'"évolution imprévue des circonstances" reste applicable même si elle n'est pas répétée dans l'Accord sur les sauvegardes.

4.157 L'article premier de cet accord dispose que "[l]e présent accord établit des règles pour l'application des mesures de sauvegarde, qui s'entendent des mesures prévues à l'article XIX du GATT ...".

4.158 Il ressort clairement de l'omission de l'article défini avant le mot "rules" ("règles") dans le texte anglais de cette disposition qu'il *n'est pas* entendu que l'Accord sur les sauvegardes est la source exclusive des règles en matière de sauvegardes.

4.159 Il est vrai que l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes ne répète pas la prescription concernant l'évolution imprévue des circonstances, mais ceci peut s'expliquer par l'intention de l'Accord sur les sauvegardes de prévoir des procédures en matière d'enquêtes. À la différence de l'accroissement des importations, des autres conditions, du dommage et du lien de causalité, l'existence de circonstances imprévues est un facteur dont les gouvernements ont connaissance et qui ne nécessite pas une enquête impliquant les agents économiques. Il est intéressant de noter que la prescription relative à un accroissement des importations par l'effet de la libéralisation du commerce ne figure pas non plus dans l'Accord sur les sauvegardes (la libéralisation est aussi, bien entendu, un facteur dont les gouvernements ont connaissance). Soit ces deux facteurs existent soit ils n'existent pas et ils ne nécessitent pas une enquête pour être établis. Comme il est clairement dit dans le préambule, le but de l'Accord sur les sauvegardes était de clarifier et de renforcer les disciplines de l'article XIX du GATT. Les prescriptions relatives à l'évolution imprévue des circonstances et même aux effets de la libéralisation du commerce n'étaient pas des prescriptions qui de l'avis des parties contractantes devaient être clarifiées et renforcées.

4.160 L'article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes stipule explicitement que les mesures de sauvegarde doivent être conformes *à la fois* à l'article XIX du GATT *et* à l'Accord sur les sauvegardes. Cela vaut d'autant plus que le GATT et l'Accord sur les sauvegardes figurent tous deux à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC et que la note interprétative générale relative à l'Annexe 1A dispose qu'en cas de *conflit* les dispositions d'un accord comme l'Accord sur les sauvegardes prévaudront sur le GATT dans la limite du conflit. Les Communautés européennes ne voient pas de conflit entre l'article XIX du GATT et l'Accord sur les sauvegardes.

4.161 En réponse à une demande formulée par le Groupe spécial pour qu'elles clarifient leur interprétation de l'affaire *Brésil - Noix de coco desséchée*, à laquelle référence est faite plus haut au paragraphe 4.151, les **Communautés européennes** ont répondu ceci:

4.162 Les Communautés européennes ont fait référence à l'affaire *Brésil - Noix de coco desséchée* en réponse à la prise de position de la Corée sur la question de l'"instrument juridique applicable". La Corée a fait valoir que "les règles établies dans l'Accord sur les sauvegardes sont maintenant le seul

⁶² Le Groupe spécial rappelle que la question était: "Veuillez commenter et discuter le lien juridique entre les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et celles de l'article XIX du GATT, notamment en ce qui concerne l'"évolution imprévue des circonstances"."

énoncé des règles à suivre pour l'application d'une mesure de sauvegarde", à l'exclusion de l'article XIX du GATT, parce que l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes ne dispose pas que toute règle différente ou additionnelle prévue dans le cadre de l'article XIX du GATT doive aussi s'appliquer.

4.163 Les Communautés européennes ne partagent pas le point de vue de la Corée et considèrent que le rapport du Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire *Brésil - Noix de coco desséchée*, confirmé par l'Organe d'appel, étaye leur thèse selon laquelle une disposition aussi explicite n'est pas requise, mais plutôt que le GATT et l'Accord sur les sauvegardes:

"représentent un ensemble indissociable de droits et de disciplines qui doivent être considérés conjointement".⁶³

4.164 Le Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire *Brésil - Noix de coco desséchée* a également déclaré ceci:

"[l']article VI du GATT ... et l'Accord SMC représentent, pour les Membres de l'OMC, un ensemble de droits et d'obligations nouveaux et différents concernant l'utilisation de droits compensateurs ... Les accords sur les SMC n'imposent pas simplement des obligations fondamentales et procédurales additionnelles à un utilisateur éventuel de mesures compensatoires. En fait, les accords sur les SMC et l'article VI considérés ensemble définissent, clarifient et dans certains cas modifient l'ensemble global de droits et d'obligations d'un utilisateur éventuel de mesures compensatoires."⁶⁴

4.165 Les Communautés européennes adhèrent à la conclusion que tirent les États-Unis de ce passage, à savoir que l'"ensemble nouveau" constitué par l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT est différent de l'article XIX du GATT de 1947.

4.166 Les Communautés européennes ne sont pas d'accord, toutefois, avec la conclusion additionnelle tirée par les États-Unis, en tant que tierce partie au présent différend, à savoir qu'après l'entrée en vigueur de l'Accord sur les sauvegardes "les dispositions de l'article XIX *qui restent en vigueur* sont incorporées à l'Accord sur les sauvegardes" et que la prescription relative à l'accroissement des importations par suite de l'"évolution imprévue des circonstances" n'est plus applicable. À travers cette déclaration, les États-Unis semblent essayer de réduire l'"ensemble" aux dispositions d'une de ses portions seulement, l'Accord sur les sauvegardes. Cela va à l'encontre de ce qu'entendait l'Organe d'appel quand il est convenu que la disposition du GATT et l'accord spécifique devaient être traités comme un "ensemble indissociable".

4.167 Les Communautés européennes ont ajouté que, s'agissant du statut du GATT dans le système de l'OMC, le Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire *Brésil - Noix de coco desséchée* a considéré ce qui suit:

"Il est évident qu'aussi bien l'article VI du GATT ... que l'Accord SMC sont en vigueur et déploient leurs effets dans le cadre de l'Accord sur l'OMC. Le fait que le

⁶³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 227, rappelé dans le rapport de l'Organe d'appel, page 16 (non souligné dans l'original). Le Groupe spécial a conclu, au paragraphe 257 de son rapport, à l'indissociabilité de l'article VI du GATT et de l'Accord SMC.

⁶⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 246; rapport de l'Organe d'appel, page 19 (souligné dans l'original).

GATT ... n'a pas été remplacé par les autres Accords multilatéraux sur le commerce des marchandises ("Accords commerciaux multilatéraux") est attesté par une note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC (note de bas de page non reproduite). Le fait que certaines dispositions importantes de l'article VI du GATT ... ne sont ni reproduites ni développées dans l'Accord SMC en est une autre preuve."⁶⁵

4.168 Par ailleurs, les Communautés européennes rappellent que dans cette affaire le Groupe spécial n'avait pas à statuer sur ce qu'englobait précisément l'"ensemble nouveau", c'est-à-dire sur le point de savoir si la disposition du GATT en cause (l'article VI) avait été modifiée du fait de l'Accord pertinent figurant à l'Annexe 1A (l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires), et dans quelle mesure. En fait, le Groupe spécial a conclu que l'"ensemble" global pertinent était inapplicable dans l'affaire qu'il examinait.⁶⁶

d) Arguments additionnels présentés par la Corée à la première réunion du Groupe spécial avec les parties

4.169 En réponse à une question du Groupe spécial⁶⁷, la **Corée** a clarifié son argumentation comme suit:

4.170 L'article XIX:1 a) du GATT de 1947 disposait que les parties contractantes pouvaient appliquer des mesures de sauvegarde si, par suite de l'"évolution imprévue des circonstances" il y avait un accroissement des importations qui causait ou menaçait de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents. Le GATT inclut le texte du GATT de 1947, y compris l'article XIX. L'Accord sur les sauvegardes, toutefois, n'inclut pas la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances".

4.171 Les groupes spéciaux et l'Organe d'appel pour le règlement des différends dans le cadre de l'OMC ont établi que le texte du GATT et des Accords de l'OMC devait être interprété conformément aux règles d'interprétation énoncées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités⁶⁸ (Convention de Vienne). Ces règles prévoient un examen du sens ordinaire des termes du traité dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité en question.⁶⁹

⁶⁵ "Par exemple, l'Accord SMC ne reproduit ou ne développe pas l'article VI:5 du GATT ... qui interdit l'imposition à la fois de droits antidumping et de droits compensateurs en vue de remédier à une même situation résultant du dumping ou de subventions à l'exportation, et il ne traite pas non plus la question des mesures compensatoires appliquées au nom d'un pays tiers comme il est prévu à l'article VI:6 b) et c) du GATT ... Si l'Accord SMC était censé remplacer entièrement l'article VI du GATT ... pour ce qui est des mesures compensatoires, ces dispositions n'auraient plus aucune raison d'être. Un tel résultat ne pourrait avoir été voulu." (Rapport du Groupe spécial, paragraphe 227).

⁶⁶ Rapport du Groupe spécial, paragraphes 231, 257.

⁶⁷ Le Groupe spécial rappelle que la question était: "Veuillez commenter et discuter le lien juridique entre les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et celles de l'article XIX du GATT, notamment en ce qui concerne l'"évolution imprévue des circonstances".

⁶⁸ Faite à Vienne, le 23 mai 1969, 1155 N.U.R.T. 33; 8 International Legal Materials 679.

⁶⁹ Voir le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes* ("États-Unis – Crevettes-Tortues"), WT/DS58/AB/R, note de bas de page 82 et texte correspondant, citant les rapports établis dans les affaires *États-Unis - Normes concernant l'essence ancienne et nouvelle formules* ("États-Unis – Essence"), adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/AB/R, page 18; *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques* ("Japon – Boissons alcooliques"), adopté le 1^{er} novembre 1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, pages 11 à 13;

4.172 En conséquence, dans son interprétation de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX, la Corée prend d'abord en considération les textes pertinents. Après avoir établi le sens des textes dans leur contexte, la Corée examine l'objet et le but des dispositions en cause. Compte tenu du désaccord entre les parties en l'espèce, la Corée analyse aussi des sources complémentaires d'interprétation conformément à la Convention de Vienne afin de clarifier le sens des textes et l'objet et le but des dispositions en cause.⁷⁰

4.173 La Corée estime que le lien juridique entre l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX est fondé sur le texte des articles premier et 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes. L'article premier dispose ce qui suit:

"[l]e présent accord établit des règles pour l'application des mesures de sauvegarde, qui s'entendent des mesures prévues à l'article XIX du GATT..." (non souligné dans l'original)

4.174 L'article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes dispose ceci:

"[un] Membre ne prendra ni ne cherchera à prendre de mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers, telles qu'elles sont définies à l'article XIX du GATT..., que si de telles mesures sont conformes aux dispositions de cet article appliquées conformément aux dispositions du présent accord." (non souligné dans l'original)

4.175 Ainsi, les articles premier et 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes établissent clairement et de façon concluante que les mesures de sauvegarde prévues à l'origine dans l'article XIX ne peuvent être appliquées que conformément aux règles établies en vertu de l'Accord sur les sauvegardes.

4.176 Il est explicitement prévu dans l'article 11:1 a) que l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX doivent être interprétés conjointement et appliqués conformément aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes.⁷¹ L'Organe d'appel a établi que prises ensemble, les dispositions du GATT et des *Accords de l'OMC* créent un nouvel "ensemble de droits".⁷² La Corée estime donc que

Inde – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS50/AB/R, paragraphes 45-46; *Argentine – Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles*, adopté le 13 février 1998, WT/DS56/AB/R, paragraphe 47; et *Communautés européennes – Classement tarifaire de certains matériels informatiques*, adopté le 22 juin 1998, WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R, WT/DS68/AB/R, paragraphe 85.

⁷⁰ Voir le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - Crevettes*, section VI.A, où il est dit que "[l]orsque le sens imparti par le texte lui-même est ambigu et n'est pas concluant, ou lorsque l'on veut avoir la confirmation que l'interprétation du texte lui-même est correcte, il peut être utile de faire appel à l'objet et au but du traité dans son ensemble." I. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2nd ed. (Manchester University Press, 1984), pages 130-131.

⁷¹ Même si les CE considèrent peut-être que l'application de l'article 11:1 a) ne sert pas nécessairement leurs objectifs, elles ne peuvent pas simplement faire abstraction de son effet juridique. Comme l'Organe d'appel l'a noté en deux occasions, "l'un des corollaires de la "règle générale d'interprétation" de la Convention de Vienne est que l'interprétation doit donner sens et effet à tous les termes d'un traité. Un interprète n'est pas libre d'adopter une interprétation qui aurait pour résultat de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité." Rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon – Boissons alcooliques*, page 13, citant le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Essence*, pages 25-26.

⁷² Voir le rapport *Brésil – Mesures visant la noix de coco desséchée*, WT/DS22/AB/R, adopté le 21 février 1997, page 19, où l'Organe d'appel a dit que "[l]es accords sur les SMC n'imposent pas simplement

les dispositions de l'article XIX ont été définies, clarifiées et modifiées conformément au nouvel "ensemble de droits" applicable en vertu de l'Accord sur les sauvegardes.

4.177 La Corée dit que les conflits entre les dispositions de l'article XIX et celles de l'Accord sur les sauvegardes doivent être réglés conformément à la *note interprétative générale relative à l'Annexe 1A des Accords de l'OMC* (la "note interprétative"), qui dispose ceci:

"En cas de conflit entre une disposition de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et une disposition d'un autre accord figurant à l'Annexe 1A de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce ..., la disposition de l'autre accord prévaudra dans la limite du conflit."

4.178 Les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, par conséquent, prévalent dans la limite du conflit avec l'article XIX.

4.179 Conformément à l'article 11:1 a), les mesures de sauvegarde doivent être appliquées conformément à l'Accord sur les sauvegardes. La condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" ne peut pas être appliquée conformément à l'Accord sur les sauvegardes, puisque cette condition ne figure pas dans l'Accord. L'article XIX, en revanche, prévoit effectivement la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances". Ce conflit⁷³ doit être réglé conformément à la note interprétative, qui stipule que l'Accord sur les sauvegardes doit prévaloir dans la limite du conflit avec l'article XIX.

4.180 Comme la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" de l'article XIX n'est pas conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, les Membres ne sont pas tenus de prendre en considération cette condition quand ils prennent ou cherchent à prendre à l'égard de produits particuliers importés les mesures d'urgence prévues à l'article XIX du GATT.

4.181 En plus de la règle énoncée à l'article 11:1 a), l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes dispose qu'"[u]n Membre ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde à l'égard d'un produit que si ce Membre a déterminé, conformément aux dispositions énoncées ci-après ...", que les critères applicables ont été établis (non souligné dans l'original). Les "dispositions ci-après" de l'Accord sur les sauvegardes n'incluent pas la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances". En outre, l'article 2 reprend ensuite toutes les dispositions de l'article XIX:1 a) excepté celles concernant l'"évolution imprévue des circonstances" et les "engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du [GATT]". Ainsi, le texte de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes impose l'interprétation selon laquelle la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" n'est pas incluse dans le nouvel "ensemble de droits" en vigueur dans le cadre juridique de l'OMC.

des obligations fondamentales et procédurales additionnelles à un utilisateur éventuel de mesures compensatoires. En fait, les accords sur les SMC et l'article VI considérés ensemble définissent, clarifient et dans certains cas modifient l'ensemble global de droits et d'obligations d'un utilisateur éventuel de mesures compensatoires." (non souligné dans l'original)

⁷³ Selon la Corée, les CE s'efforcent d'éviter un "conflit" entre les dispositions des accords en comparant l'article XIX:1 a) et l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes, qui peuvent, à première vue, être lus de façon complémentaire. Or, le conflit qui impose l'application de la note interprétative concerne l'article XIX:1 a) et l'article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes, qui stipule que les mesures de sauvegarde doivent être appliquées conformément à l'Accord sur les sauvegardes (qui n'inclut pas la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances").

4.182 La Corée considère que son interprétation du régime de sauvegardes de l'OMC reflète l'objet et le but de l'Accord sur les sauvegardes ainsi que de l'article XIX. Selon le préambule de l'Accord sur les sauvegardes, l'objet et le but de l'Accord sont:

- d'améliorer et de renforcer le système de commerce international fondé sur le GATT ...; et
- de clarifier et de renforcer les disciplines du GATT ..., et en particulier celles de l'article XIX ..., de rétablir un contrôle multilatéral sur les sauvegardes et d'éliminer les mesures qui échappent à ce contrôle.

4.183 La Corée considère que son interprétation de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX est aussi compatible avec l'objet et le but des *Accords de l'OMC* dans leur ensemble. L'Organe d'appel a noté que "[l]es auteurs du nouveau régime de l'OMC entendaient mettre un terme à la fragmentation qui avait caractérisé l'ancien système". Cette intention ressort à l'évidence du préambule de l'*Accord sur l'OMC* qui inclut ce qui suit, dans la partie pertinente:

"Résolues, par conséquent, à mettre en place un système commercial multilatéral intégré, plus viable et durable, englobant l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, les résultats des efforts de libéralisation du commerce entrepris dans le passé, et tous les résultats des Négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay."

4.184 Ainsi, l'objet et le but des dispositions en cause, et des *Accords de l'OMC* en général, sont d'apporter au régime du GATT des modifications qui améliorent et renforcent le système commercial multilatéral.

4.185 L'objet et le but des dispositions en question sont illustrés encore par la pratique des parties dans le cadre de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes.⁷⁴ La pratique suivie dans le cadre de l'article XIX confirme que les parties contractantes au GATT ne considéraient pas que la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" était imposée. Dès 1951, par exemple, les États-Unis ont renoncé à appliquer la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" pour déterminer s'il convenait d'appliquer des mesures de sauvegarde.⁷⁵

4.186 De même, l'absence de pratique ultérieurement suivie dans le cadre de l'article XIX reflète le point de vue de nombreuses parties contractantes, à savoir que les dispositions de l'article XIX étaient irréalistes et inutilisables. La prolifération de mesures dites "de la zone grise" depuis l'entrée en vigueur du GATT de 1947 est largement attribuée au fait que de l'avis des parties contractantes la réalité politique et économique entourant les mesures de sauvegarde ne pouvait pas être prise en compte dans le cadre de l'article XIX.

4.187 Même s'il est considéré que la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" était imposée en vertu du GATT de 1947, mais n'était simplement pas observée, la pratique des parties confirme que la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" n'est pas imposée en

⁷⁴ L'article 31, paragraphe 3, de la Convention de Vienne dispose qu'aux fins de l'interprétation d'un traité, "[i]l sera tenu compte, en même temps que du contexte ... b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité[.]"

⁷⁵ En 1951, le Congrès des États-Unis a adopté la Loi portant extension des accords commerciaux, qui éliminait la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" de la législation américaine en matière de sauvegardes.

vertu de l'Accord sur les sauvegardes. Depuis l'entrée en vigueur des Accords de l'OMC, la pratique en matière de sauvegardes est généralement limitée à l'application par les Membres de lois et réglementations conformes à l'Accord sur les sauvegardes, et la présente affaire est d'ailleurs la première examinée au titre de l'Accord sur les sauvegardes. Selon les notifications des législations présentées au Comité des sauvegardes conformément à l'article 12:6 de l'Accord sur les sauvegardes, les lois et réglementations des parties et tierce partie au présent différend n'incluent pas la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances".⁷⁶

4.188 La Corée, présumant que ces Membres de l'OMC ont mis en œuvre les mesures prescrites en vertu de l'Accord sur les sauvegardes de bonne foi, estime que l'absence de la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" indique que dans leur législation nationale cette condition n'est pas réputée exister dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes.

4.189 L'objet et le but de l'Accord sur les sauvegardes, comme l'illustre la pratique des parties, sont d'améliorer et de renforcer le système commercial multilatéral en introduisant des moyens efficaces pour l'application des mesures de sauvegarde. Cet objet et ce but seraient totalement compromis par l'inclusion de la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances".

4.190 Pour la Corée, il est clair que les textes pertinents n'imposent pas la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances". Dans la mesure où les textes sont jugés ambigus ou déraisonnables, toutefois, la Corée note que les travaux préparatoires sur l'Accord sur les sauvegardes renforcent l'intention des négociateurs selon laquelle la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" ne s'applique pas dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes.⁷⁷

4.191 Les travaux préparatoires sur l'Accord sur les sauvegardes fournissent des orientations complémentaires concernant le sens des textes et l'objet et le but des accords pertinents. En outre, la Corée considère que l'imposition par les CE de la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" à la Corée, mais pas à elles-mêmes, conduirait à un résultat manifestement absurde et déraisonnable⁷⁸, ce qui ne peut être toléré au regard des règles de la Convention de Vienne, et qu'elle devrait être rejetée par le Groupe spécial.

⁷⁶ Communautés européennes - G/SG/N/1/EEC/1; République de Corée - G/SG/N/1/KOR/1; États-Unis d'Amérique - G/SG/N/1/USA/1. Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur les sauvegardes, les États-Unis ont procédé en matière de sauvegardes aux enquêtes suivantes, dans le cadre desquelles la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" n'a pas été considérée: *Broom Corn Brooms*, Inv. Nos. TA-201-65 et ALENA 302-1, USITC Pub. 2984 (août 1996); *Fresh Tomatoes and Bell Peppers*, Inv. No. TA-201-66, USITC Pub. 2985 (août 1996); et *Wheat Gluten*, Inv. No. TA-201-67, USITC Pub. 3088 (mars 1998).

⁷⁷ Pour la prise en considération par l'Organe d'appel des documents préparatoires des traités, voir par exemple le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - Crevettes-Tortues*, note de bas de page 152 et texte correspondant.

⁷⁸ De même, les États-Unis notent dans leur déclaration orale que l'application de la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" conduirait à un autre résultat déraisonnable aussi. En particulier, les États-Unis estiment qu'

"[i]l n'est simplement pas crédible de suggérer qu'un ministre du commerce négocierait une concession particulière s'il pouvait être prévu que par l'effet de cette concession il y aurait un accroissement des importations qui, à son tour, causerait un dommage grave à une branche de production dans le pays accordant la concession. Un ministre qui agirait ainsi serait, à juste raison, démis de ses fonctions."

À cet égard, la Corée prend note de l'observation des États-Unis selon laquelle la modification de l'article XIX pour supprimer la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" était "nécessaire

4.192 La Corée, examinant les travaux préparatoires sur l'Accord sur les sauvegardes, considère d'abord le texte de la disposition en cause. Comme indiqué plus haut, l'Accord sur les sauvegardes reprend toutes les dispositions de l'article XIX:1 a) excepté celles concernant l'"évolution imprévue des circonstances" et les "engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du [GATT]". Les documents de négociation sur l'Accord sur les sauvegardes montrent aussi que les négociateurs ont pris en considération, et rejeté, la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances".⁷⁹

4.193 Plusieurs auteurs apportent un éclairage sur le rapport entre l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX dans le cadre du nouveau régime de sauvegardes de l'OMC. Selon le professeur Thiébaud Flory l'article XIX "a fonctionné pendant de nombreuses années de manière déficiente - en outre la Communauté n'a déclenché la clause de sauvegarde en vertu de l'article XIX que 20 fois depuis le début des années 80. Ce très petit nombre d'enquêtes fait ressortir la nature déficiente du fonctionnement de la clause de sauvegarde en vertu de l'article XIX de l'Accord général de 1947 ..."⁸⁰ Dans le contexte des négociations en matière de sauvegardes durant le Cycle d'Uruguay, Pierre Didier a observé, à propos des conditions relatives à une augmentation "inattendue, soudaine et importante" envisagées par le Groupe de négociation sur les sauvegardes, que "tant les États-Unis que l'UE ont considéré [l']application [de cette terminologie] comme trop difficile".⁸¹

4.194 En ce qui concerne l'issue des négociations du Cycle d'Uruguay, Marco Bronckers note que "les intérêts des exportateurs n'ont également pas prévalu sur certains points de l'accord, par exemple: la clause conditionnelle que constitue l'existence d'un dommage n'a plus besoin d'être attribuable à l'"évolution imprévue des circonstances" ou aux "engagements ... en vertu du GATT".⁸² En outre, Janet A. Nuzum, ancien commissaire de la Commission du commerce international des États-Unis, a noté qu'à la différence de l'article XIX, l'Accord sur les sauvegardes ne comporte pas de dispositions comme "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 [GATT] ...".⁸³ Enfin, Edmond McGovern a exprimé l'idée que "[l]es prescriptions de l'article XIX:1 selon lesquelles le

afin de refléter la pratique effective". Déclaration orale des États-Unis, page 6, n8. (Voir aussi plus haut la discussion de la pratique en matière de sauvegardes dans le cadre du GATT à la note [7]).

⁷⁹ Voir MTN.GNG/NG9/W/25, 27 juin 1989; MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.1, 15 janvier 1990; MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.2, 13 juillet 1990; MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3, 31 octobre 1990; MTN.GNG/NG9/19, paragraphe A.3.

⁸⁰ *The Agreement on Safeguards in The Uruguay Round Results, A European Lawyers' Perspective* (European Interuniversity Press 1996), pages 265-66. Pour étayer sa thèse, le professeur Flory fait référence à de nombreuses publications concernant le GATT/l'OMC, notamment: T. Flory, *Le GATT, droit international et commerce mondial* (LGDJ, 1968); J. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* (The Bobbs-Merrill Company, 1969); J. Jackson, *The World Trading System* (MIT, 1989); M.C.E.J. Bronckers, *Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations* (Kluwer Law and Taxation, 1985); Edmond McGovern, *International Trade Regulation* (Globefield Press, 1985), pages 291-310.

⁸¹ Pierre Didier, *Les principaux accords de l'OMC et leur transposition dans la Communauté européenne* (Bruylant, 1997), pages 271-272.

⁸² Marco C.E.J. Bronckers, *Voluntary Export Restraints and the GATT Agreement on Safeguards, in The Uruguay Round Results, A European Lawyers' Perspective* (European Interuniversity Press 1996).

⁸³ *The Agreement on Safeguards, U.S. Law Leads Revitalization of the Escape Clause, in World Trade Organization, the Multilateral Framework for the 21st Century and U.S. Implementing Legislation* (American Bar Association, 1996), page 413.

dommage doit avoir été causé "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements ... assumés en vertu du présent Accord" n'ont pas été reprises dans l'Accord de 1994 parce qu'elles ne présentaient plus de signification pratique".⁸⁴ Ainsi, les avis éclairés sur la question à l'examen amènent eux aussi à la conclusion que la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" énoncée dans l'article XIX "déficient" ne s'applique pas dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes.

4.195 La Corée dit que le nouvel "ensemble de droits" en vigueur au titre de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT n'inclut pas la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances".

e) Arguments présentés par les Communautés européennes à titre de réfutation

4.196 Les **Communautés européennes** ont présenté les arguments suivants à titre de réfutation:

4.197 Dans sa réponse à la question du Groupe spécial sur l'article XIX, la Corée se réfère de façon correcte aux critères d'interprétation énoncés dans l'article 31 de la Convention de Vienne.⁸⁵ L'application de ces critères, dans la mesure où elle est correcte, n'étaye pas toutefois l'argumentation de la Corée.

4.198 Lorsqu'elle examine le texte des dispositions à interpréter, la Corée, qui semble se concentrer exclusivement sur celui de l'Accord sur les sauvegardes, réitère la même position fondamentale: étant donné que la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances" n'a pas été répétée dans l'Accord sur les sauvegardes, elle ne peut pas être appliquée "conformément aux dispositions" dudit accord et par conséquent elle a été modifiée (donc abrogée) par le "nouvel ensemble" de règles issu des négociations du Cycle d'Uruguay.

4.199 Les Communautés européennes estiment que l'absence de répétition n'équivaut pas à une modification ou une abrogation, surtout dans le système actuel de l'OMC. L'Organe d'appel a réinterprété le rapport entre le GATT et les autres accords figurant à l'Annexe 1A et a précisé le seuil en deçà duquel un Membre ne peut pas restreindre arbitrairement ses engagements au regard de l'OMC, notamment au regard du GATT.

4.200 Les Communautés européennes considèrent que cette absence de répétition signifie plutôt que l'Accord sur les sauvegardes n'a pas développé cette prescription particulière, qui ne nécessitait pas de "clarification et renforcement" particuliers conformément aux objectifs déclarés de l'Accord. L'Accord sur les sauvegardes ne représente pas, selon ses termes, la source exclusive du régime de sauvegardes de l'OMC et la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances" reste en vigueur ailleurs dans le système de l'OMC.

4.201 S'agissant des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes sur lesquelles se fonde spécifiquement la Corée, les Communautés européennes soutenaient que la lecture du texte complet de l'article 2:1, auquel la Corée fait référence, pouvait clarifier son sens réel:

"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

⁸⁴ *International Trade Regulation* (Globefield Press, édition mise à jour en 1998) pages 10.21-2.

⁸⁵ L'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1155 N.U.R.T. 332) se lit comme suit: "1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but."

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." (non souligné dans l'original)

Puisqu'il n'est même pas fait référence à certaines des prescriptions de l'article XIX du GATT, il n'y a pas lieu de s'étonner que celles-ci n'aient pas été développées dans les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes "énoncées ci-après". L'article 2:1 n'ajoute donc rien à l'argumentation de la Corée et en le citant, la Corée tombe dans un raisonnement plutôt circulaire.

4.202 En ce qui concerne l'objet et le but des dispositions en question, la Corée, en se concentrant de nouveau sur l'Accord sur les sauvegardes, n'étaye pas davantage son argumentation.

4.203 La Corée rappelle à juste titre que les objectifs dudit accord sont "d'améliorer et de renforcer le régime de sauvegardes" et elle les résume correctement en disant qu'ils visent "à introduire des modifications dans le régime du GATT afin d'améliorer et de renforcer le système commercial multilatéral". Les Communautés européennes font valoir que la Corée n'a pas encore démontré comment l'élimination d'une prescription concernant l'imposition de mesures de sauvegarde pourrait affaiblir, et non pas renforcer, le régime multilatéral en matière de sauvegardes et "compromettrait totalement" les objectifs susmentionnés.⁸⁶

4.204 Quant à la "pratique" de certains Membres de l'OMC, les Communautés européennes font d'abord observer que pour interpréter "[l']objet" et [le] but" d'un traité au regard de la Convention de Vienne cette pratique n'a pas à être considérée: La "pratique ... suivie dans l'application du traité" doit être considérée, en vertu de l'article 31.3 b) de la Convention de Vienne, en tant qu'instrument d'interprétation autonome, et non pour identifier l'objet et le but.

4.205 De plus, la pratique à considérer, en vertu de la Convention de Vienne, est celle "par laquelle est établi l'accord des parties" à l'égard de l'interprétation ou de l'application d'une disposition d'un traité donné. Au lieu de cela, la Corée s'est contentée de citer la législation d'application de quelques Membres de l'OMC.⁸⁷ De surcroît, cette pratique unilatérale n'établit pas l'accord de tous les Membres de l'OMC quant à l'abrogation ou à la "disparition" alléguée de la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances". Les législations d'application nationales d'autres Membres font explicitement référence à cette prescription.⁸⁸

⁸⁶ L'élimination de la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances" irait plutôt à l'encontre de l'autre objectif de l'Accord sur les sauvegardes, qui est "de rétablir un contrôle multilatéral sur les sauvegardes et d'éliminer les mesures qui échappent à ce contrôle". (Voir l'Accord sur les sauvegardes, préambule, deuxième paragraphe).

⁸⁷ Les CE notent, à propos de leur législation interne citée par la Corée comme un exemple de dérogation à l'article XIX du GATT, que l'article XIX est rappelé de façon répétée dans le préambule du Règlement (CE) n° 3285/94 du Conseil du 22 décembre 1994, entre autres dans les termes suivants: "considérant que l'Accord sur les sauvegardes répond à la nécessité de clarifier et de renforcer les disciplines du GATT ..., en particulier celles de l'article XIX" (quatrième paragraphe de l'énoncé des considérants).

⁸⁸ Voir, par exemple, le Japon (document G/SG/N/1/JPN/2 de l'OMC, 17 juillet 1995); le Costa Rica (document G/SG/N/1/CRI/1 de l'OMC, 30 mars 1995); la Norvège (document G/SG/N/1/NOR/3 de l'OMC, 2 février 1996); et aussi un Membre plus récent, le Panama (document G/SG/N/1/PAN/1 de l'OMC, 9 avril 1998). Le fait que tous les Membres de l'OMC n'acceptent pas que la clause relative à l'"évolution imprévue des circonstances" ne vaille plus est clairement mis en évidence dès lors que certains de ces Membres s'enquière auprès d'autres Membres des raisons pour lesquelles la prescription n'est pas incluse dans leurs législations et des conséquences qui en découlent (voir, par exemple, le document G/SG/Q1/IND/8 de l'OMC, *Questions complémentaires posées par le JAPON au sujet de la notification de l'INDE*, 25 septembre 1998).

4.206 Enfin, les Communautés européennes ont rappelé qu'elles n'incrimaient pas la législation de la Corée en tant que telle, mais plutôt l'application d'une mesure de sauvegarde dans un cas spécifique, et dans la mesure où elles croyaient comprendre que la législation de la Corée n'obligeait pas les autorités coréennes à enfreindre les prescriptions de l'article XIX les Communautés européennes ne prenaient pas position sur sa conformité avec cet article.

i) *Rapport entre le GATT et les autres accords figurant à l'Annexe 1A dans le système de l'OMC*

4.207 Les Communautés européennes font valoir d'une part, que la question du rapport entre les dispositions du GATT et celles des autres accords figurant à l'Annexe 1A a déjà été réglementée dans le système de l'OMC lui-même et que d'autre part, toutes les formes de ce rapport ont déjà été considérées dans le cadre du règlement des différends. Il ressort clairement à la fois des prescriptions de l'OMC et des rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel que par principe le GATT et les autres accords figurant à l'Annexe 1A s'appliquent de façon cumulative. Il a aussi été établi clairement qu'à cet effet il n'est pas nécessaire qu'un accord figurant à l'Annexe 1A répète ou dispose expressément qu'une disposition donnée du GATT est applicable même si celle-ci n'est pas reprise dans son texte. Ainsi, la règle est en fait l'inverse de celle alléguée par la Corée dans sa première communication écrite.

4.208 Les Communautés européennes considèrent que déjà le rapport du Groupe spécial chargé d'examiner l'affaire *Brésil - Noix de coco desséchée*, confirmé par l'Organe d'appel, étaye leur thèse, à savoir qu'une disposition explicite n'est pas requise, mais plutôt que le GATT et l'Accord sur les sauvegardes

"représentent un ensemble indissociable de droits et de disciplines qui doivent être considérés conjointement".⁸⁹

En ce qui concerne le statut du GATT dans le système de l'OMC, le même Groupe spécial a considéré ce qui suit:

"Il est évident qu'aussi bien l'article VI du GATT ... que l'Accord SMC sont en vigueur et déploient leurs effets dans le cadre de l'Accord sur l'OMC. Le fait que le GATT ... n'a pas été remplacé par les autres Accords multilatéraux sur le commerce des marchandises ("Accords commerciaux multilatéraux") est attesté par une note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC. (note de bas de page non reproduite) Le fait que certaines dispositions importantes de l'article VI du GATT ... ne sont ni reproduites ni développées dans l'Accord SMC en est une autre preuve.⁶⁹

⁶⁹ Par exemple, l'Accord SMC ne reproduit ou ne développe pas l'article VI:5 du GATT ... qui interdit l'imposition à la fois de droits antidumping et de droits compensateurs en vue de remédier à une même situation résultant du dumping ou de subventions à l'exportation, et il ne traite pas non plus la question des mesures compensatoires appliquées au nom d'un pays tiers comme il est prévu à l'article VI:6 b) et c) du GATT ... Si l'Accord SMC était censé remplacer

⁸⁹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 227, rappelé dans le rapport de l'Organe d'appel, page 16 (non souligné dans l'original). Le Groupe spécial a conclu, au paragraphe 257 de son rapport, à l'indissociabilité de l'article VI du GATT et de l'Accord SMC.

entièrement l'article VI du GATT ... pour ce qui est des mesures compensatoires, ces dispositions n'auraient plus aucune raison d'être. Un tel résultat ne pourrait avoir été voulu." ⁹⁰

Les Communautés européennes estiment que selon l'interprétation de l'Accord sur les sauvegardes qu'elles proposent, la Corée restreint indûment la portée de ses obligations au regard de l'"ensemble" global de l'OMC.

4.209 Comme l'Organe d'appel l'a encore fait observer dans l'affaire *Brésil - Noix de coco desséchée*:

"La note interprétative générale relative à l'Annexe 1A a été ajoutée pour tenir compte du fait que les autres accords concernant les marchandises repris dans l'Annexe 1A représentent, à bien des égards, un développement substantiel des dispositions du GATT ..., et dans la mesure où il y a conflit entre les dispositions des autres accords concernant les marchandises et les dispositions du GATT ..., les dispositions des autres accords prévalent. Cela ne signifie cependant pas que les autres accords concernant les marchandises repris dans l'Annexe 1A, tels que l'Accord SMC, remplacent le GATT ..." ⁹¹

4.210 Ainsi, l'Organe d'appel a reconnu que s'agissant du rapport entre le GATT et les autres accords concernant les marchandises repris dans l'Annexe 1A, ces derniers ne prévalent que dans la mesure du conflit et que sinon cela ne signifie pas qu'il y ait "remplacement". Ce point de vue est conforme par ailleurs au principe d'interprétation des traités, dit de l'effet utile, aussi admis par l'Organe d'appel, selon lequel il convient de donner sens et effet à toutes les dispositions.

4.211 Dans l'affaire *Brésil - Noix de coco desséchée*, le Groupe spécial avait déjà dit que le fait qu'une disposition ne soit pas reproduite n'était pas concluant et qu'il ne dispensait pas de l'application de façon cumulative du GATT et des autres accords repris dans l'Annexe 1A. ⁹² Dans l'affaire *CE - Bananes*, l'Organe d'appel a encore précisé ce point quand il a dû statuer sur la question de savoir si l'article X:3 a) du GATT et l'article 1:3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation s'appliquaient tous deux aux procédures de licences d'importation des Communautés européennes. ⁹³ Bien que l'Organe d'appel ait constaté qu'"il y a des distinctions entre [les] deux articles" (c'est-à-dire que les deux dispositions se lisent différemment) et qu'en même temps celles-ci ont "un champ d'application identique" ⁹⁴ (c'est-à-dire qu'elles réglementent le même aspect de la même question), l'Organe d'appel n'a pas considéré que ces dispositions étaient en conflit et qu'ainsi la note interprétative générale relative à l'Annexe 1A s'appliquait. Il a constaté en conséquence que l'article X du GATT et l'article 1:3 de l'Accord sur les procédures de licences d'importation étaient applicables. ⁹⁵

⁹⁰ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 227.

⁹¹ Voir *Brésil – Mesures visant la noix de coco desséchée*, WT/DS22/AB/R, 21 février 1997, page 16 (italique dans l'original, non souligné dans l'original).

⁹² *Id.*, paragraphe 227.

⁹³ Voir le Rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Bananes*, 9 septembre 1997, WT/DS27/AB/R, paragraphes 199 et suivants.

⁹⁴ *Id.*, paragraphe 203.

⁹⁵ *Id.*

4.212 Les Communautés européennes soutiennent que l'hypothèse considérée dans le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE - Bananes* est différente de celle examinée dans le cadre du présent différend. En fait, l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX du GATT ne se chevauchent pas, dans le sens que la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances" est additionnelle et donc complémentaire par rapport à la question réglementée dans l'Accord sur les sauvegardes. De toute manière, même si ces dispositions se chevauchaient, il ressort clairement de la jurisprudence dans l'affaire *CE - Bananes* que la disposition du GATT n'est pas éliminée par le système, mais plutôt qu'elle reste en vigueur et qu'elle est applicable de façon cumulative avec l'Accord sur les sauvegardes.

4.213 Dans l'affaire *CE - Bananes*, l'Organe d'appel a également examiné la question du rapport entre l'article XIII du GATT et l'Accord sur l'agriculture⁹⁶, notamment pour décider "si en vertu des dispositions de l'Accord sur l'agriculture, les concessions en matière d'accès aux marchés pour les produits agricoles peuvent s'écarter de l'article XIII du GATT".⁹⁷ Les Communautés européennes avaient fait valoir, à cet égard, que les concessions consenties conformément à l'Accord sur l'agriculture l'emportaient sur l'article XIII du GATT, sur la base des articles 4:1 et 21:1 du premier.⁹⁸ L'Organe d'appel a toutefois confirmé la conclusion du Groupe spécial selon laquelle l'Accord sur l'agriculture

"ne permettait pas aux Communautés européennes d'agir d'une manière incompatible avec les prescriptions de l'article XIII du GATT."⁹⁹

4.214 Les Communautés européennes estiment que, de même, l'Accord sur les sauvegardes ne permet pas à la Corée d'agir d'une manière incompatible avec les prescriptions de l'article XIX du GATT. D'ailleurs, aux termes de l'article 11:1 a) les Membres sont au contraire tenus d'appliquer les mesures "conformément aux dispositions du présent accord".

4.215 Le raisonnement de l'Organe d'appel éclaire ce qui est requis pour trouver une dérogation au GATT dans un autre accord repris dans l'Annexe 1A. Quand il a examiné l'article 4:1 de l'Accord sur l'agriculture, l'Organe d'appel a observé ce qui suit:

"à notre avis, rien dans l'article 4:1 ne donne à penser que les concessions et les engagements en matière d'accès aux marchés consentis à la suite des négociations du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture peuvent être incompatibles avec les dispositions de l'article XIII du GATT. (...) Si les négociateurs avaient eu l'intention de permettre aux Membres d'agir d'une manière incompatible avec l'article XIII du GATT ..., ils l'auraient dit de manière explicite. L'Accord sur l'agriculture contient plusieurs dispositions spécifiques traitant du rapport entre des articles de l'Accord sur l'agriculture et le GATT ... Par exemple, l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture autorise les Membres à appliquer des mesures de sauvegarde spéciales qui, autrement, seraient incompatibles avec l'article XIX du GATT ... et avec l'Accord sur les sauvegardes. En outre, l'article 13 de l'Accord sur l'agriculture prévoit que, pendant la période de mise en œuvre dudit accord, les Membres ne peuvent pas engager la procédure de règlement des différends au titre ni de l'article XVI du GATT ... ni de la

⁹⁶ *Id.*, paragraphes 153 et suivants.

⁹⁷ *Id.*, paragraphe 155.

⁹⁸ *Id.*, paragraphe 153.

⁹⁹ *Id.*, paragraphe 158.

Partie III de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (...). Compte tenu de ces exemples, nous pensons qu'il est significatif que l'article 13 de l'Accord sur l'agriculture n'empêche pas, selon ses termes, d'engager la procédure de règlement des différends au sujet de la compatibilité des concessions en matière d'accès aux marchés pour les produits agricoles avec l'article XIII du GATT (...). Comme nous l'avons indiqué, les négociateurs de l'Accord sur l'agriculture n'ont pas hésité à spécifier de telles limitations ailleurs dans cet accord; s'ils avaient eu l'intention de le faire pour l'article XIII du GATT ..., ils auraient pu le faire et l'auraient probablement fait. Nous notons en outre que l'Accord sur l'agriculture ne fait pas référence ... à une quelconque "interprétation commune" des négociateurs de l'Accord sur l'agriculture selon laquelle les engagements en matière d'accès aux marchés pour les produits agricoles ne seraient pas soumis à l'article XIII du GATT ..."¹⁰⁰

4.216 Par ce raisonnement, l'Organe d'appel a énoncé le critère qui est requis pour trouver une dérogation au GATT: sauf si des termes autorisant expressément une dérogation sont trouvés dans un accord figurant à l'Annexe 1A, aucune mesure incompatible avec le GATT n'est autorisée, même "conformément aux dispositions" d'un accord figurant à l'Annexe 1A. Cela est exactement l'inverse de ce que la Corée suggère quand elle fait valoir que l'absence de répétition de la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances" dans l'Accord sur les sauvegardes autorise à ne pas tenir compte de cette prescription.

4.217 L'Organe d'appel est allé plus loin et il a aussi donné des exemples effectifs de dérogation au GATT figurant dans l'Accord sur l'agriculture, tous formulés en termes explicites et très différents de ceux de l'Accord sur les sauvegardes. Les Communautés européennes notent que l'Organe d'appel a considéré que les mesures autorisées en vertu de l'une de ces dérogations, la clause de sauvegarde spéciale, auraient sinon été incompatibles avec l'article XIX et l'Accord sur les sauvegardes.

4.218 À la lumière de ce qui précède, les Communautés européennes considèrent que le langage de l'Accord sur les sauvegardes ne déroge pas explicitement au GATT et que par conséquent il n'est pas satisfait en l'espèce au critère énoncé par l'Organe d'appel. Il n'est donc pas permis à la Corée d'"agir d'une manière incompatible avec les prescriptions" de l'article XIX du GATT, même si sa mesure a été adoptée "conformément" ("pursuant to" ou "in accordance with" en anglais) à l'Accord sur les sauvegardes.

4.219 L'Organe d'appel a encore examiné¹⁰¹ l'article 21:1 de l'Accord sur l'agriculture, qui régit explicitement le rapport entre celui-ci et le GATT dans les termes suivants:

"Les dispositions du GATT ... et des autres accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC seront applicables sous réserve des dispositions du présent accord." (non souligné dans l'original)

Nonobstant le langage explicite et vigoureux de cette disposition, l'Organe d'appel a quand même pu arriver à la conclusion que l'Accord sur l'agriculture ne permet pas à un Membre de l'OMC d'agir d'une manière incompatible avec les prescriptions de l'article XIII du GATT.

4.220 Les Communautés européennes font valoir qu'une conclusion différente ne saurait être justifiée en l'espèce. Les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes auxquelles la Corée fait

¹⁰⁰ *Id.*, paragraphe 157 (italique dans l'original, non souligné dans l'original).

¹⁰¹ *Id.*, paragraphe 155.

référence n'incluent même pas un langage aussi vigoureux que celui relevé ci-dessus¹⁰² et leur objet est davantage de restreindre le comportement des Membres (article 2:1, article 11:1) ou de définir le champ d'application général de l'Accord (article premier) que de réglementer le rapport entre ledit accord et le GATT.

4.221 À la lumière de ce qui précède, les Communautés européennes réaffirment que l'Accord sur les sauvegardes n'inclut pas une dérogation explicite au GATT. En conséquence, il ne permet pas aux Membres de l'OMC, y compris la Corée, d'agir d'une manière incompatible avec les prescriptions de l'article XIX et notamment avec la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances".

4.222 La quatrième forme de rapport entre les dispositions du GATT et celles des autres accords figurant à l'Annexe 1A implique un conflit, qui n'est pas réglé *a priori* par le système lui-même dans le cadre d'une clause de dérogation. La *note interprétative générale relative à l'Annexe 1A* gouverne tous les cas non explicitement réglementés dans les termes suivants:

"En cas de *conflit* entre une disposition de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et une disposition d'un autre accord figurant à l'Annexe 1A ..., la disposition de l'autre accord *prévaudra* dans la limite du *conflit*." (non souligné dans l'original)

4.223 L'Organe d'appel avait eu dernièrement l'occasion de clarifier le sens de ce critère du rapport – conflit – dans l'affaire *Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*. L'Organe d'appel a dit clairement, au sujet des dispositions en matière de règlement des différends, qu'

"[i]l ne devrait être constaté qu'une disposition spéciale ou additionnelle [énoncée dans un "accord visé"] prévaut sur une disposition du Mémorandum d'accord que dans le cas où le respect de l'une entraînerait une violation de l'autre, c'est-à-dire en cas de conflit entre les deux dispositions." "[c]'est uniquement lorsque les dispositions du Mémorandum d'accord et les règles et procédures spéciales ou additionnelles d'un accord visé ne sauraient pas être considérées comme *se complétant* les unes les autres que les dispositions spéciales ou additionnelles doivent *prévaloir*."¹⁰³

4.224 Selon les CE, il est précisément fait référence aux termes "prévaloir" et "conflit" dans la formulation de la *note interprétative générale relative à l'Annexe 1A* de l'Accord sur l'OMC.

4.225 Les Communautés européennes soutiennent que la Corée n'a pas montré comment l'article XIX:1 a), dans la mesure où il contient une prescription concernant l'accroissement et les conditions des importations par suite de l'"évolution imprévue des circonstances", pouvait être considéré comme étant en conflit avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. Il était clair

¹⁰² Dans l'affaire *CE - Bananes*, les États-Unis ont fait valoir que le langage de l'Accord sur l'agriculture ne pouvait pas permettre à un Membre d'agir d'une manière incompatible avec les prescriptions du GATT, et maintenant ils font valoir que la simple absence de répétition de la clause relative à l'"évolution imprévue des circonstances" dans l'Accord sur les sauvegardes ou de la prescription selon laquelle les mesures seront adoptées "conformément aux dispositions" de l'Accord est suffisante pour impliquer une "subsomption" en ce qui concerne l'article XIX du GATT. Les CE voyaient mal comment ces positions peuvent être conciliées.

¹⁰³ Voir le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*, WT/DS60/AB/R, 2 novembre 1998, paragraphe 65 (italique dans l'original, non souligné dans l'original).

que pour les rédacteurs de l'article XIX il était possible de satisfaire à toutes ces prescriptions, puisqu'ils les ont cumulées dans la même disposition.

4.226 L'Organe d'appel a confirmé que lorsqu'un conflit ne peut être montré, les dispositions spéciales et additionnelles s'appliquent conjointement aux dispositions fondamentales du GATT et en se complétant mutuellement.¹⁰⁴ Il a donc estimé que le Groupe spécial avait commis une erreur en constatant que l'article 17 de l'*Accord antidumping* "établit un ensemble cohérent de règles pour le règlement des différends portant spécifiquement sur des affaires de lutte contre le dumping ... qui remplace l'approche plus générale énoncée dans le Mémorandum d'accord".¹⁰⁵

4.227 En résumé, selon les CE, le rapport entre le GATT et les autres accords figurant à l'Annexe 1A est réglementé de façon exhaustive dans les règles de l'OMC, telles qu'interprétées par les groupes spéciaux et l'Organe d'appel dans leurs décisions. Ce rapport peut être exprimé en termes de cumul (situation normale); de différences (spécificité); de dérogation explicite (conflit réglé *a priori* par les rédacteurs de l'Accord sur l'OMC); ou de conflit. C'est seulement dans les deux derniers cas de figure que les dispositions des autres accords figurant à l'Annexe 1A prévalent sur celles du GATT. L'emploi du terme "subsumption" ne fait que rendre la question plus confuse. Si ce terme signifie dérogation ou conflit, alors c'est l'Accord sur les sauvegardes qui prévaut. Sinon, il ne prévaut pas. S'agissant de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT, aucun cas de dérogation ou de conflit n'a été identifié et par conséquent l'article XIX et l'Accord sur les sauvegardes s'appliquent de façon cumulative. La Corée n'a pas démontré qu'un conflit existe et que par conséquent elle a eu raison de ne pas examiner s'il y a eu un accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre par suite de l'"évolution imprévue des circonstances". En conséquence, le Groupe spécial devrait constater que la Corée a violé l'article XIX:1 a) du GATT puisqu'elle n'a pas procédé à cet examen avant d'imposer la mesure de sauvegarde visant les préparations à base de lait écrémé en poudre incriminée en l'espèce.

f) Arguments présentés par la Corée à titre de réfutation

4.228 La Corée présente les arguments suivants à titre de réfutation:

4.229 La Corée considère que la législation applicable en l'espèce est l'Accord sur les sauvegardes. La Corée considère que la disposition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" et la disposition "par l'effet des engagements ... assumés" de l'article XIX du GATT ne font plus partie de l'ensemble de droits et d'obligations applicable pour l'imposition de mesures de sauvegarde, pour les raisons exposées aux paragraphes 4.170 à 4.195.

4.230 La Corée était intriguée par la déclaration suivante des CE:

"À la différence de l'accroissement des importations, des autres conditions, du dommage et du lien de causalité, l'existence de circonstances imprévues est un facteur dont les gouvernements ont connaissance et qui ne nécessite pas une enquête impliquant les agents économiques. Il est intéressant de noter que la prescription

¹⁰⁴ L'Organe d'appel a examiné une autre clause de dérogation spécifique prévue dans le système de l'OMC – à savoir l'article 2:1 du *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* (le "Mémorandum d'accord"), réglementant les conflits entre le Mémorandum d'accord et les règles et procédures spécifiques des "accords visés" pour le règlement des différends. Comme il a constaté que le critère qui y était prescrit (l'existence d'une "différence" entre les règles générales et les règles spéciales) n'était pas satisfait, il a confirmé que les règles et procédures générales et spéciales "s'appliquent ... conjointement" (paragraphe 65 du rapport).

¹⁰⁵ Voir le rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 68 (non souligné dans l'original).

relative à l'accroissement des importations par l'effet de la libéralisation du commerce ne figure pas non plus dans l'Accord sur les sauvegardes (la libéralisation est aussi, bien entendu, un facteur dont les gouvernements ont connaissance). Soit ces deux facteurs existent soit ils n'existent pas et ils ne nécessitent pas une enquête pour être établis."

4.231 La Corée notait que, d'après le raisonnement des CE, le facteur relatif à l'"évolution imprévue des circonstances" ou le facteur "par l'effet des engagements ... assumés" existent ou n'existent pas, que ce sont strictement des facteurs dont chaque Membre a "connaissance" et qu'ils ne nécessitent pas une enquête pour être établis. Selon cet énoncé, apparemment, la seule base à partir de laquelle le Groupe spécial pourrait constater que la Corée a violé l'article XIX du GATT serait que les facteurs "n'existent pas". La Corée fait valoir respectueusement, selon une argumentation différente, que ces facteurs existent:

- a) il y a eu un accroissement des importations par suite de l'"évolution imprévue des circonstances" puisque la Corée ne prévoyait pas que les Communautés européennes prendraient l'initiative sans précédent d'écouler leurs stocks de préparations à base de lait écrémé en poudre sur le marché coréen afin de bénéficier du tarif coréen inférieur pour ces préparations par rapport à celui du lait en poudre négocié dans le cadre du Cycle d'Uruguay; et
 - b) il y a eu un accroissement des importations par "l'effet des engagements ... assumés" puisque cet accroissement découlait des concessions tarifaires négociées dans le cadre du Cycle d'Uruguay et du processus de balance des paiements dans le cadre du GATT.
- g) **Arguments additionnels présentés par les Communautés européennes à la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties**

4.232 À la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, les **Communautés européennes** ont fait observer ce qui suit:

4.233 La Corée rejetait la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances" sous le prétexte que celle-ci était exclue par l'Accord sur les sauvegardes tout en essayant de justifier sa mesure au titre de cette clause. Comme les Communautés européennes l'ont constamment fait valoir, et comme la Corée ne l'a jamais contesté, il est difficile de voir comment un déséquilibre profond dans les consolidations tarifaires de deux produits concurrents, comme les préparations à base de lait écrémé en poudre et le lait en poudre, ne conduirait pas à une modification relative des importations. Les Communautés européennes rappellent aussi, à ce propos, que si un Membre de l'OMC qui a mal calculé ses concessions a des difficultés par suite de ses concessions tarifaires, il peut négocier et modifier sa liste en vertu de l'article XXVIII du GATT. Il ne peut pas, toutefois, recourir à des mesures de sauvegarde pour parvenir à ce résultat si les conditions prévues pour l'application de desdites mesures ne sont pas réunies.

4.234 S'agissant de l'historique de la négociation de l'Accord sur les sauvegardes, les Communautés européennes souhaitent faire les observations ci-après:

4.235 L'idée de la Corée selon laquelle il y avait un conflit entre la prescription relative à l'évolution imprévue des circonstances de l'article XIX et l'Accord sur les sauvegardes et qu'en conséquence cette prescription n'était pas applicable a été appuyée par M. Didier dans un ouvrage publié en 1997, où il indiquait qu'un avant-projet contenait la condition "qu'il y ait eu une augmentation inattendue, soudaine et importante du volume des importations de ce produit", condition qui a disparu toutefois par la suite.

4.236 M. Didier considérait que cette disposition se rapportait à la prescription relative à l'évolution imprévue des circonstances de l'article XIX. La Corée en déduit que l'intention était de supprimer la prescription relative à l'évolution imprévue des circonstances. Il est intéressant de noter que M. Didier développe sa thèse plus loin dans le même ouvrage. Selon lui, une prescription relative à l'évolution imprévue des circonstances est nécessaire, car il peut être admis que l'application de mesures de sauvegarde est justifiée non pas dans le cas de tout accroissement des importations dont on peut faire valoir qu'il cause un dommage, mais seulement dans le cas d'un accroissement des importations dû à des situations anormales ou inattendues.¹⁰⁶

4.237 En fait, une lecture plus attentive du projet de texte supprimé montre que celui-ci n'avait rien à voir avec la prescription relative à l'évolution imprévue des circonstances. M. Didier a fait une erreur et il aurait pu s'épargner le mal d'essayer d'inventer une expression pour remplacer l'"évolution imprévue des circonstances". Il était fait référence dans le projet, en réalité, à une *augmentation imprévue des importations* et non à une évolution imprévue des circonstances *conduisant à une augmentation des importations*.

4.238 Un moyen de comprendre la prescription relative à l'évolution imprévue des circonstances consiste à suivre la séquence de causalité, à savoir d'abord la libéralisation du commerce, puis l'évolution imprévue des circonstances par suite de laquelle l'accroissement et les conditions des importations causent un dommage grave. Le processus débute par la perte de ventes, se poursuit avec des pertes de ventes et de production, une baisse de l'utilisation des capacités et un manque à gagner, pour aboutir finalement au chômage.

4.239 On pourrait donc dire que l'évolution imprévue des circonstances est un élément définissant les mesures de sauvegarde, puisqu'elle définit les circonstances dans lesquelles celles-ci peuvent devenir justifiées. Comme l'a dit la Corée, l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes fait référence explicitement à l'article XIX qui définit en quoi consiste une mesure de sauvegarde.

4.240 En d'autres termes, l'article XIX dit en quoi consiste une mesure de sauvegarde et l'Accord sur les sauvegardes dit comment l'appliquer. Mais la Corée n'a pas mentionné la conséquence qui en découle, à savoir que l'Accord sur les sauvegardes n'est pas exhaustif.

h) Arguments additionnels présentés par la Corée à la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties

4.241 À la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, la **Corée** a développé comme suit ses arguments au titre de l'article XIX:1 a):

4.242 La Corée, faisant observer que la prescription en question a été omise dans l'Accord sur les sauvegardes, maintient qu'elle ne s'applique plus. Les Communautés européennes font référence à l'article XIX du GATT et allèguent que l'obligation de montrer l'"évolution imprévue des circonstances" existe encore.

4.243 Premièrement, quand on considère l'Accord sur les sauvegardes, il est clair que celui-ci avait pour objet d'instaurer un nouvel équilibre et d'aller au-delà de l'article XIX du GATT, qui s'était révélé difficile à appliquer dans la pratique. Dans son article premier, l'Accord dispose qu'il:

¹⁰⁶ Pierre Didier, *Les principaux Accords de l'OMC et leur transposition dans la Communauté européenne* (Bruylant, 1997), page 272, où il est fait référence à la nécessité de "limiter la prise de mesures aux cas sinon anormaux, du moins imprévus".

"établit des règles pour l'application des mesures de sauvegarde, qui s'entendent des mesures prévues à l'article XIX du GATT"¹⁰⁷

En d'autres termes, l'article XIX du GATT dit en quoi consiste une mesure de sauvegarde et ce nouvel accord dit comment prendre de telles mesures ("règles pour l'application").

4.244 Deuxièmement, aux fins ci-dessus, l'article 2 de l'Accord arrête ensuite les "conditions" auxquelles les mesures de sauvegarde peuvent être prises. Il est intéressant de noter qu'il y est repris presque mot à mot ce qui était dit dans l'article XIX:1 a) du GATT, si ce n'est:

- a) qu'il y est omis certaines références, notamment à l'"évolution imprévue des circonstances" et à l'obligation de montrer qu'il y a eu des difficultés "par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord"; et
- b) qu'il y est ajouté un autre élément, à savoir que le produit peut être importé en quantités accrues "dans l'absolu ou par rapport à la production nationale"; et
- c) qu'il y est dit explicitement que les mesures doivent être non discriminatoires, c'est-à-dire que les mesures de sauvegarde doivent s'appliquer aux importations de toutes provenances.

4.245 Quand un texte est adopté presque mot pour mot, mais avec quelques omissions et ajouts, il est raisonnable de penser que ces omissions et ajouts étaient voulus. Le travail préparatoire sur l'Accord sur les sauvegardes étaye aussi cette conclusion. Selon l'éminent spécialiste Pierre Didier, *"un projet d'accord de 1990 reprenait cette condition [l'"évolution imprévue des circonstances"] en l'amplifiant, imposant de démontrer qu'il y a eu une "augmentation inattendue, soudaine et importante". Tant les États-Unis que l'UE ont considéré son application comme trop difficile ou restrictive"*.¹⁰⁸ Toute référence à l'"évolution imprévue des circonstances" a disparu par la suite. Or maintenant les Communautés européennes veulent présenter l'omission de la condition relative à l'"évolution imprévue des circonstances" comme une simple "absence de répétition" de la formule. À quoi cette suppression serait-elle due et pourquoi les Communautés européennes feraient-elles valoir que cette condition était trop difficile et restrictive à appliquer si l'obligation de prendre en considération l'"évolution imprévue des circonstances" demeurerait à travers l'article XIX?

4.246 Troisièmement, contrairement aux affirmations des CE, la Corée considère que la suppression de l'obligation relative à l'"évolution imprévue des circonstances" visait à renforcer le régime multilatéral en matière de sauvegardes. Les Communautés européennes soutiennent que la Corée n'a pas démontré pourquoi tel serait le cas. Comme indiqué plus haut, tant les États-Unis que l'UE considéraient l'application de la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances" comme trop difficile et restrictive et la Corée doute sérieusement que cette prescription serve toujours dans la pratique des États. L'incapacité des Membres de déterminer la portée de leurs droits au regard de l'article XIX a conduit à la prolifération de mesures dites "de la zone grise". En améliorant le régime des sauvegardes et en éliminant les obligations inapplicables, les rédacteurs entendaient renforcer le régime des sauvegardes en faisant en sorte que les Membres appliquent des mesures d'urgence conformément à l'Accord sur les sauvegardes plutôt que d'avoir recours à des mesures dites "de la zone grise" qui étaient non transparentes et qui désorganisaient les échanges.

¹⁰⁷ Voir l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes.

¹⁰⁸ *Les principaux Accords de l'OMC et leur transposition dans la Communauté européenne* (Bruylant, 1997), pages 271-272.

4.247 Quatrièmement, les Communautés européennes affirment que si les rédacteurs avaient voulu s'écarter de l'article XIX, ils l'auraient fait explicitement et elles citent le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE - Bananes*¹⁰⁹ pour étayer cette affirmation. La Corée note que l'affaire *CE - Bananes* concernait un autre accord, l'Accord sur l'agriculture, dans lequel les rédacteurs ont prévu des dérogations explicites. L'article 5 de l'Accord sur l'agriculture peut être mentionné à titre d'exemple, même si la Corée notait que l'article 5 prévoit une dérogation explicative à l'article II:1 b) du GATT seulement, et non à l'article XIX et à l'Accord sur les sauvegardes.

4.248 Cependant, il n'y a nulle part dans l'Accord sur les sauvegardes de dérogation explicite. Même si l'Accord reflète une multitude de modifications fondamentales (par exemple l'obligation d'attendre trois ans avant de prendre des mesures de représailles contre certaines mesures de sauvegarde¹¹⁰ (ce qui est contraire à l'article XIX:3 a)), ou l'obligation de ne pas ramener les quantités importées au-dessous du niveau d'une période passée représentative (ce qui est contraire à l'article XIX:1 a))¹¹¹, l'Accord n'avait pas besoin de signaler explicitement chaque dérogation. Tout doute quant à savoir si ces dispositions prévalent sur les dispositions de l'article XIX du GATT est dissipé par la *note interprétative générale relative à l'Annexe 1A* de l'OMC. Si des dérogations explicites étaient nécessaires, on se demanderait d'ailleurs pourquoi cette note interprétative a été incluse.

4.249 En outre, les Communautés européennes omettent de mentionner que, dans l'affaire *CE - Bananes*, l'Organe d'appel considère seulement le cas où l'Accord de l'OMC pertinent ne traite pas expressément de la question de l'article pertinent dans le cadre du GATT. Dans leur deuxième communication, les Communautés européennes ont cité un long paragraphe du rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE - Bananes*. Il est révélateur, toutefois, que les Communautés européennes aient omis la deuxième phrase du paragraphe, où il est dit que "[n]ulle part dans l'article 4:1 ou 2, ou dans tout autre article de l'Accord sur l'agriculture, il n'est fait expressément mention de l'attribution de contingents tarifaires pour les produits agricoles". En d'autres termes, aucun article de l'Accord sur l'agriculture ne traitait du sujet de l'article XIII du GATT. L'Organe d'appel a donc conclu qu'"[e]n conséquence, les dispositions du GATT ..., y compris l'article XIII, s'appliquent aux engagements en matière d'accès aux marchés concernant les produits agricoles, sauf dans la mesure où l'Accord sur l'agriculture contient des dispositions spécifiques traitant expressément du même sujet".¹¹² (non souligné dans l'original).

4.250 En l'espèce, l'Accord sur les sauvegardes traite bien expressément des conditions prévues pour l'adoption de mesures de sauvegarde, d'ailleurs sous l'intitulé "conditions". L'Accord sur les sauvegardes énonce expressément les conditions prévues pour l'application d'une mesure de sauvegarde. L'"évolution imprévue des circonstances" n'est pas l'une d'elles.

4.251 En outre, si l'on considère les textes pertinents en suivant la position des Communautés européennes, il y aurait un conflit entre l'article XIX et l'Accord sur les sauvegardes. Si l'on adhère à l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes et si l'on adopte une mesure de sauvegarde sans satisfaire à

¹⁰⁹ Rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE - Bananes*, WT/DS27/AB/R, 9 septembre 1997, paragraphe 155.

¹¹⁰ Article 8:3 de l'Accord sur les sauvegardes.

¹¹¹ Article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

¹¹² Rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE - Bananes*, WT/DS27/AB/R, 9 septembre 1997, paragraphe 155.

la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances", on agirait en conformité avec l'Accord sur les sauvegardes mais en violation de l'article XIX. La note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'OMC dispose clairement qu'en cas de conflit entre le GATT et un accord (comme l'Accord sur les sauvegardes), c'est cet accord qui prévaut, et non le GATT.

4.252 À cet égard, la présente affaire n'est pas identique à l'affaire *Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*¹¹³, à laquelle les Communautés européennes se réfèrent. Dans cette affaire qui concernait les règles générales applicables en matière de règlement des différends dans le cadre de l'OMC et les règles spécifiques applicables en matière antidumping, l'Organe d'appel a constaté que les deux séries de règles se combinent pour former un "système de règlement des différends intégré, global pour l'Accord sur l'OMC".¹¹⁴ L'Organe d'appel a néanmoins dit dans ce cas que s'il y avait un conflit entre les deux séries de règles, les règles antidumping spéciales prévaudraient. L'Organe d'appel a précisé qu'il y aurait conflit dans le cas où "le respect de l'une [de ces dispositions] entraînerait une violation de l'autre".¹¹⁵ La Corée estime qu'ici ce conflit existe.

4.253 Enfin, la Corée se demandait si les Communautés européennes croyaient même vraiment à leur propre argument, notant qu'elles n'avaient pas inclus la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances" dans leurs propres règles pour l'application des mesures de sauvegarde.¹¹⁶ Les responsables des CE se fient à une série de règles qui leur disent tout ce qu'ils doivent montrer pour pouvoir adopter une mesure de sauvegarde, mais ces règles ne mentionnent pas certaines prescriptions extrêmement importantes, ou n'y font même pas référence.

4.254 Pour détourner l'attention de l'incohérence entre leur argumentation actuelle et l'application qu'elles font elles-mêmes de l'Accord sur les sauvegardes, les Communautés européennes font référence à la législation de quelques autres pays dans laquelle la prescription relative à l'"évolution imprévue des circonstances" était incluse. Toutefois, il n'est pas contesté que les Membres de l'OMC peuvent adopter des règles pour l'application des mesures de sauvegarde qui sont plus restrictives que celles de l'OMC. Le point de litige en l'espèce concerne ce que les règles de l'OMC imposent. La Corée soutient que ces règles ne conditionnent pas l'adoption d'une mesure de sauvegarde à l'obligation de montrer une "évolution imprévue des circonstances".¹¹⁷

¹¹³ Rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*, WT/DS60/AB/R, 2 novembre 1998.

¹¹⁴ Rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*, WT/DS60/AB/R, 2 novembre 1998, paragraphe 66.

¹¹⁵ Rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*, WT/DS60/AB/R, 2 novembre 1998, paragraphe 65.

¹¹⁶ Règlement (CE) n° 3285/94 relatif aux régimes communs applicables aux importations, JOCE 1994 L349/53.

¹¹⁷ Il y aurait cependant des facteurs "imprévus" en l'espèce, puisque le gouvernement coréen n'avait pas prévu que les CE modifieraient radicalement la structure de leurs exportations en privilégiant les préparations à base de lait écrémé en poudre par rapport au lait en poudre pour bénéficier de la structure tarifaire coréenne. Selon la formulation que font les CE de l'"évolution imprévue des circonstances", l'existence de tels facteurs est simplement une question de fait, qui justifiera l'application d'une mesure de sauvegarde à condition que toutes les autres conditions prévues soient réunies.

D. ALLÉGATION AU TITRE DE L'ARTICLE XIX:1 a) DU GATT ET DE L'ARTICLE 2:1 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

a) **Allégation des Communautés européennes**

4.255 Les **Communautés européennes** allèguent qu'en n'analysant pas les conditions auxquelles les produits importés pénètrent sur le marché d'importation, la Corée a violé ses engagements au titre de l'article XIX:1 a) du GATT et de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Les CE ont présenté les arguments suivants pour étayer cette allégation:

4.256 L'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, qui rappelle et développe l'article XIX:1 a) du GATT, dispose ceci:

"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." (non souligné dans l'original).

4.257 À cet égard les Communautés européennes font observer que, comme ils l'ont fait avec la clause relative à l'"évolution imprévue des circonstances", en incluant une référence aux conditions d'importation dans le texte de l'article XIX:1 a) et de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes, les rédacteurs des deux accords ont exclu que l'accroissement en volume des importations et le rythme d'accroissement des importations soient suffisants en eux-mêmes pour justifier la mesure de sauvegarde.

4.258 Toutefois, la Corée ne considérait que l'accroissement des importations et elle n'examinait pas les conditions des importations et en particulier le prix auquel le produit était importé. Les Communautés européennes estiment donc que la Corée ne s'est pas acquittée de ses obligations en vertu de l'article XIX:1 a) et de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes, à savoir d'examiner si les conditions auxquelles les produits faisant l'objet de l'enquête ont été importés étaient de nature à causer un dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents.

4.259 À la première réunion du Groupe spécial avec les parties, les **Communautés européennes** ont développé comme suit leurs arguments au titre de l'article XIX:1 a) du GATT et de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes:

4.260 En prescrivant que le dommage grave doit avoir été causé à la fois par l'accroissement des importations et par les conditions de ces importations accrues, l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes indique clairement que ces "conditions" doivent aussi être évaluées. Les Communautés européennes soutenaient que parmi ces conditions les prix des produits importés et leur incidence sur les prix des produits nationaux sont clairement prépondérants.

4.261 Dans sa notification d'avril au Comité des sauvegardes, la Corée tente de régler la question de cette prescription en trois lignes, à savoir: "Bien que le prix de vente des produits importés ait augmenté de 381 won/kg au cours de la période faisant l'objet de l'enquête, le prix de vente du lait en poudre d'origine nationale a chuté de 360 won/kg." Quand elles ont examiné les conditions en matière de prix dans leur première communication, les Communautés européennes entendaient que selon leur point de vue cela était insuffisant et que la Corée n'avait pas indiqué si les prix des produits importés avaient entraîné un tassement des prix des produits nationaux ou avaient eu d'autres effets défavorables sur eux, ni de quelle manière.

4.262 En réponse à une question du Groupe spécial¹¹⁸, les **Communautés européennes** ont encore précisé que parmi les conditions devant être considérées au titre de l'article 2:1 le prix est primordial, selon elles, mais que d'autres conditions telles que la qualité supérieure ou la publicité peuvent aussi être imaginées dans certains cas.

b) Réponse de la Corée

4.263 En réponse à une question du Groupe spécial¹¹⁹, la **Corée** a fait valoir que l'expression "à des conditions telles" figurant à l'article 2:1 de l'Accord fait simplement partie de la prescription relative au lien de causalité qui doit être démontré en vertu de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Cette expression n'impose pas d'obligation séparée ou distincte.

4.264 La clause de sauvegarde spéciale de l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV) appuie cette interprétation. Aux termes de l'article 6 de l'ATV, un Membre doit démontrer qu'"un produit particulier est importé sur le territoire de ce Membre en quantités tellement accrues qu'il porte ou menace réellement de porter un préjudice grave à la branche de production nationale". Les rédacteurs n'ont pas jugé nécessaire d'ajouter l'expression "à des conditions telles" même si l'on peut supposer qu'une constatation de l'existence du lien de causalité est encore requise. En outre, le caractère superflu de l'expression "à des conditions telles" est aussi étayé par le fait que dans le Guide des règles et pratiques du GATT préparé par le Secrétariat du GATT/de l'OMC, il est fait référence à toutes les autres expressions excepté "à des conditions telles" dans l'analyse du texte identique à l'article XIX du GATT de 1947.

4.265 L'objet et le but de l'Accord sur les sauvegardes sont d'accorder aux Membres le droit d'appliquer une mesure de sauvegarde en dernier recours quand un accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage à une branche de production nationale particulière. L'Accord ne spécifie pas que le lien de causalité doit être fondé seulement sur la sous-cotation des prix ou sur tout autre facteur. Les importations en quantités accrues peuvent évincer des produits nationaux concurrents, et causer un dommage à une branche de production nationale particulière pour des raisons très diverses, y compris en relation avec l'image, la qualité, le style, la structure de la branche de production, l'assistance technique, etc. Un Membre pourrait aussi constater l'existence d'un lien de causalité quand les prix des produits importés augmentent, parce que les prix des produits nationaux peuvent encore être tels qu'ils se vendent à perte ou d'un niveau tel qu'ils procurent un rendement des capitaux investis insuffisant. À la condition qu'un Membre démontre que l'accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale et à la condition qu'il se soit abstenu de considérer le dommage éventuellement causé par d'autres facteurs, le Groupe spécial devrait constater que ce Membre a satisfait à ses obligations en vertu des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes.

c) Arguments présentés par les Communautés européennes à titre de réfutation

4.266 Les **Communautés européennes** ont présenté les arguments suivants à titre de réfutation:

¹¹⁸ Le Groupe spécial rappelle que la question était: "Quels facteurs, autres que le prix, peuvent être considérés au titre du membre de phrase "à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage ...", figurant à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes?"

¹¹⁹ Le Groupe spécial rappelle que la question était: "Quels facteurs, autres que le prix, peuvent être considérés au titre du membre de phrase "à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage ...", figurant à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes?"

4.267 La Corée n'a pas réfuté l'allégation des CE selon laquelle elle n'a pas analysé l'incidence des prix des produits importés sur les prix du lait cru et du lait en poudre d'origine nationale et que, dans la mesure où elle a recueilli des renseignements à ce sujet, les renseignements en question ne pouvaient pas étayer une constatation selon laquelle les produits ont été importés en quantités accrues à des conditions telles qu'un dommage grave était causé. En outre, la Corée n'a pas indiqué les autres "conditions" en vigueur qu'elle jugeait pertinentes au regard de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, mais a simplement omis d'examiner si cette condition était remplie. Dans leur réponse aux questions du Groupe spécial, les Communautés européennes ont indiqué en quoi pouvaient consister ces facteurs en plus des prix, à savoir que la qualité des produits importés ou leur promotion sur le marché d'importation pouvaient aussi être pertinentes, de même que pouvait l'être, par exemple, la rapidité de pénétration du marché (par opposition à la part de marché).

4.268 Bien que la notification du 24 mars présentée par la Corée contienne un tableau indiquant les prix du lait en poudre d'origine nationale et des préparations à base de lait écrémé en poudre importées, la Corée n'a procédé à aucune analyse de ces prix. Les Communautés européennes considèrent qu'il ne suffit pas simplement de comparer ces prix. Les produits visés en l'espèce, c'est-à-dire le lait cru, le lait en poudre et les préparations à base de lait écrémé en poudre, sont substituables et concurrents dans une certaine mesure, mais ils conservent des caractéristiques et des utilisations différentes. La Corée soutient, en fait, que "la plupart des utilisateurs coréens de lait en poudre déclarent ... que les produits d'origine nationale sont de qualité supérieure à celle des préparations à base de lait écrémé en poudre importées". En outre, le rapport d'enquête de la KTC fait ressortir les différences entre ces produits du point de vue de leurs utilisations finales. Il est dit dans le rapport que le Manuel de l'industrie alimentaire autorise différentes utilisations finales de ces produits. Il n'est fourni aucune analyse de la part de marché détenue par les produits pour lesquels des préparations à base de lait écrémé en poudre peuvent être utilisées, par rapport aux produits pour lesquels du lait en poudre peut être utilisé ou aux produits fabriqués à base de lait cru. La conclusion est qu'il ne peut être fait de comparaison directe entre le lait en poudre et les préparations à base de lait écrémé en poudre, premièrement en raison des caractéristiques différentes des produits et deuxièmement en raison de leurs possibilités différentes d'utilisation finale. La Corée a tort de supposer qu'il y a eu sous-cotation des prix pour les préparations à base de lait écrémé en poudre importées simplement parce que celles-ci étaient disponibles à un prix inférieur à celui du lait en poudre d'origine nationale. Ni dans la notification de la Corée ni dans le rapport de la KTC il n'est dit comment les différences entre les deux produits, du point de vue tant de leurs caractéristiques propres que de leur utilisation finale, ont été prises en compte dans la comparaison de prix. En réalité, examiner les différences de prix entre le lait en poudre d'origine nationale et les préparations à base de lait écrémé en poudre importées équivaut à comparer les prix du beurre et de la margarine. Sur de nombreux marchés, le prix de ces produits concurrents et substituables sera très différent.

4.269 Dans leur réponse aux questions du Groupe spécial¹²⁰ posées à la deuxième réunion, les **Communautés européennes** ont encore précisé leurs arguments comme suit:

4.270 Le concept "à des conditions telles" doit fondamentalement être mis en relation avec les produits importés et non avec le marché intérieur. Du point de vue sémantique, l'expression "à des conditions telles" de l'article 2:1 se rapporte au produit importé et non à l'état du marché intérieur ou de la branche de production qui sont susceptibles d'être affectés par un accroissement des

¹²⁰ Le Groupe spécial rappelle que les questions étaient: "L'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes contient l'expression "à des conditions telles". L'expression "à des conditions telles" fait-elle référence à des critères relatifs aux importations? Au marché intérieur? Ou aux deux?" "L'expression "à des conditions telles" impose-t-elle une prescription distincte de celle de l'accroissement des importations causant un dommage?" "Quelle est la différence entre les critères examinés en relation avec l'expression "à des conditions telles" et ceux à examiner au titre du lien de causalité?"

importations. L'une des conditions des importations qui est toujours présente et toujours pertinente est le prix.

4.271 Il est clair, compte tenu de la présence du mot "et" dans l'article 2:1, que l'expression "à des conditions telles" correspond à une prescription distincte de celle des importations "en quantités tellement accrues".

4.272 Les conditions des importations, de même que leur accroissement, interviennent au début de la séquence de causalité qui aboutit au dommage. Elles n'interviennent toutefois pas au tout début, puisqu'elles suivent la libéralisation du commerce et l'évolution imprévue des circonstances. Le point important est que l'accroissement des importations et les "conditions telles" précèdent, dans la séquence de causalité, le dommage. En conséquence, les critères pertinents pour établir les conditions des importations ne sont pas les mêmes que ceux qui déterminent le lien de causalité. En d'autres termes, les critères examinés en relation avec le concept "à des conditions telles" se rapportent à l'existence objective de certaines conditions, tandis que le lien de causalité implique une analyse raisonnée de la cause et de l'effet entre l'accroissement des importations et les conditions des importations d'une part et le dommage d'autre part. Concrètement, l'examen en relation avec l'expression "à des conditions telles" impliquera un examen des prix tandis que l'examen du lien de causalité impliquera de voir comment ces prix causent un dommage à la branche de production nationale. L'existence d'importations à bas prix en elle-même n'est pas un dommage, mais seulement une circonstance susceptible de conduire à un dommage.

d) Arguments présentés par la Corée à titre de réfutation

4.273 La Corée présente les arguments suivants à titre de réfutation:

4.274 L'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes (*Conditions*) dispose qu'un Membre peut appliquer une mesure de sauvegarde à l'égard d'un produit si:

"ce Membre [...] détermin[e], 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." (non souligné dans l'original)

4.275 La Corée s'est conformée aux conditions énoncés à l'article 2 puisqu'elle a agi en conformité avec l'article 4:2 a) et b) en procédant à sa détermination de l'existence d'un dommage grave et du lien de causalité, avec l'article 5 en appliquant la mesure de sauvegarde et avec l'article 12 en procédant à la notification et aux consultations requises vis-à-vis du Comité des sauvegardes et des Membres intéressés.

4.276 En réponse aux questions du Groupe spécial¹²¹ posées à la deuxième réunion, la Corée a précisé comme suit ses arguments:

4.277 Selon la Corée, l'expression "à des conditions telles" peut seulement être interprétée comme se rapportant aux importations.

¹²¹ Le Groupe spécial rappelle que les questions étaient: "L'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes contient l'expression "à des conditions telles". L'expression "à des conditions telles" fait-elle référence à des critères relatifs aux importations? Au marché intérieur? Ou aux deux?" "L'expression "à des conditions telles" impose-t-elle une prescription distincte de celle de l'accroissement des importations causant un dommage?" "Quelle est la différence entre les critères examinés en relation avec l'expression "à des conditions telles" et ceux à examiner au titre du lien de causalité?"

4.278 La Corée considère que l'expression "à des conditions telles" fait partie intégrante de l'analyse du lien de causalité. Cette expression n'impose aucune obligation séparée ou distincte aux autorités chargées de l'enquête.

4.279 La Corée estime que les critères examinés par les autorités chargées de l'enquête en relation avec le concept "à des conditions telles" ne sont pas différents de ceux examinés concernant le lien de causalité. En d'autres termes, ce sont les conditions auxquelles les produits importés pénètrent sur un marché qui lient ces produits importés au dommage grave causé à la branche de production nationale.

E. APPLICATION PAR LA CORÉE DE MESURES DE SAUVEGARDE À L'ÉGARD DES PRODUITS AGRICOLES

a) **Communication de la Corée**

4.280 La **Corée** fait la communication suivante concernant la nature de l'industrie laitière coréenne et l'application d'une mesure de sauvegarde à l'égard d'un produit agricole:

4.281 L'Accord sur les sauvegardes est le mécanisme de sauvegarde général dans le cadre du système de l'OMC et ses dispositions sont applicables à la plupart des produits couverts par le système de l'OMC. D'autres mesures de sauvegarde sont applicables à des secteurs qui soulèvent des questions spécifiques ou uniques, en particulier les textiles et les produits agricoles. Ces autres mesures de sauvegarde sont conçues de manière à ménager le degré de sensibilité qu'exigent ces secteurs ou produits. Inévitablement, l'Accord sur les sauvegardes ne ménage pas la même sensibilité à l'égard du secteur agricole que l'Accord sur l'agriculture.

4.282 L'article 5 de l'Accord sur l'agriculture reconnaît la nature unique des marchés agricoles et comment des augmentations même à court terme et relativement mineures des importations peuvent entraîner des bouleversements considérables dans la branche de production concernée. En conséquence, l'article 5 prévoit pour l'application de mesures un seuil très inférieur à celui de l'Accord sur les sauvegardes. Toutefois, la Corée ne pouvait pas invoquer l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture pour corriger le dommage grave causé aux marchés de ses produits laitiers par l'accroissement des importations. À la place, la Corée a suivi la procédure prévue dans l'Accord sur les sauvegardes et elle continuait d'estimer qu'un dommage grave avait été causé à sa branche de production nationale, même si les critères prévus pour l'application de mesures de sauvegarde dans l'Accord sur les sauvegardes sont plus exigeants que les critères prévus dans l'Accord sur l'agriculture.

b) **Réponse des Communautés européennes**

4.283 Les **Communautés européennes** répondent comme suit à la communication de la Corée:

4.284 Les Communautés européennes considèrent qu'évaluer si la mesure coréenne aurait été compatible avec l'Accord sur l'agriculture, et son article 5, en particulier, n'entre pas dans le mandat du Groupe spécial. De toute manière, la Corée ne peut pas compenser le fait qu'elle ne pouvait pas invoquer la clause de sauvegarde de l'Accord sur l'agriculture en appliquant arbitrairement un critère moins exigeant que celui de l'article XIX du GATT et de l'Accord sur les sauvegardes. De plus, il est clair qu'il n'est pas prévu de mesures quantitatives, et pour une durée de quatre ans, dans l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture.

c) **Réponse de la Corée à titre de réfutation**

4.285 La **Corée** présente les arguments suivants à titre de réfutation:

4.286 En tant qu'ensemble général de règles pour l'application des mesures de sauvegarde, l'Accord sur les sauvegardes s'applique à un certain nombre de secteurs de produits différents; et c'est pourquoi un certain degré de flexibilité a été prévu dans sa structure et dans ses termes individuels.

4.287 Certains critères de dommage pertinents pour les produits industriels ou manufacturés peuvent ne pas être pertinents pour les produits agricoles, parce que ces critères ne sont pas des critères de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de la branche de production agricole particulière, c'est-à-dire qu'ils ne reflètent pas la nature unique du secteur agricole.¹²²

4.288 Si des critères particuliers énoncés dans l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes ne sont pas pertinents pour un secteur agricole spécifique, il devrait être ménagé aux Membres une flexibilité pour examiner d'autres critères énoncés qui prennent mieux en compte la nature unique ou spécifique des produits et de la branche de production à l'examen. Il devrait aussi être permis aux Membres de prendre en compte des critères non énoncés, mais pertinents pour la branche de production à l'examen.¹²³

4.289 À la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, la Corée a développé comme suit ses arguments concernant l'Accord sur l'agriculture:

4.290 Le but de la Corée quand elle se référait à l'Accord sur l'agriculture, et à son article 5 en particulier, était de montrer que:

- a) dans toute enquête sur toute branche de production au titre de l'Accord sur les sauvegardes, les produits et la branche de production en question doivent être examinés attentivement et tous les aspects spécifiques identifiés doivent être pris en compte dans les déterminations pertinentes de l'existence d'un dommage grave et du lien de causalité. Un certain critère de dommage peut être pertinent dans un cas, mais pas dans d'autres. Le gouvernement des États-Unis souscrit à ce point de vue;
- b) du fait de circonstances indépendantes de sa volonté, la Corée a dû enquêter sur l'industrie laitière au titre de l'Accord sur les sauvegardes, et non de l'Accord sur l'agriculture. Le gouvernement coréen a procédé à une enquête en bonne et due forme complète sur son industrie laitière au regard de l'Accord sur les sauvegardes, mais dans des circonstances normales il aurait pu se prévaloir des dispositions spécifiques de l'Accord sur l'agriculture. La Corée n'allègue pas qu'elle pouvait remplacer les critères plus exigeants en matière d'enquête de l'Accord sur les sauvegardes par les critères moins exigeants de l'Accord sur l'agriculture et il doit être bien clair pour le Groupe spécial que les autorités coréennes compétentes ont pleinement observé les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes et n'ont aucunement fait référence aux critères applicables en vertu de l'Accord sur l'agriculture.

¹²² L'article 4:2 a) prévoit une évaluation de "tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche". Cela semble permettre une enquête qui prenne en compte la nature spécifique de la branche de production.

¹²³ Compte tenu du fait que l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes emploie l'expression "en particulier", des facteurs autres que ceux énoncés dans l'article 4:2 a) peuvent être utilisés pour déterminer l'existence d'un dommage à un secteur particulier, comme l'agriculture.

F. ALLÉGATION AU TITRE DE L'ARTICLE 4:2 A) DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

a) **Allégation des Communautés européennes**

4.291 Les **Communautés européennes** prétendent que la Corée a violé l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes car elle n'a pas montré que la branche de production nationale a subi un dommage grave. Les arguments avancés par les CE à l'appui de leur allégation sont les suivants:

i) *Définition de la "branche de production nationale"*

4.292 L'article 4:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

"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."

4.293 Aux fins de son enquête en matière de sauvegarde, la Corée a défini¹²⁴ la "branche de production nationale" comme étant:

"la branche de production du lait cru et du lait en poudre. Ces produits sont directement concurrents des produits importés faisant l'objet de l'enquête. Les producteurs de lait cru comprennent les ménages pratiquant l'élevage laitier et les entreprises de transformation du lait qui exploitent directement leurs propres élevages; les producteurs de lait en poudre sont des coopératives d'éleveurs et des entreprises de transformation du lait, y compris des producteurs, qui délèguent la transformation à des tiers parce qu'ils ne disposent pas des installations nécessaires à la fabrication du lait en poudre."

4.294 Les Communautés européennes sont d'accord avec la Corée pour estimer que cette définition de la branche de production nationale est appropriée. La production de lait cru et celle de lait en poudre constituent des activités interdépendantes et complémentaires. Non seulement chaque secteur dépend de l'autre pour exercer son activité, mais de nombreux producteurs de lait cru sont également des producteurs de lait en poudre ou possèdent des producteurs de lait en poudre (les coopératives d'éleveurs sont la propriété des exploitants laitiers).

4.295 Les Communautés européennes reprochent toutefois à la Corée de ne pas avoir appliqué cette définition de la branche de production nationale de manière cohérente pour déterminer l'existence d'un dommage grave. Certains facteurs de dommage ont été examinés uniquement pour le secteur du lait cru et d'autres uniquement pour celui du lait en poudre. Dans de nombreux cas, aucune explication n'est donnée quant à la raison pour laquelle une partie seulement de la branche de production nationale a été examinée et la seule explication apparente est que l'examen de l'autre partie de la branche de production n'aurait pas étayé la constatation de l'existence d'un dommage grave. Dans d'autres cas, l'évaluation des facteurs de dommage est faussée pour d'autres raisons. Étant donné que l'examen des facteurs de dommage est incomplet car la définition de la branche de production nationale n'a pas été appliquée de manière cohérente et que d'autres erreurs ont été commises par la

¹²⁴ Voir la section III.2 de la notification en date du 1^{er} avril 1998, G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1 (pièce n° 10 des CE).

Corée dans son évaluation des facteurs de dommage, cette détermination n'est pas conforme à l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes.

- ii) *Tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de la branche de production nationale n'ont pas été correctement examinés*

4.296 L'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes exige qu'une enquête visant à déterminer l'existence d'un dommage grave évalue tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de la branche de production nationale, en particulier, le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs, la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues, les variations du niveau des ventes, la production, la productivité, l'utilisation de la capacité, les profits et pertes et l'emploi.

4.297 Cette disposition établit qu'une enquête visant à déterminer l'existence d'un dommage doit être *complète* ("*tous les facteurs pertinents*"). Seuls les facteurs qui ne sont pas pertinents, qui ne sont pas de nature objective et quantifiable, ou qui n'influent pas sur la situation peuvent être exclus. Il est évident qu'il est nécessaire d'examiner un facteur avant de pouvoir considérer qu'il n'est pas pertinent, qu'il n'est pas de nature objective et quantifiable ou qu'il n'influe pas sur la situation. Les Communautés européennes font observer que cette position a été appuyée récemment par les rapports de deux groupes spéciaux¹²⁵ qui examinaient le critère de "préjudice grave" défini à l'article 6:3 de l'Accord sur les textiles et les vêtements.¹²⁶ Les deux groupes spéciaux ont souligné dans leur rapport qu'il était nécessaire d'examiner chacun des facteurs de dommage énumérés. Dans l'affaire des *Vêtements de dessous*, le Groupe spécial a reproché aux États-Unis d'avoir fourni des renseignements inadéquats qui manquaient de cohérence. Selon le Groupe spécial chargé de l'affaire *Chemises, chemisiers et blouses*: "au minimum, il faut que le Membre importateur soit en mesure de démontrer qu'il s'est interrogé sur la pertinence de chacun des facteurs énumérés [...]".¹²⁷ Étant donné que les États-Unis n'ont pas examiné huit de ces facteurs dans le contexte de la branche de production concernée, sans donner aucune explication de leur raison d'agir, les prescriptions de l'article 6 de l'Accord sur les textiles et les vêtements n'étaient pas respectées.¹²⁸

4.298 Le libellé de l'article 6:3 de l'Accord sur les textiles et les vêtements est certes légèrement différent de celui de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes, mais les deux articles contiennent néanmoins une liste des facteurs de dommage qui doivent être évalués par l'autorité chargée de l'enquête. Par conséquent, conformément au raisonnement exposé dans les rapports de ces groupes spéciaux, les Communautés européennes estiment qu'au minimum, pour déterminer l'existence d'un dommage grave au titre de l'Accord sur les sauvegardes, il est nécessaire de démontrer que l'on s'est

¹²⁵ Voir les rapports des groupes spéciaux chargés des affaires *États-Unis - Chemises, chemisiers et blouses*, 6 janvier 1997, WT/DS33/R; et *États-Unis - Vêtements de dessous*, WT/DS24/6, 8 novembre 1996. Ces deux rapports ont fait l'objet d'un réexamen de la part de l'Organe d'appel qui n'a toutefois pas statué sur le critère du préjudice grave.

¹²⁶ "Lorsqu'il déterminera s'il existe un préjudice grave [...], le Membre examinera l'effet de ces importations sur la situation de la branche de production en question dont témoignent des *modifications des variables économiques pertinentes*, telles que la production, la productivité, la capacité utilisée, les stocks, la part de marché, les exportations, les salaires, l'emploi, les prix intérieurs, les profits et les investissements; aucun de ces facteurs, pris isolément ou combiné à d'autres facteurs, ne constituera nécessairement une base de jugement déterminante." (non souligné dans le texte original)

¹²⁷ Voir *États-Unis - Chemises, chemisiers et blouses*, paragraphe 7.26.

¹²⁸ Voir *id.*, paragraphe 7.52.

interrogé sur la pertinence de chacun des facteurs énumérés dans l'article 4:2 a) dudit accord. Elles soutiennent également que, conformément à cette disposition, chacun des facteurs de dommage a été correctement analysé à moins qu'il ne soit expliqué pour quelle raison le facteur de dommage peut être ignoré.

4.299 En ce qui concerne chacun des facteurs définis à l'article 4:2 a), les Communautés européennes avancent les arguments suivants:

a) *Rythme d'accroissement des importations et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs*

4.300 Ce facteur n'a pas été pleinement examiné par la Corée en ce qui concerne les produits qui ont finalement été visés par la mesure. La section IV.2 de la notification du 1^{er} avril 1997 explique simplement que les importations de produits relevant des positions 0404.90.0000 et 1901.90.2000 du Tarif douanier harmonisé de la Corée se sont accrues, en termes absolus et en termes relatifs. Cependant, la Corée a exclu certains produits du champ d'application de la mesure comme les concentrés de matières minérales du lait (calcium), les produits spéciaux chiliens et les matières premières pour la production de Cerelac de Nestlé. Il n'est pas tenu compte des produits exclus dans l'évaluation de l'accroissement des importations. En fait, au cours des consultations qui ont eu lieu dans le cadre de la procédure de règlement des différends, la Corée a déclaré qu'elle n'était même pas en mesure de donner une estimation raisonnable du volume des produits exclus au cours de la période visée par l'enquête. De plus, elle n'a pas examiné l'accroissement des importations en rapport avec la diminution des importations de lait en poudre qui est un produit similaire.

b) *Part du marché intérieur absorbée par les importations accrues*

4.301 Ce critère a été examiné par la Corée à la section IV.3.4 de la notification du 1^{er} avril 1997 où il est expliqué que la part du marché total occupée par le lait cru et le lait en poudre d'origine nationale a reculé de quelque 5,7 points de pourcentage, passant de 91,1 pour cent à 85,4 pour cent au cours de la période visée par l'enquête. Bien que ce soit là un des facteurs sur lesquels la Corée s'appuie par la suite pour conclure à l'existence d'un dommage grave (section IV.4 de la notification du 1^{er} avril 1997), elle n'explique pas pourquoi une diminution aussi faible de la part de marché devrait être une source de préoccupation et encore moins pourquoi elle devrait étayer la constatation de l'existence d'un dommage grave. La seule observation formulée dans la notification du 1^{er} avril 1997 est destinée à justifier la légère augmentation de la part de marché survenue entre 1995 et 1996 comme étant "un phénomène temporaire résultant de la vente du lait en poudre en dessous du coût de fabrication afin de réduire les stocks, qui entraînaient des coûts et frais".

c) *Variations du niveau des ventes*

4.302 Ce facteur a été examiné dans une certaine mesure à la section IV.3.3 de la notification du 1^{er} avril 1997 sous la forme d'un examen de la consommation de lait cru d'origine nationale (y compris le lait en poudre). Là encore, cette consommation a été remarquablement stable, se situant à 1 844 463 tonnes en 1993, 1 947 128 tonnes en 1994, 1 947 965 tonnes en 1995 et 984 934 tonnes au cours du premier semestre de 1996 (ce qui représenterait probablement, si l'on multiplie 984 934 tonnes par deux, 1 969 868 tonnes pour toute l'année). La Corée déclare qu'il y a eu une baisse de la consommation en 1996, mais cela semble être une erreur de sa part.

d) *Production*

4.303 Ce facteur a été examiné par la Corée. Comme il est expliqué à la section IV.3.1 de la notification du 1^{er} avril 1997, la production de lait cru et de lait en poudre a progressé de 3,2 pour cent en 1994, de 4,2 pour cent en 1995 et de 4,4 pour cent au cours du premier semestre de 1996. La

Corée ne tente pas de présenter cela comme un "dommage grave" mais de l'expliquer de manière convaincante en déclarant que:

"Il est impossible de réduire temporairement la production de lait cru sans avoir recours à l'abattage des vaches laitières. Plutôt que de réduire la taille de leurs troupeaux – qui est en moyenne relativement petite – les producteurs de lait coréens maintiennent leur production de lait cru aux niveaux habituels même au cours des périodes de faible demande, puisque les excédents de lait cru sont fournis aux coopératives d'éleveurs pour être transformés en lait en poudre."

4.304 De l'avis des CE, l'explication de la Corée n'est pas crédible. Cette dernière ne décrit pas une augmentation "temporaire" de la production, mais un accroissement régulier sur une période de trois ans. Il est possible d'ajuster la production en jouant sur l'utilisation des aliments et des additifs et d'autres technologies et, qui plus est, les vaches laitières ont de toute manière une vie utile de huit à dix ans, ce qui signifie que 10 à 12 pour cent du cheptel sont inévitablement réformés ou abattus chaque année. La production peut être réduite lorsque cela est nécessaire même dans les exploitations laitières et le fait qu'elle ait néanmoins continué de progresser en Corée démontre qu'il ne peut pas y avoir de dommage grave.

e) Productivité

4.305 Ce facteur a été examiné uniquement pour le secteur du lait cru. Selon la section IV.3.2 de la notification du 1^{er} avril 1997, la productivité des exploitants laitiers s'est "légèrement accrue". En fait, la productivité des exploitations laitières coréennes a été assez considérable. Là encore, la Corée s'efforce de justifier cela de manière étonnante, déclarant que:

"Il a été constaté que cette indication indirecte de l'accroissement de la productivité est le résultat des progrès technologiques et non de changements dans la situation du marché. Le fait que la branche de production nationale a stagné malgré l'accroissement de la productivité indique que le dommage causé à la branche de production nationale n'est pas imputable à des facteurs internes mais à des facteurs externes, c'est-à-dire à l'accroissement des importations."

En fait, la Corée part de la conclusion à laquelle elle souhaite arriver (dommage ou "stagnation") afin de trouver une explication convaincante à un facteur positif et d'imputer la prétendue stagnation aux importations.

4.306 Un autre problème dans cette section de la notification du 1^{er} avril 1997 est que la productivité n'a pas été évaluée du tout pour ce qui est du secteur du lait en poudre, mais cette omission est "expliquée" ainsi:

"Étant donné que la production de lait en poudre dépend largement de l'offre et de la demande de lait cru, et que les installations de production ne peuvent s'adapter à de brusques changements à court terme, l'examen de la productivité peut être remplacé par l'examen du niveau de production."

De l'avis des CE, cette explication est toutefois insuffisante parce que la productivité est bien un des facteurs énumérés à l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes. L'examen de ce facteur ne peut pas être remplacé par celui d'un autre facteur.

4.307 En réalité, on peut supposer que la productivité du secteur du lait en poudre s'est améliorée étant donné que la production totale s'est accrue et que rien n'indique que la capacité de production installée ait été développée.

4.308 Les CE estiment que l'examen de la productivité en tant que facteur de dommage ne permet pas de constater l'existence d'un dommage grave, bien au contraire.

f) Utilisation de la capacité

4.309 Ce facteur, lui aussi, n'a été examiné que pour le secteur du lait cru. Selon la section IV.3.2 de la notification du 1^{er} avril 1997, "l'utilisation des capacités a toujours été de 100 pour cent dans la branche de production du lait cru puisque le lait cru est produit par des vaches laitières et qu'à la différence d'autres formes de production, on ne peut interrompre sa production".

4.310 Les Communautés européennes affirment que cela ne constitue pas un examen sérieux de ce facteur de dommage. Une exploitation qui peut avoir un effectif de 100 vaches peut décider de n'en avoir que 80 si la situation économique l'exige. L'utilisation de la capacité dans le secteur du lait en poudre n'est même pas mentionnée. En réalité, la Corée n'a tout simplement pas examiné l'utilisation de la capacité dans la branche de production nationale.

g) Profits et pertes

4.311 La rentabilité du secteur du lait cru a été examinée par la Corée en termes de profits et pertes par unité de production à la section IV.3.9 de la notification du 1^{er} avril 1997 et sous la forme d'une "analyse financière" à la section IV.3.10 de cette notification, mais dans les deux cas, uniquement en ce qui concerne le secteur du lait en poudre.

4.312 La Corée a examiné exclusivement la situation financière des coopératives et des activités concernant le lait en poudre des entreprises de transformation du lait et a négligé de prendre en compte la rentabilité des producteurs laitiers. Cela donne une image fautive de la situation parce que l'un des facteurs les plus importants dans la rentabilité des coopératives laitières et des entreprises de transformation du lait est le prix qu'elles doivent payer pour leur matière première et ce prix est inversement proportionnel à la rentabilité des exploitations laitières. Par exemple, un relèvement de 20 pour cent du prix garanti du lait augmenterait considérablement la rentabilité des producteurs de lait mais réduirait fortement la marge d'exploitation des coopératives laitières et des entreprises de transformation.

4.313 L'"analyse financière" de la section IV.3.10 de la notification du 1^{er} avril 1997 de la Corée examine le chiffre d'affaires et les profits et pertes d'exploitation de deux grandes coopératives et de quatre entreprises de transformation du lait.

4.314 La rentabilité de ces entreprises varie énormément. La Corée a mentionné deux coopératives dans sa notification du 1^{er} avril 1997: la coopérative laitière de Séoul n'a cessé de voir ses bénéfices augmenter tandis que celle de Pusan-Kyungnam enregistrait des pertes de plus en plus grandes. Si l'on avait totalisé les résultats de la coopérative laitière de Séoul et ceux de toute coopérative autre que celle de Pusan-Kyungnam on aurait eu l'impression que ces coopératives réalisaient des bénéfices de plus en plus importants.

4.315 De même, en ce qui concerne les entreprises de transformation du lait, la Corée n'a pas inclus dans son échantillonnage les deuxième et troisième producteurs de lait en poudre parmi elles, Maeil et Namyang, qui se trouvent être des entreprises extrêmement rentables.

4.316 Les Communautés européennes concluent par conséquent que l'examen par la Corée de la rentabilité de la branche de production nationale n'est pas conforme aux dispositions de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes étant donné qu'il ne porte pas sur l'ensemble des acteurs de la branche de production en question.

h) Emploi

4.317 Ce facteur n'a été examiné par la Corée qu'en ce qui concerne les producteurs de lait cru à la section IV.3.6 de la notification du 1^{er} avril 1997 où il est dit que le nombre des producteurs de lait coréens diminue lentement. Les Communautés européennes voudraient faire observer toutefois que dans le contexte de la production croissante des exploitations laitières, cela témoigne d'une consolidation dans un secteur en bonne santé et certainement pas de l'existence d'un dommage grave.

4.318 Aucune évaluation n'est faite en ce qui concerne l'emploi en tant que facteur de dommage dans le secteur du lait en poudre. La Corée se contente d'affirmer que l'emploi dans ce secteur est difficile à évaluer. Cette déclaration est cependant clairement insuffisante car il faudrait donner au minimum une estimation raisonnable dans une enquête visant à déterminer l'existence d'un dommage grave; l'autorité chargée de l'enquête est obligée de rassembler de telles données ou d'expliquer pourquoi il est impossible d'obtenir des données fiables.

i) Autres facteurs

4.319 Dans sa conclusion, la Corée a examiné d'autres facteurs qui ne sont pas contenus dans la liste figurant à l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes, et s'est référée à eux.

4.320 Le premier de ces facteurs est le prix de vente, que la Corée a examiné à la section IV.3.7 de la notification du 1^{er} avril 1997, mais uniquement pour ce qui est du lait en poudre, déclarant que le prix du lait cru est maintenu à un niveau stable fixé par le gouvernement (en fait, ce prix est régulièrement relevé). La Corée affirme que:

"Le prix de vente du lait en poudre par les coopératives d'éleveurs (prix moyen périodique) est tombé de 5 354 won/kg en 1993 à 5 294 won/kg en 1994, a légèrement augmenté en 1995 pour atteindre 5 388 won/kg et a fortement baissé au cours des quatre premiers mois de 1996, s'établissant à 4 994 won/kg. Il n'existe aucune corrélation entre de telles fluctuations et les facteurs saisonniers."

4.321 Un examen objectif de ces chiffres montre que le prix obtenu est remarquablement stable et a *augmenté* au cours des trois années de 1993 à 1995. Ce n'est qu'en 1996 qu'il a diminué. La Corée oublie de mentionner à cet égard le facteur spécial qu'elle avait souligné quand elle tentait de trouver une explication convaincante à l'augmentation de la part de marché de la branche de production nationale en 1996 – c'est-à-dire qu'il s'agissait d'un "phénomène temporaire résultant de la vente du lait en poudre en dessous du coût de fabrication afin de réduire les stocks, qui entraînaient des coûts et frais".¹²⁹ De l'avis des Communautés européennes, il est donc apparent que le prix de vente du lait cru augmente et que celui du lait en poudre est stable, mis à part un "phénomène temporaire" en 1996. Cela ne justifie pas une constatation de l'existence d'un dommage grave.

4.322 Le deuxième facteur additionnel de dommage examiné par la Corée dans sa conclusion est le niveau des stocks de lait en poudre d'origine nationale.

4.323 L'évolution des stocks est décrite ainsi au paragraphe IV.3.5 de la notification du 1^{er} avril 1997:

"Les stocks de lait en poudre d'origine nationale s'élevaient à 4 509 tonnes à la fin de 1993, 1 517 tonnes en 1994, 6 565 tonnes en 1995 et 14 994 tonnes à la fin de

¹²⁹ Voir la section IV.3.4 de la notification du 1^{er} avril 1997.

juin 1996, soit un taux de stockage de 2,4 pour cent en 1993, de 0,8 pour cent en 1994, de 3,3 pour cent en 1995, et de 13,0 pour cent au cours du premier semestre de 1996, par rapport à la demande totale. La valeur totale des stocks de lait en poudre à la fin du mois de juin 1996 était estimée à 92 633 millions de won (environ 122 millions de dollars EU)."

Les stocks ont donc augmenté à partir d'un niveau faible à la fin de 1995, le taux de stockage n'atteignant que 13 pour cent en 1996. La Corée ne dit pas sur quelle base ces chiffres sont calculés, mais suppose qu'ils concernent tous la demande totale de lait en poudre (pas uniquement de lait). Cela ne représente qu'environ un mois et demi d'approvisionnement en lait en poudre, et les Communautés européennes estiment que ce n'est pas là un niveau élevé de stockage et certainement pas un niveau dénotant l'existence d'un dommage grave. La Corée n'explique pas du tout pourquoi elle juge que ce niveau de stockage devrait être considéré comme peu souhaitable. En fait, les stocks de lait en poudre, à leur plus haut niveau, en mai 1996, représentaient moins d'un mois de production laitière nationale.

4.324 Conformément à l'article 4:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes, un dommage grave s'entend d'une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale.

4.325 De l'avis des CE, la détermination de l'existence d'un dommage grave auquel est parvenue la Corée ne peut pas être justifiée par les facteurs de dommage qu'elle cite à cet égard, même si l'on pouvait considérer que la liste de ces facteurs était complète et dans la mesure où ils peuvent être considérés comme adéquats.

4.326 La Corée décrit à la section IV.4 de la notification du 1^{er} avril 1997 comment elle a conclu à l'existence d'un dommage grave:

"Il a été établi que la branche de production nationale subissait un dommage grave, sur la base, entres autres, des faits suivants: la part de marché du lait cru d'origine nationale a diminué entre 1993 et juin 1996: les stocks de lait en poudre d'origine nationale sont passés de 4 509 tonnes en 1993 à 14 994 tonnes en juin 1996; le prix de vente a baissé alors que les coûts de fabrication augmentaient; les revenus ordinaires des coopératives d'éleveurs se sont constamment affaiblis et se sont effondrés au cours du premier semestre de 1996; le rapport endettement/fonds propres de sept coopératives d'éleveurs a dépassé 1 000 pour cent alors que six autres coopératives ont épuisé leur capital versé; et l'emploi a diminué."

4.327 En ce qui concerne les facteurs cités par la Corée, les Commissions européennes avancent les arguments ci-après:

- Part du marché – Les Communautés européennes font valoir qu'une diminution de 5,7 points de pourcentage (de 91,1 pour cent à 85,4 pour cent) au cours de la période visée par l'enquête ne peut pas être considérée comme étayant une constatation de l'existence d'un dommage grave.
- Augmentation des stocks – Les Communautés européennes ne pensent pas qu'un niveau de stockage équivalent à un mois et demi de demande totale puisse être considéré comme étayant une constatation de l'existence d'un dommage grave et ne voient pas comment la Corée explique sa position. L'augmentation des stocks s'est produite à la fin de 1995.
- Les prix de vente ont chuté tandis que les coûts de fabrication ont augmenté – Les Communautés européennes supposent que la Corée ne suggère pas que l'accroissement des

coûts de fabrication est imputable aux importations: d'après les chiffres fournis par la Corée elle-même, le prix de vente du lait cru augmente et le prix de vente du lait en poudre est stable, mis à part ce qu'elle a qualifié de "phénomène temporaire" en 1996. Cela n'étaye donc pas non plus une constatation de l'existence d'un dommage grave. À cet égard, les Communautés européennes voudraient souligner que le prix des préparations à base de lait écrémé en poudre importées ou un écart entre le prix de ces produits et celui du lait en poudre d'origine nationale n'est pas identifié comme étant un élément du dommage grave présumé. Cela ne pourrait d'ailleurs pas être le cas car la Corée, pour des raisons qui lui sont propres, n'a pas fait d'enquête sur les prix ou les écarts de prix ni d'ailleurs sur le rapport de prix entre les préparations à base de lait écrémé en poudre et les différentes catégories de lait en poudre (écrémé et entier). Les prix indiqués dans le tableau de la page 10 de la notification du 1^{er} avril doivent représenter un genre de moyenne des diverses catégories de produits et ne peuvent de toute manière pas être comparés pour les importations et les produits d'origine nationale.

- Situation financière de certaines coopératives d'éleveurs - Les Communautés européennes font observer que la situation de ces coopératives d'éleveurs ne peut pas être considérée comme étayant une constatation de dommage grave causé à la branche de production nationale dans son ensemble car celle-ci comprend non seulement les coopératives d'éleveurs mais également les entreprises de transformation du lait et les exploitants laitiers.
- Baisse de l'emploi. Les Communautés européennes font observer que cette constatation porte exclusivement sur les exploitants laitiers et que, comme leur production a augmenté, elle dénote une consolidation dans un secteur en bonne santé et ne témoigne certainement pas de l'existence d'un dommage grave.

4.328 La Corée fait précéder la liste de facteurs de dommage sur lesquels elle fonde sa détermination de l'expression "en particulier". Néanmoins, aucun des autres facteurs n'étaye cette détermination. D'ailleurs, les données limitées fournies par la Corée ne donnent pas l'image d'une branche de production en désarroi. Plusieurs indicateurs de dommage semblaient en fait dénoter une évolution positive et n'ont pas été pris en compte par la Corée.

4.329 La branche de production nationale dans la présente affaire voit sa production et sa productivité augmenter. La seule information disponible en ce qui concerne l'emploi est que le nombre d'exploitants laitiers diminue progressivement, ce qui est un facteur positif compte tenu de l'accroissement de la production et qui est d'ailleurs un des objectifs de la politique des pouvoirs publics. De plus, puisque la production et les prix du lait cru ont augmenté, les ventes intérieures ont dû augmenter en 1995 et pendant le premier semestre de 1996. La part de marché du lait cru et du lait en poudre n'a reculé que de 5,7 points de pourcentage entre 1993 et 1995 puis a augmenté à nouveau en 1996. La Corée elle-même a déclaré qu'il ne s'agissait là que d'un phénomène temporaire mais, de toute manière, une diminution aussi faible ne peut être acceptée comme indiquant une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale.

4.330 Le seul facteur clairement négatif est la situation financière difficile dans laquelle se trouvent certaines des coopératives laitières. La position financière de ces entreprises semble toutefois être extrêmement variable et de toute manière elle a moins d'importance que celle du secteur du lait cru, même d'après l'enquête incomplète et peu cohérente réalisée par la Corée.

4.331 Les Communautés européennes considèrent que, sur la base des données limitées fournies par la Corée, il semble que même si une consolidation s'effectue dans la branche de production nationale (ce qui se passe également dans de nombreux pays de l'OCDE), ce secteur est néanmoins en bonne santé. Il n'existe aucun élément de preuve d'une "dégradation générale notable de la situation d'une

branche de production nationale" qui serait nécessaire pour parvenir à la constatation de l'existence d'un dommage grave.

4.332 Par conséquent, les Communautés européennes concluent que la Corée a violé l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes en procédant à une détermination de l'existence d'un dommage grave qui n'est pas étayée par des faits.

b) Réponse de la Corée

4.333 La **Corée** répond aux arguments des CE comme suit:

4.334 Afin d'imposer une mesure de sauvegarde au titre de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes, la Corée doit démontrer:

- i) qu'un produit est importé sur son territoire en quantités tellement accrues;
- ii) qu'il cause ou menace de causer un dommage grave;
- iii) à la branche de production nationale;
- iv) de produits similaires ou directement concurrents.

4.335 Afin de donner de l'industrie laitière coréenne une image florissante, les Communautés européennes présentent au Groupe spécial des faits inexacts ou de nature à induire en erreur et des allégations sans fondement. Elles vont même jusqu'à utiliser les éléments de preuve de manière sélective et à rejeter ceux qui ne vont pas dans le sens qu'elles souhaitent.

4.336 Lorsqu'elles ne peuvent pas fournir d'éléments de preuve à l'appui de leur allégation, les Communautés européennes soutiennent de manière commode que la Corée n'a pas pris en considération plusieurs critères de dommage grave. Les CE prétendent peut-être que la Corée n'a pas tenu compte de certains critères de dommage parce qu'elles n'ont pas examiné le rapport d'enquête¹³⁰ et les documents connexes¹³¹ qui ont été mis à la disposition du public au moment de l'audition publique. Il apparaît néanmoins clairement qu'au cours des négociations au titre de l'article 12 et de l'article XXII, tous les points examinés par la Corée dans son enquête, et signalés au Comité des sauvegardes et aux Membres, ont été étudiés à fond avec les Communautés européennes.

4.337 Un examen du rapport d'enquête et du rapport intérimaire montre que la Corée a examiné tous les facteurs pertinents "de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche". Compte tenu du fait qu'il s'agit d'une branche de production agricole et compte tenu de la nature particulière de l'agriculture, reconnue par les Membres de l'OMC, la Corée a examiné les critères ci-après au cours de son enquête. Ces éléments pris ensemble ont montré que la branche de production avait subi un dommage grave.

¹³⁰ La Corée a rendu publics les résultats de l'enquête en matière de dommage et les CE ont obtenu un exemplaire du rapport. La version coréenne a été traduite en anglais par les CE et il y a été fait référence à maintes reprises pendant les consultations. La Corée a même signalé aux CE de nombreuses erreurs de traduction au cours des consultations préalables.

¹³¹ La Corée a rendu public le rapport d'enquête intérimaire qui a été utilisé au cours de l'audition publique pour déterminer s'il convenait d'appliquer une mesure de sauvegarde et distribué au cours de cette audition. Un représentant de l'Ambassade des Pays-Bas, M. A C van Arnhem, conseiller pour les questions agricoles, était présent.

i) *Branche de production nationale et produits similaires ou directement concurrents*

4.338 La Corée a déterminé que la "branche de production nationale" faisant l'objet de l'enquête était "la branche de production du lait cru et du lait en poudre. Ces produits sont directement concurrents des produits importés faisant l'objet de l'enquête".¹³² Comme il est prévu par la législation coréenne pertinente et conformément à l'Accord sur les sauvegardes, l'enquête n'a pas tenu compte des activités de la "branche de production nationale" en matière d'importation. La Corée fait observer que les Communautés européennes sont d'accord avec cette définition de la "branche de production nationale" et ne semblent pas contester sa définition des "produits directement concurrents".

ii) *Accroissement des importations*

4.339 Au cours de la période visée par l'enquête (janvier 1993 – juin 1996) les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre ont augmenté comme suit¹³³:

IMPORTATIONS DE PLEP

<i>Année</i>	<i>Volume (tonnes)</i>	<i>Accroissement en pourcentage</i>
1993	3 217	
1994	15 561	384%
1995	28 007	80%
1996 (1-6)	16 320	16,9%

En se fondant sur ces données, la Corée a constaté que les importations ont augmenté en termes absolus au cours de la période visée par l'enquête.

4.340 Les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre ont aussi considérablement augmenté, en termes relatifs, par rapport à la production intérieure de lait brut, comme le montrent les chiffres ci-après¹³⁴:

IMPORTATIONS DE PLEP PAR RAPPORT À LA PRODUCTION INTÉRIEURE

<i>Année</i>	<i>Croissance annuelle de la production de lait cru</i>	<i>Croissance annuelle des importations de PLEP</i>
1994	3,2%	384%
1995	4,2%	80%
1996 (1-6)	4,4%	16,9%

¹³² Voir la notification, section III.2.

¹³³ Voir la notification, section IV.2.

¹³⁴ Voir la notification, sections IV.2 et IV.3.1.

iii) *Domage grave*

a) *Profits et pertes de la branche de production nationale, baisse des prix et ventes en dessous du coût de production*

4.341 Au cours de la période visée par l'enquête, les coopératives d'éleveurs ont enregistré des pertes d'exploitation de 755 millions de won en 1993, 622 millions de won en 1994, 1 244 millions de won en 1995 et 681 millions de won pendant les quatre premiers mois de 1996 pour leurs activités concernant le lait en poudre, ce qui représente un taux de perte annuel (défini comme les pertes d'exploitation par rapport aux recettes nettes) de -6,3 pour cent, -6,5 pour cent, -10,7 pour cent et -29,5 pour cent respectivement. Étant donné que les producteurs laitiers sont les propriétaires des coopératives d'éleveurs et en ont fourni le capital, ces pertes montrent qu'un dommage a été causé aux ménages pratiquant l'élevage laitier.

4.342 Les entreprises de transformation, elles aussi, ont enregistré des pertes dans leurs activités concernant le lait en poudre.¹³⁵ L'écart entre le prix de vente et le coût de production par kilogramme (prix moyen périodique) a été le suivant¹³⁶:

**PROFITS/PERTES DANS LE SECTEUR
DU LAIT EN POUDRE**

<i>Année</i>	<i>Profits/Pertes par kg (en won)</i>
1993	196
1994	-130
1995	-472
1-6/1996	-1 184

4.343 Dans le secteur du lait cru, la Corée suggère un prix de référence afin d'encourager la réalisation de transactions équitables entre les exploitants laitiers et les gros utilisateurs comme les entreprises de transformation. Si l'on prend comme prix de remplacement le prix de référence suggéré, les exploitations laitières ont toutefois vu leur marge bénéficiaire se réduire au cours de la période visée par l'enquête.

PRIX ET COÛT DE PRODUCTION DU LAIT CRU

	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
<i>Prix de référence (won/100 kg)</i>	41 400	41 400	41 400	45 600
<i>Coût de production (won/100 kg)¹³⁷</i>	40 084	38 861	41 255	46 499
<i>Écart</i>	1 316	2 539	145	-899

Les chiffres ci-dessus montrent que l'écart entre le prix de référence suggéré et le coût de production avait diminué jusqu'en 1996 quand ce prix ne couvrait même plus le coût de production. Cette

¹³⁵ Voir la notification, section IV.3.10.b.ii.

¹³⁶ Voir la notification, section IV.3.7 et le tableau de la page 10.

¹³⁷ Source: NLCF. Le coût de production a été calculé à partir d'un sondage portant sur 150 exploitations laitières.

réduction de la marge bénéficiaire associée au fait que les coopératives paient 70 à 80 pour cent de leurs achats de lait cru en espèces et le reste en nature dans les périodes difficiles a encore aggravé la situation financière des exploitations laitières.

4.344 Dans le secteur du lait en poudre, le prix est fixé par les forces du marché. Au cours de la période visée par l'enquête, à l'exception de 1993, les prix du lait en poudre d'origine nationale ont été inférieurs aux coûts de production. Les pertes enregistrées ont augmenté chaque année.

**PRIX ET COÛT DE PRODUCTION DU LAIT
EN POUDRE D'ORIGINE NATIONALE**

	1993	1994	1995	1996
Prix de vente (won/kg)	5 354	5 296	5 388	4 994
Coût de production (won/kg)	5 158	5 426	5 860	6 178
Profits/Pertes	196	-130	-472	-1 184

La Corée ne suggère pas que l'accroissement du coût de fabrication est imputable aux importations. Toutefois, le faible prix des importations a fait baisser le prix du lait cru et du lait en poudre d'origine nationale, ramenant le prix du lait cru à des niveaux qui, en 1996, ne couvraient pas le coût de production.

4.345 La Corée a déterminé que ces ventes à des prix inférieurs au coût de production montraient qu'un dommage grave a été causé à la branche de production nationale, d'autant plus qu'à la fois les producteurs de lait en poudre et les exploitants laitiers (parce qu'ils sont propriétaires des coopératives) subissent des pertes lors de telles ventes.

b) Augmentation des stocks

4.346 La Corée a déterminé que les stocks de lait en poudre ont augmenté et sont demeurés à des niveaux élevés au cours de la période visée par l'enquête.¹³⁸

AUGMENTATION DES STOCKS

Année	Stocks (en tonnes)	Pourcentage d'augmentation	Taux de stockage exprimé en mois¹³⁹
1993	4 509		4,4
1994	1 517	-66,4%	1,5
1995	6 565	332,8%	7,4
1996 (1-6)	14 994	342,7%	8,1

La valeur totale des stocks en juin 1996 a été estimée à 92 633 millions de won (soit environ 122 millions de dollars EU).¹⁴⁰

¹³⁸ Voir la notification, section IV.3.5.

¹³⁹ Le taux de stockage est défini comme le rapport entre les quantités stockées et la production de lait en poudre.

¹⁴⁰ Voir la notification, section IV.3.5.

4.347 Compte tenu de la nature particulière des industries laitières en général et du secteur laitier coréen en particulier, comme cela a été examiné en détail ci-dessus, la Corée considérait que l'accumulation des stocks indiquait que la branche de production nationale avait subi un dommage grave.

c) Progression du chômage

4.348 Au cours de la période visée par l'enquête, le nombre d'exploitations laitières a diminué d'environ 20 pour cent, passant de 28 219 en 1993 à 22 725 en 1996. Ce recul s'est produit alors que la Corée s'efforçait d'aider la branche de production nationale en offrant des prêts à long terme allant jusqu'à 300 millions de won¹⁴¹ *par exploitation* pour améliorer la compétitivité de ce secteur. Le chômage a augmenté en dépit du fait que la quasi-totalité des 28 219 exploitations laitières ont obtenu des prêts à long terme.¹⁴²

d) Ratio d'endettement et épuisement du capital

4.349 Avant l'augmentation des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre en 1993, la branche de production nationale enregistrait un profit dans les ventes de lait cru et dans la production de lait en poudre. Par suite du contournement du taux de droit de 220 pour cent convenu pour le lait en poudre et de l'importation en Corée de préparations à base de lait écrémé en poudre passibles d'un droit de 40 pour cent, les coopératives d'éleveurs ont commencé à accumuler rapidement les pertes. Le tableau ci-dessous montre les pertes enregistrées par les coopératives d'éleveurs en ce qui concerne la production de lait en poudre et la part globale de ces pertes dans leur endettement annuel.

**POURCENTAGE DES ACTIVITÉS CONCERNANT LE LAIT EN POUDRE
DANS LA DETTE ACCUMULÉE PAR LES COOPÉRATIVES**

(en millions de won)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Endettement annuel (A)	12 010	10 364	82 560	43 630	42 267	32 543
Profits et pertes des opérations concernant le lait en poudre (B)	1 814	2 240	482	-330	-1 651	-12 502
Ratio (B/A)	15,1%	21,6%	0,6%	-0,8%	-3,9%	-38,4%

e) Impossibilité d'investir dans la recherche-développement

4.350 Les pertes durables causées aux coopératives par les préparations à base de lait écrémé en poudre ont encore exacerbé et accéléré le sous-investissement à un moment où les coopératives avaient besoin d'améliorer leurs installations et leurs équipements pour demeurer compétitives. Cette incapacité à attirer des investissements a poussé les pouvoirs publics à offrir une aide financière par

¹⁴¹ Soit environ 220 000 dollars EU, d'après les taux de change d'octobre 1998.

¹⁴² Source: MAF. L'objectif du programme de prêts n'était pas de "consolider" ni de "rationaliser" cette branche de production étant donné que la Corée offrait une aide financière aux exploitants laitiers pour leur permettre de poursuivre leurs activités. Les prêts à long terme n'étaient pas accordés par exemple pour encourager les exploitants laitiers à abandonner la production et à trouver d'autres moyens d'existence: en effet, ils étaient réservés exclusivement à des fins de production laitière et les exploitants devaient rembourser les prêts même s'ils mettaient un terme à leurs activités dans ce domaine.

l'intermédiaire du Fonds pour le développement de l'élevage¹⁴³ et du Programme pour l'amélioration de la compétitivité des vaches laitières.

4.351 Comme les coopératives d'éleveurs n'arrivaient pas à fonctionner avec un niveau de profit raisonnable, elles n'ont pas pu procéder aux investissements nécessaires dans la recherche-développement. La branche de production nationale ne produit donc que deux types de lait en poudre (écrémé et entier) et elle n'est pas parvenue à se diversifier en fabriquant d'autres formes de lait en poudre et de préparations à base de lait en poudre produites par les pays exportateurs.

f) Perte de parts du marché

4.352 La part du marché intérieur occupée par les producteurs coréens de lait cru et de lait en poudre est tombée de 91,1 pour cent à 85,4 pour cent, au cours de la période visée par l'enquête avec seulement une légère augmentation au premier semestre de 1996 parce que les producteurs avaient effectué des ventes de lait en poudre en dessous du coût de production pour faire face à leurs problèmes financiers.

4.353 Compte tenu de la nature particulière des secteurs agricoles en général et du secteur laitier coréen en particulier, les pouvoirs publics ont considéré que le recul de la part de marché des producteurs nationaux de lait cru et de lait en poudre au cours de la période visée par l'enquête indiquait qu'un dommage grave avait été causé à la branche de production nationale.¹⁴⁴

4.354 Si l'on considère séparément le marché du lait cru et celui du lait en poudre, la part de la consommation de lait en poudre assurée par les préparations à base de lait écrémé en poudre a considérablement augmenté.

**PART DU MARCHÉ DU LAIT EN POUDRE
OCCUPÉE PAR LES PLEP**

<i>Année</i>	<i>Part du marché</i>
1993	10,7%
1994	38,4%
1995	60,6%
1996 (1-6)	69,4%

4.355 Il importe de noter que toute augmentation de la part du marché absorbée par les préparations à base de lait écrémé en poudre doit être examinée parallèlement au taux d'accroissement de la consommation de lait en poudre en Corée. La consommation totale de lait en poudre a augmenté de 34,3 pour cent en 1994, 14,1 pour cent en 1995, et 14,5 pour cent pendant le premier semestre de 1996.¹⁴⁵ Compte tenu du bas prix des préparations à base de lait écrémé en poudre importées et du fait qu'elles peuvent être substituées au lait cru et au lait en poudre d'origine nationale, une augmentation de la consommation en Corée en fait ne profite qu'aux fournisseurs de ces préparations qui sont meilleur marché. Puisque l'accroissement des importations de ces préparations déplace à la fois le lait

¹⁴³ Les fonds ont été créés et sont gérés par les pouvoirs publics pour accorder une assistance à des secteurs spécifiques qui ne peuvent pas attirer des investissements.

¹⁴⁴ Voir pour référence le rapport publié récemment par la Commission du commerce international des États-Unis dans *Wheat Gluten*, Inv. n° TA-201-67, USITC Pub n° 3088 (mars 1998), I-16 et II-25, dans lequel la Commission a constaté un dommage grave bien que l'augmentation globale de la part de marché des importations ait été de 8,8 pour cent.

¹⁴⁵ Source: MAF.

cru et le lait en poudre d'origine nationale, il se fait directement au détriment des coopératives et des exploitations laitières coréennes.

g) *Consommation*

4.356 La consommation de lait cru d'origine nationale (y compris le lait en poudre) s'est élevée à 1 844 463 tonnes en 1993, 1 947 128 tonnes en 1994, 1 947 965 tonnes en 1995 et 984 934 tonnes au cours du premier semestre de 1996; ces chiffres reflètent une nette tendance à la baisse puisque la progression a été de 5,6 pour cent en 1994, de 0,0 pour cent en 1995 et de -2 pour cent au cours du premier semestre de 1996. La consommation de lait en poudre d'origine nationale a diminué par rapport à la consommation totale de lait en poudre au cours de la période visée par l'enquête. Elle a représenté 40 pour cent de la consommation totale en 1993, 30 pour cent en 1994, 23 pour cent en 1995 et 28 pour cent pour le premier semestre de 1996.¹⁴⁶

4.357 La consommation de lait ordinaire (produit exclusivement à partir de lait cru d'origine nationale) qui constitue la principale utilisation du lait cru a régressé au cours de la période visée par l'enquête, sauf en 1994, passant de 1 287 000 tonnes en 1993 à 1 374 000 tonnes en 1994, 1 319 000 tonnes en 1995 et 610 000 tonnes pour le premier semestre de 1996. Le recul de la consommation a entraîné une contraction de la part de marché du lait ordinaire de près de 10 pour cent: elle est tombée de 63 pour cent à 53,7 pour cent entre 1993 et le premier semestre de 1996.¹⁴⁷

4.358 D'un autre côté, la consommation de lait aromatisé et de lait fermenté (fabriqués principalement à partir des préparations à base de lait écrémé en poudre importées meilleur marché) a augmenté au cours de la période visée par l'enquête. La consommation de lait aromatisé est passée de 123 000 tonnes en 1993 à 176 000 tonnes en 1994, 255 000 tonnes en 1995 et 133 000 tonnes pour le premier semestre de 1996, ce qui représente une progression de 43,5 pour cent en 1994, 44,6 pour cent en 1995 et 10 pour cent au cours du premier semestre de 1996. La part de marché du lait aromatisé est passée de 6 à 11,7 pour cent au cours de la période visée par l'enquête. La consommation de lait fermenté a fortement augmenté: de 466 000 tonnes en 1993 elle a atteint 525 000 tonnes en 1994, 539 000 tonnes en 1995 et 297 000 tonnes pendant le premier semestre de 1996. Le taux de progression annuelle a été de 12,7 pour cent en 1994, 2,8 pour cent en 1995 et 7,3 pour cent pendant le premier semestre de 1996. La part de marché du lait fermenté qui était de 22,8 pour cent en 1993 se chiffrait à 26,2 pour cent pour le premier semestre de 1996. La Corée a déterminé que l'importation des préparations à base de lait écrémé en poudre meilleur marché a été la raison principale pour laquelle les entreprises de transformation ont augmenté la production de lait aromatisé et de lait fermenté et réduit celle de lait ordinaire qui ne peut être obtenue qu'à partir de lait cru d'origine nationale.¹⁴⁸

4.359 Selon la Corée, les données ci-dessus indiquaient que la consommation de produits laitiers d'aval fabriqués à partir de lait cru et de lait en poudre d'origine nationale diminuait, ce qui entraînait un recul général de la consommation de lait cru et de lait en poudre d'origine nationale.

¹⁴⁶ Voir la notification, section IV.3.3. La consommation de lait en poudre d'origine nationale a augmenté au premier semestre de 1996 parce que le prix, qui était de 5 388 won/kg en 1995, est tombé à 4 994 won/kg au cours de cette période. Cette chute est imputable à une brutale augmentation des stocks qui de 6 565 tonnes en 1995 sont passés à 14 994 tonnes pendant le premier semestre de 1996, ce qui représente une progression de 342,7 pour cent, due à l'accroissement survenu entre 1995 et 1996, le plus fort de la période. Cette augmentation marquée des stocks a forcé les coopératives à vendre du lait en poudre en dessous des coûts de production. Source: MAF.

¹⁴⁷ Source: MAF.

¹⁴⁸ Source: MAF.

h) Productivité et utilisation de la capacité

4.360 La Corée a affirmé que l'utilisation de la capacité constitue un exemple de critère de dommage qui est applicable en ce qui concerne les produits industriels mais qui n'est pas forcément utile pour évaluer un dommage grave causé à une branche de production agricole. Dans le cas de produits industriels tels que les automobiles, un taux élevé d'utilisation de la capacité des usines constituerait un indicateur positif pour le secteur. Cela n'est toutefois pas le cas dans le secteur du lait cru/lait en poudre.

4.361 La Corée a souligné que l'utilisation de la capacité à la fois dans le secteur du lait cru et dans celui du lait en poudre a été pleinement examinée lors de la détermination de l'existence d'un dommage grave. Elle ne comprend pas sur quoi se fondent les Communautés européennes pour prétendre qu'il n'y a "pas eu d'examen de l'utilisation de la capacité" étant donné que le rapport d'enquête intérimaire étudie explicitement cette question.¹⁴⁹

4.362 Après avoir examiné l'utilisation de la capacité pour le secteur du lait en poudre, la Corée a déterminé que cet élément ne traduisait pas avec exactitude la situation de la branche de production nationale parce que la part de lait cru non utilisée augmentait au fur et à mesure que les préparations à base de lait écrémé en poudre remplaçaient le lait cru et le volume de lait cru non vendu acheté par les coopératives d'éleveurs et les entreprises de transformation pour être converti en lait en poudre augmentait, ce qui accroissait l'utilisation de la capacité du secteur du lait en poudre. L'utilisation de la capacité s'intensifiait, mais le lait cru converti en lait en poudre se transformait en stocks invendables. L'utilisation de la capacité ne constituait donc pas un critère satisfaisant pour déterminer l'existence d'un dommage et l'autorité chargée de l'enquête accordait moins d'importance à ce facteur qu'à d'autres éléments.

4.363 En ce qui concerne l'utilisation de la capacité pour le lait cru, l'autorité chargée de l'enquête a constaté qu'elle était de 100 pour cent étant donné qu'il fallait traire toutes les vaches. Là encore toutefois, comme pour le lait en poudre, une forte utilisation de la capacité ne témoigne pas de la bonne santé de ce secteur. Le lait cru avait été remplacé par les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre meilleur marché et l'excédent de lait cru (c'est-à-dire le lait non vendu), vu son caractère périssable, était transformé en stocks de lait en poudre invendables. Par conséquent, après examen de la situation, la Corée a décidé de ne pas tenir compte de l'utilisation de la capacité pour déterminer l'existence d'un dommage grave causé à la branche de production nationale.

i) Production

4.364 La Corée a examiné les données relatives à la production de lait cru et de lait en poudre dans son analyse du dommage et a conclu que ce n'était pas une mesure appropriée pour déterminer la situation de la branche de production nationale. Il est vrai que la production de lait cru a augmenté de 3-4 pour cent au cours de la période visée par l'enquête. Cependant, le lait cru excédentaire n'a pas été consommé et après transformation a accru les stocks de lait en poudre.

4.365 La demande de produits à base de lait aromatisé et de lait fermenté a également augmenté, mais ceux-ci sont essentiellement fabriqués à partir de préparations à base de lait écrémé en poudre importées meilleur marché qui ont déplacé le lait cru et le lait en poudre d'origine nationale.

¹⁴⁹ Voir pièce n° 5 de la Corée. Un exemplaire du rapport d'enquête intérimaire était disponible et a été distribué à toutes les personnes présentes à l'audition publique y compris à M. A C Van Arnhem, Conseiller pour les questions agricoles de l'Ambassade des Pays-Bas.

4.366 En réponse à une question du Groupe spécial¹⁵⁰, la **Corée** a encore précisé certains aspects de l'enquête en matière de dommage concernant le calcul du coût de fabrication pour la branche de production nationale.

4.367 Le coût de production du lait cru a été calculé en additionnant le coût des aliments, le coût de la main-d'œuvre salariée, la dépréciation, la main-d'œuvre familiale, les intérêts et des éléments divers tels que le coût des services et des médicaments vétérinaires et en soustrayant de cette somme les revenus des sous-produits. Le "Rapport annuel sur les coûts de production du secteur de l'élevage" publié par la NLCF, qui est à la disposition du public, contient des chiffres détaillés sur le coût de production du lait cru. Ces chiffres sont les suivants:

COÛT DE PRODUCTION DU LAIT CRU (WON/100KG)

	1993	1994	1995	1996
Aliments	18 209	18 730	20 028	22 432
Main-d'œuvre salariée	303	362	536	612
Dépréciation	7 067	7 256	7 395	7 538
Main-d'œuvre familiale	14 382	13 264	13 975	14 816
Intérêts	6 188	5 116	5 935	6 472
Divers	3 012	3 322	3 604	3 934
Sous-produits	9 077	9 189	10 218	9 305
Coût de production	40 084	38 861	41 255	46 499

4.368 Le coût de production du lait en poudre coréen a été calculé sur la base du rapport entre le coût total de fabrication et le volume de lait en poudre produit par la NLCF, indiqués pages 46 et 54 du rapport de l'OAI. Le coût total de fabrication comprend le coût de la matière première, le coût de la main-d'œuvre et les autres frais, comme le montre le tableau ci-après, repris des pages 46 et 54 du rapport de l'OAI.

**COÛT TOTAL DE FABRICATION DE LA NLCF
(EN MILLIONS DE WON, WON/KG)**

	1993	1994	1995	1996 (1-4)
Coût total de fabrication (A)	16 917	13 576	20 491	18 911
- coût de la matière première (B)	13 996	11 428	16 992	16 209
- coût de la main-d'œuvre (C)	1 181	961	1 451	772
- autres frais (D)	1 740	1 187	2 047	1 931
Coût de la matière première/Coût total de fabrication (% , B/A)	82,7	84,2	82,9	85,7
Volume de production (E, tonnes)	13 512	9 495	15 719	10 401
Coût de fabrication unitaire (F)	5 158	5 426	5 860	6 178
Prix de vente (G)	5 354	5 294	5 388	4 994
Écart de prix (G-F)	197	-132	-472	-1 184

4.369 En ce qui concerne l'exclusion de certains produits du champ d'application de la mesure finale, la **Corée**, en réponse à une question du Groupe spécial¹⁵¹, avance les arguments ci-après:

¹⁵⁰ Le Groupe spécial rappelle que la question était la suivante: "dans sa première communication, la Corée se réfère au "coût de production du lait cru". La Corée pourrait-elle fournir des éléments de preuve montrant comment ces calculs ont été effectués. Pourrait-elle en faire de même pour le "coût de production du lait en poudre coréen".

¹⁵¹ Le Groupe spécial rappelle que la question était la suivante: "au paragraphe 51 de la déclaration orale qu'elle a faite à la première réunion du Groupe spécial, la Corée semble se référer à certains produits qui ne seraient pas visés par la mesure de sauvegarde finale. Cette déclaration est-elle juste? Certains de ces produits

4.370 La quantité précise de produits concernés et la méthode utilisée pour les exclure sont définies à la page 7 du rapport de l'OAI. Les Communautés européennes ont reçu un exemplaire du rapport de l'OAI au cours de l'audition publique de la KTC le 20 août 1996. Elles en ont donné au gouvernement coréen une traduction au cours de ces consultations. Elles avaient donc déjà accès aux chiffres en question.

4.371 En se fondant sur l'analyse des réponses des exportateurs, l'OAI a conclu que certains produits relevant de la même position tarifaire du SH que les préparations à base de lait écrémé en poudre ne devraient pas être visés par l'application de la mesure de sauvegarde pour les raisons ci-après:

- il ne s'agissait pas de simples mélanges de poudre de lactosérum ou d'amidon et de lait en poudre préparés à seule fin d'éviter le paiement de droits comparativement élevés;
- il s'agissait de produits qui étaient vendus partout et qui n'étaient pas exclusivement destinés aux pays ayant des droits de douane négociés élevés comme la Corée; et
- le volume d'importation était très faible.

4.372 Également en réponse à une question du Groupe spécial¹⁵², la **Corée** a donné les précisions ci-après concernant la relation entre les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre et celles de lait en poudre.

4.373 La notification du 24 mars 1997 de la Corée et le rapport de l'OAI donnent des chiffres relatifs aux importations de préparations à base de lait écrémé en poudre au deuxième paragraphe de la section IV.2. Les chiffres équivalents pour les importations de lait en poudre sont également fournis à la section V.2.2 de la même notification.

	Importations de lait en poudre	Importations de PLEP	Importations totales	Parts des PLEP dans les importations totales
1993	14 843	3 217	18 060	17,8%
1994	11 581	15 561	27 142	57,73%
1995	7 576	28 007	35 583	78,78%
1996 (1-4)	583	16 320	16 903	96,6%

4.374 Le volume des importations totales de lait en poudre et de préparations à base de lait écrémé en poudre a augmenté d'environ 90 pour cent au cours de la période visée par l'enquête et, dans le cadre de cette augmentation, la part des préparations à base de lait écrémé en poudre est passée de 17,8 à 96,6 pour cent. Par conséquent, il est évident que l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre a été beaucoup plus important que la diminution des importations de lait en poudre.

(ou d'autres produits) ont-ils été exclus par la Corée au moment où elle réalisait son enquête, en particulier pour l'analyse du dommage? Dans l'affirmative, prière d'expliquer la méthode utilisée ainsi que les critères appliqués pour procéder à cette évaluation."

¹⁵² Le Groupe spécial rappelle que la question était la suivante: "prière de fournir des éléments de preuve montrant que l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre a été beaucoup plus important que la diminution des importations de lait en poudre assujetties au taux de droit convenu."

4.375 Le Groupe spécial a également demandé¹⁵³ à la **Corée** de préciser ses arguments concernant la composition de la branche de production nationale et de résumer la façon dont les facteurs de dommage grave ont été examinés pour l'ensemble de cette branche de production. La Corée a répondu ce qui suit:

4.376 L'article 2-1 du Règlement relatif aux mesures correctives visant à réparer le dommage causé à la branche de production nationale par les importations dispose ce qui suit:

"i) L'expression "branche de production nationale" s'entend de tous les producteurs nationaux qui fabriquent des produits du même type que les produits importés concernés ou des produits ayant des relations de concurrence directe avec ces derniers; ou un groupe de producteurs nationaux du produit ci-dessus dont les productions additionnées constituent une proportion majeure de la production nationale totale.

ii) Si un producteur national participe également à l'importation du produit concerné, seule sa production d'origine nationale sera incluse dans celle de la branche de production nationale. Si un producteur national fabrique plus d'un produit seule la production du produit concerné sera considérée comme rentrant dans celle de la branche de production nationale examinée."

4.377 Le rapport de l'OAI, lorsqu'il définit la branche de production nationale, déclare ce qui suit:

"La branche de production nationale citée dans la présente étude s'entend du secteur du lait naturel et du secteur du lait en poudre qui produisent du lait naturel et du lait en poudre ayant une relation de concurrence directe avec les importations. Les producteurs de lait naturel comprennent les exploitations laitières et les entreprises laitières qui exploitent directement des ranchs. Les producteurs de lait en poudre sont la NLCF et les entreprises laitières y compris celles qui n'ont pas d'installations de production de lait en poudre et fabriquent du lait en poudre de manière sporadique."

4.378 La position de l'OAI est également reflétée dans la notification du 24 mars 1997.¹⁵⁴ Pour parvenir à cette conclusion, l'OAI a examiné les utilisations commerciales du lait cru, du lait en poudre et des préparations à base de lait écrémé en poudre qui se recouvraient ainsi que la concurrence commerciale qui en résulte entre ces produits. L'analyse détaillée figure également dans le rapport de l'OAI.

4.379 Pour déterminer si l'ensemble de la branche de production nationale subissait un dommage grave dû à l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre, les autorités compétentes ont examiné les facteurs pertinents définis à l'article 4:2 a) pour l'ensemble de la branche de production nationale. Lorsqu'un facteur n'était pas pertinent pour un secteur donné de la branche de production nationale (parce qu'il ne s'agissait pas d'un facteur de nature objective et quantifiable qui influe sur la situation de cette branche) les autorités compétentes ont expliqué les

¹⁵³ Le Groupe spécial rappelle que la question était la suivante: "prière de donner au Groupe spécial une explication détaillée des facteurs retenus pour identifier une branche de production nationale unique (secteurs du lait cru et du lait en poudre). De plus, l'article 4:1 a) dispose que l'expression ""dommage grave" s'entend d'une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale". Prière de fournir un résumé et un éclaircissement de la manière dont les facteurs pris en compte ont amené à la détermination de l'existence d'un dommage grave pour l'ensemble de la branche de production nationale."

¹⁵⁴ G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, pages 7-8.

raisons pour lesquelles elles n'en ont pas tenu compte ou la raison pour laquelle ce facteur témoignait néanmoins de l'existence d'un dommage causé à l'ensemble de la branche de production.

4.380 La Corée a évalué les facteurs ci-après, comme elle l'a résumé dans sa première communication et expliqué notamment dans le rapport de l'OAI et la notification du 24 mars:

- a) rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume en termes absolus et relatifs¹⁵⁵;
- b) part du marché national absorbée par les importations accrues¹⁵⁶;
- c) variations du niveau des ventes¹⁵⁷;
- d) production¹⁵⁸;
- e) productivité¹⁵⁹;
- f) utilisation de la capacité¹⁶⁰;
- g) profits et pertes¹⁶¹; et
- h) emploi.¹⁶²

Les autorités compétentes ont également examiné d'autres facteurs pertinents témoignant de l'existence d'un dommage grave et notamment:

- i) les stocks¹⁶³;

¹⁵⁵ Rapport de l'OAI, section V, notification, section IV.2.

¹⁵⁶ Rapport de l'OAI, section VI.2 a) et b), notification, section IV.3.4.

¹⁵⁷ Rapport de l'OAI, section VI.2 a) et b) (les ventes ont été comparées pour les coopératives d'éleveurs car il n'existe pas de données concernant les ventes des différents exploitants laitiers), notification, section IV.3.9 et 10.

¹⁵⁸ Rapport de l'OAI, section VI.2 a) et b), notification, section IV.3.1.

¹⁵⁹ Rapport de l'OAI, section VI.2 a), notification, section IV.3.2.

¹⁶⁰ Voir pièce n° 5 de la Corée pour l'examen de ce point dans le rapport intérimaire de l'OAI distribué lors de l'audition publique. De plus, la notification du 1^{er} avril 1997 a montré clairement que l'utilisation de la capacité ne permettait pas d'analyser l'existence d'un dommage grave causé aux secteurs du lait cru et du lait en poudre et il n'en a donc pas été tenu compte.

¹⁶¹ Rapport de l'OAI, section VI.2 a) et b) (les profits et pertes ont été comparés pour les coopératives d'éleveurs car il n'existe pas de données concernant les profits et pertes des différents exploitants laitiers), notification, section IV.3.10.

¹⁶² Rapport de l'OAI, section VI.2 a) 2) et b) 5), notification, section IV.3.6.

¹⁶³ Rapport de l'OAI, section VI.2 a) et b), notification, section IV.3.5 (les stocks du secteur du lait cru ont été estimés sur la base des stocks du secteur de lait en poudre).

- ii) l'investissement¹⁶⁴;
- iii) les prix;¹⁶⁵ et
- iv) les autres indicateurs financiers y compris le ratio d'endettement et l'épuisement du capital.¹⁶⁶

4.381 En se fondant sur leur évaluation des facteurs ci-dessus, les autorités compétentes ont considéré que l'ensemble de la branche de production nationale subissait un dommage grave.

c) Arguments additionnels présentés par les Communautés européennes à la première réunion du Groupe spécial avec les parties

4.382 À la première réunion du Groupe spécial avec les parties, les Communautés européennes ont développé leurs arguments au titre de l'article 4:2 a) comme suit:

i) Définition de la branche de production

4.383 Les producteurs laitiers coréens ont en général de petites exploitations (en moyenne 25 têtes par exploitation), des frais élevés et une faible productivité et l'intervention des pouvoirs publics est importante dans ce secteur. Ces dernières années, le nombre des exploitations laitières a diminué, mais le cheptel a augmenté de même que la production de lait, tant en termes absolus qu'en termes de production par tête. Cela montre qu'un processus de consolidation s'effectue dans le secteur laitier coréen, semblable à celui qui se déroule dans des économies plus développées, processus par lequel les petites exploitations peu rentables sont absorbées par de grosses exploitations plus rentables, ces dernières faisant l'objet d'investissements destinés à réaliser des améliorations.

4.384 Ce processus de rationalisation et de consolidation est encouragé par les pouvoirs publics. Des aides financières sont accordées dans le cadre du Programme pour l'amélioration de la compétitivité des vaches laitières, créé en 1994, qui prévoit l'octroi de prêts aux exploitants laitiers pour qu'ils puissent améliorer leurs installations. La Corée a refusé de donner des détails sur les dépenses engagées dans le cadre de ce programme. Les faits démontrent toutefois le succès de cette intervention des pouvoirs publics: entre 1993 et 1996, le nombre des exploitations laitières a diminué de 22 pour cent, mais le cheptel laitier a augmenté de 1,6 pour cent et la production de lait de 9,5 pour cent.

4.385 Bien que les exploitations laitières coréennes soient encore relativement peu rentables par rapport au niveau international, la production de lait a augmenté presque sans interruption pendant les 20 dernières années et a progressé de 17 pour cent au cours de la période de cinq ans la plus récente pour laquelle des chiffres sont disponibles (1991-1996). La production continue de s'accroître et elle devrait progresser encore de 2-3 pour cent en 1998.

4.386 Cette augmentation de la production a été rendue possible par le système mis en place par les pouvoirs publics qui garantit aux producteurs un prix très élevé pour le lait cru, sans limitation de

¹⁶⁴ Rapport de l'OAI, section VI.2 a) 3) et b) 4).

¹⁶⁵ Rapport de l'OAI, section VI.2 b) 3), notification, section IV.3.7 (comme il n'existe pas de données concernant le prix transactionnel des ventes de lait cru, celles relatives aux ventes de lait en poudre ont été utilisées).

¹⁶⁶ Rapport de l'OAI, section VI.2, notification, section IV.3.10.

quantité et indépendamment de la demande intérieure. Comme la production, ce prix garanti a régulièrement augmenté au cours des 20 dernières années, si bien que les prix à la production du lait coréen figuraient parmi les plus élevés du monde et n'étaient inférieurs qu'à ceux du Japon au moment où l'enquête a été effectuée. La Corée a admis que le prix du lait cru "est maintenu à un niveau stable fixé par le gouvernement" et que le prix du lait cru a été relevé à deux reprises pendant la période visée par l'enquête.¹⁶⁷ Bien que la Corée qualifie ce prix de "suggéré", il est identique à celui qu'elle a indiqué à l'OCDE comme le prix intérieur dans le cadre des obligations qu'ont les États membres de l'OCDE de présenter des rapports.

ii) *Tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de la branche de production nationale n'ont pas été examinés correctement*

4.387 Les Communautés européennes considèrent que l'évaluation par la Corée des facteurs de dommage est incomplète sur les points suivants:

- la Corée n'a pas évalué les profits et pertes pour le secteur du lait cru;
- pour ce qui est du secteur du lait en poudre, elle n'a pas examiné la productivité ni l'emploi;
- en réalité, l'utilisation de la capacité n'a pas été examinée du tout.

4.388 De plus, l'évaluation de nombreux autres facteurs est tout à fait inadéquate:

- rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs (les produits exclus ont été inclus dans les calculs);
- variation du niveau des ventes (le calcul est inexact);
- profits et pertes (les effets des autres activités des coopératives n'ont pas été pris en compte);
- prix de vente (le fait que les ventes en dessous du coût de fabrication effectuées en 1996 constituaient un "phénomène temporaire" n'a pas été pris en compte);
- stocks (la raison pour laquelle le niveau des stocks devrait être une source de préoccupation n'est pas expliquée). Les Communautés européennes éclairciront ce point ci-dessous.

4.389 Par conséquent, les Communautés européennes concluent que la Corée a violé l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes en procédant à une évaluation incomplète et inadéquate des facteurs de dommage.

a) *Rentabilité*

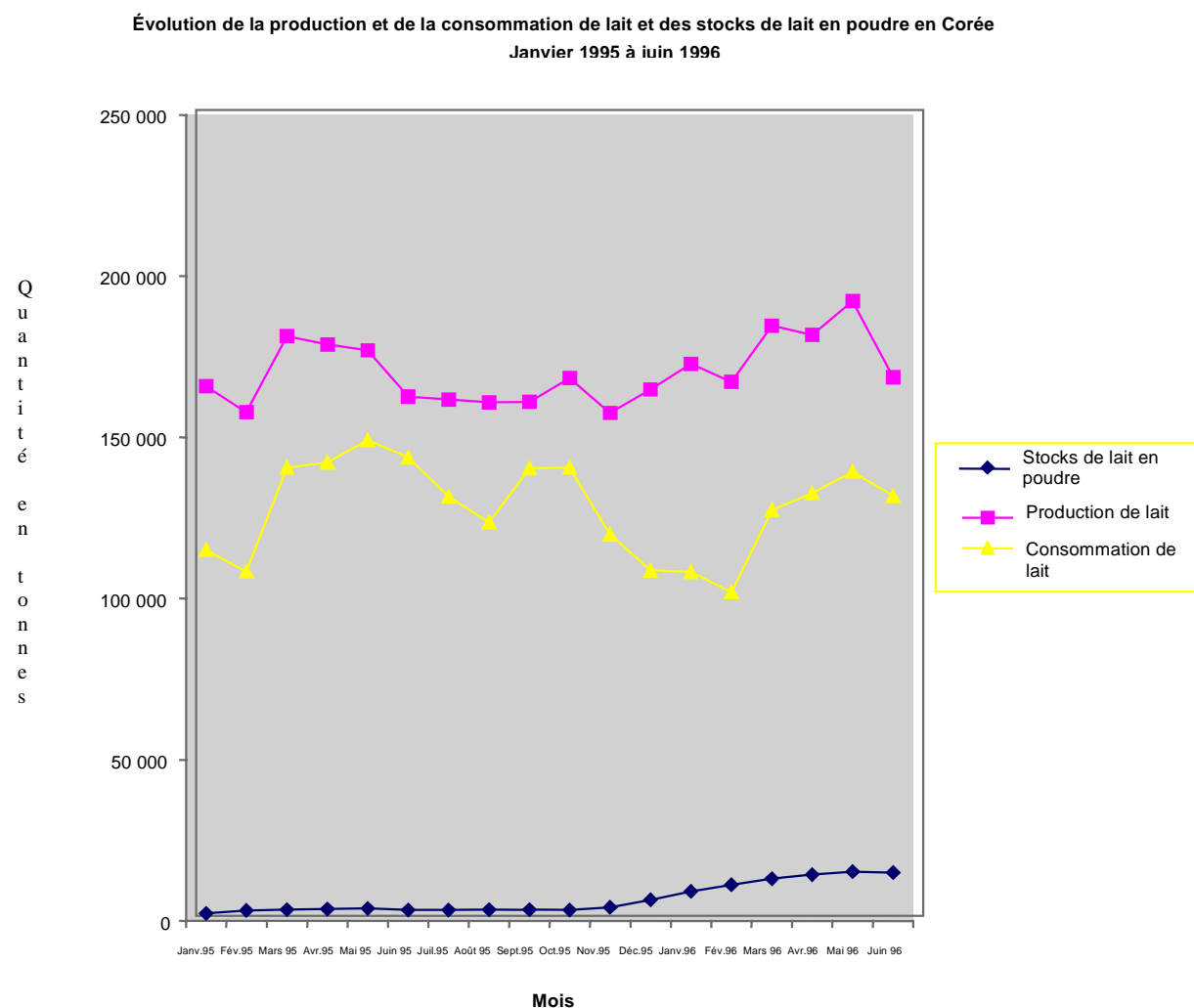
4.390 Les Communautés européennes ont fait observer que la Corée a fourni pour la première fois quelques données sur la rentabilité des exploitations laitières dans sa première communication écrite. Elles considèrent que: premièrement, la communication tardive de ces informations par la Corée démontre que ces données auraient effectivement pu être rassemblées et fournies, contrairement à ce qu'a prétendu la Corée quand les Communautés européennes ont formulé leurs objections au cours des consultations et, deuxièmement, que les informations présentées confirment la thèse des CE.

¹⁶⁷ Voir le document de l'OMC G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, 1^{er} avril 1997, page 10, section IV.3.7 (pièce n° 10 des CE).

4.391 Les Communautés européennes ont affirmé, en se fondant sur les données fournies par la Corée, qu'en 1994, année où l'augmentation des importations a été la plus forte, la rentabilité des exploitants a également été la plus élevée. L'absence de corrélation entre l'accroissement des importations et la rentabilité démontre là encore l'absence d'un lien de causalité entre la rentabilité et l'accroissement des importations. En réalité, la rentabilité des exploitations laitières coréennes est déterminée par les décisions que prennent les pouvoirs publics en ce qui concerne le "prix de référence". Le tableau de la Corée sur le prix et le coût de production du lait cru montre que la réduction de la rentabilité est imputable à une augmentation du coût de production, ce qui bien entendu n'a rien à voir avec les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre.

b) *Stocks*

4.392 Mis à part la taille des stocks, l'autre point important est celui du moment où l'augmentation s'est produite. Les Communautés européennes présentent le graphique ci-dessous:



4.393 De l'avis des Communautés européennes, ce graphique montre très clairement que l'accroissement des stocks s'est produit en novembre 1995, c'est-à-dire immédiatement après une forte contraction de la consommation due au scandale du "lait contaminé". De plus, le graphique indique

nettement que l'augmentation des stocks a coïncidé avec une progression régulière de la production de lait. Par conséquent, les Communautés européennes réitèrent leur conclusion, à savoir que le niveau des stocks signalé par la Corée ne peut pas être considéré comme "excessif" et qu'il n'a rien à voir avec les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre.

c) Emploi

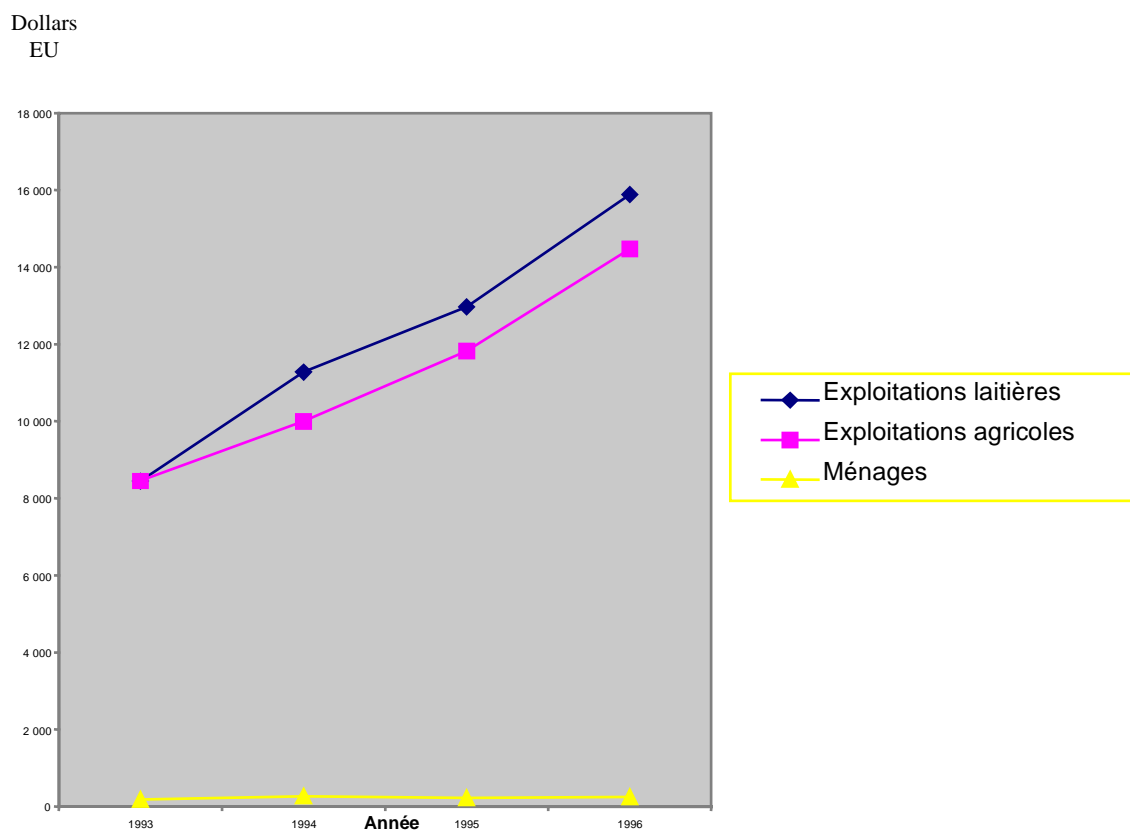
4.394 Les chiffres donnés par la Corée à propos de l'emploi ne concernent en fait que le nombre de ménages coréens pratiquant l'élevage laitier, ce qui pour les Communautés européennes signifie le nombre des exploitations. Cela bien sûr ne donne pas une idée de l'emploi, en particulier pendant une période où une consolidation s'effectue dans le secteur et où les exploitations voient leur taille augmenter (tendance encouragée par les pouvoirs publics).

4.395 Les Communautés européennes répètent que l'emploi est un des facteurs de dommage expressément énumérés à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes et que la Corée a totalement omis de l'examiner.

d) Dette

4.396 Les Communautés européennes notent également avec intérêt que la Corée, pour souligner les problèmes d'une partie de la branche de production - les exploitants - qu'elle a omis d'examiner dans sa détermination, est maintenant en mesure de fournir des données sur l'endettement de ces derniers et même de comparer le taux d'accroissement de l'endettement des exploitants laitiers avec celui des autres agriculteurs. La comparabilité du niveau d'endettement des exploitants laitiers et des autres agriculteurs est exprimée dans le graphique ci-dessous présenté par les Communautés européennes:

Endettement moyen



Ce graphique, établi à partir des données fournies par la Corée elle-même, montre que même si l'endettement a augmenté en 1994 (année pendant laquelle le secteur laitier coréen a enregistré d'importants bénéfices comme nous venons de le voir), l'endettement du secteur laitier suit exactement la même courbe que celui du secteur agricole en général.

4.397 Les Communautés européennes ont également rappelé que la tendance à accumuler des dettes peut aussi provenir des conditions de prêt favorables dont bénéficie le secteur laitier, comme la Corée le reconnaît, dans le cadre du Programme pour l'amélioration de la compétitivité des vaches laitières.

4.398 De l'avis des CE, les chiffres du tableau indiquant la part des activités concernant le lait en poudre dans l'endettement des coopératives montrent une tendance à la baisse de l'endettement pendant toute la période visée par l'enquête, de 1993 à 1996, ce qui est une tendance saine. De plus, l'évolution des profits et pertes ne révèle aucune corrélation avec l'endettement. Les chiffres ne correspondent pas: ainsi, les bénéfices élevés de 1992 ont été suivis par un accroissement de l'endettement en 1993. Un élément encore plus fondamental est que la Corée compare des pommes et des poires lorsqu'elle calcule un coefficient de profits et de pertes pour les activités concernant le lait en poudre en se fondant sur l'endettement annuel (que l'on peut supposer accumulé) pour tous les secteurs d'activités des coopératives. Cette information est tout simplement de nature à induire en erreur et n'étaye nullement les constatations de la Corée.

e) Recherche-développement

4.399 De l'avis des CE, la première communication écrite de la Corée contient un argument nouveau et étonnant, à savoir que l'aptitude de la branche de production nationale à investir dans la recherche-développement est compromise. Rien dans la notification ne justifie cette affirmation et d'ailleurs aucun chiffre relatif à l'investissement n'est donné. Les Communautés européennes considèrent qu'il convient de ne pas tenir compte de cette nouvelle tentative visant à justifier la constatation de l'existence d'un dommage grave.

f) Perte de parts du marché

4.400 Il est toujours possible de rendre les chiffres plus impressionnants en réduisant le dénominateur et, de l'avis des CE, c'est ce que fait la Corée dans sa première communication écrite en exprimant les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre en pourcentage du marché du lait en poudre. La définition de la branche de production nationale couvrirait toute la production de lait et par conséquent les chiffres appropriés sont ceux qui se rapportent à ce marché. La part du marché total absorbée par le lait cru et le lait en poudre d'origine nationale a diminué de quelque 5,7 points de pourcentage, passant de 91,1 pour cent à 85,4 pour cent au cours de la période visée par l'enquête. Les Communautés européennes ne voient pas en quoi cela peut être le signe d'un dommage grave.

g) Consommation

4.401 Selon les CE, la Corée reconnaît et souligne dans sa première communication écrite l'importance du passage en Corée de la consommation de "lait ordinaire" à celle de lait aromatisé et de lait fermenté et lorsqu'elle reconnaît que ce changement s'est fait directement aux dépens du lait ordinaire. Pour la Corée, puisque le lait aromatisé et le lait fermenté peuvent plus facilement être fabriqués à partir de préparations à base de lait écrémé en poudre importées, cela démontre l'existence d'un dommage grave. Ce n'est pas le cas. La tendance identifiée par la Corée démontre que la diminution de la production de lait d'origine nationale est au moins en partie imputable à une évolution des préférences des consommateurs coréens. C'est là un facteur additionnel qui contribue à la situation de la branche de production nationale que la Corée n'a pas pris en considération comme le demande la deuxième phrase de l'article 4:2 b). Il s'agit d'une violation additionnelle.

h) Utilisation de la capacité

4.402 La Corée affirme que le rapport intérimaire de la KTC prouve qu'elle a examiné ce facteur. C'est peut-être vrai mais elle omet tout simplement de tenir compte du fait que les facteurs conduisant à l'imposition d'une mesure de sauvegarde devraient être à la base de la décision finale qui est en cause dans la présente procédure portant sur "la mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers". Étant donné que la mesure finale ne fait même pas référence au rapport intérimaire sur ce point, les Communautés européennes ne voient pas comment il a pu être entendu que la détermination préliminaire serait non pas préliminaire mais définitive.

d) Arguments additionnels présentés par la Corée à la première réunion du Groupe spécial avec les parties

4.403 À la première réunion du Groupe spécial avec les parties, la **Corée** a développé ses arguments au titre de l'article 4:2 a) comme suit:

4.404 Pour ce qui est des questions de fond plus générales soulevées par un examen de l'existence d'un dommage grave et du lien de causalité, la Corée maintient que:

- a) l'Accord sur les sauvegardes n'exige pas l'application de tous les critères de dommage spécifiques énumérés à l'article 4 mais réfère les Membres aux critères qu'il convient d'examiner s'ils sont pertinents et "de nature objective et quantifiable";
- b) l'Accord sur les sauvegardes ne donne aucune indication sur la manière dont ces critères de dommage doivent être évalués. De l'avis de la Corée, il n'est pas possible de contester une mesure de sauvegarde en examinant individuellement des critères de dommage, étant donné que ceux-ci doivent être rapportés aux tendances générales et à d'autres critères pertinents. Un examen des changements survenus dans la production nationale peut-il donner la moindre indication de l'existence d'un dommage grave à moins d'être rapporté aux données concernant l'évolution des importations et de la consommation?; et
- c) l'Accord sur les sauvegardes n'exige pas qu'un Membre montre l'existence d'un lien de causalité de manière spécifique.

4.405 Les Membres de l'OMC devraient être autorisés à définir des normes plus sévères que celles de l'Accord sur les sauvegardes pour l'imposition de mesures de sauvegarde (comme le font en fait les Communautés européennes). Il suffit que la Corée respecte l'Accord sur les sauvegardes. Selon elle, son examen de la présente affaire, de même que les procédures de notification et de consultation sont pleinement conformes à l'Accord.

4.406 En examinant les critères de dommage qu'elle considérait pertinents et de nature objective et quantifiable, la Corée a conclu dans son enquête que les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre bon marché avaient augmenté, que la branche de production nationale avait subi un dommage grave et que ce dommage grave était causé par l'accroissement des importations. L'enquête coréenne a pris en compte un certain nombre de facteurs démontrant un lien de causalité entre l'augmentation des importations et le dommage grave et n'a pas tenu compte des facteurs qui avaient un effet infime ou limité.

4.407 Plus spécifiquement, les importations se sont accrues tant en termes absolus qu'en termes relatifs. En 1993, le volume des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre était de 3 217 tonnes. Il est passé à 15 561 tonnes en 1994, 28 007 tonnes en 1995 et 16 320 tonnes pour le premier semestre de 1996. En se fondant sur les données ci-dessus, la Corée a constaté que les importations avaient augmenté au cours de la période visée par l'enquête.

4.408 Il y a également eu une augmentation notable des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre par rapport à la production de lait cru d'origine nationale. Alors que la production de lait cru a progressé de 3,2 pour cent en 1993, 4,2 pour cent en 1995 et 4,4 pour cent pendant le premier semestre de 1996, le taux de croissance annuelle des préparations à base de lait écrémé en poudre a été de 384 pour cent en 1994, 80 pour cent en 1995 et 16,9 pour cent pour le premier semestre de 1996.

4.409 La Corée a procédé à une analyse des profits et pertes de la branche de production nationale qui a également démontré l'existence d'un dommage grave. Tant le secteur du lait cru que celui du lait en poudre ont enregistré de fortes pertes au cours de la période visée par l'enquête. En ce qui concerne le secteur du lait cru, les Communautés européennes ont prétendu dans leur première communication que les producteurs coréens se voyaient garantir un "prix très élevé" par les pouvoirs publics. Cependant, le prix de référence est uniquement suggéré et n'est pas garanti et ne couvre même pas le coût de production. Ainsi, en 1996, le prix à la production pour 100 kg était supérieur de 899 won au prix de référence suggéré. Le secteur du lait en poudre a également enregistré de grosses pertes. Le léger bénéfice de 196 won par kg enregistré en 1993 s'est transformé en forte perte se chiffrant à 1 184 won en 1996. Il y a également eu une progression considérable du chômage dans la

branche de production nationale due aux importations de préparations à base de lait écrémé en poudre bon marché.

e) Arguments des Communautés européennes présentés à titre de réfutation

4.410 Les **Communautés européennes** ont présenté les arguments ci-après à titre de réfutation:

i) Prescriptions de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes

4.411 Essentiellement, les **Communautés européennes** estiment que la Corée aurait dû faire porter son enquête sur tous les faits pertinents et non pas, comme le dit la Corée, sur "les faits portés à sa connaissance". L'autorité chargée de l'enquête doit rassembler tous les éléments disponibles afin d'évaluer l'ensemble des faits. Cela est nécessaire pour répondre aux prescriptions de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes selon lequel les autorités compétentes procéderont à une évaluation ("une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête") et devront en outre apporter une "justification du caractère pertinent des facteurs examinés".¹⁶⁸

4.412 La Corée a omis d'examiner certains des facteurs de dommage énumérés à l'article 4:2 a). De plus, certaines des conclusions qu'elle tire ne pouvaient pas être étayées par les faits énumérés ou ne pouvaient pas logiquement en découler. Comme un groupe spécial avait eu l'occasion de le noter précédemment, il ne suffit pas qu'une autorité se réfère aux éléments de preuve qu'elle a examinés et donne sa conclusion:

"Il incombait aux autorités chargées de l'enquête de donner un avis motivé expliquant comment ces faits et arguments les avaient amenées à formuler leur constatation."¹⁶⁹

4.413 En outre, l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes et les précédents cités dans la première communication écrite des CE¹⁷⁰ confirment que, selon le critère d'examen, le groupe spécial doit vérifier si l'autorité chargée de l'enquête a examiné "tous les faits pertinents", et non "les faits portés à sa connaissance".

4.414 La Corée ne peut pas justifier le fait qu'elle n'a pas examiné tous les éléments pertinents ni tous les facteurs de dommage mentionnés à l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes en prétendant qu'il lui suffit de fournir une explication adéquate de la manière dont l'ensemble des faits portés à sa connaissance étayent sa détermination. Les Communautés européennes font valoir qu'il est nécessaire, au minimum, pour la détermination de l'existence d'un dommage grave au sens de l'Accord sur les sauvegardes de démontrer que la pertinence de chacun des facteurs de dommage énumérés dans l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes a été examinée. Elles ajoutent que conformément à ces dispositions chaque facteur de dommage doit avoir été correctement analysé à moins qu'il ne soit expliqué pour quelle raison le facteur de dommage peut être ignoré. Il est vrai qu'aucun des facteurs de dommage "pris isolément" ne peut établir l'existence d'un dommage grave mais cela ne dispense pas de les examiner tous.

¹⁶⁸ Voir l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes qui résume cela.

¹⁶⁹ Voir le rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Brésil – Imposition de droits compensateurs provisoires et définitifs sur la poudre de lait et certains types de lait en provenance de la Communauté économique européenne*, adopté par le Comité des subventions et mesures compensatoires le 28 avril 1994, SCM/179 et Corr.1, paragraphe 286.

¹⁷⁰ Voir les rapports des groupes spéciaux chargés des affaires *États-Unis - Chemises, chemisiers et blouses*, 6 janvier 1997, WT/DS33/R; et *États-Unis - Vêtements de dessous*, WT/DS24/6, 8 novembre 1996.

ii) *Tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de la branche de production nationale n'ont pas été correctement examinés*

a) *Rentabilité et prix*

4.415 Dans sa notification, du 24 mars 1997, la Corée ne donnait aucune information quant à la rentabilité des exploitations laitières. Ce n'est que dans sa première communication écrite que, pour la première fois, elle a fourni des données sur ce point et elle a par la suite déclaré, en réponse à une question des Communautés européennes que des études sur les coûts de production étaient réalisées chaque année, y compris pendant la période visée par l'enquête de la KTC. Cela montre en tout cas, contrairement à ce que la Corée a dit, qu'il est possible de rassembler ces données et de respecter l'obligation de les examiner au cours de l'enquête.

1) Prix du lait cru

4.416 Les Communautés européennes ont expliqué que, selon elles, même si l'on peut prétendre que le "prix suggéré" du lait en Corée, n'est pas officiellement contraignant, celui-ci a dans la pratique un impact considérable. Elles se fondent sur ce que déclare la Corée dans sa notification du 24 mars, à savoir que:

"Le prix du lait en poudre est soumis à des fluctuations selon la loi de l'offre et de la demande, alors que le prix du lait cru est maintenu à un niveau stable fixé par le gouvernement."¹⁷¹

4.417 De plus, la Loi sur le développement du secteur laitier dispose que:

"Article 3 (Comité des produits laitiers)

- a) Le Comité des produits laitiers, qui relève du Ministère de l'agriculture et de la sylviculture, sera établi pour examiner les questions importantes dans le domaine de la promotion du secteur laitier.
- b) L'organisation du Comité des produits laitiers, ses tâches et son fonctionnement seront déterminés par un arrêté présidentiel."

"Article 13 (fixation des prix)

- 1) Le Ministre de l'agriculture et de la sylviculture peut déterminer les spécifications et les prix appropriés du lait cru en consultation avec le Comité des produits laitiers."

"Article 14 (médiation en cas de différend)

- 1) En cas de différend portant sur des transactions relatives au lait cru, les deux parties ou une partie au différend peuvent (peut) demander la médiation du Ministre de l'agriculture et de la sylviculture.
- 2) Lorsqu'une demande de médiation a été faite conformément à la disposition ci-dessus, le Ministre de l'agriculture et de la sylviculture

¹⁷¹ Voir G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, 1^{er} avril 1997, section IV.3.7, page 10 (non souligné dans le texte original).

procédera à une médiation et prendra une décision en consultation avec le Comité des produits laitiers."

Les détails (méthodes et procédures) de la médiation mentionnée dans la disposition ci-dessus seront déterminés par arrêté du Ministère de l'agriculture et de la sylviculture.

4.418 De plus, lorsqu'un transformateur de lait verse aux exploitants laitiers des prix inférieurs à ceux fixés par le MAF, les exploitants laitiers ont légalement le droit de poursuivre le transformateur devant les tribunaux au titre de la Loi sur le secteur laitier. D'ailleurs, un groupe de producteurs poursuit actuellement Haitai Dairy parce que celle-ci ne leur a pas payé le prix garanti du lait cru fixé par le MAF au titre de la Loi sur le secteur laitier.¹⁷²

4.419 Selon les CE, la Corée admet que "le prix suggéré" est suffisamment fiable pour justifier une conclusion concernant la rentabilité des producteurs de lait cru, c'est-à-dire des exploitations laitières. Des statistiques relatives au coût de production du lait en poudre fournies par la Corée en réponse à une question du Groupe spécial confirment également que le prix fixé par le Ministère de l'agriculture et de la sylviculture (MAF) est un prix minimum garanti. Ces statistiques n'avaient pas été présentées jusqu'à présent.

4.420 Si l'on prend pour exemple les chiffres donnés dans le tableau de la Corée pour 1993:

le coût de fabrication du lait en poudre (F dans le tableau) est de 5 158 won/kg;
la part de ce coût représentée par la matière première est de 82,7 pour cent, soit un prix de
 $5\,158 \times 82,7 \text{ pour cent} = 4\,266 \text{ won/kg}$;
la Corée a déclaré que le ratio lait en poudre/lait cru est de 1 pour dix (c'est-à-dire que dix unités de lait cru sont nécessaires pour produire une unité de lait en poudre);
le prix auquel les producteurs ont vendu le lait cru aux fabricants de lait en poudre est donc de
 $4\,266 \div 10 = 427 \text{ won/kg}$;
le prix fixé par le MAF pour le lait cru en 1993 était de 394 won/kg: les fabricants de lait en poudre payaient donc en moyenne 8 pour cent de plus que le prix fixé par le MAF.

¹⁷² À titre d'exemple, l'article ci-après est apparu dans le Bulletin de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage le 19 octobre 1998 (pièce n° 23 des CE).

"Sujet: Le Ministère de l'agriculture et de la sylviculture (MAF) prie instamment la société Haitai Dairy Co., Ltd. de verser, dans les plus brefs délais, les sommes dues pour le lait cru, soit 12,3 milliards de won (quelque 9,8 millions de dollars EU).

Le MAF a instamment prié Haitai Dairy, qui avait demandé la médiation du tribunal de district de Suwon pour le rééchelonnement de ses remboursements, de payer dans les plus brefs délais le prix convenu du lait cru, qui est en général considéré comme un salaire. Le 15 octobre 1998, M. Nam-Chul Kim, Directeur de la Division de l'administration de l'élevage du MAF, a déclaré que "le prix du lait cru doit être généralement reconnu comme un salaire et, si le paiement du prix du lait cru est constamment reporté, les exploitants laitiers auront du mal à maintenir un niveau de vie normal, auront des problèmes pour payer l'alimentation du bétail et finiront par faire faillite.

Si Haitai Dairy ne paie pas le prix convenu du lait cru, le gouvernement sera forcé de prendre des mesures appropriées. À ce propos, le MAF a demandé la coopération du tribunal de district de Suwon afin que le prix du lait cru dont le versement est reporté soit payé même si l'entreprise a demandé la médiation du tribunal pour le rééchelonnement de ses remboursements."

4.421 Si l'on procède à ce calcul pour toutes les années pertinentes on obtient les résultats suivants:

**PRIX DE VENTE DU LAIT CRU DESTINÉ À LA FABRICATION
DE LAIT EN POUDRE, 1993-1996**

	1993	1994	1995	1996 (1-4)
Coût de fabrication (won/kg)	5 158	5 426	5 860	6 178
Matière première en pourcentage du total	82,7%	84,2%	82,9%	85,7%
Prix de vente du lait cru	427	457	486	529
Prix fixé par le MAF (won/kg)	394	394	414	431
Écart entre le prix de vente du lait cru destiné à la fabrication de lait en poudre et le prix fixé par le MAF	+ 8,3%	+ 16,0%	+ 17,4%	+ 22,7%

4.422 Sur la base de ces informations, les Communautés européennes font observer que:

- premièrement, les prix de vente réels du lait cru respectent les prix fixés par le MAF et sont en moyenne plus élevés.¹⁷³ Étant donné que les prix de vente du lait cru destiné à la fabrication de lait en poudre devraient se situer en bas de la fourchette des prix (la Corée a déclaré que c'était la production excédentaire de lait cru qui était destinée à la fabrication de lait en poudre), on peut supposer que les prix du lait destiné à d'autres utilisations sont plus élevés;
- deuxièmement, le gouvernement coréen disposait en fait de renseignements relatifs aux prix transactionnels du lait cru, du moins en termes généraux, ce qui lui aurait permis d'inclure cet élément dans l'enquête relative à une mesure de sauvegarde.

2) Rentabilité des exploitations laitières

4.423 Concernant la rentabilité des exploitations laitières, la Corée a indiqué au cours des consultations bilatérales avec les Communautés européennes que cet élément ne pouvait pas être pris en compte dans l'enquête de la KTC parce qu'il n'existait pas d'informations sur ce point. Dans sa première communication écrite, elle s'est contredite en essayant de démontrer le faible niveau de rentabilité de ses exploitations laitières en utilisant d'une part le prix "suggéré" par les pouvoirs publics comme "prix de remplacement" des prix transactionnels réels et, d'autre part, le coût de production qui est, comme elle l'admet maintenant, "publié annuellement" dans le "Rapport annuel sur les coûts de production du secteur de l'élevage" et publiquement disponible.

4.424 L'affirmation des CE selon laquelle un système "garantit aux producteurs un prix très élevé pour le lait cru" est confirmée, et même renforcée par les renseignements additionnels fournis par la Corée. Celle-ci dit que "le MAF suggère le prix du lait cru de manière à tenir compte de l'évolution du coût de production". Cela implique que le MAF connaît le coût de production pour chaque année et l'utilise pour fixer un "prix suggéré" qui garantira un bénéfice aux exploitants laitiers.

4.425 La Corée se sert des chiffres relatifs à la rentabilité pour montrer le prétendu dommage causé aux exploitants laitiers. Ces chiffres sont cependant uniquement fondés sur le prix de référence du

¹⁷³ Voir le document de l'OMC G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, 1^{er} avril 1997, section V.2.4, page 16, où la Corée définit le prix fixé par les pouvoirs publics comme étant "un prix de base".

MAF qui, comme cela a été montré ci-dessus, constitue un prix minimum plutôt qu'une norme à suivre.

4.426 Les Communautés européennes affirment que les chiffres indiqués dans le tableau de la Corée sur le prix et le coût de production du lait cru peuvent induire en erreur. Le coût de production du lait cru n'est comparé ici qu'avec le prix de référence du MAF. Par contre, si l'on compare le coût de production au prix obtenu pour le lait destiné à la fabrication de lait en poudre, on obtient des résultats tout à fait différents.

**MARGE BÉNÉFICIAIRE DES EXPLOITANTS LAITIERS VENDANT
DU LAIT CRU DESTINÉ À LA FABRICATION
DE LAIT EN POUDRE, 1993-1996**

	1993	1994	1995	1996
Prix de référence (won/kg) ¹⁷⁴	394	394	414	431
Coût de production (won/kg)	401	389	413	465
Prix de vente du lait destiné à la fabrication du lait en poudre	427	457	486	529
Écart: bénéfice (won/kg)	+ 26	+ 68	+ 73	+ 64
Bénéfice en pourcentage du prix à la production	6,5%	17,5%	17,7%	13,7%

4.427 En se fondant sur ce tableau, les Communautés européennes affirment que, du moins en ce qui concerne le lait cru destiné à la fabrication de lait en poudre, les ventes sont demeurées très rentables pour les exploitations laitières pendant toute la période visée par l'enquête de la KTC. En fait, au moment même où les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre augmentaient fortement, en 1994 et 1995, la rentabilité des exploitations laitières dans ce domaine a également progressé de manière significative.

4.428 Par conséquent, non seulement la rentabilité des exploitations laitières a été nettement plus importante que la Corée ne le disait, mais de plus rien ne prouve l'existence d'un dommage au moment où les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre augmentaient. La Corée n'a pas convenablement enquêté sur ce point alors que cela aurait été parfaitement faisable, et il apparaît en outre clairement que cette enquête aurait montré qu'aucun dommage n'était causé aux exploitations laitières.

4.429 La réponse de la Corée à une question des Communautés européennes indique l'ampleur des prêts individuels accordés aux exploitations laitières, ce qui constitue également des informations nouvelles.

¹⁷⁴ Les prix de référence indiqués dans la première communication de la Corée ne coïncident pas avec ceux fournis par la Corée à l'OCDE. Dans le présent tableau, ce sont ces derniers chiffres qui ont été utilisés.

**PRÊTS ACCORDÉS PAR LES POUVOIRS PUBLICS AUX
EXPLOITATIONS LAITIÈRES, 1993-1996**

	Nombre d'exploitations laitières ayant bénéficié d'un prêt	Pourcentage d'exploitations laitières ayant bénéficié d'un prêt	Valeur totale des prêts (en millions de won)	Prêts moyens par ménage (en won)
1993	19 306	68,4%	3 911	202 000
1994	19 549	76,2%	69 402	3 550 000
1995	20 052	85,3%	72 936	3 637 000
1996	13 353	60,4%	91 959	6 887 000

Ce tableau montre que la grande majorité des producteurs laitiers coréens¹⁷⁵ ont bénéficié de prêts très généreux à un moment où leur exploitation était plutôt rentable. Par ailleurs, il semble que les pouvoirs publics aient nettement modifié leur politique en 1996, consacrant des sommes beaucoup plus importantes à ces prêts, mais ne les accordant qu'à deux tiers du nombre des exploitants par rapport à l'année précédente.

3) Prix du lait en poudre et rentabilité

4.430 En ce qui concerne les prix du lait en poudre, indiqués dans la notification du 24 mars¹⁷⁶, les Communautés européennes rappellent qu'ils font preuve d'une stabilité remarquable et que le recul des quatre premiers mois de 1996 est présenté par la Corée elle-même comme un "phénomène temporaire" qui ne peut donc pas expliquer la diminution de la rentabilité.

4.431 Le tableau indiquant le prix de vente du lait cru destiné à la fabrication de lait en poudre pour 1993-1996, de l'avis des CE, démontre clairement que les problèmes rencontrés par les fabricants de lait en poudre au cours de la période visée par l'enquête de la KTC proviennent principalement de l'augmentation constante des prix qu'ils devaient payer pour leur matière première, augmentation encore plus rapide que celle du prix garanti par le MAF. Cela montre que toute diminution de la rentabilité enregistrée par les fabricants de lait en poudre peut être imputée directement à l'accroissement correspondant des bénéfices des producteurs laitiers, étant donné que le prix de la matière première a représenté entre 82,7 pour cent et 85,9 pour cent du coût de fabrication pendant la période 1993-1996.

4.432 D'après les lois économiques fondamentales de l'offre et de la demande, on conclurait que cet accroissement du prix du lait cru destiné à la fabrication de lait en poudre doit être dû à une pénurie de la matière première. Cette hypothèse parfaitement raisonnable permettrait d'expliquer pourquoi les entreprises laitières coréennes ont augmenté leurs importations de préparations à base de lait écrémé en poudre au cours de la période visée par l'enquête de la KTC.

4.433 En fait, la Corée déclare que "la pénurie de lait a commencé à cesser vers la fin de 1994". On peut donc se demander quand cette pénurie a effectivement pris fin (quand a-t-elle vraiment cessé

¹⁷⁵ Il convient également de noter que les chiffres ci-dessus contredisent l'affirmation de la Corée selon laquelle elle cherchait à aider la branche de production nationale en offrant à la quasi-totalité des 28 219 exploitations des prêts leur permettant d'améliorer leur compétitivité. À aucun moment au cours des quatre années indiquées ci-dessus les pouvoirs publics n'ont fourni de prêts à plus de 20 052 exploitants, soit seulement 69,6 pour cent du total des 28 219 exploitations citées – ce qui, de l'avis des CE, ne constitue guère "la quasi-totalité des exploitations".

¹⁷⁶ Voir le document de l'OMC G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, 1^{er} avril 1997, section IV.3.7, page 10.

plutôt que commencé à cesser?). La Corée n'explique pas non plus pourquoi le prix de la matière première destinée à la fabrication du lait en poudre a continué d'augmenter autant après la fin de 1994 ni pourquoi plus de 7 500 tonnes de lait en poudre ont été importées en 1995, en plus des importations accrues de préparations à base de lait écrémé en poudre.

4.434 En conclusion, il est évident pour les Communautés européennes que ni les importations d'un produit donné ni leur évolution n'ont le moindre rapport avec le coût de production du produit d'origine nationale concurrent ni par conséquent avec une diminution de la rentabilité résultant d'une augmentation de ce coût. Les bénéfices des fabricants de lait en poudre coréens sont essentiellement tributaires du coût de la matière première. Pendant la période 1993-1996, les fabricants ont payé un prix nettement plus élevé que le prix fixé par le MAF pour leur matière première. Ils auraient pu facilement améliorer leur rentabilité en réduisant le prix d'achat du lait cru, et on ne voit pas bien pourquoi ils ne l'ont pas fait.

b) Emploi

4.435 Les Communautés européennes font observer que, pour ce qui est des producteurs laitiers, le seul élément de preuve avancé est la diminution du nombre d'exploitations. Elles estiment avoir démontré que cela était dû essentiellement à la consolidation et à la rationalisation de cette branche de production. Des questions demeurent toutefois. Dans sa réponse à une question des Communautés européennes, la Corée a déclaré qu'"il n'y avait pas de différence entre les expressions "exploitations laitières" et "ménages coréens pratiquant l'élevage laitier". Un certain nombre de points ne sont toujours pas clairs puisque, comme cela a été démontré, la Corée n'a pas examiné des données fondamentales relatives à ce point et en particulier:

- le nombre de personnes appartenant à ces ménages qui sont effectivement employées dans les exploitations;
- le nombre de personnes n'appartenant pas à ces ménages qui sont employées dans les exploitations;
- le nombre de personnes appartenant à ces "ménages" qui peuvent être considérées comme des agriculteurs à plein temps;
- le nombre de personnes appartenant à ces ménages qui ne sont pas des agriculteurs à plein temps mais obtiennent l'essentiel de leurs revenus dans ces exploitations;
- la répartition par âge des exploitants laitiers.

4.436 Sans un examen de ces données, il est impossible de parvenir à une conclusion appropriée concernant l'emploi dans les exploitations laitières.

c) Importations de fromages

4.437 Une autre cause possible qui n'a pas du tout été examinée par la Corée est le niveau des importations de fromages. Cela est d'autant plus surprenant que le rapport de l'OAI affirme que les importations de fromages ont "une influence directe sur la consommation de lait cru d'origine nationale".¹⁷⁷ Le rapport ajoute, de manière toute aussi étonnante, que "vu les caractéristiques de l'analyse, les données relatives aux importations de fromages ont été exclues", sans justifier le moins du monde cette démarche.

¹⁷⁷ Voir le rapport de l'OAI, page 16, note de bas de page.

f) Arguments présentés par la Corée à titre de réfutation

4.438 La Corée a présenté les arguments ci-après à titre de réfutation:

4.439 Tout d'abord, la Corée fait observer que pour cette analyse, les autorités coréennes ont expliqué ce qui suit:

"puisque les secteurs du lait cru et du lait en poudre sont liés de manière inextricable, il est utile d'analyser ces deux branches de production comme un tout, puis d'examiner le secteur du lait en poudre séparément. Pour ce faire, l'équipe chargée de l'enquête analysera tout d'abord le secteur du lait cru qui comprend le secteur du lait en poudre puis procédera à une analyse distincte du secteur du lait en poudre pour plus de clarté".¹⁷⁸

i) Importations de préparations à base de lait écrémé en poudre, en termes absolus et relatifs

4.440 Au titre de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes, les autorités compétentes doivent examiner le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs. Les autorités compétentes ont déclaré qu'il est "essentiel de voir si les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre faisant l'objet de l'enquête se sont accrues en termes absolus ou si elles se sont accrues en termes relatifs par rapport à la production d'origine nationale".¹⁷⁹ Les autorités coréennes ont examiné ces importations en termes absolus:

IMPORTATIONS DES PLEP FAISANT L'OBJET DE L'ENQUÊTE¹⁸⁰

(Unité: tonnes, milliers de dollars, %)

	1993	1994		1995		Janvier-août 1996	
			Taux d'accroissement (%)		Taux d'accroissement (%)		Taux d'accroissement (%)
Volume	3 217	15 561	384	28 007	80	22 140	16,9
Valeur	7 037	32 851	366	59 837	82	55 021	40,7

Source: Association coréenne pour le commerce extérieur (KITA).

¹⁷⁸ Rapport de l'OAI, page 37. Les autorités compétentes ont déterminé que le lait en poudre et les préparations à base de lait écrémé en poudre n'étaient pas des produits similaires en raison des différences existant entre leurs caractéristiques physiques: les préparations à base de lait écrémé en poudre contiennent en moyenne 80 pour cent de lait en poudre. Ce sont toutefois des produits directement concurrents. Le gouvernement coréen se permet de suggérer au Groupe spécial que la comparaison entre les préparations à base de lait écrémé en poudre et le lait en poudre se fasse pour le produit dans son ensemble et pas seulement par rapport aux 80 pour cent de lait en poudre contenu dans les préparations à base de lait écrémé en poudre, comme le proposent les CE dans leur première communication. Les préparations à base de lait écrémé en poudre ne peuvent pas être divisées, ni d'un point de vue commercial ni matériellement, en lait en poudre et en autres ingrédients.

¹⁷⁹ Rapport de l'OAI, page 32.

¹⁸⁰ Rapport de l'OAI, page 32. Voir, aussi la Notification section IV.2. Contrairement à ce que prétendent les CE, la Corée n'a pas omis de soustraire le volume des produits "exclus" avant de procéder à ses calculs. La Corée renvoie le Groupe spécial au rapport de l'OAI, page 7.

4.441 Les autorités coréennes ont noté un accroissement en termes absolus. Les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre sont passées de 3 217 tonnes en 1993 à 15 561 tonnes en 1994, 28 007 tonnes en 1995 et 22 140 tonnes en 1996 (janvier-août), ce qui correspond à un accroissement par rapport à l'année précédente de 384 pour cent en 1994, 80 pour cent en 1995 et 16,9 pour cent pendant le premier semestre de 1996.

4.442 Les autorités coréennes ont ensuite examiné les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre en termes relatifs:

PART DU MARCHÉ INTÉRIEUR ABSORBÉE PAR LES IMPORTATIONS¹⁸¹

(Unité: tonnes)

	1993	1994		1995		Janvier-juin 1996	
			Taux d'accroissement (%)		Taux d'accroissement (%)		Taux d'accroissement (%)
Demande totale (A)	2 025	2 218	9,6	2,3	3,8	1,15	-2,3
Production de lait cru	1 857	1 917	3,2	1,9	4,2	1,06	4,4
Importations de PLEP (B)	3 217	15 561	384	28,0	80	16,32	16,9
Part de marché des PLEP (B/A, %)	1,6	7,0	-	12,2	-	14,1	-

Source: MAF et KITA.

Notes: La part de marché est calculée à partir des chiffres correspondant aux importations de lait cru.

Le tableau ci-dessus montre que l'augmentation relative des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre s'est chiffrée à 384 pour cent contre 3,2 pour cent d'augmentation pour la production de lait cru en 1994, 80 pour cent contre 4,2 pour cent en 1995, et 16,9 pour cent contre 4,4 pour cent pendant le premier semestre de 1996.

ii) Profits et pertes

4.443 Les autorités coréennes ont déterminé qu'il était impossible de calculer avec exactitude les revenus des 23 000 ménages coréens pratiquant l'élevage car ils sont, pour la plupart, de faible importance et irréguliers.¹⁸² Étant donné que les profits et pertes des ménages pratiquant l'élevage laitier n'étaient pas connus¹⁸³, les autorités compétentes ont utilisé les chiffres des profits et pertes relatifs aux activités de transformation du lait des coopératives en remplacement de ceux de la branche de production nationale comprenant les ménages pratiquant l'élevage laitier et les coopératives d'éleveurs. Les 14 coopératives d'éleveurs ont vu, pour leurs activités de transformation du lait, leurs gains ordinaires globaux revenir de 6 720 millions de won en 1993 à 4 721 millions de won en 1994, 209 millions de won en 1995 et -17 546 millions de won au cours du premier semestre de 1996, alors que les rapports entre les revenus (pertes) ordinaires et les ventes (dépenses) ont été

¹⁸¹ Rapport de l'OAI, page 35. Voir, aussi la Notification section IV.2 et IV.3.1.

¹⁸² Notification, section IV.3.10.a.

¹⁸³ Si l'on se fonde sur le prix de référence suggéré en remplacement du prix du lait cru, il faut également noter que les ménages pratiquant l'élevage laitier ont vu leur marge bénéficiaire se réduire au cours de la période visée par l'enquête.

respectivement de 1,4 pour cent, 0,8 pour cent, 0,0 pour cent et -5,3 pour cent.¹⁸⁴ Comme les autorités coréennes l'ont expliqué dans le rapport de l'OAI:

"étant donné que les coopératives d'éleveurs, qui sont constituées par les ménages pratiquant l'élevage laitier qui produisent du lait cru, distribuent leurs gains à leurs membres, les profits et les pertes des coopératives d'éleveurs sont directement liés aux revenus des producteurs de lait cru."¹⁸⁵

4.444 Les autorités coréennes ont regardé si les coopératives d'éleveurs pratiquaient des ventes au-dessous du coût de fabrication et ont déterminé que le prix de vente du lait en poudre était supérieur de 196 won par kg au coût de fabrication en 1993. Toutefois, les coopératives ont enregistré des pertes de 132 won par kg en 1994 et la marge négative a augmenté en 1995, passant à 472 won par kg, et s'est encore accrue pour atteindre 1 184 won par kg au cours de la période allant de janvier à avril 1996.¹⁸⁶

PRIX ET COÛT DE PRODUCTION DU LAIT EN POUDRE CORÉEN

(won par kg)

	1993	1994	1995	1996(1-4)
Prix de vente ¹⁸⁷	5 354	5 294	5 388	4 994
Coût de production ¹⁸⁸	5 158	5 426	5 860	6 178
Profits/pertes ¹⁸⁹	196	-132	-472	-1 184

4.445 Pour compléter l'analyse des profits et pertes de la totalité de la branche de production nationale, les autorités coréennes ont également examiné les comptes de résultats des principaux producteurs de lait en poudre parmi les entreprises de transformation du lait ainsi que ceux des deux principaux producteurs de lait en poudre parmi les coopératives d'éleveurs.¹⁹⁰

¹⁸⁴ Notification, section IV.3.10.a.

¹⁸⁵ Rapport de l'OAI, page 41. Voir également notification, section IV.3.10.a. Dans leur réponse à une question de la Corée, les CE déclarent que le prix payé par les coopératives pour le lait en poudre est inversement proportionnel à la rentabilité des exploitants laitiers. La Corée affirme que lorsque, comme c'est le cas ici, les coopératives doivent acheter le lait cru aux exploitants laitiers à un prix qui n'est pas rentable pour ces derniers (soit parce que le prix est inférieur au coût de production soit parce que le paiement se fait en partie sous forme de lait en poudre) et transforment le lait cru en stocks invendables, il n'y a pas de rapport inversement proportionnel de ce type.

¹⁸⁶ Rapport de l'OAI, page 54. Voir aussi la notification IV.3.8-9.

¹⁸⁷ Rapport de l'OAI, page 47.

¹⁸⁸ Rapport de l'OAI, page 53

¹⁸⁹ *Id.*

¹⁹⁰ Rapport de l'OAI, page 50. Voir également la notification, section IV.3.10.b. Contrairement à ce que prétendent à tort les CE dans leur première communication, à savoir que "l'examen par la Corée de la rentabilité de la branche de production nationale n'est pas conforme aux dispositions de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes étant donné qu'il n'inclut pas l'ensemble des acteurs de la branche de production nationale", les autorités coréennes ont effectué une analyse des profits et pertes couvrant la totalité de la branche de production nationale.

4.446 Les autorités ont examiné les profits (pertes) bruts, les pertes d'exploitation et les pertes ordinaires.¹⁹¹ Les renseignements non confidentiels qui ont été examinés ont révélé a) une tendance à la baisse du chiffre d'affaires net des deux coopératives pour les activités concernant le lait en poudre qui est passé de 11 937 millions de won en 1993 à 9 533 millions de won en 1994, 11 589 millions de won en 1995 et 2 310 millions de won pour les quatre premiers mois de 1996¹⁹²; b) une baisse du chiffre d'affaires pour les activités concernant le lait en poudre des entreprises de transformation du lait qui est tombé de 21 010 millions de won en 1994 à 19 750 millions de won en 1995¹⁹³; c) un accroissement des pertes d'exploitation pour les activités concernant le lait en poudre des coopératives d'éleveurs qui, de 755 millions de won en 1993 sont passées à 622 millions de won en 1994, 1 244 millions de won en 1995 et 681 millions de won pour les quatre premiers mois de 1996¹⁹⁴ et d) un accroissement des pertes d'exploitation correspondantes subies par les entreprises de transformation du lait qui, de 680 millions de won en 1994, ont atteint 1 330 millions de won en 1995.¹⁹⁵

4.447 En conclusion, les autorités compétentes ont examiné les profits et pertes des ménages coréens pratiquant l'élevage laitier à partir des profits et pertes des coopératives d'éleveurs auxquelles ils appartiennent et dont ils détiennent des parts. Étant donné que les coopératives d'éleveurs sont la propriété des exploitants laitiers qui participent à la constitution du capital, la bonne santé des ménages pratiquant l'élevage laitier peut être évaluée à partir de la situation financière des coopératives d'éleveurs. Les faits présentés dans le rapport de l'OAI indiquaient que ces derniers avaient subi des pertes importantes au cours de la période visée par l'enquête. Par conséquent, l'OAI a constaté que la chute des prix intérieurs causée par l'importation de préparations à base de lait écrémé en poudre meilleur marché empêchait les coopératives d'éleveurs d'augmenter leur prix de vente.¹⁹⁶ De la même manière, les entreprises de transformation du lait ont subi des pertes parce que leur lait en poudre était plus cher que les préparations à base de lait écrémé en poudre.¹⁹⁷

iii) *Ventes et prix de vente*

4.448 Comme les Communautés européennes l'ont indiqué correctement dans leur première communication, les autorités compétentes ont examiné les variations du niveau des ventes en se fondant sur une étude des données relatives à la consommation de lait cru d'origine nationale. La consommation de lait cru d'origine nationale a été la suivante:

"1 844 463 tonnes en 1993, 1 947 128 tonnes en 1994, 1 947 965 tonnes en 1995, et 984 934 tonnes au cours du premier semestre de 1996. La progression de la consommation a

¹⁹¹ Rapport de l'OAI, page 50.

¹⁹² Notification, section IV.3.10.b.i.

¹⁹³ *Id.*

¹⁹⁴ Notification, section IV.3.10.b.ii.

¹⁹⁵ *Id.*

¹⁹⁶ Rapport de l'OAI, page 62.

¹⁹⁷ *Id.*

été de 5,6 pour cent en 1994, 0,0 pour cent en 1995, et -2,0 pour cent pour la période janvier-juin 1996."¹⁹⁸

4.449 Les autorités coréennes ont également examiné les prix pour la totalité de la branche de production nationale. Étant donné que les pouvoirs publics "recommandent un prix de référence pour le lait cru, tandis que le prix du lait en poudre est soumis à des fluctuations selon la loi de l'offre et de la demande,"¹⁹⁹, les autorités coréennes ont examiné le prix du lait en poudre. Il convient toutefois de noter que toute baisse du prix du lait en poudre d'origine nationale a une incidence négative sur la totalité de la branche de production nationale puisque les producteurs de lait cru sont les propriétaires des coopératives d'éleveurs.²⁰⁰ Les autorités ont identifié les tendances ci-après dans les prix nominaux.²⁰¹

ÉVOLUTION DU PRIX DE VENTE DU LAIT EN POUDRE D'ORIGINE NATIONALE²⁰²

(won par kg)

	1993	1994	1995	1996. 1-4
Prix	5 354	5 294	5 388	4 994

Données: Fournies par la NLCF à la KTC.

Note: Selon le Répertoire des produits laitiers, le prix du lait entier en poudre, qui était de 5 100 won par kg en 1993, est revenu à 4 700 won par kg en 1994.

4.450 Les autorités coréennes ont également examiné les prix pour la période allant de mai à août 1996 et ont déterminé, en se fondant sur des renseignements confidentiels, que le prix le plus récent du lait entier en poudre d'origine nationale allait de 2 900 à 4 500 won le kg et celui du lait écrémé en poudre de 3 800 à 4 200 won le kg.²⁰³ Le rapport de l'OAI a examiné et évalué le recul des prix, mais compte tenu du caractère confidentiel des prix de vente réels, seul le tableau ci-après peut être publié:

¹⁹⁸ Rapport de l'OAI, page 38. Voir également la notification, section IV.3.3.

¹⁹⁹ Rapport de l'OAI, page 48. Voir également la notification, section IV.3.7.

²⁰⁰ La Corée renvoie le Groupe spécial à l'examen plus détaillé des prix dans le contexte du lien de causalité ci-après.

²⁰¹ Dans leur réponse à une question de la Corée, les CE déclarent qu'elles ne comprennent pas très bien ce que la Corée entend par l'expression "prix réel". Le prix réel d'un produit est son prix corrigé des effets de l'inflation qui reflète par exemple les augmentations du coût de production. Dans des pays en développement comme la Corée qui ont des taux d'inflation annuels de plusieurs points de pourcentage, ce qui compte véritablement c'est l'évolution du prix réel plutôt que celle du prix nominal. Le prix réel du lait en poudre d'origine nationale a fortement régressé au cours de la période visée par l'enquête.

²⁰² Rapport de l'OAI, page 48. Voir également la notification, section IV.3.7 (y compris le tableau de comparaison des prix).

²⁰³ Rapport de l'OAI, page 48.

ÉVOLUTION DES PRIX DU LAIT EN POUDRE D'ORIGINE NATIONALE²⁰⁴

	Date	Vendeur (coopérative)	Acheteur (entreprise)	Prix (won par kg)	Volume (kg)
Lait entier en poudre	24.8.96	Seoul Milk Producers	Urimil Co.	x,xxx	Xx
	29.7.96	Chongju Milk Producers	Haptong Co.	x,xxx	x,xxx
	27.4.96	Kwangju/Chonnam	Puch'on Co.	x,xxx	x,xxx
	04.7.96	Kwangju/Chonnam	Ugwang Co.	x,xxx	xx,xxx
	31.5.96	Kyongnam Dairy	Sobu Co.	x,xxx	x,xxx
	29.7.96	Kyongnam Dairy	Sobu Co.	x,xxx	x,xxx
Lait écrémé en poudre	29.5.96	Taebaek	Sejin Co.	x,xxx	xx,xxx
	26.8.96	Umsong	Namyang co.	x,xxx	xx,xxx

Données: Fournies par la NLCF à la KTC.

4.451 En conclusion, les autorités coréennes ont déterminé que la contraction des ventes de produits d'origine nationale aurait été bien plus marquée et bien plus rapide si les producteurs de lait en poudre coréens n'avaient pas vendu ce produit en dessous du coût de production.

4.452 La Corée a déclaré que la NLCF reconnaît le prix de référence suggéré du lait cru établi par les pouvoirs publics. Ce mécanisme ne garantit en aucun cas un bénéfice à l'exploitant laitier coréen.²⁰⁵ D'ailleurs, certaines années, le prix suggéré par les pouvoirs publics était inférieur au coût de production moyen de l'exploitant laitier coréen.²⁰⁶ De plus, dans les périodes difficiles, il est courant que les coopératives d'éleveurs paient partiellement les exploitants laitiers en nature: elles leur versent en général 70 à 80 pour cent du prix en espèces et de 20 à 30 pour cent en lait en poudre.²⁰⁷

²⁰⁴ *Id.*

²⁰⁵ Voir la notification au titre de l'article 12:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, G/SGN/10/KOR/1/Suppl.1 (1^{er} avril 1997), section V.2.4. Voir également la première communication des CE, pièce n° 10 des CE.

²⁰⁶ Il importe de noter que le prix suggéré par les pouvoirs publics, s'il s'accroît lentement, ne tient pas pleinement compte de l'augmentation des prix en Corée. Par conséquent, l'équivalent en prix réel a en fait diminué. Pour la période 1982-1996, les exploitants, y compris les ménages pratiquant l'élevage laitier, ont vu le coût des intrants augmenter de 81,1 pour cent (par suite de l'inflation) alors que le prix suggéré par les pouvoirs publics pour le lait cru n'a progressé que de 37,7 pour cent. Voir Bureau national de statistique "Principales statistiques de l'économie coréenne" 1998.3, page 151.

²⁰⁷ Voir par exemple Livestock Farming Newspaper, 30 avril 1996 (voir pièce n° 1 de la Corée) selon lequel:

"Les difficultés financières des petites coopératives laitières ont encore été aggravées par l'accroissement des stocks, si bien que la plupart d'entre elles paient en partie leurs achats de lait cru par du lait en poudre" a déclaré un responsable de la NLCF.

4.453 De l'avis de la Corée, la déclaration des CE selon laquelle un système garantit aux producteurs "un prix très élevé pour le lait cru" est de nature à induire en erreur. Le prix suggéré par les pouvoirs publics, en particulier lorsqu'on le compare au coût de production, n'est pas très élevé. De plus, les pouvoirs publics n'imposent pas un prix garanti mais fixent seulement un prix de référence suggéré afin d'encourager la réalisation de transactions équitables entre les exploitants laitiers et les gros utilisateurs de lait cru comme les entreprises de transformation. Ce prix est établi par le gouvernement en fonction de l'inflation et des coûts de production. Il ne couvre pas forcément le coût de production, comme cela a été le cas en 1996.

4.454 Le gouvernement coréen ne fixe pas un prix garanti mais se contente d'établir un prix de référence suggéré. De plus, les exploitants laitiers peuvent certes vendre une part quasi illimitée de leur production, mais lorsque le marché du lait en poudre se contracte et que les stocks augmentent, comme cela a été le cas au cours de la période visée par l'enquête, les coopératives paient souvent le lait cru partiellement en espèces et partiellement en lait en poudre.²⁰⁸

iv) *Emploi*

4.455 Les autorités coréennes ont constaté que le nombre de ménages pratiquant l'élevage laitier a diminué au cours de la période visée par l'enquête comme le montre le tableau ci-après:

NOMBRE DE MÉNAGES PRATIQUANT L'ÉLEVAGE LAITIER²⁰⁹

	1993	1994		1995		1996. 1-6	
			Taux d'accroissement (%)		Taux d'accroissement (%)		Taux d'accroissement (%)
Nombre de ménages pratiquant l'élevage laitier	28 219	25 667	-9,4	23 519	-8,4	22 725	-3,9

4.456 Contrairement à ce que prétendent les CE, la réduction du nombre de ménages pratiquant l'élevage laitier n'est pas le résultat des programmes mis en œuvre par les pouvoirs publics. Au

Il a ajouté "Par exemple, récemment les coopératives Kyungnam Dairy et Pusan-Kyungnam Milk ont payé jusqu'à 20 pour cent de leurs achats de lait cru en nature. Si les stocks de lait en poudre continuent de s'accumuler, les coopératives laitières devront payer en lait en poudre et non en espèces.

De plus, il a instamment prié le gouvernement de prendre des mesures visant à réduire les stocks actuels considérables de lait en poudre."

²⁰⁸ La NLCF a vu le nombre de ses membres augmenter au cours de la période visée par l'enquête. Cette augmentation est une conséquence directe de l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre car, comme ces préparations ont déplacé le lait cru coréen, les exploitants qui vendaient leur lait cru directement aux entreprises de transformation se trouvaient confrontés à la forte concurrence des préparations à base de lait écrémé en poudre. Afin de se débarrasser du lait cru excédentaire, ils se trouvaient contraints de vendre aux coopératives et, pour ce faire, ils devaient en être membres.

²⁰⁹ Rapport de l'OAI, page 40. Voir également la notification, section IV.3.6.

contraire, les ménages pratiquant l'élevage laitier ont bénéficié de prêts accordés par le Fonds pour le développement de l'élevage pour les aider à assurer leur compétitivité.²¹⁰

4.457 En ce qui concerne la production nationale de lait en poudre, les autorités coréennes ont déclaré ce qui suit:

"Avec l'automatisation de la production de lait en poudre, le nombre de personnes employées dans ce secteur a régulièrement diminué. Actuellement, très peu de personnes sont employées à plein temps exclusivement pour la production de lait en poudre. Les personnes travaillant à la production d'autres produits laitiers sont affectées temporairement, lorsque cela s'avère nécessaire, à la production de lait en poudre. Par conséquent, l'emploi et les salaires sont des facteurs peu significatifs dans le secteur du lait en poudre."²¹¹

4.458 Par conséquent, puisque le chômage a progressé dans le secteur du lait cru et que l'emploi n'était pas un facteur important dans le secteur du lait en poudre, les autorités coréennes ont considéré que l'emploi avait diminué au cours de la période visée par l'enquête pour l'ensemble de la branche de production nationale.²¹²

v) *Stocks*

4.459 Pour l'ensemble de la branche de production nationale, les autorités coréennes ont examiné l'évolution des stocks. Elles ont déclaré ce qui suit:

"Les stocks de lait en poudre d'origine nationale s'élevaient à 4 509 tonnes à la fin de 1993, 1 517 tonnes à la fin de 1994, 6 565 tonnes à la fin de 1995 et 14 994 tonnes à la fin de juin 1996. Ainsi, le taux de stockage du lait cru, qui a légèrement régressé de 2,4 pour cent en 1993 à 0,8 pour cent en 1994 a en fait progressé de 3,3 pour cent en 1995 puis à nouveau de 13,0 pour cent pour la période janvier-juin 1996. La valeur totale des stocks à la fin de juin 1996 s'élevait à 92 633 millions de won."²¹³

4.460 L'accroissement des stocks de lait en poudre prouve clairement qu'un dommage grave a été causé en l'occurrence non seulement au secteur du lait en poudre, mais également à toute la branche

²¹⁰ Les prêts n'étaient pas accordés pour consolider ni rationaliser la branche de production étant donné qu'ils n'étaient pas offerts pour encourager les exploitants laitiers à abandonner la production et à trouver d'autres moyens d'existence. Ils étaient réservés exclusivement à des fins de production laitière et les exploitants devaient rembourser les prêts s'ils mettaient un terme à leurs activités dans ce domaine. La référence faite par les CE au plan du secteur laitier qui s'efforçait de réduire la taille du secteur laitier coréen de 5,9 pour cent n'est pas pertinente car ce plan n'est entré en vigueur qu'en août 1997 et que la période visée par l'enquête dans la présente affaire prenait fin en octobre 1996.

²¹¹ Rapport de l'OAI, page 49. Voir également notification IV.3.6

²¹² Contrairement à ce prétendent les CE, les autorités coréennes ont examiné l'emploi pour l'ensemble de la branche de production nationale et ont considéré que la diminution du nombre de ménages pratiquant l'élevage laitier était représentative d'un recul de l'emploi dans le secteur laitier. En réponse à une de ses questions, les CE expliquent à la Corée comment interpréter les données dont elle dispose sur les ménages pratiquant l'élevage laitier et considèrent en fait que si un facteur n'a pas été examiné comme les CE elles-mêmes l'auraient fait, ce facteur n'a pas été examiné du tout. La Corée estime que le Groupe spécial ne devrait pas évaluer la présente affaire en se fondant sur ce que les CE jugeaient être la bonne manière de réaliser l'enquête.

²¹³ Rapport de l'OAI, page 38. Voir également la notification, section IV.3.5.

de production nationale. Comme cela a été expliqué plus haut, le lait cru qui n'est pas consommé doit être transformé, notamment, en lait en poudre. Cette transformation ne fait qu'augmenter l'offre et les stocks de lait en poudre. Par conséquent, l'accroissement des stocks de lait en poudre indique non seulement que l'offre de ce produit est excédentaire, mais également que le lait cru d'origine nationale a été évincé par les préparations à base de lait écrémé en poudre importées qui sont meilleur marché, ce qui dénote l'existence d'un dommage grave pour la totalité de la branche de production nationale.

4.461 Les autorités coréennes ont alors présenté les chiffres relatifs à l'offre et à la demande de lait cru (y compris le lait en poudre):

OFFRE ET DEMANDE DE LAIT CRU (Y COMPRIS DE LAIT EN POUDRE)²¹⁴

	1993	1994		1995		1996. 1-6	
			Taux d'accroissement (en %)		Taux d'accroissement (en %)		Taux d'accroissement (en %)
Demande totale (A)	2 025 063	2 218 738	9,6	2 303 795	3,8	1 153 964	-2,3
Consommation de lait cru d'origine nationale (B)	1 844 463	1 947 128	5,6	1 947 965	0,0	984 934	-2,0
Production (D)	1 857 873	1 917 398	3,2	1 998 445	4,2	1 069 224	4,4
Stocks (E) (en termes de lait cru)	4 509 (45 090)	1 517 (15 170)	-65,4	6 565 (65 650)	332,8	14 994 (149 940)	342,7
Taux de stockage (E/A, %)	2,4	0,8	-	3,3	-	13,0	-
Part de marché du lait cru d'origine nationale (B/A, %)	91,1	87,8	-	84,6	-	85,4	-

Données: MAF

- Notes:
- 1) La demande totale comprend la demande de lait cru, lait en poudre importé, de préparations à base de lait écrémé en poudre et le lait en poudre en stock.
 - 2) Les stocks, le taux de stockage et les quantités consommées sont calculés en appliquant le taux de conversion du lait cru en lait en poudre.

4.462 L'augmentation des stocks a entraîné des coûts importants.²¹⁵ Même si l'on ne tient pas compte de l'amortissement, le coût des stocks s'est élevé à 17,3 milliards de won (soit environ 21,6 millions de dollars EU) pendant la période visée par l'enquête. Rien que pendant le premier semestre de 1996, il s'est chiffré à 5,8 milliards de won (soit environ 7,3 millions de dollars EU), et les producteurs nationaux ont dû supporter la totalité de ce coût car, contrairement aux Communautés européennes, la Corée ne subventionne pas le coût des stocks de lait en poudre.

vi) *Investissement*

4.463 Les autorités coréennes ont évalué l'investissement dans les secteurs du lait cru et du lait en poudre d'origine nationale. Les seuls renseignements en la matière dont elles disposent pour le secteur du lait cru sont fondés sur les montants accordés aux exploitants laitiers dans le cadre du Programme pour l'amélioration de la compétitivité des vaches laitières.²¹⁶ Ce projet était nécessaire car le secteur du lait cru ne parvenait pas à attirer des investissements.²¹⁷ Les autorités ont également

²¹⁴ Rapport de l'OAI, page 39.

²¹⁵ Notification, section IV.3.4.

²¹⁶ Rapport de l'OAI, page 40.

²¹⁷ *Id.*

évalué l'investissement dans les coopératives d'éleveurs en tant qu'indicateur d'un dommage causé à l'ensemble de la branche de production car ces coopératives sont la propriété des producteurs de lait cru.²¹⁸ Cette évaluation a montré, entre autres, que l'investissement total, qui inclut la recherche-développement, a fortement diminué au cours de la période visée par l'enquête et que pratiquement aucun investissement n'était réalisé dans le secteur du lait en poudre afin de développer les installations de production.²¹⁹

vii) *Part du marché intérieur absorbée par les préparations à base de lait écrémé en poudre*

4.464 Les autorités coréennes ont examiné la part du marché intérieur total (lait cru et lait en poudre d'origine nationale et lait en poudre et préparations à base de lait en poudre importés), absorbée par les préparations à base de lait écrémé en poudre et ont constaté qu'elle a augmenté de 12,5 pour cent au cours de la période visée par l'enquête.²²⁰

4.465 La Corée aimerait préciser un point susceptible d'avoir prêté à confusion dans l'interprétation de la part réelle du marché intérieur absorbée par les préparations à base de lait écrémé en poudre. D'après les chiffres donnés à la page 58 du rapport de l'OAI, la part de marché de ces produits a augmenté, passant de 1,6 pour cent en 1993 à 7 pour cent en 1994, 12,2 pour cent en 1995 et 14,1 pour cent pour les six premiers mois de 1996. Cela représente un accroissement net de la part de marché de 12,5 pour cent au cours de la période visée par l'enquête. Étant donné que seules les préparations à base de lait écrémé en poudre font l'objet de l'enquête, le tableau de la page 58 du rapport de l'OAI donne la mesure exacte de la part du marché total absorbée par ces préparations. Si leur part de marché est passée de 1,6 à 14,1 pour cent au cours de la période visée par l'enquête, celle du lait en poudre importé et des préparations à base de lait écrémé en poudre a progressé de 5,7 pour cent²²¹ (bien que la part de marché de ces dernières ait augmenté de 12,5 pour cent, la part de marché du lait en poudre importé a diminué de 6,8 pour cent). Cette tendance ressort du tableau de la page 17 du rapport de l'OAI. Cependant, puisque l'enquête porte sur les préparations à base de lait écrémé en poudre, seule la part de marché de ces dernières doit être soulignée, et non la part de marché combinée des importations de lait en poudre et de préparations à base de lait écrémé en poudre.

²¹⁸ Rapport de l'OAI, page 49.

²¹⁹ *Id.* Contrairement à ce que disent les CE dans leur déclaration orale, le rapport de l'OAI, page 49, montre que la prise en compte de l'investissement n'était pas un élément "nouveau et étonnant".

²²⁰ Rapport de l'OAI, page 58. La Corée est d'accord avec l'observation formulée par les États-Unis dans la communication orale qu'ils ont faite à titre de tierce partie, à savoir que "l'article 4:2 a) ne fixe pas de critère ou de seuil quantitatif de pénétration du marché, explicite ou implicite. Au lieu de cela il stipule que l'"autorité compétente doit évaluer "tous les facteurs pertinents", la part du marché intérieure en pourcentage n'étant qu'un de ces facteurs. La Corée a cité l'affaire *États-Unis – Gluten de froment* dans sa première communication, afin de souligner le fait qu'un faible taux de pénétration du marché n'empêche pas les autorités compétentes de formuler une constatation positive de l'existence d'un dommage grave fondée sur tous les facteurs pertinents; un faible taux de pénétration peut même être significatif en fonction de "la nature du produit et de la nature de la concurrence sur le marché".

²²¹ Les CE prétendent simplement, soit parce qu'elles se trompent soit de manière intentionnelle, qu'un recul de 5,7 points de pourcentage (de la part de marché) ne peut pas être considérée comme étayant une constatation de l'existence d'un dommage grave. Cette allégation est totalement fausse car le chiffre de 5,7 pour cent se réfère aux importations combinées de lait en poudre et de préparations à base de lait écrémé en poudre, et non aux produits faisant l'objet de l'enquête à savoir les préparations à base de lait écrémé en poudre.

viii) *Utilisation de la capacité*

4.466 Les autorités coréennes ont examiné l'utilisation de la capacité à la fois pour le secteur du lait cru et celui du lait en poudre de la branche de production nationale dans le rapport d'enquête intérimaire. Elles ont décidé de ne pas tenir compte de l'utilisation de la capacité dans ces deux secteurs pour déterminer l'existence d'un dommage grave parce qu'elles ont jugé que la pertinence de cet élément était limitée, c'est-à-dire qu'il ne comptait pas parmi les facteurs "de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche" et il n'en a donc pas été tenu compte dans le rapport final de l'OAI. Pour le secteur du lait cru, "l'utilisation de la capacité a toujours été de 100 pour cent puisque le lait cru est produit par des vaches laitières et qu'à la différence d'autres formes de production, on ne peut interrompre sa production".²²²

4.467 Pour le secteur du lait en poudre, les autorités ont examiné l'utilisation de la capacité dans leur rapport intérimaire²²³, mais ont déterminé qu'il s'agissait d'un facteur dont la pertinence était limitée parce que:

"Le lait cru, le lait en poudre et les préparations à base de lait écrémé en poudre peuvent être utilisés comme matières premières pour produire du lait fermenté, du lait aromatisé, des crèmes glacées et d'autres produits laitiers commercialisables. Une augmentation des préparations à base de lait écrémé en poudre a une incidence sur le volume de lait en poudre d'origine nationale consommé ainsi que sur les stocks et les prix du lait en poudre. Un accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre a également des répercussions sur le volume de lait cru consommé, ce qui à son tour affecte les stocks et les prix du lait en poudre."²²⁴

4.468 En résumé, "l'augmentation en termes absolus [des préparations à base de lait écrémé en poudre] a conduit à une augmentation considérable des excédents de lait cru, dont la totalité a ensuite été transformée en lait en poudre".²²⁵ La nécessité de convertir les excédents de lait cru en lait en poudre signifie que des taux élevés d'utilisation de la capacité n'indiquent pas nécessairement une absence de dommage, en particulier lorsque le lait en poudre constitue des stocks invendus. Par conséquent, il a été considéré que l'utilisation de la capacité n'avait qu'une pertinence limitée comme facteur de dommage.

ix) *Production et productivité*

4.469 Les autorités coréennes ont examiné les données relatives à la production pour l'ensemble de la branche de production nationale et ont déclaré que:

²²² Notification, section IV.3.2. Voir également le rapport de l'OAI, page 36 ("la collecte du lait cru dans les exploitations laitières ne change pas simplement parce que la demande varie"). Les CE déclarent que les autorités coréennes n'ont pas procédé à un "examen sérieux" de l'utilisation de la capacité parce qu'une exploitation qui peut avoir un effectif de 100 vaches "peut décider de n'en avoir que 80 si la situation économique l'exige". La Corée ne considère pas que l'abattage de 20 pour cent du cheptel laitier constitue une mesure corrective viable face au dommage grave causé par l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre en provenance des CE.

²²³ Voir pièce n° 5 de la Corée.

²²⁴ Rapport de l'OAI, page 37.

²²⁵ Notification, section IV.3.1. Contrairement à ce que prétendent les CE, les autorités coréennes se sont interrogées sur la pertinence de l'utilisation de la capacité au cours de leur enquête.

"le volume de la production nationale de lait cru [y compris de lait en poudre] a été de 1 857 873 tonnes en 1993, de 1 917 398 tonnes en 1994, de 1 998 445 tonnes en 1995 et de 1 069 224 tonnes au cours de la période allant de janvier à juin 1996. Le rythme de croissance a été de 3,2 pour cent en 1994, de 4,2 pour cent en 1995 et de 4,4 pour cent au cours de la période allant de janvier à juin 1996".²²⁶

4.470 Les autorités ont fait valoir qu'une augmentation de la production de la branche de production nationale n'indiquait pas forcément l'existence ou l'absence d'un dommage. En effet:

"Il est impossible de réduire temporairement la production de lait cru sans avoir recours à l'abattage des vaches laitières. Plutôt que de réduire la taille de leurs troupeaux – qui est en moyenne relativement petite – les producteurs de lait coréens maintiennent leur production de lait cru aux niveaux habituels même au cours des périodes de faible demande, puisque les excédents de lait cru sont fournis aux coopératives d'éleveurs pour être transformés en lait en poudre."²²⁷

4.471 Les entreprises de transformation du lait ont réduit leurs achats de lait cru auprès des ménages pratiquant l'élevage laitier, et augmenté leurs achats de préparations à base de lait écrémé en poudre meilleur marché. Puisque ces entreprises réduisaient leurs achats de lait cru d'origine nationale, les ménages coréens pratiquant l'élevage laitier ont été contraints de s'adresser aux coopératives d'éleveurs, qui étaient obligées de collecter le lait cru invendu produit par leurs membres. En résumé, l'accroissement en termes absolus des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre a conduit à une augmentation considérable des excédents de lait cru, dont la totalité a ensuite été transformée en lait en poudre.²²⁸

4.472 En ce qui concerne la productivité, compte tenu de la nature de ce secteur, les autorités ont évalué ce critère en termes de production de l'ensemble de la branche de production nationale.²²⁹ Il a été jugé que la productivité à elle seule était un facteur dont la pertinence était limitée parce que l'augmentation de la "productivité" dans le secteur du lait cru (c'est-à-dire une augmentation de la production de lait cru en dépit de la diminution du nombre de ménages pratiquant l'élevage laitier) était imputable aux progrès de la technique²³⁰ et que l'augmentation de la "productivité" dans le

²²⁶ Rapport de l'OAI, page 38. Voir aussi la notification, section IV.3.1.

²²⁷ Notification, section IV.3.1.

²²⁸ Notification, section IV.3.1. Voir également le rapport de l'OAI, pages 36-38. Dans leur première communication, les CE jugent que le raisonnement des autorités coréennes compétentes n'est pas crédible. Elles affirment que la technologie (aliments, additifs, etc.) permet d'ajuster la production et que 10-12 pour cent des vaches laitières sont réformées ou abattues chaque année. Les CE estiment donc que ces moyens permettent aux exploitations laitières de réduire leur production lorsque cela est nécessaire. La Corée estime que les CE, là encore, réalisent tout simplement leur propre enquête, sans justification, sur la branche de production laitière coréenne. Les CE ne tiennent pas compte du fait que dans le secteur laitier coréen, relativement peu développé et composé de quelque 23 000 ménages pratiquant l'élevage laitier, toute amélioration technologique potentielle est utilisée pour augmenter la production et que les vaches laitières ne peuvent pas être abattues "lorsque cela est nécessaire" face à l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre. En outre, il est toujours possible de réduire la capacité de production des vaches en réduisant leur alimentation, mais les CE ne précisent pas qu'une fois que la production d'une vache laitière a été réduite de cette manière, il est presque impossible de l'augmenter à nouveau.

²²⁹ Voir le rapport de l'OAI, page 38; notification, section IV.3.2.

²³⁰ Parmi les progrès techniques, on peut citer entre autres: la construction d'étables ouvertes équipées de systèmes de ventilation permettant de maintenir la température à un niveau optimal, l'utilisation de machines à traire, y compris l'installation de conduites pour collecter le lait, et l'emploi d'aliments industriels complets

secteur du lait en poudre (c'est-à-dire l'augmentation de la production par rapport à des facteurs de production stables) était imputable au fait que des volumes supérieurs de lait cru devaient être transformés en lait en poudre qui s'accumulait en stocks de lait invendus.²³¹ Une productivité accrue du secteur du lait en poudre suggère en fait que l'ensemble de la branche de production nationale a subi un dommage.

4.473 Contrairement à ce que prétendent les CE, les autorités ont examiné la productivité pour l'ensemble de la branche de production nationale. De plus, elles n'ont pas "remplacé l'examen" d'un facteur par celui d'un autre. Elles ont examiné la productivité et déterminé que ce facteur n'était pas véritablement pertinent (c'est-à-dire que ce n'était pas un facteur de nature objective et quantifiable qui influe sur la situation de cette branche).

4.474 Les autorités coréennes ont donc examiné la production et conclu à juste titre que l'évolution de la productivité ne constituait pas un indicateur approprié de l'existence d'un dommage grave parce qu'il n'était pas possible de réduire la production de lait cru sans abattre des vaches laitières et que tout excédent devait par conséquent être transformé, entre autres, en lait en poudre.

g) Arguments additionnels présentés par les Communautés européennes à la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties

4.475 À la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, les **Communautés européennes** ont développé leurs arguments au titre de l'article 4:2 a) comme suit:

i) Rentabilité

4.476 Les **Communautés européennes** ont rappelé leur point de vue, à savoir que la Corée n'avait pas examiné la rentabilité des exploitants laitiers au cours de son enquête, mais uniquement celle des producteurs de lait en poudre.

4.477 En réponse aux plaintes formulées par les CE au cours des consultations, la Corée a prétendu, à la fois à ce moment-là et par la suite dans sa notification du 24 mars 1997²³² qu'elle *ne pouvait pas analyser* la rentabilité des exploitants laitiers parce qu'ils étaient trop nombreux. Toutefois, dans sa première communication écrite, elle a produit pour la première fois une comparaison des prix et des coûts de production, fondée sur une étude portant sur 150 exploitations laitières, qui a montré que celles-ci avaient réalisé des bénéfices importants en 1994, puis enregistré une faible perte en 1996 parce que le prix de référence, régulièrement relevé, n'était pas suffisant pour couvrir les coûts de production. De plus, la Corée a admis que les coûts de production sont calculés et publiés annuellement (dans le "Rapport annuel sur les coûts de production du secteur de l'élevage") et que le "prix de référence suggéré" est fixé dans le but de couvrir les coûts de production.

4.478 De l'avis des CE, cela prouve que la Corée avait accès à des informations et aurait donc pu examiner la rentabilité des exploitations laitières.

pour fournir une nourriture adéquate aux vaches. Les vaches laitières sont très sensibles à la température et leur production varie en fonction de la température ambiante. Entre 4 et 27°C, elles produisent une quantité optimale de lait, soit environ 25 kg. Si la température dépasse 30°, la production descend à 80 pour cent de leur capacité. À 40° ou plus, elle tombe à 40° pour cent. Voir *United States Feed Grains Council, Dairy Feeding Guide*, page 117.

²³¹ *Id.*

²³² Voir section 3.10 a), page 11.

4.479 Les Communautés européennes n'acceptent pas le raisonnement de la Corée, selon lequel les profits et pertes des coopératives d'éleveurs sont directement liés aux revenus des producteurs de lait cru parce que les exploitants laitiers sont les propriétaires des coopératives. En fait, les profits des coopératives d'éleveurs sont *inversement proportionnels* aux revenus des exploitants laitiers. Si le prix du lait cru augmente, les exploitants laitiers réalisent un profit plus important et les producteurs de lait en poudre et les coopératives d'éleveurs un profit moindre.

4.480 La Corée a également fourni des données montrant le coût de fabrication du lait en poudre et le pourcentage de ce coût représenté par le lait cru. Cela permet de calculer le prix moyen obtenu par les exploitants laitiers pour le lait cru. Ce calcul montre que ces derniers obtenaient un prix supérieur au prix suggéré et que cette marge positive augmentait au cours de cette période, ce qui témoigne de la bonne santé de ces exploitations. Bien entendu, les chiffres peuvent être ajustés pour tenir compte d'autres coûts, mais ils révèlent toujours une certaine marge au-dessus du prix suggéré.

4.481 Certes, ces prix ne portent que sur les ventes de lait destiné à la fabrication de lait en poudre. Mais la Corée elle-même insiste sur le fait que seul le lait excédentaire qui ne peut pas être commercialisé sous forme de lait frais est vendu pour être transformé en lait en poudre. Par conséquent, les exploitations laitières ont dû obtenir des prix encore plus avantageux pour les autres ventes de lait.

4.482 Le tableau des CE sur la marge bénéficiaire des exploitants laitiers vendant du lait cru destiné à la fabrication de lait en poudre montre les bénéfices enregistrés par les exploitants pour ces ventes dont le prix tendrait à être le plus faible obtenu pour du lait cru. Au lieu de voir la disparition des bénéfices et l'apparition de pertes, comme la Corée le suggère dans les chiffres qu'elle avance, ce tableau montre précisément le contraire, à savoir que les exploitations laitières sont devenues de plus en plus rentables au cours de la période visée par l'enquête.

4.483 Si l'on examine sous un autre angle les tableaux concernant le prix de vente du lait cru destiné à la fabrication de lait en poudre du paragraphe 4.426 ci-dessus, la production et la marge bénéficiaire des exploitants laitiers vendant du lait cru destiné à la fabrication de lait en poudre montrent que les bénéfices croissants obtenus par ces exploitants réduisaient les marges des entreprises fabriquant du lait en poudre et diminuaient la rentabilité de ces derniers.

4.484 En examinant uniquement la rentabilité de la petite partie de la branche de production nationale qui perdait de l'argent plutôt que la part plus importante de ce secteur qui enregistrait des gains aux dépens de la première, la Corée n'a pas examiné dûment la rentabilité et sa détermination de l'existence d'un dommage ne peut pas être jugée conforme à l'Accord sur les sauvegardes.

ii) *Emploi*

4.485 De l'avis des CE, le nombre des exploitations laitières ne peut pas être considéré comme une mesure de l'emploi comme l'a fait la Corée et ce d'autant plus que le nombre de vaches laitières par exploitation était en progression de même que la productivité - c'est-à-dire que ce secteur était en train de se consolider. Comme les Communautés européennes l'ont fait observer, c'est là une évolution parfaitement positive.

4.486 La Corée n'a pas répondu à cette objection et persiste à confondre le nombre des ménages pratiquant l'élevage laitier (c'est-à-dire des exploitations) et le niveau de l'emploi dans les exploitations laitières.

4.487 Les CE estiment par conséquent que la Corée n'a pas dûment examiné la question de l'emploi.

iii) *Investissement*

4.488 L'investissement n'a pas été identifié comme un facteur de dommage dans la notification du 24 mars, mais les CE formulent des observations sur ce point parce qu'il figure dans les communications présentées par la Corée au Groupe spécial.

4.489 Il y a de nombreuses failles dans cette argumentation visant à justifier une constatation de l'existence d'un dommage de manière rétroactive sur la base de l'investissement. Ainsi, la Corée déclare que les pertes subies par les coopératives ont fait qu'elles n'ont pas pu attirer d'investissements ce qui a conduit les pouvoirs publics à leur accorder une aide financière par l'intermédiaire du Fonds pour le développement de l'élevage. Elle affirme toutefois par la suite que "les seuls renseignements [en matière d'investissement] dont elle dispose pour le secteur du lait cru sont fondés sur les montants accordés aux exploitants laitiers dans le cadre du Programme pour l'amélioration de la compétitivité des vaches laitières. (note de bas de page non reproduite) Ce projet était nécessaire car le secteur du lait cru ne parvenait pas à attirer des investissements." Les CE constatent que les données économiques sur lesquelles se fonde la Corée semblent varier d'une communication à l'autre.

iv) *Volume de lait cru collecté par les coopératives d'éleveurs*

4.490 La Corée prétend que les producteurs de lait ont été contraints de s'adresser aux coopératives d'éleveurs, qui étaient obligées de collecter le lait cru invendu. Le nombre des membres de la NLCF est passé de 85 à 99 pour cent des exploitants au cours de la période couverte par l'enquête.

4.491 En fait, l'analyse des chiffres fournis par la Corée montre que l'augmentation des achats de lait cru par les coopératives d'éleveurs était due principalement au fait que le nombre de leurs membres avait augmenté et que le pourcentage de lait effectivement collecté auprès de leurs membres à régressé régulièrement entre 1993 et 1996 comme le montre le tableau ci-après.

	1993	1994	1995	1996
Pourcentage des exploitants laitiers membres de la NLCF (A)	85,5	91,2	93,3	99,9
Pourcentage de la production de lait cru collecté par la NLCF (B)	41,36	42,80	44,30	45,30
Pourcentage de la production de lait des membres de la NLCF collecté par celle-ci (= B÷A)	48,4	46,9	47,5	45,3

Le pourcentage de lait collecté par les coopératives est calculé en pourcentage de la production totale de lait et augmente au cours de la période de référence passant de 41,36 pour cent à 45,3 pour cent. En fait, cet accroissement est proportionnellement plus faible que celui du nombre de membres et démontre par conséquent que le pourcentage de lait collecté par les coopératives allait en diminuant. Il ne peut donc pas y avoir eu de changement dans la possibilité qu'ont les exploitations laitières de vendre leur lait à d'autres acheteurs à des prix bien supérieurs au prix suggéré. Là encore, les CE estiment que cela ne laisse pas supposer l'existence d'un dommage mais bien le contraire.

v) *Production et productivité*

4.492 Les Communautés européennes se réfèrent à la deuxième communication écrite de la Corée dans laquelle celle-ci déclare que:

"Il a été jugé que la productivité à elle seule était un facteur dont la pertinence était limitée parce que l'augmentation de la "productivité" dans le secteur du lait cru

(c'est-à-dire une augmentation de la production de lait cru en dépit de la diminution du nombre de ménages pratiquant l'élevage laitier) était imputable aux progrès de la technique et que l'augmentation de la "productivité" dans le secteur du lait en poudre (c'est-à-dire l'augmentation de la production par rapport à des facteurs de production stables) était imputable au fait que des volumes supérieurs de lait cru devaient être transformés en lait en poudre qui s'accumulait en stocks de lait invendus. Une productivité accrue du secteur du lait en poudre suggère en fait que l'ensemble de la branche de production nationale a subi un dommage."

4.493 De l'avis des CE, ce paragraphe montre l'existence d'un dommage (s'il s'agit bien de cela) causé par une partie de la branche de production (les producteurs de lait cru qui ont augmenté leur production) à une autre (les coopératives qui ont été obligées de racheter le lait à des prix fixes).

4.494 Le dommage (s'il s'agit bien de cela) n'a pas été causé par les importations mais par les progrès techniques, selon la Corée.

4.495 Les progrès techniques ont augmenté la production et la rentabilité des exploitations laitières et contribuent à la création d'un excédent de lait à un moment où la consommation a diminué, du moins en 1995-1996, entraînant une augmentation des stocks de lait en poudre.

4.496 L'effet d'une augmentation de la production de lait cru parallèlement à un recul de la consommation et à la stabilité des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre a été illustré par un graphique des Communautés européennes. Il y a à l'évidence une remarquable coïncidence entre le recul de la consommation qui a commencé en novembre 1995 et l'augmentation des stocks.

vi) *Rapport entre les prix*

4.497 Une critique fondamentale formulée par les CE est que la Corée n'a pas examiné les prix des produits importés ni leur effet possible sur la branche de production nationale pour établir sa détermination.

4.498 La Corée prétend qu'elle a examiné les prix et les "sous-cotations" et se réfère à la page 62 du rapport de l'OAI (version anglaise). Les chiffres présentés là montrent que le prix des préparations à base de lait écrémé en poudre correspond à la moitié du prix, tonne pour tonne, du lait en poudre d'origine nationale. Mais, de l'avis des CE, cela revient à comparer le prix du beurre et celui de la margarine. Il est clair que les caractéristiques et les utilisations du produit d'origine nationale, à savoir la poudre de lait pure, ne peuvent pas être les mêmes que celles du produit importé, à savoir les préparations à base de lait écrémé en poudre qui ne sont qu'un mélange contenant du lait en poudre. La Corée affirme d'ailleurs que "la plupart des utilisateurs coréens de lait en poudre déclarent que ... les produits d'origine nationale sont d'une meilleure qualité que les préparations à base de lait écrémé en poudre importées". Non seulement les caractéristiques des produits diffèrent, mais leurs utilisations également. La Corée admet que "les préparations à base de lait écrémé en poudre constituent un succédané effectif du lait cru et du lait en poudre d'origine nationale dans la plupart des utilisations industrielles" mais pas dans toutes.

4.499 Ces différences ont de toute évidence une incidence sur les décisions en matière de prix pour les deux produits. La Corée n'analyse toutefois pas la mesure dans laquelle cette substitution peut avoir lieu ni quelle devrait être la bonne relation de prix.

4.500 Il est admis que ces produits sont concurrents, mais le whisky et le sochu le sont également, ce qui ne veut pas dire qu'ils aient la même valeur.

h) Arguments additionnels présentés par la Corée à la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties

4.501 À la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, la **Corée** a développé ses arguments au titre de l'article 4:2 a) comme suit:

4.502 La Corée a affirmé que les Communautés européennes ont présenté deux arguments fondamentalement contradictoires, à savoir que:

- a) le rapport de l'OAI n'est pas une source appropriée de renseignements pertinents pour examiner l'obligation de la Corée, pourtant les Communautés européennes s'efforcent de trouver des arguments concernant le fait que la Corée n'a pas respecté les articles 2 et 4; et
- b) ce rapport "n'a été présenté que récemment".

Si le rapport de l'OAI ne constitue pas une source pertinente de renseignements pour le présent examen, pourquoi les Communautés européennes se plaignent-elles de ne l'avoir reçu que récemment (ce qui est faux d'après la Corée) et en quoi les arguments avancés au titre des articles 2 et 4 concernant l'augmentation des importations, l'existence d'un dommage grave et le lien de causalité entre les deux sont-ils pertinents si l'enquête entreprise par les autorités coréennes n'est pas en cause?

4.503 Pour ce qui est des arguments spécifiques des CE concernant l'article 4:2 a) et b), la Corée souligne les dangers inhérents qu'il y a à permettre à un Membre de substituer sa propre analyse et ses propres conclusions à celles de l'autorité chargée de l'enquête d'un autre Membre. De telles enquêtes exigent une analyse de points factuels, juridiques et économiques complexes et ne peuvent absolument pas donner lieu à une nouvelle évaluation de la part d'une tierce partie et encore moins d'un plaignant.

4.504 De l'avis de la Corée, les Communautés européennes fondent une grande part de leur communication à titre de réfutation sur le calcul du prix du lait cru à partir de celui du lait en poudre produit par la NLCF. Cette analyse appelle un certain nombre d'observations:

- a) la première et la plus importante est qu'il n'y a pas de moyen sûr d'arriver à calculer le prix transactionnel du lait cru en Corée, de manière fiable ou appropriée, car il existe plus de 20 000 vendeurs. Comme cela a été noté à la page 41 du rapport de l'OAI, et à la section IV.3 10a de la notification, c'est pour cette raison que l'OAI n'a pas cherché à faire ce calcul. La Corée n'essaie pas de définir un prix de vente du lait cru plus exact que celui calculé par les Communautés européennes, mais s'efforce simplement de montrer qu'il n'est pas possible de parvenir à un chiffre exact et qu'un effort dans ce sens ne pourra pas servir de base à une analyse rationnelle;
- b) quelle que soit la manière dont les Communautés européennes font leurs calculs, en réalité il n'est pas possible de fournir les "prix réels de ventes du lait cru". Ces prix ne figurent que dans les contrats passés entre les exploitants laitiers et les acheteurs et ne sont pas divulgués à des tierces parties. L'affirmation des Communautés européennes selon laquelle "le gouvernement coréen disposait en fait de renseignements relatifs aux prix transactionnels du lait cru, du moins en termes généraux" est peu crédible;
- c) même si le Groupe spécial considère qu'il est possible d'adopter la méthodologie générale que s'efforcent d'appliquer les Communautés européennes, ce qui n'est pas l'avis de la Corée, en examinant spécifiquement le tableau sur le prix de vente du lait cru destiné à la fabrication de lait en poudre des CE (paragraphe 4.420), la Corée fait

observer que les Communautés européennes considèrent, à tort, que le coût de la matière première pour la NLCF est égal au prix du lait cru. Le coût de la "matière première" pour la NLCF comprend divers éléments de coûts qui surviennent après l'achat du lait cru à l'agriculteur et ne peuvent donc pas entrer dans le prix de vente de ce dernier. Si l'on veut partir du coût de fabrication de la NLCF pour arriver au prix du lait cru versé à l'agriculteur, ces coûts ultérieurs doivent être pris en compte. Les coûts les plus importants sont ceux de la collecte du lait (y compris le transport de l'exploitation aux installations de la NLCF) et le coût du conditionnement du lait en poudre. En 1993²³³, par exemple, la NLCF a signalé que le coût de la collecte (y compris du transport) du lait cru de l'exploitation à ses installations de fabrication de lait en poudre était de 40,6 won/kg. Le coût du conditionnement, pour la même année, était de 5,9 won/kg. Afin d'éliminer ces deux éléments du "coût de la matière première" pour la NLCF, il est nécessaire de déduire encore environ 10,9 pour cent du coût de la matière première. Après cette déduction et en se fondant sur la méthode des CE (qui, le répète la Corée n'est pas appropriée pour calculer le prix du lait cru), les prix payés par la NLCF aux agriculteurs pour le lait cru n'excèdent pas la plupart du temps le prix de référence suggéré du MAF; et

- d) enfin, la NLCF paie occasionnellement les agriculteurs en lait en poudre et non en espèces. De tels paiements en nature réduisent le coût des aliments du bétail pour les agriculteurs mais ils ont aussi une incidence sur le cash flow dérivé du prix de vente et cela doit également être pris en compte pour évaluer la validité des calculs des CE.

4.505 De plus, les erreurs de méthodologie relevées ci-dessus à propos du calcul du prix sont ensuite répétées dans l'examen de la rentabilité au cours duquel d'autres hypothèses, que la Corée considère fausses, sont encore rajoutées. Comme la Corée n'a cessé de le souligner, il n'existe pas de données fiables concernant la rentabilité des exploitations laitières. Les informations fournies dans la première communication de la Corée, et qualifiées par les Communautés européennes de raisonnement rétroactif, n'ont été présentées que pour réfuter les allégations de ces dernières, selon lesquelles les ménages pratiquant l'élevage laitier se verraient "garantir" des profits. Elles ne peuvent pas servir à calculer la rentabilité des exploitants laitiers coréens. Les Communautés européennes, lorsqu'elles citent les réponses de la Corée aux questions du Groupe spécial et lorsqu'elles suggèrent que cette dernière procède à une analyse rétroactive ou ne s'est pas servie de tous les éléments de preuve disponibles, semblent avoir oublié les réponses de la Corée à leurs questions ou omettent de s'y référer. Ces réponses portaient sur la rentabilité et affirmaient clairement et sans équivoque que:

"La Corée a fourni des renseignements sur les coûts de production pour réfuter l'allégation des CE selon laquelle le prix de référence suggéré garantit "aux producteurs un prix très élevé pour le lait cru, sans limitation de quantité et indépendamment de la demande intérieure".

4.506 Les Communautés européennes prétendent comprendre les données mieux que les autorités coréennes et affirment que "le MAF connaît le coût de production pour chaque année". Cela n'est pas vrai. Par l'intermédiaire de la NLCF, le MAF a accès à une étude annuelle qui porte sur les coûts de production de 150 exploitants laitiers. Toutefois, ces données ne constituent pas une série complète et de toute manière elles ne pouvaient pas, de l'avis des autorités coréennes, être utilisées dans le cadre d'une enquête visant à déterminer l'existence d'un dommage grave causé par les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre. Si la Corée avait utilisé cet échantillon de 150 exploitations laitières, les Communautés européennes auraient peut être prétendu que 150 exploitations n'étaient pas représentatives.

²³³ La Corée croit comprendre que cette méthode devrait être appliquée à toutes les autres années.

4.507 Pour ce qui est de la rentabilité, les Communautés européennes affirment que "cet accroissement du prix du lait cru destiné à la fabrication de lait en poudre doit être dû à une pénurie de la matière première". La Corée fait observer:

- a) que l'inflation, phénomène courant dans un certain nombre de pays, y compris dans les États membres de l'Union européenne, entraîne des augmentations du prix réel. Même si le prix nominal du lait cru a augmenté, son prix réel, ajusté en fonction du taux global d'inflation, pourrait avoir baissé, indiquant un excédent de lait cru imputable à l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre; et
- b) que les stocks de lait en poudre ne sont jamais tombés en dessous de l'équivalent de un mois et demi d'approvisionnement et étaient dans l'ensemble bien plus élevés.

Par conséquent, de l'avis de la Corée, la conclusion des CE est totalement erronée.

4.508 Enfin, en ce qui concerne la rentabilité, les Communautés européennes semblent prétendre que les producteurs de lait en poudre auraient pu alléger ou éliminer le dommage grave en réduisant le prix d'achat du lait cru. Cela semble facile à réaliser, mais cela aurait accentué le dommage grave subi par les producteurs laitiers et la Corée juge inacceptable que les CE dont les marchés des produits laitiers comptent parmi les plus protégés du monde, lui donnent des conseils sur le fonctionnement des marchés libres de ces produits.

4.509 Les Communautés européennes s'efforcent de montrer que le prix de référence suggéré du lait cru en Corée est plus qu'une simple suggestion et citent plusieurs exemples. Comme la Corée n'a cessé de le répéter, le prix du lait cru indiqué par les pouvoirs publics est un prix de référence suggéré et n'est contraignant pour aucune des parties. Les Communautés européennes citent l'article 13 de la Loi sur le développement du secteur laitier. Celui-ci établit simplement le cadre dans lequel le prix de référence suggéré peut être établi. Il ne prévoit aucune obligation et n'impose aucune sanction en cas de non-respect de ce prix. Par conséquent, cette loi dispose certes qu'un prix de référence suggéré peut être établi, mais les exploitations laitières et les entreprises de transformation du lait demeurent à tout moment libres de fixer les prix auxquels elles vendent et achètent le lait cru.

4.510 De l'avis de la Corée, les Communautés européennes cherchent à procéder à une nouvelle enquête sur la question des stocks de lait en poudre. Leur graphique sur les stocks de lait en poudre²³⁴ est fondé sur trois arguments erronés:

- a) Les stocks de lait en poudre ont brutalement augmenté entre novembre 1995 et décembre 1995, mais l'augmentation enregistrée depuis janvier 1996 reflétait d'autres facteurs, y compris les répercussions de l'augmentation des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre bon marché.
- b) Au début de 1996 la consommation réelle de lait a retrouvé à peu près le niveau moyen où elle se situait pendant les trois années de référence.
- c) Les statistiques et les modèles économétriques utilisés par l'OAI ont montré que les répercussions de la controverse sur la "qualité du lait" ont cessé à partir de janvier 1996. L'application des critères de causalité économétriques a montré que c'étaient les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre bon marché

²³⁴ Pièce n° 26 des CE.

qui ont entraîné une augmentation des stocks au cours de la période visée par l'enquête.

4.511 Au cours de l'enquête, l'OAI a conclu que la controverse sur la "qualité du lait" a eu une incidence sur les stocks de lait en poudre pendant quelques mois, mais que c'était les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre bon marché qui ont entraîné une augmentation des stocks pendant la période visée par l'enquête.

4.512 Les Communautés européennes prétendent comprendre mieux que le gouvernement coréen le mécanisme de prêt aux exploitants laitiers. La Corée répète qu'au cours de la période visée par l'enquête "la quasi-totalité" des exploitations ont bénéficié d'un prêt. Elle a donné des renseignements sur les prêts accordés aux exploitants laitiers au cours de la période visée par l'enquête. Pendant cette période, le Fonds pour le développement de l'élevage a accordé près de 72 000 prêts à 28 000 ménages pratiquant l'élevage laitier. Les exploitants ayant bénéficié d'un prêt pendant une année n'ont pas forcément besoin d'un prêt pendant les années suivantes. Par conséquent, s'il n'y a pas eu d'année pendant laquelle des prêts ont été accordés à tous les 28 000 ménages concernés, au cours de la période visée par l'enquête, des prêts ont été octroyés à "la quasi-totalité" des ménages. En outre, ces prêts n'ont pas été accordés à des exploitants laitiers pour leur permettre d'abandonner la production laitière, mais à la quasi-totalité des ménages pratiquant l'élevage laitier afin de les aider à améliorer leur compétitivité, leur donnant ainsi la possibilité de poursuivre la production laitière.

4.513 Les Communautés européennes cherchent à nouveau à jouer le rôle de l'autorité chargée de l'enquête en prétendant que la Corée "n'a pas examiné [la question de l'emploi] de manière adéquate". Comme la Corée l'a répété à de maintes reprises, il n'existe tout simplement pas de données sur l'évolution de l'emploi des personnes dans le secteur laitier et les autorités coréennes se sont donc fondées sur l'évolution du nombre de ménages pratiquant l'élevage laitier. Le cadre analytique proposé par les CE n'est absolument pas applicable au secteur laitier coréen. Ce cadre, qui est peut-être approprié pour les exploitations laitières à grande échelle des Pays-Bas ou du Danemark, ne tient pas compte du fait que la production laitière en Corée est assurée dans l'ensemble par de petites entreprises familiales et ne représente qu'une partie de l'activité économique de certains des membres de ces familles. Il n'est pas possible de déterminer combien de temps chaque personne travaille sur l'exploitation ni quelle proportion de ce temps est consacrée à la production laitière et par conséquent la Corée est convaincue que les arguments des CE ne prouvent en rien qu'elle n'a pas respecté ses obligations au titre de l'article 4.

4.514 La Corée croit comprendre que les Communautés européennes prétendent qu'en plus d'une comparaison de toute différence essentielle de qualité entre le lait en poudre et les préparations à base de lait écrémé en poudre pour déterminer qu'il s'agit de produits "similaires" ou "directement concurrents" les autorités coréennes devaient également prendre en compte toute différence éventuelle de qualité pour évaluer les sous-cotations du prix. La Corée fait observer que ses autorités ont tenu compte des différences de qualité pour décider que le lait en poudre et les préparations à base de lait écrémé en poudre étaient directement concurrents, ce qu'apparemment les Communautés européennes ne contestent pas. Si elle avait constaté que les produits n'étaient pas directement concurrents, l'enquête se serait arrêtée là.

4.515 Au cours de la deuxième réunion des parties, la Corée a présenté deux réfutations des conclusions tirées par les Communautés européennes du tableau du paragraphe 4.491 concernant le volume de lait cru collecté par les coopératives d'éleveurs. Premièrement, il n'est pas possible de tirer une conclusion fiable de ces données, car le chiffre de 45,3 pour cent donné dans la deuxième colonne pour 1996 est un chiffre semestriel, alors que tous les autres chiffres sont des chiffres annuels. Deuxièmement, même si ces chiffres constituaient une base fiable pour l'analyse suggérée par les Communautés européennes, ils n'appuient pas la conclusion des CE. Le pourcentage de lait produit

par les membres de la NLCF collecté par cette dernière n'a pas "régressé régulièrement entre 1993 et 1996", puisque les chiffres pour 1995 montrent une augmentation par rapport à 1994.

G. ALLÉGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 4:2 B) DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

a) Allégation des Communautés européennes

4.516 Les **Communautés européennes** allèguent que la Corée a violé l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes parce qu'elle n'a pas démontré l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des exportations et le dommage grave causé à la branche de production nationale. Les arguments qu'elles invoquent à l'appui de cette allégation sont les suivants:

i) *Insuffisances de l'analyse de la Corée au titre de la première phrase de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes*

4.517 De l'avis des CE, la Corée a tenté de démontrer l'existence d'un lien de causalité de la façon suivante:

- a) Elle a donné des indications sur l'augmentation de la part de marché absorbée par les préparations à base de lait écrémé en poudre dans la consommation intérieure totale (lait cru d'origine nationale (y compris le lait en poudre), lait en poudre importé et préparations) et sur l'augmentation plus rapide encore de la part de marché par rapport au lait en poudre et aux préparations d'origine nationale et importés (paragraphe V.1.1 de la notification du 1^{er} avril 1997).
- b) Elle a rappelé que les prix des préparations importées étaient stables et que ceux du lait en poudre d'origine nationale avaient prétendument baissé, en utilisant les mêmes chiffres qu'au paragraphe IV.3.7 de la notification (lesquels sont examinés plus haut dans la section C.3 c) ix)), et elle a allégué que, à mesure que la part des produits importés dans la consommation totale augmentait, le prix de vente du lait en poudre d'origine nationale baissait, et que, par conséquent, l'accroissement des importations des produits faisant l'objet de l'enquête a entraîné la chute du prix du lait en poudre d'origine nationale (paragraphe V.1.2 de la notification du 1^{er} avril 1997).
- c) Elle a ensuite fait état de la lente augmentation de la part des coopératives d'éleveurs dans la collecte de lait brut (qui est passée de 40,56 pour cent en 1990 à 41,14 pour cent en 1991, 40,19 pour cent en 1992, 41,36 pour cent en 1993, 42,80 pour cent en 1994, 44,30 pour cent en 1995 et 45,30 pour cent pour les quatre premiers mois de 1996), et elle a allégué que cela tenait à ce que les entreprises de transformation du lait avaient réduit leurs achats de lait cru d'origine nationale et achetaient davantage de produits importés. Elle a conclu que l'accroissement des importations des produits faisant l'objet de l'enquête avait eu un effet défavorable sur le secteur du "lait ordinaire".
- d) Enfin, elle a allégué que l'écart de prix entre les produits importés et les produits d'origine nationale avait contraint les producteurs coréens à abaisser leurs prix au point de vendre à perte, et à stocker les quantités excédentaires de lait en poudre invendu. Pour faire bonne mesure, elle fait valoir que la concurrence croissante des produits importés a entraîné la diminution du nombre de producteurs de lait.

a) *Augmentation de la part de marché des préparations à base de lait écrémé en poudre*

4.518 Il est vrai que la part de marché des préparations à base de lait écrémé en poudre, telle qu'elle est calculée par la Corée, a augmenté. Toutefois, de l'avis des CE, les chiffres cités induisent en erreur car le chiffre de la production totale utilisé pour calculer la part de marché (dénominateur de la fraction) comprenait dans chaque cas le lait en poudre importé. L'augmentation des importations de préparations s'est faite en grande partie au détriment du lait en poudre importé. Le fait d'inclure ce dernier dans le dénominateur signifie que le simple remplacement du lait en poudre importé par les préparations, sans diminution des ventes ou de la part de marché des produits d'origine nationale, donnerait un résultat indiquant une augmentation de la part de marché des préparations. Une présentation plus exacte est donnée par la Corée au paragraphe IV.3.4 de la notification du 1^{er} avril 1997.

b) *Baisse des prix des produits d'origine nationale*

4.519 Pendant la période de référence, le prix des préparations importées était stable, tout comme le prix du lait en poudre d'origine nationale, exception faite de ce que la Corée appelle elle-même un phénomène temporaire survenu au début de 1996. Il peut être démontré, de l'avis des CE, que l'allégation de la Corée selon laquelle l'accroissement des importations de préparations a coïncidé avec la baisse du prix des produits nationaux et que sa déduction, que l'un était la cause de l'autre, est fausse.

4.520 Les Communautés européennes ont rappelé le raisonnement tenu précisément par la Corée:

"L'analyse a montré que, tandis que la part des produits importés dans la consommation totale augmentait, le prix de vente du lait en poudre d'origine nationale tombait de 5 354 won/kg en 1993 à 4 994 won/kg pour les quatre premiers mois de 1996. Ainsi, l'accroissement des importations des produits faisant l'objet de l'enquête a entraîné la chute du prix du lait en poudre d'origine nationale."

La Corée fait valoir que l'accroissement de la *part de marché* des préparations à base de lait écrémé en poudre a entraîné une baisse du *prix* du lait en poudre d'origine nationale. Elle ne dit pas que le faible niveau des *prix* des préparations a entraîné une baisse du *prix* du lait en poudre d'origine nationale, ce qui est logique puisqu'elle n'a pas considéré cet élément comme un facteur de dommage dans son examen ou dans sa conclusion au paragraphe IV.4 de la notification du 1^{er} avril 1997. Pour établir que la faiblesse ou la baisse des prix des préparations importées était un facteur de dommage, la Corée aurait dû procéder à une enquête sur les prix, ce qu'elle n'a pas fait pour des raisons qui lui sont propres.

4.521 Il est vrai que la part des produits importés (c'est-à-dire les préparations à base de lait écrémé en poudre) a augmenté. Mais cette augmentation a eu lieu tout au long de la période considérée, tandis que la baisse du prix de vente du lait en poudre d'origine nationale ne s'est produite qu'à la *fin* de cette période. Il est donc faux de dire, comme le fait la Corée, qu'elle a eu lieu simultanément.

4.522 D'après les propres chiffres de la Corée, le prix était de 5 388 won/kg en 1995, ce qui représente une *augmentation* par rapport à 1993 et 1994. La baisse invoquée par la Corée s'est produite en totalité dans les quatre premiers mois de 1996, et elle l'a elle-même qualifiée de "phénomène temporaire". Il est donc faux et injustifié de déduire qu'il existe un lien de causalité en se fondant exclusivement sur la simultanéité supposée des effets décrits. En fait, de l'avis des CE, c'est la conclusion inverse qui est correcte: il n'y a pas de lien de causalité entre l'accroissement de la part de marché des préparations importées et la baisse du prix du lait en poudre d'origine nationale, intervenue au début de 1996.

c) *Augmentation de la part des coopératives d'éleveurs dans la collecte de lait cru en Corée*

4.523 Les chiffres donnés sur ce point par la Corée indiquent que la part des coopératives dans la collecte de lait cru a légèrement mais régulièrement augmenté entre 1990 et 1996. Cela démontre le contraire de ce que la Corée cherche à prouver car l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre n'a pas pu avoir d'influence sur une tendance qui existait déjà avant leur libéralisation.

d) *Les importations ont contraint les producteurs nationaux à abaisser leurs prix au point de vendre à perte et ont entraîné une diminution du nombre de producteurs*

4.524 Les prix du lait en poudre d'origine nationale ainsi que ceux des préparations importées étaient stables, exception faite du phénomène temporaire du début de 1996. Le fait que les ventes intérieures ont été effectuées à un prix inférieur au coût de production est dû exclusivement à l'augmentation de ce dernier, qui n'a manifestement aucun rapport avec les importations (mais était due à l'augmentation du prix du lait cru imposée aux producteurs par le gouvernement).

4.525 Il est suggéré pour la première fois, au paragraphe V.1.4 de la notification, qu'un "écart de prix" entre les préparations importées et le lait en poudre d'origine nationale était un élément pertinent pour l'analyse du lien de causalité. Cela est en contradiction avec tous les arguments antérieurs de la Corée et, en particulier, avec le fait qu'elle n'a pas considéré que les prix des préparations ou un écart de prix entre les préparations et le lait en poudre d'origine nationale étaient un facteur de dommage.

4.526 En outre, les importations n'ont eu aucun effet sur le nombre de producteurs laitiers puisqu'ils bénéficiaient de prix garantis et en hausse et que leur production et leur productivité ont augmenté. La diminution du nombre de producteurs était due à un regroupement salulaire et à l'augmentation de la taille des exploitations conformément à la politique gouvernementale.

ii) *Les difficultés de la branche de production nationale étaient dues à d'autres facteurs – seconde phrase de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes*

4.527 Les Communautés européennes estiment que les difficultés que la branche de production nationale a pu connaître étaient dues à des facteurs autres que les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre, tels que le niveau élevé et croissant du prix garanti aux producteurs laitiers par le gouvernement. La Corée prétend que ces facteurs sont examinés au paragraphe V.2 de sa notification du 1^{er} avril 1997. Mais, de l'avis des CE, son examen des autres facteurs susceptibles d'avoir causé des difficultés à la branche de production nationale ou d'y avoir contribué est incomplet; les Communautés pensent aussi que la Corée aurait dû examiner dans quelle mesure la branche de production nationale importait elle-même des préparations et en tirait profit. Son hypothèse selon laquelle on pourrait considérer que les importations de la branche de production nationale causent un dommage à cette même branche de production appelle pour le moins une justification – que la Corée n'a pas fournie.

a) *Scandale relatif à la qualité du lait*

4.528 La Corée aborde cette question au paragraphe V.2.1 de sa notification du 1^{er} avril 1997, comme suit:

"Après avoir examiné les faits liés à la controverse qui a eu lieu d'octobre à novembre 1995, il a été reconnu que cet incident avait pesé sur la demande de lait de consommation, bien que seulement de façon temporaire. Il a été établi que la controverse avait cessé d'être la cause d'une réduction de la demande de lait de consommation en janvier 1996. Sur une période d'enquête portant sur un total de

42 mois, la polémique relative à la qualité n'a concerné que trois mois de consommation. Aucune des parties concernées n'a présenté d'élément de preuve démontrant que le dommage causé par la polémique relative à la qualité était aussi grave ou persistant que celui qui était causé par l'accroissement des importations."

Toutefois, de l'avis des CE, l'effet sur la consommation de lait en Corée et sur les stocks a été beaucoup plus grave et plus persistant que ne le prétendait la Corée. Les stocks ont augmenté exactement au moment où le scandale a éclaté et, par conséquent, celui-ci a été la principale cause de l'augmentation des stocks de lait en poudre en Corée au début de 1996.

4.529 Les Communautés européennes notent que la Corée elle-même reconnaît qu'il a eu un effet à la fois sur la consommation et sur les stocks. Elle rejette l'analyse de ces effets effectuée par d'autres parties, mais elle n'en fait elle-même aucune analyse et elle n'en tient aucun compte dans sa détermination; en particulier, elle n'examine pas comment cela a pu affecter les stocks et les ventes de lait en poudre durant les quatre premiers mois de 1996 auxquels elle se réfère abondamment dans sa notification (baisse des prix et augmentation des ventes de lait en poudre des producteurs nationaux, que la Corée qualifie de "phénomène temporaire").

b) Effet de la réduction des importations de lait en poudre

4.530 La Corée examine cette question au paragraphe V.2.2 de sa notification du 1^{er} avril 1997. Elle tente en fait de répondre aux objections à son examen de "l'accroissement de la part de marché des préparations à base de lait écrémé en poudre".

"Il a été noté que l'augmentation des importations des produits faisant l'objet de l'enquête avait contribué à la réduction des importations de lait en poudre qui, de 14 843 tonnes en 1993, sont tombées à 11 581 tonnes en 1994, 7 576 tonnes en 1995, et 583 tonnes au premier semestre de 1996. Toutefois, il a également été noté qu'il y avait une importante différence entre les importations des produits faisant l'objet de l'enquête et celles de lait en poudre. Le lait en poudre importé par la Corée en 1993-1994 visait à pallier la pénurie de lait cru et de lait en poudre d'origine nationale, et a été attribué aux utilisateurs à des prix raisonnables."

Ainsi, la Corée admet que la diminution des importations de lait en poudre a coïncidé avec l'augmentation des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre, mais elle tente de démontrer que les unes ne causaient aucun dommage tandis que les autres en causaient un. Or, la mesure de sauvegarde appliquée par la Corée se fonde sur le fait que les préparations sont des "produits directement concurrents" du lait cru et du lait en poudre et sont utilisées aux mêmes fins (voir le paragraphe III.1 de la notification du 1^{er} avril 1997). Si le lait en poudre importé pouvait "pallier la pénurie de lait cru et de lait en poudre d'origine nationale", il devrait en être de même des préparations importées.

4.531 La Corée allègue en outre que le lait en poudre "a été attribué aux utilisateurs à des prix raisonnables", laissant entendre que les préparations à base de lait écrémé en poudre ne l'étaient pas. Or, il est intéressant de constater que sa notification du 1^{er} avril 1997 ne contient aucune analyse des prix et que la détermination de l'existence d'un dommage au paragraphe IV.3.4 ne fait pas état du faible prix des préparations. La Corée ne peut donc pas invoquer des écarts de prix sur lesquels elle n'a pas enquêté lorsqu'elle examine l'existence d'un lien de causalité.

c) Examen de la demande

4.532 Au paragraphe V.2.3.6 de sa notification du 1^{er} avril 1997, la Corée examine l'évolution de la demande. Les Communautés européennes estiment que l'on ne peut pas négliger l'évolution de la

demande de produits transformés, comme le fait la Corée dans ce paragraphe. Il se peut qu'une part importante des importations accrues ait été utilisée pour fabriquer d'autres produits laitiers, tels que crèmes glacées, confiseries, yaourts et fromages, en raison de l'accroissement de la demande de ces produits. La Corée admet que la production et la consommation de certains produits laitiers ont augmenté pendant la période visée par l'enquête, mais elle a refusé de donner des chiffres précis, de sorte que cela ne peut pas être vérifié de façon rigoureuse. Au lieu de cela, elle conclut de façon assez péremptoire qu'"aucun lien n'a pu être établi entre l'effet sur ces produits laitiers et le dommage subi par la branche de production nationale".²³⁵ On ne voit pas très bien quelle est la logique de cette conclusion qui est fondée sur l'hypothèse que le secteur du lait cru et du lait en poudre a subi un dommage grave.

d) *Examen des décisions du gouvernement relatives aux prix*

4.533 La brièveté de l'examen de cette question au paragraphe V.2.4 de la notification du 1^{er} avril 1997 ne reflète pas l'importance qu'elle revêt. Ce paragraphe peut être cité intégralement:

"Le prix du lait cru est fixé par le gouvernement qui tient compte des coûts de production, de l'effet sur les prix des produits de base d'origine nationale, de l'offre et de la demande intérieures, etc. Le prix fixé par le gouvernement n'est pas un prix obligatoire mais plutôt un prix de base utilisé pour les contrats entre les producteurs de lait et les entreprises de transformation du lait. Par conséquent, cela n'a pas eu d'effet défavorable sur la branche de production nationale. Si le gouvernement n'avait pas fixé de prix de base et que les coopératives d'éleveurs aient refusé de collecter le lait cru, les producteurs de lait auraient subi un dommage de manière directe."

4.534 Ce qu'il faut souligner, c'est que les augmentations du prix du lait cru décidées par le gouvernement ont des chances d'entraîner une augmentation des coûts et de l'offre au-delà de ce que le marché du lait en poudre peut supporter, provoquant précisément l'accroissement des stocks et la pression sur les marges des entreprises de transformation que l'on observe dans ce cas. C'est pourquoi la Corée aurait dû se pencher sérieusement sur cette question.

4.535 Les Communautés européennes ne savent pas ce que la Corée entend par "prix de base". Elles croyaient savoir que le prix fixé par le gouvernement coréen était toujours appliqué. La Corée dit elle-même, dans sa notification, que le prix du lait cru "est maintenu à un niveau stable fixé par le gouvernement" et qu'il a été relevé à deux reprises au cours de la période de référence visée par l'enquête.²³⁶

4.536 Les Communautés européennes estiment que la dernière phrase du paragraphe V.2.4 semble admettre que les producteurs de lait n'ont pas subi de dommage puisque le gouvernement a fixé un prix de base et que les coopératives d'éleveurs n'ont pas refusé de collecter le lait cru.

e) *Autre facteur – Importations de préparations à base de lait écrémé en poudre par la branche de production nationale*

4.537 La Corée n'a pas examiné l'effet des importations de préparations à base de lait en poudre écrémé réalisées par la branche de production nationale pendant la période visée par l'enquête. Or, c'est là une condition essentielle pour établir l'existence d'un lien de causalité. Comme la Corée n'a pas abordé cette question, il n'est pas possible de déterminer s'il existe un lien de causalité entre

²³⁵ Notification du 1^{er} avril 1997, page 16, paragraphe 2.3.6.

²³⁶ Notification du 1^{er} avril 1997, page 10, section IV.3.7.

l'accroissement des importations et la situation de la branche de production nationale, même si l'on suppose que cette dernière a subi un dommage.

4.538 Les Communautés européennes font valoir que les difficultés qu'a pu rencontrer la branche de production nationale sont dues non pas aux importations de préparations à base de lait en poudre, mais à d'autres facteurs et, en particulier, au conflit créé inévitablement par une politique gouvernementale consistant à fixer et augmenter régulièrement le prix intérieur du lait cru payé aux producteurs qui entraîne une augmentation de la production et du coût du lait pour les transformateurs et les coopératives, alors que la demande intérieure augmente peu. En imputant à tort ces difficultés aux importations de préparations, sur la base d'une enquête imparfaite et incomplète sur l'existence d'un lien de causalité, la Corée n'a pas respecté la deuxième disposition de l'article 4:2 b).

b) Réponse de la Corée

4.539 La Corée répond aux arguments des CE de la façon suivante:

i) Examen du lien de causalité

4.540 La Corée a déterminé qu'il existait un lien de causalité très net entre l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre et le dommage grave subi par la branche de production nationale.²³⁷ Cette détermination repose sur la connaissance du rapport entre l'offre de lait cru et la production de lait en poudre. La Corée a constaté que les préparations meilleur marché importées en quantités accrues ont remplacé le lait cru et le lait en poudre d'origine nationale dans de nombreuses utilisations essentielles. Par suite de l'accroissement de ces importations, la demande de produits nationaux a fléchi, ce qui a fait baisser le prix de vente de ces produits. De surcroît, la contraction de la demande de produits nationaux a contraint les coopératives d'éleveurs à collecter une plus grande quantité de lait cru pour le transformer en lait en poudre. La demande et le prix du lait en poudre ayant diminué sous l'effet des importations, les pertes ont augmenté, les stocks aussi, de sorte que, faute de bénéfices suffisants, les coopératives et les producteurs ont vu leurs dettes augmenter et n'ont pas pu investir dans le secteur.

4.541 La Corée a déterminé que les importations accrues de préparations à base de lait écrémé en poudre ont absorbé une part considérable du marché coréen du lait en poudre au détriment du lait en poudre d'origine nationale.²³⁸

PART DU MARCHÉ DU LAIT EN POUDRE ABSORBÉE PAR LES PRÉPARATIONS À BASE DE LAIT ÉCRÉMÉ EN POUDRE

	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996 (1-6)</i>
<i>Consommation totale de lait en poudre (en tonnes) (A)</i>	30 181	40 532	46 254	23 532
<i>Importations de PLEP (en tonnes) (B)</i>	3 217	15 561	28 007	16 320
<i>Part du marché du lait en poudre absorbée par les PLEP (en pourcentage) (B/A)</i>	10,7	38,4	60,6	69,4

²³⁷ Notification, section V.

²³⁸ Notification, section V.1.1.

4.542 La Corée a également déterminé que les importations accrues avaient entraîné une baisse sensible des prix des produits nationaux.²³⁹

**COMPARAISON DES PRIX DES PRODUITS D'ORIGINE NATIONALE
ET DES PRÉPARATIONS À BASE DE LAIT
ÉCRÉMÉ EN POUDRE**

	1993	1994	1995	1996 (1-4)
Prix du lait cru ²⁴⁰ (won/kg) (A)	4 100	4 100	4 100	4 560
Prix du lait en poudre d'origine nationale (won/kg) (B)	5 354	5 296	5 388	4 994
Prix des PLEP en Corée (won/kg) (C)	2 590	2 500	2 530	2 971
Différence (C-A)	-1 510	-1 600	-1 570	-1 589
Différence (C-B)	-2 764	-2 796	-2 858	-2 023

Cet écart de prix important entre le lait en poudre d'origine nationale et les préparations importées a contraint les producteurs coréens à abaisser le prix du lait en poudre d'origine nationale qui est finalement devenu inférieur au coût de production.

4.543 Outre la baisse des prix du lait cru et du lait en poudre d'origine nationale et les pertes consécutives à cette baisse, les préparations importées ont de plus en plus remplacé les ingrédients d'origine nationale dans la fabrication de produits d'aval. La Corée a déterminé que, pendant la période visée par l'enquête, la consommation de laits aromatisés et fermentés, fabriqués à partir des préparations importées meilleur marché, avait augmenté au détriment du lait ordinaire, qui ne peut être obtenu qu'à partir de lait cru d'origine nationale.²⁴¹

ÉVOLUTION DE LA PART DE MARCHÉ DES PRODUITS LAITIERS

	1993	1994	1995	1996 (1-6)
Lait ordinaire	63,0%	61,4%	57,8%	53,7%
Lait aromatisé	6,0%	7,9%	11,2%	11,7%
Lait fermenté	22,8%	23,5%	23,6%	26,2%

Avant la libéralisation du marché en 1993, la production de lait aromatisé était stable. C'est seulement après la forte progression des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre qu'elle s'est mise à augmenter au détriment du lait ordinaire. Si l'on compare la part de la production intérieure de lait ordinaire et celle de la production de lait aromatisé, on constate que les importations de préparations ont un effet marqué sur la consommation de lait cru d'origine nationale.²⁴²

²³⁹ Notification, section V.1.2.

²⁴⁰ Le calcul du prix du lait cru tient compte du fait qu'il faut dix unités de lait cru pour obtenir une unité de lait en poudre.

²⁴¹ Source: MAF.

²⁴² Notification, section V.1.3.

**ÉVOLUTION DE LA PART DE MARCHÉ DU LAIT ORDINAIRE
ET DU LAIT AROMATISÉ**

	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996(1-6)</i>
<i>Lait ordinaire</i>	92,9%	92,4%	92,4%	91,3%	88,6%	83,8%	82,1%
<i>Lait aromatisé</i>	7,1%	7,6%	7,6%	8,7%	11,4%	16,2%	17,9%

De fait, l'utilisation des préparations par les cinq grandes entreprises de transformation qui fabriquent des produits laitiers finals a considérablement augmenté.²⁴³

**UTILISATION DES PRÉPARATIONS À BASE DE LAIT ÉCRÉMÉ
EN POUDRE PAR LES ENTREPRISES DE TRANSFORMATION**

<i>Année</i>	<i>Taux d'utilisation</i>
1993	3%
1994	23,8%
1995	29%
1996 (1-4)	53,3%

L'effet du remplacement du lait cru et du lait en poudre d'origine nationale par les préparations à base de lait écrémé en poudre est attesté aussi par la diminution de la rentabilité des coopératives d'éleveurs, qui appartiennent aux producteurs de lait. La baisse de leurs revenus a eu des répercussions sur d'autres éléments qui influent sur la situation globale de la branche de production nationale, tels que la rentabilité, les stocks, l'emploi et l'investissement dans la recherche-développement.

4.544 De plus, pendant la période visée par l'enquête, l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre a été plus rapide que la diminution des importations de lait en poudre écrémé et entier.

**DIFFÉRENCES ENTRE LE VOLUME DES IMPORTATIONS DE LAIT EN POUDRE
ET LE VOLUME DES IMPORTATIONS DE PRÉPARATIONS
À BASE DE LAIT ÉCRÉMÉ EN POUDRE**
(en tonnes)

Année	Lait en poudre	PLEP²⁴⁴	Différence
1993	14 843	3 217	-11 626
1994	11 581	15 561	3 980
1995	7 576	28 007	20 431
1996 (1-6)	583	16 320	15 737

4.545 Dans ce contexte, la Corée est arrivée à la conclusion que le dommage grave subi par son industrie laitière était manifestement causé par l'accroissement des importations pour les raisons suivantes:

²⁴³ Source: MAF.

²⁴⁴ Notification, section IV.2.

- a) la part du marché intérieur occupée par le lait cru et le lait en poudre a diminué;
- b) la part de marché du lait ordinaire produit dans le pays (qui est obtenu uniquement à partir de lait cru d'origine nationale) a diminué, tandis que celle des laits aromatisés et fermentés (qui peuvent être, et qui étaient fabriqués à partir de lait en poudre importé) a augmenté;
- c) dans les conditions normales du marché, les entreprises de transformation achètent du lait cru et du lait en poudre d'origine nationale comme matières premières pour la fabrication de produits finals. Comme le lait cru est une denrée périssable, les excédents qui ne sont pas écoulés sur le marché intérieur ou qui ne sont pas utilisés par les entreprises de transformation doivent être vendus aux coopératives pour être transformés en lait en poudre. Pendant la période visée par l'enquête, les entreprises de transformation ont de plus en plus remplacé le lait cru et le lait en poudre d'origine nationale par les préparations à base de lait écrémé en poudre, beaucoup moins chères. En conséquence, les excédents de lait cru ont été transformés en lait en poudre invendable, dont les stocks ont fortement augmenté;
- d) face à l'augmentation des stocks, les coopératives d'éleveurs ont dû vendre le lait en poudre stocké à des prix inférieurs à leurs coûts de production; leur endettement a augmenté, ce qui a contribué à l'accroissement du rapport dette/fonds propres et à l'épuisement du capital;
- e) le nombre de membres de la NLCF a augmenté pendant la période visée par l'enquête. Cette progression était une conséquence directe de l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre car, comme celles-ci remplaçaient le lait cru d'origine coréenne, les producteurs ne pouvaient plus vendre de lait cru directement aux entreprises de transformation en raison de la forte concurrence des préparations importées meilleur marché. Pour écouler le lait cru, ils devaient vendre aux coopératives, et, pour cela, ils devaient être membres de ces dernières;
- f) comme la Corée n'avait pas de marché d'exportation bien établi pour ses stocks de lait en poudre et comme, de toute façon, celui-ci ne serait pas compétitif par rapport au lait en poudre subventionné ou faisant l'objet d'un dumping qui était disponible sur le marché mondial, il n'existait pas de débouchés effectifs pour ces stocks, ce qui a eu pour seul effet de faire baisser les prix en Corée;
- g) les producteurs coréens de lait en poudre ont subi de lourdes pertes qui se sont accrues pendant la période de l'enquête. Ces pertes étaient imputables en grande partie à la baisse des prix et au remplacement du lait cru et du lait en poudre par les préparations importées meilleur marché;
- h) sous l'effet direct de ce qui précède, l'endettement moyen des ménages de producteurs de lait a doublé pendant la période visée par l'enquête et, malgré les prêts à long terme accordés à presque tous les producteurs laitiers (indépendamment de l'augmentation ou de la diminution de la production), le nombre de ménages travaillant dans le secteur a diminué d'environ 5 500. Le recul du nombre d'exploitations a été dû au fait que les coopératives ne pouvaient pas payer intégralement le lait cru aux producteurs car le remplacement des produits d'origine nationale par les préparations importées entraînait le gonflement des stocks et la diminution des bénéfices. Dans les moments difficiles, y compris pendant la période visée par l'enquête, les coopératives d'éleveurs sont tenues d'acheter le lait cru aux producteurs, en payant 70 à 80 pour cent en

espèces et le reste sous forme de lait en poudre, ce qui contribue encore plus à l'effritement des marges d'exploitation des fermes laitières²⁴⁵;

- i) Le grave manque à gagner des coopératives a été répercuté dans une large mesure sur les producteurs, ce qui a provoqué un désinvestissement et a sérieusement limité l'investissement dans les techniques de production laitière et dans la R&D dans le secteur du lait en poudre, lequel ne produit que deux types de laits en poudre alors que les grands pays exportateurs en produisent une multitude.

ii) *Autres causes possibles analysées et écartées*

4.546 La Corée a aussi examiné d'autres facteurs qui auraient pu causer le dommage grave noté précédemment.²⁴⁶ Elle a analysé en détail l'effet sur les stocks de la controverse relative à la "qualité du lait". Elle a rejeté les analyses présentées par la KFIA²⁴⁷ et par les exportateurs et s'est fondée sur sa propre analyse, ce qui l'a amenée à conclure que l'effet de la controverse avait duré trois mois et avait cessé d'être une cause de la baisse de la demande de lait cru en janvier 1996.²⁴⁸

4.547 La Corée a également examiné si l'augmentation des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre pendant la période visée par l'enquête avait entraîné une diminution des importations globales de lait en poudre.²⁴⁹ Ces dernières s'inscrivaient dans le cadre que la Corée avait négocié pour le lait en poudre durant le Cycle d'Uruguay. Dans ce cadre, le lait en poudre (à la différence des préparations à base de lait écrémé en poudre) était assujéti à un taux de droit convenu de 220 pour cent, ce qui permettait d'en contrôler l'importation de façon concertée et transparente. Par contre, les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre échappaient à cette structure et pouvaient être effectuées à un taux beaucoup plus faible. Leur accroissement a été beaucoup plus important que la diminution des importations de lait en poudre assujetties au taux de droit convenu, il n'y avait donc aucune raison de conclure que l'effet de cet accroissement était compensé par le recul des importations de lait en poudre.

4.548 En ce qui concerne la demande, la Corée a examiné si le dommage grave était causé par l'évolution de la demande intérieure, et elle a conclu que celle-ci n'avait pas causé de dommage grave. Les Communautés européennes contestent sa conclusion selon laquelle "aucun lien n'a pu être établi entre l'effet sur ces produits laitiers et le dommage subi par la branche de production nationale".²⁵⁰ Il est clair cependant qu'il n'y a pas nécessairement de lien entre, d'une part, une augmentation de la production et de la consommation de produits utilisant des préparations à base de lait écrémé en poudre et, d'autre part, un dommage subi par la branche de production nationale. Comme cela a été dit précédemment, un critère de dommage grave n'est pas déterminant en soi et doit être considéré en liaison avec tous les autres critères pertinents.

²⁴⁵ Pièce n° 1 de la Corée.

²⁴⁶ Notification, section V.2.

²⁴⁷ Notification, section V.2.1.a.

²⁴⁸ Notification, section V.2.1.

²⁴⁹ Notification, section V.2.2.

²⁵⁰ Notification, section V.2.3.6.

c) **Arguments additionnels présentés par les Communautés européennes à la première réunion du Groupe spécial avec les parties**

4.549 À la première réunion du Groupe spécial avec les parties, les **Communautés européennes** ont développé leurs arguments au titre de l'article 4.2 a), comme suit:

i) *Présentation de nouveaux arguments*

4.550 Les **Communautés européennes** ont fondé leur analyse de l'absence de lien de causalité, premièrement, sur les raisons invoquées par la Corée dans sa notification du 1^{er} avril 1997 et, deuxièmement, sur l'examen des facteurs que la Corée n'avait pas examiné ou pris en compte.

4.551 De l'avis des CE, la Corée tente, dans sa première communication écrite, de recourir à un raisonnement totalement différent pour établir l'existence d'un lien de causalité. Sa première communication écrite sur ce point ne ressemble guère à ce qui est dit dans la section V.1 de sa notification, et manifestement la Corée essaie de justifier sa mesure *a posteriori*. En particulier, elle invoque pour la première fois des arguments concernant l'augmentation du nombre de membres de la NLCF, l'absence de marchés d'exportation, la "baisse des prix", le "remplacement" du lait et du lait en poudre d'origine nationale par les préparations à base de lait en poudre importées, le doublement de la dette des exploitations laitières et, enfin, le désinvestissement et l'investissement limité dans la recherche-développement. Les Communautés européennes font valoir que la mesure de sauvegarde doit être jugée à la lumière des raisons invoquées dans la notification et qu'une justification *a posteriori* n'est pas admissible.

4.552 Les Communautés européennes contestent en particulier l'affirmation de la Corée selon laquelle elle a établi que l'accroissement des importations pesait lourdement sur la production intérieure. Il n'y a pas eu d'enquête sur ce point, et l'on n'a pas examiné le rapport adéquat entre le prix des préparations importées et celui du lait en poudre d'origine nationale.

4.553 En tout état de cause, les Communautés européennes estiment que la nouvelle argumentation de la Corée n'établit pas non plus l'existence d'un lien de causalité. Toutefois, à propos de la thèse selon laquelle les importations ont entraîné une augmentation du nombre de membres de la NLCF, causant ainsi un dommage, elles notent avec intérêt que la Corée a affirmé que la NLCF représente maintenant 99 pour cent des producteurs de lait et s'est engagée à payer les prix recommandés par le gouvernement. Si cela est vrai, elles ne voient pas l'utilité d'établir l'existence d'un lien de causalité. Le nombre élevé de membres montre que les producteurs sont protégés contre d'éventuels effets défavorables. Il semblerait que l'augmentation des stocks des membres était due aux ventes des producteurs de lait. Cela signifierait donc qu'une partie de la branche de production coréenne (les producteurs de lait) a causé un dommage à une autre partie (les coopératives), et cela n'établit aucun lien direct avec les importations.

ii) *Conséquences du scandale du "lait contaminé"*

4.554 De l'avis des CE, la véritable cause de l'augmentation des stocks à la fin de 1995 et en 1996 a été le scandale du "lait contaminé". À la fin de 1995, les Coréens ont réduit leur consommation de lait lorsque certaines laiteries en ont accusé d'autres de fournir du "lait contaminé" provenant de vaches atteintes de mammites. Ces allégations étaient certainement infondées, mais elles ont été faites et elles ont eu un impact. Les Communautés européennes ont présenté un article de presse rappelant les faits.

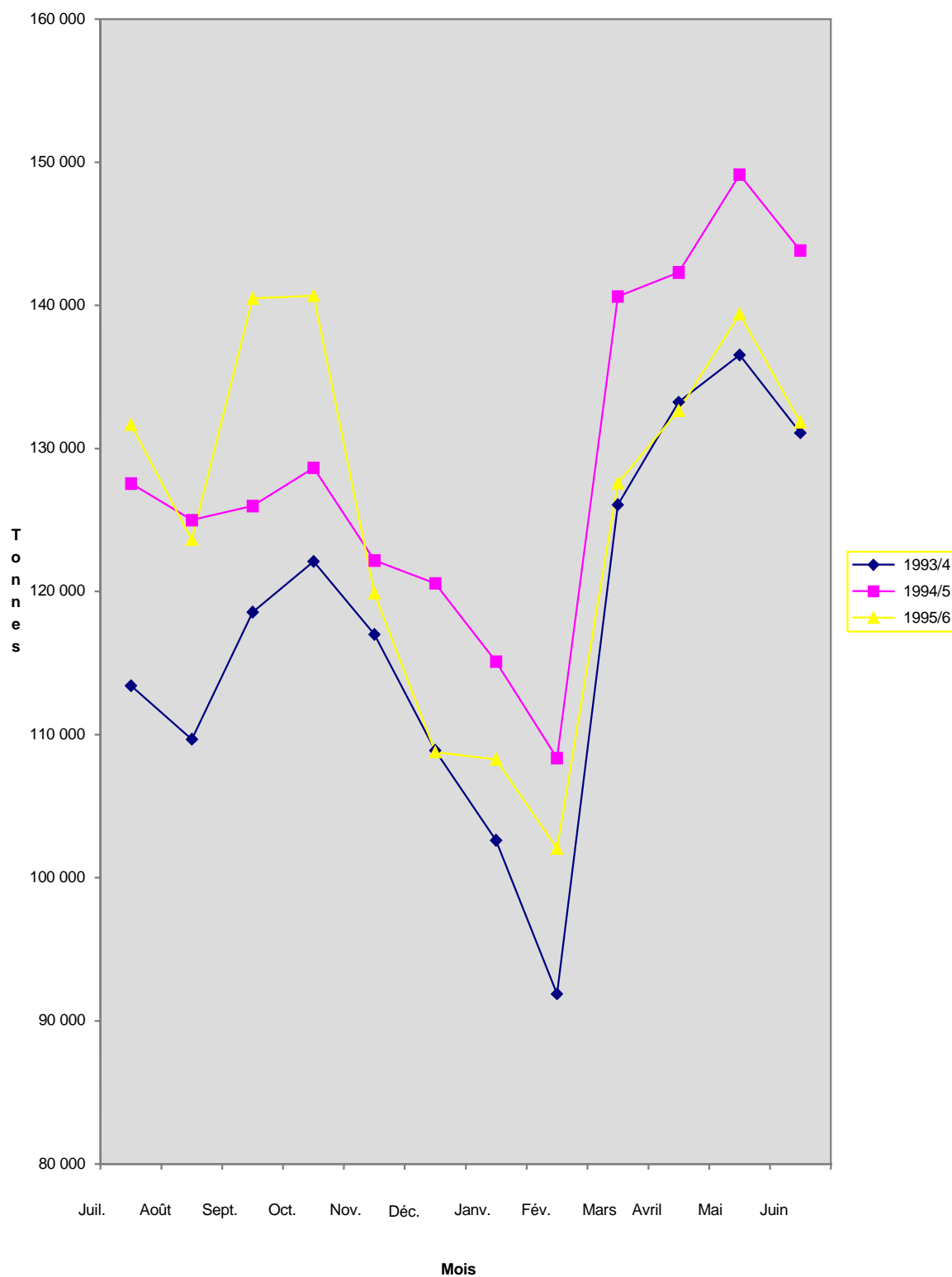
4.555 Dans sa première communication écrite, la Corée ne s'étend pas sur cette question. Son explication mérite d'être citée:

"La Corée a analysé en détail l'effet sur les stocks de la controverse relative à la "qualité du lait". Elle a rejeté les analyses présentées par la KFIA et par les exportateurs et s'est fondée sur sa propre analyse, ce qui l'a amenée à conclure que l'effet de la controverse avait duré trois mois et avait cessé d'être une cause de la baisse de la demande de lait cru en janvier 1996." (Les notes de bas de page sont omises.)

La Corée ne donne aucun détail des analyses qui l'ont amenée à cette conclusion.

4.556 Dans sa notification du 1^{er} avril 1997, la Corée a indiqué que la KFIA n'avait pas tenu compte des variations saisonnières. Le graphique ci-après, présenté par les Communautés européennes, fait apparaître une nette variation saisonnière de la consommation de lait en Corée, qui diminue fortement en hiver. Il montre aussi que la consommation était en augmentation pendant chaque période. En 1995-1996, elle a accusé une chute soudaine, plus importante que les précédentes variations saisonnières, revenant au niveau enregistré trois ans plus tôt. Il est facile de comprendre pourquoi cela a conduit à l'augmentation des stocks, dans un contexte caractérisé par l'accroissement de la production laitière et par la rigidité de l'offre due à l'existence de prix garantis *de facto*.

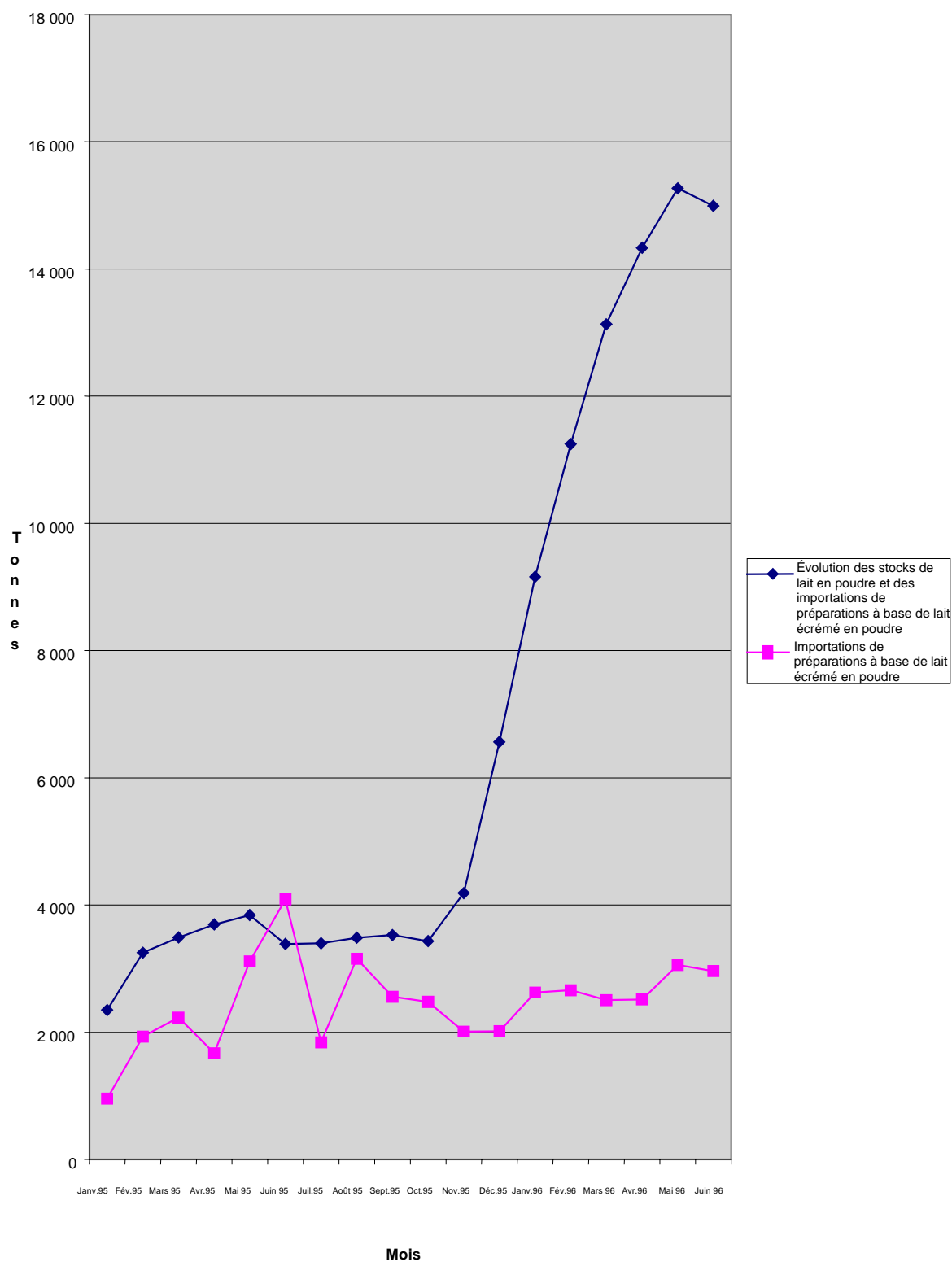
Consommation de lait en Corée
de juillet à juin



4.557 Les Communautés européennes estiment donc que l'on ne peut pas considérer que la situation de la branche de production coréenne a connu une "dégradation notable", nécessaire pour établir l'existence d'un "dommage grave" et qu'en tout état de cause, elle n'avait rien à voir avec l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre mais était due plutôt au scandale du "lait infecté", conjugué à l'augmentation et à la rigidité de la production causées par des prix élevés quasiment garantis.

4.558 Les Communautés européennes ont présenté un graphique (reproduit ci-après) illustrant leur conclusion sur ce point. Ce graphique montre l'évolution des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre et des stocks. L'augmentation des stocks a débuté en novembre 1995. On voit qu'il n'y a aucune corrélation avec les importations de préparations, mais qu'il y a une corrélation très étroite avec le scandale du "lait infecté".

Évolution des stocks de lait en poudre et des importations
de préparations à base de lait écrémé en poudre



d) Arguments présentés par les Communautés européennes à titre de réfutation

4.559 Les **Communautés européennes** ont présenté les arguments suivants à titre de réfutation:

4.560 La mesure appliquée par la Corée ne peut pas être justifiée à l'aide de motifs qui n'ont pas été examinés par les autorités chargées de l'enquête et qui ne sont pas mentionnés dans la notification de la Corée datée du 24 mars. En tout état de cause, les motifs invoqués par la Corée dans sa première communication écrite n'établissent pas de lien de causalité entre les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre et le dommage prétendument causé à la branche de production nationale. En particulier, les Communautés européennes rappellent que la Corée n'a pas démontré l'existence d'un rapport de cause à effet entre les *prix* des préparations importées et ceux du lait en poudre et du lait cru d'origine nationale.

4.561 De surcroît, en ce qui concerne les effets du scandale relatif à la qualité du lait, les Communautés européennes notent que la Corée prétend s'être fondée sur trois modèles économétriques pour exclure que ce facteur soit important pour expliquer la situation de sa branche de production. Après avoir examiné les renseignements contenus dans le rapport de l'OAI auquel la Corée s'est référée, les Communautés européennes estiment qu'ils ne donnent pas l'explication alléguée par la Corée, et que, partant, celle-ci n'a pas démontré que le scandale du "lait contaminé" n'avait pas causé le dommage, ou n'y avait pas contribué.

4.562 Tout d'abord, les calculs utilisés dans ces modèles sont basés sur la production de lait, et non sur la consommation.²⁵¹ Les Communautés européennes supposent qu'il s'agit de la production de lait ordinaire, car, comme la durée de conservation du lait ordinaire est limitée, c'est cette production, et non celle de lait cru, qui équivaut à la consommation de lait ordinaire. Il faut noter aussi que, d'après la Corée, "différents facteurs peuvent influencer sur la consommation de lait, tels que, entre autres, l'évolution des modes de consommation, le temps, etc.". Cette explication sert à écarter l'influence du scandale relatif à la qualité du lait, mais ces facteurs ne sont pas pris en compte dans l'analyse de l'effet des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre.

4.563 Mais le point le plus important est que les déductions que la Corée tire de ses propres chiffres et modèles²⁵² reposent sur un raisonnement circulaire. Chacun des trois graphiques établis à partir des modèles économétriques indique que la production de lait a diminué jusqu'à la fin de juin 1996 (et peut-être au-delà, aucun chiffre n'étant donné après cette date); on voit qu'en juin 1996, la baisse a encore été de l'ordre de 13 000 à 17 000 tonnes (selon le modèle considéré). La Corée rejette ces résultats en déclarant que "la différence observée à partir de février 1996 est imputable à des facteurs autres que la controverse sur la qualité".²⁵³ Quels sont ces autres facteurs? Ont-ils été examinés? Où sont présentés les résultats de cet examen?

4.564 Dans le rapport de l'OAI, il est dit aussi que "l'autorité chargée de l'enquête est arrivée à cette conclusion compte tenu de la nature et de la courte durée de la controverse sur la qualité".²⁵⁴ Or, ce qui est en question, ce n'est pas la durée de la controverse, mais c'est la durée de ses effets sur l'opinion publique, au point que cela affecte la consommation de lait - qui est vraisemblablement beaucoup plus longue que la controverse elle-même, et pourtant la Corée n'a fait aucune recherche

²⁵¹ Rapport de l'OAI, pièce n° 14 de la Corée, pages 68-70.

²⁵² Rapport de l'OAI, graphique page 70.

²⁵³ Rapport de l'OAI, page 69.

²⁵⁴ *Id.*

pour déterminer cette durée. Par conséquent, sa conclusion selon laquelle le scandale du "lait infecté" n'a pas eu d'effet durable sur les stocks n'est pas corroborée par ses propres modèles et découle d'une affirmation péremptoire selon laquelle son effet a été de courte durée. Comme cela a été dit plus haut, ce raisonnement est un cercle vicieux.

4.565 Les Communautés européennes affirment que les tentatives de justification *a posteriori* de la Corée ne sont pas fondées sur l'enquête et, par conséquent, ne sont pas admissibles. De plus, les renseignements supplémentaires qu'elle a fournis pour ne pas prendre en compte le rôle du scandale du "lait infecté" témoignent d'un raisonnement circulaire et confirment simplement que ce facteur n'a pas été convenablement examiné.

e) Arguments présentés par la Corée à titre de réfutation

4.566 La Corée présente les arguments suivants à titre de réfutation:

4.567 Après avoir examiné la situation de l'industrie laitière, les autorités coréennes ont conclu que, comme les préparations importées pouvaient remplacer aisément le lait cru et le lait en poudre d'origine nationale, elles étaient un succédané effectif du lait cru et du lait en poudre d'origine nationale dans la plupart des utilisations industrielles. Cela était attesté par l'augmentation des quantités utilisées par les principales entreprises agroalimentaires. Étant donné ce fait essentiel, les autorités coréennes ont examiné le prix à l'importation des préparations et ont constaté qu'il était très inférieur au prix intérieur du lait cru et du lait en poudre. Cette sous-cotation avait entraîné non seulement une baisse de la consommation de lait en poudre d'origine nationale mais aussi une diminution de la consommation de lait cru. Par ailleurs, la part de marché des préparations utilisées pour la fabrication de produits tels que le lait aromatisé et le lait fermenté avait considérablement augmenté au détriment du lait en poudre et du lait cru d'origine nationale. De plus, l'augmentation en termes absolus des importations de préparations avait été beaucoup plus importante que la diminution des importations de lait en poudre.

4.568 La sous-cotation du prix a entraîné une augmentation des stocks de lait en poudre. L'importation de préparations bon marché a également eu pour conséquence l'augmentation de la collecte de lait cru effectuée dans les fermes par les coopératives d'éleveurs en vue de sa transformation en lait en poudre, car les entreprises de transformation, qui achetaient habituellement le lait cru aux ménages de producteurs, ont préféré acheter les préparations importées meilleur marché. L'augmentation des stocks, conjuguée à la durée de conservation relativement limitée du lait en poudre a fait baisser encore plus le prix de vente de ce produit.

4.569 La forte concurrence des préparations importées meilleur marché a également entraîné une diminution des revenus et de la rentabilité des exploitations laitières, des coopératives et des entreprises de transformation. Les premières ont eu plus de mal à écouler leur lait cru, qu'il a fallu transformer en lait en poudre, ce qui a augmenté l'offre et les stocks de ce produit, dont le prix a baissé. Les pertes subies sur les ventes de lait en poudre se sont répercutées sur les revenus et sur la rentabilité des entreprises de transformation et des coopératives et, comme ces dernières appartiennent aux producteurs laitiers, ceux-ci ont supporté une partie de leurs pertes.

4.570 La baisse de la rentabilité de l'ensemble de la branche de production nationale a également entraîné une augmentation du chômage et une diminution des investissements dans la production laitière, notamment dans la recherche-développement.

4.571 La Corée considère en particulier que l'enquête a démontré l'existence d'un lien de causalité²⁵⁵ sur la base de l'examen, par les autorités coréennes, des éléments suivants.

i) *Remplacement des produits d'origine nationale par les préparations à base de lait écrémé en poudre*

4.572 Les autorités ont examiné dans quelle mesure les préparations importées bon marché ont remplacé les produits d'origine nationale et ont déclaré ce qui suit:

"L'analyse de réponses écrites présentées par Lotte Confectionery et par quatre autres fabricants révèle que les préparations à base de lait écrémé en poudre ont remplacé les produits d'origine nationale car la part des préparations utilisées par ces entreprises est passée de 3 pour cent en 1993 à 53,3 pour cent entre janvier et avril 1996. La diminution des achats de produits d'origine nationale par les utilisateurs s'est répercutée sur le niveau des stocks de lait en poudre d'origine nationale."²⁵⁶

SUBSTITUTION DES PRÉPARATIONS À BASE DE LAIT ÉCRÉMÉ EN POUDRE²⁵⁷
(en tonnes)

			1993	1994	1995	Janvier- avril 1996
Lotte	PLEP		-	x xxx	x xxx	Xxx
	Lait cru Lait en poudre	D'origine nationale	xxx x xxx	xxx x xxx	xxx xxx	Xxx Xxx
Lotte Samgang	PLEP		-	xxx	-	-
	Lait cru Lait en poudre	D'origine nationale	xx xxx	- xxx	- xxx	Xxx Xxx
Crown	PLEP		xxx	xxx	xxx	Xxx
	Lait cru Lait en poudre	D'origine nationale	- -	- -	- -	- -
Haitai	PLEP		xx	xxx	x xxx	Xxx

²⁵⁵ La Corée rappelle une fois encore au Groupe spécial que les CE ont reconnu que les autorités compétentes avaient publié a) "un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles [étaient] arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents" et b) "dans les moindres délais, conformément aux dispositions de l'article 3, une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés".

²⁵⁶ Rapport de l'OAI, page 66.

²⁵⁷ Rapport de l'OAI, page 28.

	Lait cru Lait en poudre	D'origine nationale	xxx xxx	xxx xxx	- x	- x
Korean Yakult	PLEP		-	-	xxx	x xxx
	Lait cru Lait en poudre	D'origine nationale	xx xxx x xxx	xx xxx x xxx	Xx xxx x xxx	xx xxx xxx
	PLEP (calculée par rapport au lait cru, A)		341 (3 410)	3 298 (32 980)	3 777 (37 770)	2 382 (23 820)
	Lait cru Lait en poudre Total (calculé par rapport au lait cru, B)	D'origine nationale	46 305 6 351 109 815	50 036 5 551 105 546	47 310 4 523 92 540	12 635 821 20 845
	Part (A/<A+B>, %)		3,0	23,8	29,0	53,3

Source: Réponses écrites des utilisateurs communiquées à la KTC.

- Notes:
1. Quantité totale de lait cru, de lait et de lait écrémé.
 2. La part est calculée sur la base des chiffres obtenus par rapport au lait cru d'origine nationale.

ii) *Effet de l'accroissement des importations sur les prix intérieurs*

4.573 Les autorités coréennes ont ensuite déterminé l'effet sur les prix intérieurs de l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre en examinant les éléments suivants:

"Le prix à l'importation (en won/kg) des préparations à base de lait écrémé en poudre était de 1 750 won en 1993, 1 689 won en 1994, 1 709 won en 1995, et 2 008 won entre janvier et avril 1996. Leur prix de vente (en won/kg) était de 2 590 won en 1993, 2 500 won en 1994, 2 530 won en 1995 et 2 971 won entre janvier et avril 1996."²⁵⁸

Pour le lait en poudre d'origine nationale, le prix de vente (en won/kg) était de 5 354 won en 1993, 5 294 won en 1994, 5 388 won en 1995 et 4 994 won entre janvier et avril 1996.²⁵⁹

²⁵⁸ Rapport de l'OAI, page 62. Voir également la notification, section IV.3.7.

²⁵⁹ Rapport de l'OAI, page 63. Voir également la notification, section V.1.2.

**COMPARAISON DES PRIX DES PRODUITS IMPORTÉS ET DES
PRODUITS D'ORIGINE NATIONALE²⁶⁰**
(en won/kg, en won et en pourcentage)

		1993	1994	1995	1996.1-4
PLEP	Prix à l'importation (c.a.f)	1 750	1 689	1 709	2 008
	Prix de vente intérieur (A)	2 590	2 500	2 530	2 971
Produits d'origine nationale	Prix de vente (B)	5 354	5 294	5 388	4 994
	Coûts de fabrication (C)	5 158	5 426	5 860	6 178
	Différence (B-C)	196	- 132	- 472	- 1 184
Écart de prix	B-A	2 764	2 794	2 858	2 023
Part du marché intérieur absorbée par les PLEP (en pourcentage)		1,6	7,0	12,2	14,0

- Notes:
- 1) 1 dollar EU=800 won.
 - 2) Prix de vente intérieur = Prix à l'importation + (Prix à l'importation x Droit de douane (40 pour cent)) + (Prix à l'importation x Frais et bénéfices (8 pour cent))
 - 3) Pour les produits d'origine nationale, le calcul est effectué sur la base du lait en poudre.
 - 4) Part de marché des préparations à base de lait écrémé en poudre = Quantités importées/Quantités consommées.
 - 5) Le prix de vente correspond au prix de vente moyen du lait en poudre produit par les coopératives d'éleveurs.
 - 6) Le coût de fabrication correspond au coût de fabrication moyen du lait en poudre produit par les coopératives d'éleveurs.
 - 7) En août 1996, le prix de vente du lait écrémé en poudre d'origine nationale était de 3 800 won/kg et celui des préparations importées de 2 956 won/kg, soit une différence de 844 won/kg.

4.574 Les autorités coréennes ont donné les explications suivantes:

- a) "La différence entre le prix de vente des préparations à base de lait écrémé en poudre et le prix de vente du lait en poudre d'origine nationale était de 2 764 won en 1993, 2 796 won en 1994, 2 858 won en 1995 et 2 023 won entre janvier et avril 1996. Comme le prix de vente des préparations était inférieur de moitié environ à celui du lait en poudre d'origine nationale, le volume des importations de préparations a augmenté rapidement pendant la période visée par l'enquête.
- b) Comme les préparations importées ont absorbé une part croissante du marché intérieur et comme leur prix était nettement inférieur à celui du lait en poudre d'origine nationale, le prix du lait produit dans le pays a chuté de 5 354 won en 1993 à 4 994 won entre janvier et avril 1996.
- c) Comme les importations en quantités accrues ont fait baisser le prix intérieur du lait en poudre, les producteurs nationaux ont subi un manque à gagner croissant car le prix de vente ne pouvait pas être relevé de manière à suivre l'augmentation du coût de production. Ce manque à gagner, qui était de 196 won en 1993 et de 132 won en 1994, est passé à 472 won en 1995 puis à 1 184 won entre janvier et avril 1996.

²⁶⁰ Rapport de l'OAI, page 63. Voir également la notification, section V.1.2.

- d) En résumé, il apparaît que l'augmentation des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre et l'accroissement rapide de leur part de marché ont entraîné la baisse du prix de vente intérieur qui est tombé en deçà du coût de production à partir de 1994. Les pertes croissantes et le fait que le prix de vente intérieur est inférieur au coût de production causent un dommage à la branche de production nationale."²⁶¹

4.575 Les autorités coréennes ont donc constaté que le prix de vente des préparations importées était nettement inférieur à celui du lait en poudre d'origine nationale qui, de ce fait, a fortement baissé, ce qui a causé un dommage grave à la branche de production nationale.

iii) *Collecte de lait cru par les coopératives d'éleveurs*

4.576 Les autorités coréennes ont aussi examiné l'effet des importations de préparations bon marché sur la quantité de lait cru collecté par les coopératives d'éleveurs. Elles ont déclaré ce qui suit:

"En 1990, la collecte de lait cru dans les fermes par les coopératives d'éleveurs représentait 40,56 pour cent. Elle est passée à 41,36 pour cent en 1993, 42,80 pour cent en 1994, 44,30 pour cent en 1995 et 45,30 pour cent entre janvier et juin 1996."²⁶²

"L'importation accrue de préparations à base de lait écrémé en poudre a amené les coopératives à acheter davantage de lait cru aux producteurs car les entreprises de transformation, qui achetaient habituellement ce lait, ont préféré acheter les préparations, qui étaient beaucoup moins chères. L'augmentation de la collecte de lait cru par les coopératives a entraîné la dégradation de leur situation car le lait cru invendu a dû être transformé en lait en poudre qu'il a fallu stocker (voir le premier paragraphe de la section VI.2.A)."²⁶³

²⁶¹ Rapport de l'OAI, page 63. Voir également la notification, section V.1.2. La Corée déclare ce qui suit à propos des arguments des CE:

Dans leur première communication, les CE affirment que les autorités compétentes ont limité leur analyse à la question de savoir si l'augmentation de la part de marché avait entraîné une baisse du prix du lait en poudre d'origine nationale. La Corée renvoie cependant le Groupe spécial aux renseignements sur les prix des préparations à base de lait écrémé en poudre figurant à la page 63 du rapport de l'OAI et dans la section V.1.2 de la notification.

Dans leur première communication, les CE font valoir que les autorités compétentes se sont concentrées uniquement sur la baisse du prix du lait en poudre d'origine nationale à la fin de l'enquête. Au contraire, elles ont examiné la baisse du prix à la fin de la période considérée, la baisse du prix en termes réels (c'est-à-dire corrigé pour tenir compte de l'inflation) par rapport à l'augmentation des coûts de production et l'écart de prix important entre les préparations importées et le lait en poudre d'origine nationale.

Dans leur première communication et dans leur exposé oral, les CE disent plusieurs choses qui démontrent qu'elles ont ignoré, intentionnellement ou non, le rapport de l'OAI et la notification. La Corée leur demande de se reporter à la page 63 du rapport de l'OAI et aux sections IV.3.7 et V.1.2 de la notification.

²⁶² Rapport de l'OAI, page 64.

²⁶³ Rapport de l'OAI, page 64. Voir également la notification, section V.1.3.

COLLECTE DE LAIT CRU PAR LES COOPÉRATIVES D'ÉLEVEURS²⁶⁴
(en pourcentage)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996(1-6)
Part des coopératives	40,56	41,14	40,19	41,36	42,8	44,3	45,3
Par rapport à l'année de base	100	101,4	99	101,9	105,5	109,2	112

Données communiquées à la KTC par le MAF et la NLCF.

Note: année de base 1990.

4.577 De l'avis de la Corée, le tableau ci-dessus réfute l'argument des CE selon lequel la collecte de lait cru par les coopératives "progressait lentement mais régulièrement", et l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé "n'a pas pu avoir d'incidence sur une tendance". Comme le montre ce tableau, la part des coopératives est en fait tombée en 1992 au-dessous de son niveau de 1990, puis elle a augmenté sensiblement pendant la période visée par l'enquête – d'environ 12 pour cent de 1990 à juin 1996 et de 10 pour cent de 1993 à juin 1996.

iv) Production de lait ordinaire et de lait aromatisé

4.578 Les autorités coréennes ont aussi examiné dans quelle mesure l'importation de préparations meilleur marché a entraîné le remplacement de la production de lait ordinaire (obtenu exclusivement à partir de lait cru d'origine nationale) par la production de lait aromatisé. Elles ont déclaré ce qui suit:

"Le lait ordinaire représentait 92,9 pour cent de la production totale de lait en 1990, 92,4 pour cent en 1991 et 92,4 pour cent en 1992, restant à peu près au même niveau. La part du lait ordinaire a cependant diminué face à l'augmentation rapide des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre, passant de 91,3 pour cent en 1993 à 88,6 pour cent en 1994, 83,8 pour cent en 1995 et 82,1 pour cent entre janvier et juin 1996.

La baisse de la production de lait ordinaire tient à ce que les producteurs nationaux ont préféré utiliser les préparations meilleur marché pour fabriquer du lait aromatisé, produit qui avait la faveur des grossistes et des détaillants car il leur assurait une marge bénéficiaire plus élevée.

La diminution de la part du lait ordinaire, qui ne peut être obtenu qu'à partir de lait cru d'origine nationale, a entraîné un fléchissement de la demande de lait cru."²⁶⁵

PART DU LAIT ORDINAIRE PAR RAPPORT AU LAIT AROMATISÉ
(en pourcentage)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996(1-6)
Lait ordinaire	92,9	92,4	92,4	91,3	88,6	83,8	82,1
Lait aromatisé	7,1	7,6	7,6	8,7	11,4	16,2	17,9

Données communiquées à la KTC par le MAF.

²⁶⁴ Rapport de l'OAI, page 64.

²⁶⁵ Rapport de l'OAI, page 64. Voir également la notification, section V.1.4.

4.579 Ainsi, l'importation de préparations à base de lait écrémé en poudre bon marché a entraîné une réorientation de la production du lait ordinaire vers le lait aromatisé. En conséquence, les entreprises de transformation ont utilisé moins de lait cru, ce qui a amené les coopératives d'éleveurs à en collecter davantage pour le transformer en lait en poudre. Contrairement à ce qu'affirment les CE, les autorités coréennes ont estimé que la réorientation vers la production de lait aromatisé était due non pas à l'évolution des goûts des consommateurs, mais au fait que l'utilisation des préparations meilleur marché assurait des marges bénéficiaires plus importantes. Les Communautés européennes contestent simplement l'opinion des autorités coréennes sans la moindre preuve. Il convient cependant d'accorder aux autorités coréennes la déférence voulue pour interpréter les données recueillies plutôt que de s'en remettre à l'appréciation d'une tierce partie.

v) *Incidence des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre sur la vente des produits d'origine nationale*

4.580 Les autorités coréennes ont examiné l'incidence des importations de préparations bon marché sur la vente des produits d'origine nationale. Premièrement, en ce qui concerne la baisse des prix, elles ont déclaré que "le prix comparativement plus bas des préparations à base de lait écrémé en poudre et l'accroissement des quantités importées ont entraîné la baisse [en valeur réelle et en valeur nominale] du prix de vente du lait en poudre d'origine nationale, ce qui s'est traduit par un manque à gagner [du montant indiqué à partir de 1993 jusqu'à] dans les quatre premiers mois de 1996". Deuxièmement, en ce qui concerne le manque à gagner dû à la désaffection des consommateurs, "comme les préparations importées sont meilleur marché que le lait cru et le lait en poudre d'origine nationale, [deux entités] ont subi un manque à gagner d'un montant total de x xxx millions de won entre 1995 et avril 1996 du fait de l'érosion de leur clientèle".²⁶⁶

vi) *Part de marché des préparations à base de lait écrémé en poudre par rapport à la demande totale*

4.581 En ce qui concerne la part de marché absorbée par les importations accrues de préparations à base de lait écrémé en poudre, les autorités coréennes ont constaté ce qui suit:

"Les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre se sont élevées à 3 217 tonnes en 1993, 15 561 tonnes en 1994, 28 007 tonnes en 1995 et 16 320 tonnes de janvier à juin 1996. Leur taux de croissance a été de 384 pour cent en 1994, 80 pour cent en 1995 et 16,9 pour cent de janvier à juin 1996.

Leur part de marché par rapport à la demande totale était de 1,6 pour cent en 1993, 7 pour cent en 1994, 12,2 pour cent en 1995 et 14,1 pour cent de janvier à juin 1996, augmentant d'année en année".²⁶⁷

²⁶⁶ Rapport de l'OAI, page 66.

²⁶⁷ Rapport de l'OAI, pages 58 et 59. Voir également la notification, section V.1.1.

**ÉVOLUTION DE LA PART DE MARCHÉ DES PRÉPARATIONS
À BASE DE LAIT ÉCRÉMÉ EN POUDRE**
(en tonnes)

	1993	1994		1995		1996 (1-6)	
			Taux de croissance (%)		Taux de croissance (%)		Taux de croissance (%)
Demande totale (A)	2 205 063	2 218 548	9,6	2 303 795	3,8	1 153 964	- 2,3
Production (B)	1 857 873	1 917 398	3,2	1 998 445	4,2	1 069 224	4,4
Importations (C)	3 217	15 561	384,0	28 007	80,0	16 320	16,9
Part de marché (C/A, %)	1,6	7,0	-	12,2	-	14,1	-

Données communiquées à la KTC par le MAF et la KITA.

4.582 Les autorités coréennes ont donc constaté que la part des préparations à base de lait écrémé en poudre dans la demande totale (qui englobe le lait cru et le lait en poudre d'origine nationale et le lait en poudre et les préparations importés) a augmenté pendant la période visée par l'enquête, passant de 1,6 pour cent en 1993 à 14,1 pour cent au premier semestre de 1996, soit une augmentation nette de la part de marché de 12,5 pour cent.

4.583 Les autorités coréennes ont déterminé dans quelle mesure les importations accrues de préparations à base de lait écrémé en poudre ont remplacé les importations réduites de lait en poudre. Elles ont noté ce qui suit:

"Parallèlement à l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre, leur part de marché dans le secteur du lait en poudre est passée de 10,7 pour cent en 1993 à 38,4 pour cent en 1994, puis à 60,6 pour cent en 1995 et à 69,4 pour cent entre janvier et juin 1996."²⁶⁸

Toutefois, à mesure que les importations de préparations augmentaient, celles de lait en poudre diminuaient, passant de 14 843 tonnes en 1993 à 11 581 tonnes en 1994, 7 576 tonnes en 1995 et 583 tonnes de janvier à juin 1996.²⁶⁹

²⁶⁸ Rapport de l'OAI, page 60.

²⁶⁹ Rapport de l'OAI, page 61. Voir également la notification, section V.1.1.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION INTÉRIEURE DE LAIT EN POUDRE²⁷⁰

		(en tonnes)					
		1993	1994		1995		1996(1-6)
				Taux de croissance (%)		Taux de croissance (%)	Taux de croissance (%)
Consommation de lait en poudre (A)		30	40	34,3	46	14,1	23 532
		181	532		254		
- Consommation de lait en poudre d'origine nationale				2,3		- 14,3	6 629
		12	12		10		
		191	468		690		
Offre	Production (B)	13	9 495	- 29,7	15	65,6	15 058
		512			719		
			27	50,3		30,9	16 903
	Importations	18	142		35		
	- Lait en poudre	060		- 22,0	583	- 35,0	583
	- PLEP (C)		11	384,0		80,0	16 320
		14	581		7 576		
		843	15		28		
		3 217	561		007		
	Total	31	36	16,0	51	40,0	31 961
		572	637		302		
Stocks		4 509	1 517	- 66,4	6 565	332,8	14 994
Part de marché des PCEP (C/A)		10,7	38,4	-	60,6	-	69,4
							-

Données: communiquées à la KTC par le MAF et la KITA.

4.584 Le lait en poudre importé était assujéti, pour l'essentiel, à un taux de droit de plus de 200 pour cent, alors que le taux appliqué aux préparations à base de lait écrémé en poudre n'était que de 40 pour cent.²⁷¹ Étant donné cette différence, les importations de préparations ont remplacé intégralement les importations de lait en poudre pendant la période visée par l'enquête et elles ont été entièrement à l'origine de l'augmentation de 90 pour cent du volume total des importations de lait en poudre et de préparations.²⁷² En conséquence, l'argument des Communautés européennes selon lequel l'accroissement des importations de préparations s'est fait "en grande partie" au détriment des importations de lait en poudre ne tient pas compte du fait que les autorités coréennes ont déterminé que l'accroissement des unes a été beaucoup plus important que la diminution des autres.²⁷³

²⁷⁰ Rapport de l'OAI, page 61.

²⁷¹ *Id.*

²⁷² *Id.* Voir le rapport de l'OAI, page 61; Notification, section V.2.2 ("les importations des produits faisant l'objet de l'enquête se sont accrues de 24 790 tonnes, alors que les importations de lait en poudre diminuaient de 7 267 tonnes").

²⁷³ Rapport de l'OAI, page 61; Notification, section V.2.2.

vii) *Les autorités coréennes ont examiné si d'autres facteurs causaient un dommage à la branche de production nationale*

4.585 Les autorités coréennes ont examiné les autres facteurs suivants:

a) *Controverse relative à la qualité du lait*

4.586 Les autorités coréennes ont évalué les arguments présentés par les parties intéressées, y compris l'Association coréenne des industries alimentaires ("KFIA") et l'Association coréenne des éleveurs laitiers ("Association des éleveurs").²⁷⁴ La KFIA affirmait que l'augmentation des stocks de lait en poudre était imputable pour 87,17 pour cent à la controverse sur la qualité du lait et pour 4,80 pour cent à l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre.²⁷⁵ L'Association des éleveurs soutenait quant à elle que l'augmentation des stocks était imputable pour 61,9 pour cent à l'accroissement des importations de préparations et pour 17 pour cent à la controverse sur la qualité du lait.²⁷⁶

4.587 Les autorités coréennes ont rejeté l'analyse de la KFIA en raison d'insuffisances dans les données utilisées.²⁷⁷ Elles ont également rejeté l'analyse de l'Association des éleveurs parce qu'elle n'avait pas fourni d'éléments essentiels à l'appui de ses allégations.²⁷⁸ Au lieu de cela, les autorités ont élaboré trois modèles statistiques et économétriques pour évaluer le volume de la production laitière pendant la période allant de novembre 1995 à juin 1996, en supposant qu'il n'y avait pas eu de controverse sur la qualité du lait.²⁷⁹ Elles ont conclu que "sur la base des résultats des trois modèles, les chiffres reflétant la différence entre le volume estimatif et le volume effectif de la production laitière indiquent que la controverse sur la qualité n'avait plus d'effet depuis janvier 1996".²⁸⁰ Dans le cadre de l'enquête qu'il a menée pour déterminer l'existence d'un lien de causalité, l'OAI a également utilisé une méthode économétrique courante appelée "test de causalité de Granger". Les résultats de ce test, dans lequel on a vérifié jusqu'à six retards dans les variables pour obtenir une précision optimale, ont révélé que l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre avait causé un dommage grave à la branche de production nationale.²⁸¹ Tout bien considéré, les autorités coréennes ont déterminé que, si la controverse sur la qualité du lait avait eu un effet

²⁷⁴ Rapport de l'OAI, pages 67-68. Voir également la notification, section V.2.1.

²⁷⁵ Rapport de l'OAI, page 67. Voir également la notification, section V.2.1.a.

²⁷⁶ Rapport de l'OAI, page 67.

²⁷⁷ Voir le rapport de l'OAI, page 68 et la notification, section V.2.1.a.

²⁷⁸ Voir le rapport de l'OAI, page 68.

²⁷⁹ *Id.* Dans leur première communication, les CE affirment que les autorités compétentes "n'ont pas analysé" les effets de la controverse sur la qualité du lait. Dans leur déclaration orale, elles disent qu'"il n'est donné aucun détail sur les analyses qui ont conduit à cette remarquable conclusion" et que la controverse sur la qualité du lait avait été "écartée à la légère". La Corée suggère une fois encore que les CE examinent le rapport de l'OAI dont elles ont une copie en anglais au moins depuis le début de 1997.

²⁸⁰ Rapport de l'OAI, page 69.

²⁸¹ Le test de causalité de Granger a montré, par exemple, que l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre a entraîné une augmentation des stocks de lait en poudre significative au seuil de 5 pour cent. Dans les tests d'hypothèses, un seuil de signification de 5 pour cent veut dire que la limite de confiance est de 95 pour cent (voir, par exemple, Damodar N. Gujarati, *Basic Econometrics*, 2^{ème} édition, McGraw Hill. New York, 1988, page 99).

pendant quelques mois, les importations de préparations avaient eu un effet défavorable sur la branche de production nationale pendant toute la période visée par l'enquête.

b) Influence de la réduction des importations de lait en poudre

4.588 Les autorités coréennes ont examiné l'influence de la réduction des importations de lait en poudre dans leur analyse du lien de causalité. Elles ont déterminé pour l'essentiel que:

"[a]u cours de la période allant de 1993 à 1995, les importations des produits faisant l'objet de l'enquête se sont accrues de 24 790 tonnes, alors que les importations de lait en poudre diminuaient de 7 267 tonnes. Par conséquent, par comparaison avec l'accroissement des importations des produits faisant l'objet de l'enquête, la baisse des importations de lait en poudre a eu un très léger effet, positif toutefois, sur le dommage causé à la branche de production nationale."²⁸²

c) Examen de la demande

4.589 Les autorités coréennes ont également examiné d'autres facteurs d'origine nationale, qui seraient liés à la demande de lait cru et de lait en poudre, susceptibles de causer un dommage grave à la branche de production nationale. En ce qui concerne la consommation, elles ont déclaré que "étant donné la hausse globale de la consommation, le dommage causé à la branche de production nationale ne peut pas être attribué à une baisse de la consommation".²⁸³ Sur le point de savoir si le remplacement du lait ordinaire par le lait aromatisé était dû à l'évolution des goûts des consommateurs, elles ont constaté que ce changement "était imputable aux entreprises de transformation du lait qui cherchaient à modifier la structure de la production afin de maximiser leurs profits en utilisant des produits importés meilleur marché, et non à une évolution des goûts des consommateurs".²⁸⁴ S'agissant de la consommation de produits laitiers finals, elles ont déterminé que celle-ci avait augmenté entre 1993 et juin 1996 et que "par conséquent, elle n'a pas été considérée comme une cause du dommage subi par la branche de production nationale".²⁸⁵

4.590 En ce qui concerne l'effet de la situation dans les autres secteurs de produits laitiers, les autorités coréennes ont examiné la situation dans les secteurs du lait ordinaire, des préparations à base de lait en poudre, du lait évaporé, du beurre et du fromage. Comme la production et la consommation de ces produits ont augmenté pendant la période visée par l'enquête et comme l'utilisation dans ces secteurs de lait cru et de lait en poudre d'origine nationale a elle aussi augmenté, les autorités ont constaté qu'"aucun lien n'a pu être établi entre l'effet sur ces produits laitiers et le dommage subi par la branche de production nationale".²⁸⁶

²⁸² Notification, section V.2.2.

²⁸³ Notification, section V.2.3.1.

²⁸⁴ Notification, section V.2.3.2. Dans leur déclaration orale, les CE contestent l'avis des autorités compétentes sur ce point. La Corée estime qu'elles ne devraient pas être autorisées à se substituer aux autorités chargées de l'enquête.

²⁸⁵ Notification, section V.2.3.3.

²⁸⁶ Notification, section V.2.3.6.

d) Examen de la décision du gouvernement relative au prix

4.591 Enfin, les autorités coréennes ont évalué le dommage éventuellement causé par l'application du prix du lait cru recommandé par le gouvernement. Elles ont constaté que le prix recommandé n'avait pas d'effet défavorable sur la branche de production nationale parce que ce n'était pas un prix obligatoire, mais un prix de référence suggéré pour les contrats entre les ménages de producteurs de lait et les entreprises de transformation.²⁸⁷

f) Arguments additionnels présentés par les Communautés européennes à la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties

4.592 À la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, les Communautés européennes ont développé leurs arguments au titre de l'article 4.2 b) comme suit:

4.593 Les Communautés européennes soulignent les insuffisances des conclusions que la Corée a tirées de ses modèles économétriques. Ceux-ci indiquent effectivement que la consommation a diminué jusqu'en juin 1996, mais il est dit, aux pages 68 à 70 du rapport de l'OAI, que cela ne peut pas être dû à la polémique sur la qualité du lait car elle avait pris fin en février. Il n'est donné aucune autre explication de cette baisse. Il s'agit véritablement d'un raisonnement circulaire.

4.594 La Corée allègue qu'elle a effectué un "test de causalité de Granger", sans préciser en aucune façon où il se trouve dans le rapport de l'OAI, comment il fonctionne, ce que ses résultats ont précisément démontré, quelles variables ont été utilisées pour "vérifier les écarts", quel niveau de précision statistique a été démontré dans les résultats, etc. Ce test n'a jamais été mentionné par la Corée auparavant et il ne peut pas être pris au sérieux sans un complément d'informations sur sa nature et son application à cette situation. Les Communautés européennes ont demandé ce qui se passe en fait lorsqu'il est appliqué au scandale relatif à la qualité du lait.

g) Arguments additionnels présentés par la Corée à la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties

4.595 À la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, la Corée a développé ses arguments au titre de l'article 4.2 b) comme suit:

4.596 Les Communautés européennes font valoir que les modèles économétriques utilisés par l'OAI étaient déficients parce qu'ils examinaient la production, et non la consommation. La Corée note ce qui suit:

- a) l'OAI a supposé que la production de lait était égale à la consommation, ce qui est une hypothèse réaliste, la différence entre les chiffres de la production et de la consommation étant trop faible pour être statistiquement significative;
- b) les modèles statistiques et économétriques portaient en fait essentiellement sur la différence entre la production effective et la production prévue, et non sur la production elle-même;
- c) enfin, et surtout, dans le test de causalité de Granger, qui avait pour but de vérifier l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et l'augmentation des stocks, on n'a pas utilisé de données sur la production ou la consommation.

²⁸⁷ Voir la notification, section V.2.4.

4.597 En réponse à une question du Groupe spécial²⁸⁸, la Corée a expliqué que, pour établir l'existence d'un lien de causalité entre les importations et l'augmentation des stocks, l'OAI a utilisé la technique économétrique appelée "test de causalité de Granger". Les paramètres et les méthodes ci-après ont été appliqués:

Les données utilisées portaient sur la période allant de janvier 1993 à juin 1996;
Le logiciel statistique "Eviews" a été utilisé;
La méthode multiplicative ARIMA X-11 a été appliquée pour éliminer les facteurs saisonniers;
Comme la plupart des variables de niveau étaient non stationnaires, un test de racine unitaire, le test de Dickey-Fuller augmenté, a été appliqué, avec constante et sans trend;
Le critère d'information d'Akaike a été adopté pour optimiser le nombre de retards appliqués à la variable figurant dans le membre de droite;
On a contrôlé jusqu'à six retards pour la variable figurant à droite de l'équation utilisée dans le test de Dickey-Fuller augmenté.

Les valeurs calculées des statistiques ADF étaient les suivantes:

1,163 pour le niveau des importations, résultat non significatif à tout seuil de signification raisonnable;
0,284 pour le niveau des stocks de lait en poudre, résultat non significatif à tout seuil de signification raisonnable;
8,159 pour la différence première de la valeur des importations, résultat significatif au seuil de signification de 1 pour cent;
2,976 pour la différence première de la valeur des stocks, résultat significatif au seuil de signification de 5 pour cent.

4.598 Les statistiques ADF ainsi obtenues indiquaient donc que les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre et les stocks de lait écrémé sont des variables intégrées d'ordre un, comme la plupart des autres séries temporelles macro-économiques. Les variables en différence première s'étant avérées stationnaires, elles ont été utilisées pour obtenir le résultat du test de causalité, à savoir le test de Granger, qui est le plus utilisé. Ce test, réalisé par paire en contrôlant jusqu'à six retards, a montré que les importations entraînaient une augmentation des stocks dans quatre cas sur six au seuil de 5 pour cent et dans un cas au seuil de 10 pour cent. Le lien de causalité a été rejeté au seuil de 10 pour cent dans un seul cas sur six. Les valeurs calculées des statistiques F étaient les suivantes:

1 retard:	$F(1,36) =$	1,850;
2 retards:	$F(2,34) =$	2,733;
3 retards:	$F(3,32) =$	3,583;
4 retards:	$F(4,30) =$	5,681;
5 retards:	$F(5,28) =$	4,314;
6 retards:	$F(6,26) =$	5,394.

4.599 Sur la base de ce qui précède, l'OAI a conclu que les tests de causalité économétriques avaient mis en évidence l'existence d'un lien de causalité entre l'importation de préparations à base de lait écrémé en poudre et l'augmentation des stocks de lait en poudre.

²⁸⁸ Le Groupe spécial rappelle que la question était la suivante: "Comment le test de Granger a-t-il été appliqué dans ce cas?".

4.600 En réponse à une question du Groupe spécial²⁸⁹, la **Corée** a expliqué en quoi le lait cru, le lait en poudre et les préparations étaient des produits substituables. Comme cela est dit dans la section II.2 du rapport de l'OAI, les préparations peuvent se substituer au lait cru et au lait en poudre d'origine nationale dans la fabrication de lait aromatisé, de lait fermenté, de crèmes glacées et de biscuits. Sur la base des formulaires de dédouanement présentés par les exportateurs étrangers, les autorités coréennes ont vérifié que les préparations pouvaient être utilisées pour fabriquer des boissons à base de lait, des crèmes glacées et des biscuits. Le fait que les préparations importées concurrencent directement le lait en poudre d'origine nationale est attesté par la différence essentielle existant entre les deux produits, le premier contenant de 75 à 85 pour cent de lait en poudre et de 15 à 25 pour cent de lactosérum et de concentré de malt.²⁹⁰ De plus, d'un point de vue commercial, les produits importés et les produits d'origine nationale ont les mêmes utilisations finales. Les uns et les autres peuvent être utilisés pour fabriquer des laits aromatisés ou fermentés, des crèmes glacées et des biscuits.²⁹¹ En outre, les autorités coréennes ont constaté que les achats de préparations effectués par cinq entreprises de transformation sont passés de 3 pour cent du total des achats de matières de base en 1993 à 23,8 pour cent en 1994, 29 pour cent en 1995 et 53,3 pour cent entre janvier et avril 1996, ce qui confirme que les préparations importées et les produits nationaux sont des produits directement concurrents.²⁹²

4.601 Dans la fabrication de lait aromatisé et de biscuits, une unité (1 kilogramme) de préparation peut remplacer une unité (1 kilogramme) de lait en poudre ou dix unités de lait cru. Dans la fabrication de crèmes glacées et de lait fermenté, une unité de lait en poudre d'origine nationale peut être remplacée par environ 0,8 à 1,2 unité de préparation, selon l'entreprise de transformation. Les autorités coréennes ont estimé qu'il était judicieux d'appliquer un coefficient de substitution de 1 pour 1 entre les préparations importées et le lait en poudre d'origine nationale utilisés pour fabriquer des crèmes glacées et du lait fermenté car, d'après les données recueillies, le taux d'utilisation était en moyenne d'une unité pour une unité.

4.602 Les autorités coréennes savaient que 1) les produits nationaux et les préparations importées présentaient des différences physiques mais avaient des utilisations finales communes, et 2) ils étaient substituables à raison d'une unité pour une unité, et il fallait dix unités de lait cru pour obtenir une unité de lait en poudre. Le coefficient de conversion de dix unités de lait cru en une unité de lait en poudre apparaît à plusieurs endroits dans le rapport de l'OAI, par exemple, dans les graphiques des sections III.5.A et VI.2.A. Le coefficient de substitution d'une unité pour une unité entre les préparations et le lait en poudre est évoqué dans la note figurant au bas du graphique de la section III.5.A, où il est dit que " les taux de demande et d'autosuffisance ont été calculés sur la base des quantités de préparations et de lait en poudre importé évaluées par rapport au lait cru d'origine nationale". Bien que cette traduction ne soit pas très éloquente, on voit que les autorités coréennes

²⁸⁹ Le Groupe spécial rappelle que la question était la suivante: "Dans la première communication de la Corée, il est dit que les préparations à base de lait écrémé en poudre concurrencent directement le lait cru et le lait en poudre pur d'origine nationale." La Corée pourrait-elle donner des précisions? Cela signifie-t-il qu'une unité (par exemple, 1 kilogramme) de préparation peut remplacer une unité de lait en poudre et/ou une unité de lait cru dans la fabrication de produits d'aval? Prière de fournir au Groupe spécial des chiffres exacts pour chaque produit d'aval (yoghourts, lait aromatisé, crèmes glacées, fromages, etc.). La Commission coréenne du commerce extérieur était-elle au courant de ces faits au moment où elle a procédé à son enquête? Les a-t-elle pris en compte dans son rapport et, dans l'affirmative, de quelle façon, et où cela est-il indiqué dans le rapport de l'OAI?

²⁹⁰ Voir le rapport de l'OAI, section II.4.

²⁹¹ Voir le rapport de l'OAI, section IV.1.B.4) a).

²⁹² Voir le rapport de l'OAI, section IV.1.B.4) B) i).

savaient que dix unités de lait cru d'origine nationale équivalaient à une unité de préparation ou à une unité de lait en poudre importé.

H. ALLÉGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 5:1 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

a) **Allégation des Communautés européennes**

4.603 Les **Communautés européennes** allèguent que la Corée a violé l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes en ne démontrant pas que la mesure était nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement et qu'un contingent était la mesure qui convenait le mieux pour empêcher ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement, et en imposant un contingent inférieur à la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives précédant l'application de la mesure pour lesquelles des statistiques étaient disponibles. Les arguments invoqués par les CE à l'appui de cette allégation sont les suivants:

4.604 L'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes stipule ce qui suit:

"Un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. Si une restriction quantitative est utilisée, cette mesure ne ramènera pas les quantités importées au-dessous du niveau d'une période récente, qui correspondra à la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles, sauf s'il est clairement démontré qu'un niveau différent est nécessaire pour empêcher ou réparer un dommage grave. Les Membres devraient choisir les mesures qui conviennent le mieux pour réaliser ces objectifs."

Les Communautés européennes font valoir que même si son analyse du dommage grave et du lien de causalité était correcte, la Corée a violé l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes en ne démontrant pas que le contingent qu'elle appliquait était nécessaire et était la mesure qui convenait le mieux pour réparer le dommage et faciliter l'ajustement.

4.605 Le fait que les mesures de sauvegarde sont "des mesures limitatives ou privatives de par leur nature ou de par leur teneur et leur effet sur les États Membres et leurs droits ou privilèges et sur les personnes privées et leurs actes" a été clairement reconnu par l'Organe d'appel dans son rapport *États-Unis - Vêtements de dessous*.²⁹³ À la lumière de cette définition, il a conclu qu'il ne fallait pas donner à un Membre importateur "plus de possibilités ... de restreindre l'entrée sur son territoire de produits pour lesquels aucune pratique commerciale déloyale, telle qu'un dumping, une fraude ou une pratique destinée à induire en erreur quant à l'origine, n'est alléguée ou prouvée à l'exportation" en appliquant une mesure de sauvegarde sortant des limites strictes fixées par les dispositions pertinentes des Accords de l'OMC, ce qui permettrait au Membre importateur "d'exclure davantage de produits" de son territoire.²⁹⁴

4.606 Certaines des limites prévues dans le régime de sauvegarde de l'OMC concernent les mesures elles-mêmes, notamment leur portée, leur niveau et leur nature. Ces limites sont énoncées à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, qui rappelle qu'une mesure de sauvegarde doit être

²⁹³ Voir le Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - Vêtements de dessous*, 10 février 1997, page 15.

²⁹⁴ *Id.*

nécessaire pour réparer un dommage grave, comme cela est dit à l'article XIX:1 a)²⁹⁵, et qui stipule en outre que la protection temporaire contre la concurrence étrangère doit être *nécessaire* pour *faciliter l'ajustement*.²⁹⁶ Cette disposition a manifestement pour but d'exclure la protection, au moyen d'une mesure de sauvegarde, d'une branche de production inefficace dont le redressement est improbable.

4.607 Il découle de ce qui précède qu'un Membre de l'OMC qui envisage de prendre une mesure au titre de l'Accord sur les sauvegardes doit démontrer que celle-ci, par sa portée et son niveau, est nécessaire pour réparer le dommage subi par la branche de production nationale et pour faciliter son ajustement. À cet égard, les Communautés européennes notent que la Corée n'a pas fourni de justification quant aux raisons pour lesquelles les restrictions quantitatives appliquées étaient nécessaires pour remédier au dommage grave allégué et pour faciliter l'ajustement. En particulier, elle n'a fourni aucun renseignement sur des plans d'ajustement destinés à rétablir la compétitivité de la branche de production nationale pendant qu'elle est protégée temporairement contre la concurrence étrangère. Au contraire, la Corée a imposé une mesure de sauvegarde dans le contexte d'un marché protégé. Il est clair, aux yeux des Communautés européennes, qu'en négligeant d'envisager un plan d'ajustement, la Corée n'a pas examiné *a fortiori* en quoi la mesure pouvait être nécessaire, voire utile, à leur application.

4.608 Pour ces diverses raisons, les Communautés européennes affirment que la Corée a manqué aux obligations découlant pour elle de la première phrase de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

i) *Les mesures qui conviennent le mieux pour réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement*

4.609 Insistant sur le caractère correctif et l'objectif d'ajustement des mesures de sauvegarde, la dernière phrase de l'article 5:1 de l'Accord stipule aussi que les Membres doivent choisir "les mesures qui conviennent le mieux pour réaliser ces objectifs". Le sens ordinaire de cette clause laisse à penser que tant l'objectif de réparer le dommage que celui de faciliter l'ajustement limitent non seulement le niveau et la portée, mais aussi la *nature* de la mesure qu'un Membre peut adopter. Cette interprétation est corroborée par le principe de l'effet utile dans l'interprétation des traités, selon lequel, lorsqu'une disposition d'un traité peut faire l'objet de plusieurs interprétations, la préférence devrait être donnée à celle qui donne effet à cette disposition.²⁹⁷ En fait, si la deuxième phrase de l'article 5:1 était également interprétée comme limitant le niveau ou la portée d'une mesure sans ajouter d'élément supplémentaire, elle serait superflue compte tenu de la première phrase.

4.610 La conclusion selon laquelle le choix du type de mesure est limité aux termes de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes est confirmée si cette disposition est interprétée dans son contexte. En fait, l'Accord sur les sauvegardes prévoit un régime en partie différent pour les contingents et pour les mesures tarifaires. Premièrement, la deuxième phrase de l'article 5:1 impose un niveau de protection maximal, s'ajoutant au degré de dommage et à l'ajustement requis, elle stipule en effet que "si une restriction quantitative est utilisée, cette mesure ne ramènera pas les quantités importées au-dessous du niveau d'une période récente, qui correspondra à la moyenne des importations effectuées pendant

²⁹⁵ L'article XIX:1 a) dit, en termes pratiquement identiques: "dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour ... réparer ce dommage".

²⁹⁶ Voir également l'avant-dernier considérant du Préambule de l'Accord sur les sauvegardes: "Reconnaissant l'importance de l'ajustement structurel et la nécessité d'accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux."

²⁹⁷ Dans le rapport *États-Unis – Vêtements de dessous* (page 9), l'Organe d'appel a reconnu que le principe de l'effet utile dans l'interprétation des traités était un principe d'interprétation approprié.

les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles". Deuxièmement, dans le cas de mesures provisoires, l'article 6 de l'Accord limite les possibilités d'action aux seules mesures tarifaires. De plus, la nature et l'effet différents des diverses mesures de protection ont été expressément reconnus dans le cadre réglementaire établi par l'Accord sur l'OMC et ses annexes. En particulier, les Membres ont reconnu que les "mesures fondées sur les prix", c'est-à-dire celles qui ont "une incidence sur le prix des produits importés", sont celles "qui perturbent le moins les échanges".²⁹⁸

4.611 Il s'ensuit que, si un Membre cherche à appliquer une mesure de sauvegarde, il doit aussi justifier le type de mesure choisi du point de vue de son adéquation pour réparer le dommage et faciliter l'ajustement. Les Communautés européennes en concluent donc que, en n'examinant pas si une mesure autre qu'un contingent aurait été celle qui convenait le mieux pour réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement, la Corée a encore manqué à ses obligations au titre de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

ii) *Contingent inférieur à la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives précédant l'application des mesures, pour lesquelles des statistiques sont disponibles*

4.612 Dans sa deuxième phrase, l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes stipule ce qui suit:

"Si une restriction quantitative est *utilisée*, cette mesure *ne ramènera pas* les quantités importées au-dessous du niveau d'une période récente, qui *correspondra* à la moyenne des importations effectuées pendant les trois *dernières années représentatives* pour lesquelles des statistiques sont *disponibles*, sauf s'il est *clairement démontré* qu'un niveau différent est *nécessaire* pour empêcher ou réparer un dommage grave." (non souligné dans le texte original)

4.613 La moyenne des importations effectuées en Corée entre juillet 1993 et juin 1996 était inférieure à la moyenne pour la période allant de janvier 1994 à décembre 1996. Les Communautés européennes font valoir que, en calculant le niveau du contingent sur la base des données sur les importations effectuées entre juillet 1993 et juin 1996, plutôt qu'entre janvier 1994 et décembre 1996, les autorités coréennes ont violé la disposition de la deuxième phrase de l'article 5:1 de l'Accord car les données pour la période allant de juillet 1993 à juin 1996 ne se rapportaient pas aux "trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles" et le contingent ainsi établi était inférieur au niveau prévu par cette disposition, sans qu'aucune justification ne soit fournie.

4.614 Pour démontrer le bien-fondé de cette allégation, les Communautés européennes examinent tout d'abord le sens de la deuxième phrase de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, puis les trois années à prendre en compte conformément à cette disposition.

²⁹⁸ Voir le *Mémoire d'accord sur les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 relatives à la balance des paiements*, paragraphe 2. Le paragraphe 3 est encore plus explicite puisqu'il dispose que "[l]es Membres s'efforceront d'éviter l'imposition de nouvelles restrictions quantitatives à des fins de balance des paiements, à moins que, en raison d'une situation critique de la balance des paiements, des mesures fondées sur les prix ne permettent pas d'arrêter une forte dégradation (...). Dans les cas où un Membre appliquera des restrictions quantitatives, il fournira une justification quant aux raisons pour lesquelles des mesures fondées sur les prix ne sont pas un instrument adéquat pour faire face à la situation de la balance des paiements."

a) *Article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes*

4.615 L'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes a manifestement pour but d'éviter qu'un contingent soit fixé à un niveau qui ne correspond pas au niveau des importations effectuées pendant une certaine période précédant son application, ce qui aurait un effet particulièrement perturbateur pour les exportateurs. En limitant en principe le niveau minimal des contingents à la moyenne des importations effectuées au cours des trois dernières années représentatives, l'Accord établit une présomption que, dans le cas des contingents, ce niveau correspond à la restriction maximale qui pourrait être justifiée comme "nécessaire" au sens de l'article 5:1. C'est seulement si le Membre qui envisage d'appliquer une mesure sous la forme d'un contingent peut démontrer qu'un niveau fixé sur la base de ces données ne suffit pas pour réparer le dommage grave dans un cas particulier qu'un contingent inférieur peut être établi. Comme la Corée n'a pas du tout examiné la question de la nécessité, elle n'a rien fait pour réfuter cette présomption.

b) *Les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles*

4.616 Pour déterminer quelles sont les "trois dernières années représentatives" que la Corée aurait dû prendre en compte pour fixer le niveau du contingent, il faut examiner les éléments suivants: i) la date à partir de laquelle compter les trois dernières années; ii) l'existence de statistiques pour ces trois années; et iii) la représentativité de ces données.

1) *Date de départ*

4.617 En ce qui concerne la date à prendre en compte pour déterminer quelles sont les trois dernières années pour lesquelles des statistiques sur les importations sont disponibles conformément à l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, le sens ordinaire de cette disposition indique déjà clairement que c'est le moment où il a été décidé de prendre une mesure sous la forme d'un contingent et où le niveau du contingent doit être fixé. Le contexte de la deuxième phrase de l'article corrobore cette interprétation. En fait, il ressort clairement de la première phrase que la disposition se réfère à la date à laquelle un Membre "applique" une mesure de sauvegarde. Dans le rapport *États-Unis - Vêtements de dessous*, l'Organe d'appel a dissipé toute incertitude quant au sens du mot "appliquer" en soulignant que ce terme, "utilisé, comme c'est le cas ici, pour une mesure gouvernementale - qu'il s'agisse d'une loi ou d'un règlement administratif – désigne, dans son acception ordinaire, la mise en vigueur de cette mesure".²⁹⁹ Les Communautés européennes estiment donc que le point de départ pour déterminer quelles sont les "trois dernières années" est le moment où une mesure a été prise sous la forme d'un contingent et où le contingent a été fixé. Par conséquent, c'est à partir de ce moment qu'un pays devrait examiner rétrospectivement l'évolution des importations jusqu'à ce qu'il trouve trois années représentatives pour lesquelles il dispose de données. La décision finale d'appliquer une mesure de sauvegarde définitive sous la forme d'un contingent a été prise par la Corée le 7 mars 1997.³⁰⁰

2) *Existence de données relatives à la période considérée*

4.618 Les statistiques des importations que la KTC a prises en considération pour déterminer le niveau approprié de la restriction quantitative ont trait à la période allant de juillet 1993 à juin 1996.³⁰¹ Alors que des données pour cette période étaient certainement "disponibles" au sens de l'article 5:1

²⁹⁹ *Id.*, page 15.

³⁰⁰ Voir, document OMC G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, 1^{er} avril 1997, page 1 (pièce n° 10 des CE).

³⁰¹ Voir, pièce n° 8 des CE.

quand ce niveau a été fixé, il reste à déterminer si l'on ne disposait pas aussi d'informations plus récentes. À cet égard, les Communautés européennes font valoir que, comme cela ressort clairement de l'Annuaire statistique du commerce extérieur de la Corée pour 1996³⁰², les autorités coréennes disposaient de données sur les importations pour l'ensemble de l'année 1996 avant la date à laquelle le volume du contingent a finalement été calculé, et que ces données auraient dû, par conséquent, servir de base au calcul du contingent.

3) Représentativité

4.619 Les Communautés européennes estiment que la Corée n'a pas du tout abordé, explicitement ou implicitement, la question de savoir si les statistiques qu'elle a utilisées pour fixer le niveau du contingent étaient effectivement "représentatives". Le sens ordinaire de ce terme et son contexte indiquent clairement qu'il se rapporte à l'évolution générale des importations. L'objectif est d'éviter la prise en compte de périodes pendant lesquelles les courants d'échanges étaient anormaux. Or, aucune des notifications que la Corée a adressées à l'OMC ne contient une évaluation de la qualité des données utilisées.

4.620 Les Communautés européennes affirment en outre que, si cette évaluation avait été effectuée, elle aurait amené à exclure les données relatives au deuxième semestre de 1993 comme n'étant pas "représentatives" au sens de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Comme cela est indiqué dans la Liste de concessions de la Corée, les importations de produits relevant de la position 1901.90.2000 ("préparations alimentaires") étaient encore soumises, pendant cette période, à des restrictions pour des raisons de balance des paiements.³⁰³ Par conséquent, bien que le taux de droit applicable ait été ramené à 40 pour cent au début de 1993, ces importations n'ont pas été effectuées à des conditions qui les auraient rendues "représentatives". C'est une raison supplémentaire pour conclure que la Corée aurait dû fixer le contingent en se basant sur la période allant de janvier 1994 à décembre 1996. À la lumière de ce qui précède, les Communautés européennes considèrent que la Corée a calculé le niveau du contingent sur la base de données qui ne se rapportaient pas aux trois dernières années représentatives au sens de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

4.621 En réponse à une question du Groupe spécial³⁰⁴, les **Communautés européennes** ont précisé leurs arguments au titre de l'article 5:

4.622 La première et la deuxième phrase de l'article 5:1 énoncent des obligations complémentaires qui doivent toutes être respectées. La première et la troisième phrase de cet article s'appliquent, à première vue, à toutes les mesures de sauvegarde. La deuxième phrase impose une obligation supplémentaire qui ne s'applique qu'aux restrictions quantitatives.

³⁰² Voir, pièce n° 20 des CE.

³⁰³ Voir, pièce n° 17 des CE.

³⁰⁴ Le Groupe spécial rappelle que la question était la suivante: "Si un contingent est établi sur la base du niveau des importations effectuées pendant les trois années représentatives, le pays importateur est-il quand même tenu de prouver que ce niveau était nécessaire? Autrement dit, le niveau fixé sur la base des trois années représentatives représente-t-il un contingent minimal dont il faut encore prouver que le niveau est "nécessaire"? Veuillez faire part de vos observations au sujet du rapport entre la première et la deuxième phrase de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

4.623 Également en réponse à une question du Groupe spécial³⁰⁵, les **Communautés européennes** ont déclaré en outre ce qui suit:

4.624 La deuxième phrase de l'article 5:1 énonce une obligation supplémentaire si des restrictions quantitatives sont utilisées. S'il n'y a pas de période triennale représentative, le Membre doit se baser sur le niveau "nécessaire pour empêcher ou réparer un dommage grave", comme cela est dit dans la deuxième partie de cette phrase. La règle énoncée dans la première partie peut néanmoins servir de guide.

b) Réponse de la Corée

4.625 La **Corée** répond aux arguments des CE de la façon suivante:

4.626 La Corée a fixé le niveau du contingent sur la base de la moyenne des importations effectuées au cours des trois années allant de juillet 1993 à juin 1996. Elle a ouvert l'enquête en matière de sauvegarde en mai 1996. Il fallait s'attendre à ce que, après cette date, les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre augmentent de façon anormale car les exportateurs étrangers et leurs clients coréens allaient accroître les quantités importées en prévision de l'application d'une mesure de sauvegarde. En fait, la référence aux trois années "représentatives" avait pour but d'empêcher les exportateurs étrangers de manipuler le niveau du contingent en inondant le marché juste avant qu'il soit décidé d'imposer une mesure de sauvegarde. La Corée a donc estimé que le deuxième semestre de 1996 n'était pas "représentatif", et elle n'a pas pris en compte les importations effectuées pendant cette période pour fixer le niveau du contingent. Elle considérait que les niveaux fixés étaient ceux qui convenaient le mieux pour atteindre les "objectifs" définis à l'article 5:1, à savoir empêcher ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement de la branche de production coréenne.³⁰⁶

4.627 Répondant à une question du Groupe spécial³⁰⁷, la **Corée** a précisé ses arguments au titre de l'article 5, comme suit:

4.628 À son avis, les deux premières phrases de l'article 5:1 n'imposent pas aux Membres l'obligation générale de démontrer que le niveau particulier du contingent qu'ils décident d'imposer à titre de mesure de sauvegarde est nécessaire pour empêcher ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. Une telle obligation n'existe que si le niveau du contingent est inférieur à la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles. Comme l'indique clairement le libellé de la deuxième phrase de l'article, les Membres ne sont tenus de justifier le niveau du contingent que s'il est différent (c'est-à-dire

³⁰⁵ Le Groupe spécial rappelle que la question était la suivante: "S'il n'y a pas de période triennale représentative parce que les marchandises faisant l'objet de l'enquête ont été soumises à des restrictions (compatibles ou non avec le GATT/OMC), comment le pays importateur devrait-il procéder pour déterminer le niveau nécessaire du contingent?"

³⁰⁶ Voir la pièce n° 8 de la Corée, où il apparaît qu'un seul des sept commissaires de la KTC avait estimé qu'un contingent tarifaire était la mesure la plus appropriée pour réparer le dommage grave causé par l'accroissement des importations.

³⁰⁷ Le Groupe spécial rappelle que la question était la suivante: "Si un contingent est établi sur la base du niveau des importations effectuées pendant les trois années représentatives, le pays importateur est-il quand même tenu de prouver que ce niveau était nécessaire? Autrement dit, le niveau fixé sur la base des trois années représentatives représente-t-il un contingent minimal dont il faut encore prouver que le niveau est "nécessaire"? Veuillez faire part de vos observations au sujet du rapport entre la première et la deuxième phrase de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

au-dessous) de la moyenne des importations effectuées au cours des trois dernières années représentatives.

4.629 La première disposition de l'article 5:1 n'impose pas d'obligation, mais énonce simplement un principe fondamental concernant l'application des mesures de sauvegarde. Ce principe est que les Membres ne devraient appliquer des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour atteindre les objectifs desdites mesures (à savoir, prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement). Ce principe fondamental est d'application générale, que la mesure de sauvegarde imposée consiste en un droit de douane, un contingent tarifaire ou un contingent. La première disposition de l'article 5:1 ne peut pas être interprétée comme imposant aux Membres l'obligation de démontrer qu'un niveau particulier de droit ou de contingent est nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. Cet article ne définit pas de critère objectif pouvant être utilisé pour déterminer le niveau du droit de douane, du contingent tarifaire ou du contingent qui permettrait de "réparer" un dommage grave ou de "faciliter l'ajustement" dans les circonstances particulières de telle ou telle branche de production.

4.630 La deuxième disposition de l'article 5:1 ne s'applique que si un Membre impose une mesure de sauvegarde sous la forme d'un contingent. Pour guider les Membres, les rédacteurs de cette disposition ont établi le niveau minimal du contingent qui serait réputé nécessaire pour atteindre les objectifs visés par une mesure de sauvegarde. Ce niveau correspond à la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles. Si le contingent est fixé à ce niveau ou à un niveau plus élevé, les Membres ne sont pas tenus de prouver que ce niveau est nécessaire. Il ne s'agit pas cependant d'un contingent minimal strict car la deuxième phrase de l'article 5:1 permet à un Membre de fixer le contingent à un niveau inférieur à la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives s'il démontre clairement que ce niveau inférieur est nécessaire. Un Membre qui décide d'imposer un contingent dont le niveau n'est pas inférieur à la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives n'est pas tenu de fournir une explication ou une justification quant à la nécessité de ce niveau.

4.631 Pour ce qui est des mesures de sauvegarde fondées sur les droits de douane, l'article 5:1 n'oblige pas les Membres à expliquer ou justifier le niveau de ces mesures. La Corée n'a pas à s'interroger sur les raisons pour lesquelles les rédacteurs ont estimé qu'un repère était nécessaire pour les contingents, mais pas pour les mesures tarifaires. Toutefois, le fait que la deuxième phrase de l'article 5:1 ne se réfère qu'aux contingents peut seulement signifier qu'il n'est pas obligatoire de démontrer que le niveau d'une mesure tarifaire est nécessaire pour atteindre les objectifs visés. De l'avis de la Corée, l'obligation de justifier le niveau de la mesure de sauvegarde n'existe que si la mesure est un contingent et si le niveau de ce contingent est inférieur à la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles.

4.632 En l'espèce, la Corée a déterminé que l'application d'une mesure de sauvegarde était nécessaire pour réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement parce que, "bien qu'il ait été établi que la branche de production nationale subissait un dommage grave causé par l'accroissement des importations, le dommage n'a pas été réparé en dépit des efforts soutenus des autorités compétentes et du requérant. Il est admis à cet égard que les mesures correctives appropriées devraient être prises pour régler le problème."³⁰⁸ En s'inspirant de la deuxième phrase de l'article 5:1, la Corée a rejeté les différentes solutions proposées par le requérant et a recommandé l'imposition d'un contingent à un

³⁰⁸ Voir la pièce n° 8 de la Corée, page 3.

niveau basé sur les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques étaient disponibles.³⁰⁹

4.633 En réponse à une autre question du Groupe spécial³¹⁰, la **Corée** a fait valoir en outre ce qui suit:

4.634 De l'avis de la Corée, l'article 5:1 n'impose pas aux Membres l'obligation de démontrer que le niveau particulier d'un droit de douane (ou d'un contingent tarifaire) est nécessaire ou que c'est le moyen qui convient le mieux pour réparer un dommage et faciliter l'ajustement. Il importe à cet égard de distinguer deux questions: i) est-ce que la mesure de sauvegarde particulière (droit de douane, contingent ou contingent tarifaire) est celle qui convient le mieux pour atteindre les objectifs visés, et ii) est-ce que le niveau du droit de douane, du contingent ou du contingent tarifaire imposé (comme étant la mesure qui convient le mieux) est nécessaire pour réaliser ces objectifs. Dans cette optique, il faut considérer la première et la troisième phrase de l'article 5:1. La première phrase énonce le principe fondamental selon lequel une mesure de sauvegarde ne devrait être appliquée que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement. La troisième phrase dit qu'il n'est pas obligatoire de démontrer qu'un droit de douane (ou un contingent tarifaire) est la mesure qui convient le mieux pour atteindre ces objectifs, ou que le niveau de ce droit de douane (ou de ce contingent tarifaire) est nécessaire ou approprié pour les réaliser.

4.635 Il est intéressant de constater en l'espèce que les commissaires de la KTC ont examiné les mesures correctives demandées par le requérant, notamment:

le reclassement tarifaire des préparations à base de lait écrémé en poudre dans la même catégorie de positions passibles de droits que le lait en poudre écrémé ou entier;
le relèvement pour quatre ans des droits sur les préparations à base de lait écrémé en poudre en les alignant sur les droits applicables au lait en poudre;
la limitation des importations à 10 000 tonnes par an pendant quatre ans.³¹¹

4.636 La KTC a déclaré ce qui suit:

Avant de recommander les mesures correctives, les commissaires de la KTC sont convenus qu'il fallait étudier attentivement au préalable les effets de chaque mesure sur l'industrie laitière nationale, sur l'économie et sur les échanges bilatéraux et multilatéraux. À cet égard, la Commission a examiné les renseignements pris en considération dans l'enquête de l'OAI, les articles pertinents des règlements multilatéraux, les avis des autorités compétentes et les mesures correctives prévues par la Loi sur le commerce extérieur et son décret d'application. À la lumière de cet examen, elle a évalué la demande d'application de mesures correctives présentée par le requérant.³¹²

³⁰⁹ *Id.*

³¹⁰ Le Groupe spécial rappelle que la question était la suivante: "Considérez-vous que, au titre de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, le pays importateur doit démontrer qu'une mesure de sauvegarde consistant en un droit de douane (ou en un contingent tarifaire), est nécessaire et que c'est le moyen qui convient le mieux pour réparer le dommage et faciliter l'ajustement? Faut-il démontrer que le niveau du droit de douane (ou du contingent tarifaire) était approprié?"

³¹¹ Voir la pièce n° 8 de la Corée, page 3.

³¹² *Id.*, pages 3-4.

La Corée a également examiné si un contingent tarifaire serait plus approprié et quelle devrait être la durée d'application de la mesure.³¹³ À la lumière de cet examen, la KTC a recommandé que la durée d'application de la mesure soit de quatre ans et que la mesure prenne la forme d'une restriction quantitative d'un niveau ne dépassant pas la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques étaient disponibles.³¹⁴

4.637 Répondant à une autre question du Groupe spécial, la **Corée** a encore précisé ses arguments relatifs à la période triennale "représentative" aux fins de l'article 5:1:

4.638 La Corée considère que normalement chacune des trois années précédant le dépôt d'une demande d'application de mesures de sauvegarde est représentative du niveau des importations sur lequel une restriction contingentaire peut être basée, sauf si le contraire est clairement démontré et même si des restrictions à l'importation sont imposées pendant une année donnée. Le caractère "représentatif" des importations au sens de l'article 5:1 de l'Accord doit être déterminé par référence au niveau normal des importations du Membre concerné, indépendamment de toute "restriction" à l'importation alors en vigueur. En particulier, le terme "représentatif" au sens de l'article 5:1 ne peut raisonnablement pas être interprété comme signifiant "pleinement libéralisé" ou sans restriction tarifaire ou autre susceptible d'affecter les importations.

c) Arguments additionnels présentés par les Communautés européennes à la première réunion du Groupe spécial avec les parties

4.639 À la première réunion du Groupe spécial avec les parties, les **Communautés européennes** ont développé leurs arguments au titre de l'article 5:1, comme suit:

4.640 Les **Communautés européennes** ont noté que, pour tenter de justifier l'exclusion du second semestre de 1996, la Corée avait dit que, pendant cette période, les importations auraient "augmenté de façon anormale" en prévision de la mesure. Les **Communautés européennes** tiennent à rappeler qu'en 1996 les importations ont augmenté d'environ 15 pour cent par rapport à 1995, ce qui semble beaucoup moins "anormal", c'est-à-dire plus "représentatif", que leur augmentation d'environ 384 pour cent de 1993 à 1994 et d'environ 80 pour cent de 1994 à 1995. Elles tiennent également à rappeler que, comme le montre la pièce n° 20 des CE, sans que cela soit contesté par la Corée, des données pour l'ensemble de l'année 1996 étaient disponibles lorsqu'il a finalement été décidé d'imposer le contingent.

d) Arguments additionnels présentés par la Corée à la première réunion du Groupe spécial avec les parties

4.641 À la première réunion du Groupe spécial avec les parties, la **Corée** a développé ses arguments au titre de l'article 5:1 comme suit:

4.642 Non seulement la Corée s'est pleinement acquittée de ses obligations au titre de l'article 5 de l'Accord sur les sauvegardes, mais encore elle a témoigné de sa bonne foi en augmentant le volume du contingent à la suite des demandes formulées par les **Communautés européennes** et d'autres Membres de l'OMC au cours des consultations. Dans sa décision du 2 décembre 1996, la KTC a évalué les mesures correctives appropriées, déclarant que "[a]vant de recommander les mesures correctives, les commissaires de la KTC sont convenus qu'il fallait étudier attentivement au préalable les effets de chaque mesure sur l'industrie laitière nationale, sur l'économie et sur les échanges

³¹³ *Id.*, pages 4-5 (voir l'opinion minoritaire exprimée par Jeong Mun-Su).

³¹⁴ *Id.*, page 4.

bilatéraux et multilatéraux".³¹⁵ La KTC a ensuite fait état des renseignements examinés concernant les diverses mesures correctives proposées. La majorité des commissaires ont estimé qu'un contingent était la mesure qui convenait le mieux, un seul considérant qu'un contingent tarifaire serait préférable.

4.643 La Corée ne comprend pas l'argument des CE selon lequel elle n'avait pas examiné si d'autres mesures auraient mieux convenu.³¹⁶ À son avis, les Communautés européennes font simplement erreur.

4.644 Le volume du contingent a été calculé sur la base du niveau moyen des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques étaient disponibles alors, c'est-à-dire de juin 1993 à juin 1996. La Corée a refusé d'augmenter davantage le contingent en incluant les chiffres de la deuxième moitié de 1996 dans les données historiques servant de base au calcul. En effet, cette période n'était pas représentative car on pouvait s'attendre à ce que les exportateurs augmentent artificiellement le volume de leurs exportations en prévision de l'adoption d'une mesure de sauvegarde.

4.645 Au cours des consultations tenues au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, les Communautés européennes ont contesté le calcul du niveau du contingent. Après avoir examiné leurs objections, la Corée a décidé, de bonne foi et sans y être obligée, de relever le niveau du contingent de près de 5 000 tonnes.

e) Arguments présentés par les Communautés européennes à titre de réfutation

4.646 Les **Communautés européennes** ont présenté les arguments suivants à titre de réfutation:

4.647 De l'avis des CE, l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes énonce un critère de "nécessité", auquel une mesure doit satisfaire pour être autorisée au titre de cette disposition. La première phrase de cet article établit un critère général de "nécessité". Ce critère est ensuite précisé pour les mesures de sauvegarde consistant en restrictions quantitatives, de sorte que, par principe, un niveau de contingent inférieur à la moyenne des importations des trois années représentatives n'est pas – n'est jamais – nécessaire, sauf si une justification claire est fournie à cet égard. Bien évidemment, ce principe n'implique pas qu'un niveau respectant ce seuil est automatiquement nécessaire.

4.648 Les Communautés européennes soutiennent en outre que les années auxquelles la Corée s'est référée pour calculer le niveau du contingent n'étaient pas les "trois dernières années représentatives". Dans la présente affaire, la Corée n'a pas calculé le contingent en respectant le seuil requis et *a fortiori* elle n'a pas pu démontrer qu'elle l'avait fait.

4.649 L'interprétation de l'article 5:1, compte tenu de son libellé, de son contexte et de son but, et conformément au principe de l'effet utile dans l'interprétation des traités, amène à la conclusion suivante: chaque disposition, telle qu'elle a été rédigée, a son sens propre et doit être interprétée suivant son sens particulier. Or, en niant le caractère obligatoire du critère de nécessité, sauf dans des limites très strictes, la Corée tente de limiter indûment la portée des obligations que lui imposent les Accords de l'OMC et, partant, les droits qu'ils confèrent aux Communautés européennes. La réduction ou la modification des droits et des obligations est catégoriquement proscrite dans le cadre de l'OMC.³¹⁷

³¹⁵ Voir la pièce n° 8 de la Corée.

³¹⁶ *Id.*

³¹⁷ Voir les articles 3.2 et 3.9 du Mémoire d'accord, qui stipulent respectivement: "Les recommandations et décisions de l'ORD ne peuvent pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés

i) *La nécessité est un critère énoncé dans la première phrase de l'article 5:1 pour toutes les mesures de sauvegarde*

a) *Libellé*

4.650 Les Communautés européennes réaffirment que le terme "nécessité" exprime une obligation, tant dans la première phrase que dans la deuxième phrase de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Ces deux phrases imposent aux Membres de l'OMC qui projettent d'adopter des mesures de sauvegarde l'obligation de ne le faire que dans la mesure où cela est nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement, bien que la deuxième phrase apporte une précision à la première concernant un seul type de mesure. Comme l'a souligné l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - Vêtements de dessous*, loin d'indiquer un caractère non contraignant,

on peut considérer qu'un argument fondé sur la nécessité "suppose que le pays importateur n'a aucune autre voie de recours à sa disposition".³¹⁸

4.651 Les Communautés européennes trouvent curieux que, en tentant de limiter indûment ses obligations et les droits des CE au titre de l'Accord sur les sauvegardes, ainsi que les obligations découlant pour elle de l'article XIX du GATT, la Corée a recours à la tactique inverse. S'agissant de l'article XIX, le fait que la notion d'"évolution imprévue des circonstances" n'est pas reprise dans l'Accord sur les sauvegardes est censé indiquer que ce dernier a abrogé cette condition. S'agissant de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, où le terme "nécessaire" est pourtant répété dans deux phrases consécutives, la Corée nie le caractère obligatoire de ce terme dans la première phrase, alors que, contre toute attente, elle le reconnaît dans la seconde – quoique en limitant encore la portée de cette obligation plus spécifique.

b) *Contexte*

4.652 L'interprétation de la disposition dans son contexte appelle la même conclusion. Premièrement, le terme "nécessaire" est répété dans la deuxième phrase de l'article 5:1, qui constitue le "contexte" le plus immédiat de la première phrase. La répétition d'un terme qui a un caractère obligatoire suivant son acception ordinaire confirme que l'emploi de ce terme n'est pas fortuit ou imprécis, mais représente au contraire un choix délibéré des rédacteurs. Deuxièmement, le même terme est employé ailleurs dans les Accords de l'OMC – notamment dans les dispositions dérogeant au principe de la libéralisation qui y sont énoncées – avec le même caractère contraignant. L'article XIX renferme lui-même des termes à peu près identiques, autorisant l'adoption de mesures de sauvegarde "dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer un dommage grave". De surcroît, l'article XX du GATT permet de prendre des mesures si, par exemple, elles sont "a) nécessaires à la protection de la moralité publique; b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes ...".

4.653 La comparaison avec les autres Accords de l'OMC régissant l'adoption de mesures de protection commerciale montre en outre que, lorsque les rédacteurs ont voulu être souples sur le niveau maximal autorisé pour une mesure de ce genre, ils ont utilisé des termes beaucoup moins

dans les accords visés", et: "Les dispositions du présent Mémoire d'accord sont sans préjudice du droit des Membres de demander une interprétation faisant autorité des dispositions d'un accord visé, par la prise de décisions au titre de l'Accord sur l'OMC ...". (non souligné dans le texte original)

³¹⁸ Rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – Vêtements de dessous*, 10 février 1997, WT/DS24/AB/R, page 20.

péremptoires. L'article 9 de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ("l'Accord antidumping") dispose d'abord qu'un droit antidumping ne peut jamais excéder la marge de dumping. Mais il stipule ensuite que:

"[i]l est souhaitable que l'imposition [d'un droit antidumping dans les cas où toutes les conditions requises sont remplies] soit facultative ... et que le droit soit moindre que la marge si ce droit moindre suffit à faire disparaître le dommage causé à la branche de production nationale."

Cette disposition montre que les rédacteurs de l'Accord ont choisi un langage beaucoup moins ferme lorsqu'ils avaient l'intention d'exprimer l'absence d'obligation. Elle montre aussi qu'il y a une différence entre les régimes régissant les mesures antidumping et les mesures de sauvegarde, ce qui est d'ailleurs logique étant donné que ces mesures visent des situations différentes - pratiques commerciales déloyales, commerce équitable.

c) *But*

4.654 Le critère de "nécessité" a pour but d'éviter le recours abusif à des mesures qui sont clairement considérées comme "des mesures limitatives ou privatives de par leur nature ou de par leur teneur et leur effet sur les États Membres et leurs droits ou privilèges et sur les personnes privées et leurs actes".³¹⁹ À la lumière de cette définition, donnée dans le rapport *États-Unis - Vêtements de dessous*, l'Organe d'appel a conclu qu'il ne fallait pas donner à un Membre importateur "plus de possibilités ... de restreindre l'entrée sur son territoire de produits pour lesquels aucune pratique commerciale déloyale telle qu'un dumping, une fraude ou une pratique destinée à induire en erreur quant à l'origine, n'est alléguée ou prouvée à l'exportation"³²⁰ en prenant une mesure de sauvegarde sortant des limites strictes fixées par les dispositions pertinentes des Accords de l'OMC, si cette mesure a pour effet d'"exclure davantage de produits"³²¹ du territoire du Membre importateur. Ainsi qu'il a été dit précédemment, l'Accord sur les sauvegardes a pour but "de clarifier et de renforcer" et "de rétablir un contrôle multilatéral" sur les sauvegardes³²², et non de permettre plus largement leur application.

4.655 Le fait que la mesure de sauvegarde en cause dans ce différend n'était pas "nécessaire" pour réparer un dommage grave découle du fait qu'un tel dommage n'existait pas, et encore moins un dommage grave causé par les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre. De plus, qu'un pays soit toujours obligé ou non d'adopter un plan d'ajustement structurel en même temps qu'une mesure de sauvegarde, la Corée a, en l'occurrence, de son propre aveu, introduit un plan pour l'industrie laitière "afin de faciliter l'ajustement adéquat du secteur laitier coréen", mais elle n'a pas démontré que la mesure était nécessaire pour atteindre l'objectif d'ajustement. Il n'a pas été fait mention du lien entre la mesure et l'objectif d'ajustement dans le cadre plus large des mesures prises à cet égard. En conséquence, les Communautés européennes réitèrent leur conclusion selon laquelle la Corée n'a pas démontré que la mesure adoptée était "nécessaire", en violation de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

³¹⁹ Voir le Rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – Vêtements de dessous*, 10 février 1997, WT/DS24/AB/R, page 15. (non souligné dans le texte original)

³²⁰ *Id.*

³²¹ *Id.* (non souligné dans le texte original)

³²² Voir l'avant-dernier considérant du Préambule de l'Accord sur les sauvegardes, où il est dit que les Membres "[reconnaissent] l'importance de l'ajustement structurel et la nécessité d'accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux".

- ii) *Le critère de nécessité est renforcé par la deuxième phrase de l'article 5:1 pour les mesures de sauvegarde prenant la forme de restrictions quantitatives*

4.656 Comme la Corée l'admet elle-même, la deuxième phrase de l'article 5:1 impose un critère de nécessité pour les mesures de sauvegarde prenant la forme de restrictions quantitatives. Cet article vise manifestement à éviter qu'un contingent soit fixé à un niveau qui ne correspond pas au niveau des importations effectuées pendant une certaine période précédant son application, ce qui aurait un effet particulièrement perturbateur pour les exportateurs; autrement dit, il vise à éviter qu'un contingent donne au pays importateur

"plus de possibilités ... de restreindre l'entrée sur son territoire de produits pour lesquels aucune pratique commerciale déloyale telle qu'un dumping, une fraude ou une pratique destinée à induire en erreur quant à l'origine, n'est alléguée ou prouvée à l'exportation".³²³

4.657 Les termes prohibitifs, non permissifs, de cette disposition de l'Accord limitent en principe le niveau minimal du contingent à la moyenne des trois dernières années représentatives et établissent une présomption que, dans le cas des contingents, ce niveau constitue la restriction maximale qui pourrait être justifiée comme "nécessaire" au sens de l'article 5:1: "cette mesure ne ramènera pas les quantités importées au-dessous du niveau d'une période récente". Un contingent moindre ne peut être imposé que si le Membre qui envisage d'appliquer une mesure de sauvegarde sous cette forme peut démontrer qu'un niveau basé sur ces données ne suffit pas pour réparer le dommage grave dans un cas particulier, et encore faut-il que cela soit "clairement démontré". Par conséquent, la deuxième phrase de l'article 5:1 énonce un critère de nécessité "renforcé" applicable lorsqu'un Membre veut appliquer une mesure de sauvegarde sous la forme d'une restriction quantitative.

4.658 Le fait qu'en principe, un niveau de contingent inférieur au niveau des trois années représentatives n'est (jamais) "nécessaire" n'implique pas du tout qu'un contingent respectant ce seuil est automatiquement "nécessaire" et autorisé; c'est même tout le contraire. Premièrement, parce que la première phrase de l'article 5:1, qui est contraignante, a une portée générale (c'est-à-dire qu'elle s'applique à toutes les mesures). Deuxièmement, parce que, si l'on admettait qu'un contingent respectant le seuil des trois années est "automatiquement" nécessaire sans que cela soit démontré (comme le suggère la Corée), on arriverait à un résultat déraisonnable et absurde, à savoir que la "nécessité" devrait être démontrée pour une mesure tarifaire ou toute mesure autre qu'un contingent, mais pas pour un contingent. Évidemment, la Corée peut arriver à cette conclusion déraisonnable et fautive parce qu'elle part de prémisses erronées (à savoir que la première phrase n'impose aucune obligation aux Membres de l'OMC).

- iii) *La Corée a imposé une restriction quantitative dont le niveau est inférieur à la moyenne stipulée dans la deuxième phrase de l'article 5:1, sans avoir "clairement démontré" que cela était nécessaire*

4.659 Les Communautés européennes affirment que "les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles" doivent être déterminées à partir du moment où la mesure quantitative est imposée. Comme l'article 5:1 régit l'"application" des mesures de sauvegarde, c'est-à-dire le moment où la mesure est prise, il convient de prendre celui-ci en considération pour déterminer rétrospectivement les trois années pertinentes. De plus, cette phrase utilise les termes

³²³ Voir le Rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – Vêtements de dessous*, 10 février 1997, WT/DS24/AB/R, page 16.

"période récente" en se référant à l'application de la mesure. Il est par ailleurs logique que le calcul du niveau d'une mesure fasse suite à la décision de l'adopter.

4.660 Par contre, la deuxième phrase de l'article 5:1 ne fait pas référence au commencement de la procédure. Il est clair que le fait de se référer à ce moment-là pourrait permettre au pays importateur de choisir à dessein la date d'ouverture d'une enquête. En ce qui concerne l'existence de données, des données pour l'ensemble de 1996 étaient disponibles en février 1997, ce qui est attesté par la pièce n° 20 des CE et ce qui n'a pas été contesté par la Corée.

4.661 Pour ce qui est de la représentativité des données, les importations effectuées au deuxième semestre de 1996 ne pouvaient pas être exclues pour cause de non-représentativité, et surtout pas pour la raison invoquée par la Corée, car il n'y a pas de "manipulation" par les exportateurs au sens que la Corée donne à ce terme (augmentation massive ou "anormale" des importations). Les importations ont moins augmenté de 1995 à 1996 que de 1994 à 1995 et pourtant, la Corée n'a pas hésité à considérer comme représentatives les années 1994 et 1995.

4.662 En tout état de cause, la Corée a pris en compte des données relatives à une période (juin 1996) postérieure à l'ouverture de l'enquête³²⁴, contredisant elle-même le critère qu'elle invoque maintenant. Soit on suppose que l'éventuelle tentative des exportateurs d'accroître leurs ventes avant l'adoption d'une mesure de sauvegarde se concrétise lors de l'ouverture de l'enquête, soit on ne le suppose pas. Par ailleurs, dans le rapport *États-Unis - Vêtements de dessous*, l'Organe d'appel, après avoir souligné le caractère contraignant du terme "nécessité", qui impliquait que le pays importateur n'avait aucune autre voie de recours à sa disposition, a conclu que la nécessité d'empêcher une "vague d'importation" ou d'y faire face, invoquée par les États-Unis pour justifier l'application rétroactive de sa mesure, aurait pu donner lieu à l'application de mesures autres qu'une restriction supplémentaire, telles que des mesures d'urgence. Les Communautés européennes notent que l'Accord sur les sauvegardes permet aussi de recourir à des mesures de ce genre.³²⁵

4.663 Les Communautés européennes soutiennent que les données pour l'ensemble de 1996 étaient plus "représentatives"³²⁶ que les données relatives au deuxième semestre de 1993, utilisées par la Corée, et elles notent qu'il n'y a aucune explication au sujet de la représentativité dans l'avis du 7 mars 1997, par lequel la Corée a finalement imposé la mesure de sauvegarde incriminée.³²⁷ Par

³²⁴ Voir le document OMC G/SG/N/6/KOR/2, 1^{er} juillet 1996 (pièce n° 1 des CE).

³²⁵ Voir l'article 6 de l'Accord qui dispose que "[d]ans des circonstances critiques où tout délai causerait un tort qu'il serait difficile de réparer, un Membre pourra prendre une mesure de sauvegarde provisoire après qu'il aura été déterminé à titre préliminaire qu'il existe des éléments de preuve manifestes selon lesquels un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave." Il faut noter que l'article 6.11 de l'Accord sur les textiles et les vêtements est libellé à peu près de la même façon: "11. Dans des circonstances tout à fait inhabituelles ... où un retard entraînerait un dommage difficilement réparable, des mesures [de sauvegarde] prévues au paragraphe 10 pourront être prises à titre provisoire à condition que la demande de consultations et la notification à l'OST soient adressées dans un délai de cinq jours ouvrables au plus après leur adoption."

³²⁶ Les CE sont d'accord avec la réponse de la Corée à une question du Groupe spécial, selon laquelle le terme "représentatif" ne signifie pas nécessairement "pleinement libéralisé", mais signifie plutôt "non anormal". Par exemple, les droits de douane résultant de consolidations ne constituent pas des restrictions "exceptionnelles" dans le cadre du système de l'OMC; il semble donc clair que leur existence n'ôterait rien à la représentativité d'une période donnée. Par contre, des mesures prises pour des raisons de balance des paiements sont manifestement des mesures exceptionnelles qui peuvent avoir un effet plus aléatoire.

³²⁷ Voir la pièce n° 9 des CE, correspondant à la pièce n° 9 de la Corée.

conséquent, même du point de vue de la représentativité des données utilisées pour calculer le volume du contingent, la mesure prise par la Corée n'était pas conforme aux prescriptions de l'article 5:1 et devrait être jugée contraire à cet article.

iv) *La Corée n'a pas démontré que les mesures étaient celles qui "convenaient le mieux" pour réaliser les objectifs*

4.664 À propos de la nécessité de choisir la mesure qui "convient" le mieux, les CE estiment que la Corée réduit à l'extrême ses obligations au titre de l'article 5:1 en niant le caractère contraignant de cette prescription sans fournir la moindre explication. Pour étayer sa position, elle se réfère encore au rapport de l'OAI. Or, d'après les Communautés, ce rapport n'est pas une source d'information adéquate pour examiner si la Corée a respecté ses obligations au titre de l'article XIX du GATT et de l'Accord sur les sauvegardes. Pour cette prescription particulière, comme pour les autres prescriptions de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes, le choix d'imposer une mesure quantitative ne fait l'objet d'aucune explication dans le seul document postérieur à la notification au Comité des sauvegardes datée du 1^{er} avril, par lequel la Corée a finalement imposé la mesure. Comme la Corée a utilisé une période de référence différente de celle qu'elle avait annoncée en janvier 1997 pour calculer le volume du contingent, et comme aucun autre document n'est mentionné dans l'avis comme source possible d'explication, la Corée n'est pas parvenue à un raisonnement probant à cet égard, ce qui confirme que sa mesure est incompatible avec les dispositions de l'article 5:1. Les CE considèrent que les autorités chargées de l'enquête ne doivent pas se contenter de prendre note des arguments et de formuler une conclusion. Elles doivent aussi exposer leurs motifs. En particulier, il n'est ni suffisant ni légitime d'examiner uniquement les mesures demandées par un requérant pour satisfaire à l'obligation de choisir "la mesure qui convient le mieux", énoncée à la troisième phrase de l'article 5.1 de l'Accord sur les sauvegardes. Cela a pour effet d'affaiblir indûment cette obligation et cela laisserait le pouvoir de décider précisément à la branche de production qui demande une protection sous la forme d'une mesure de sauvegarde.

f) Arguments présentés par la Corée à titre de réfutation

4.665 La Corée présente les arguments suivants à titre de réfutation:

4.666 L'OAI a terminé son rapport par une section traitant des mesures correctives, où, après avoir cité intégralement les articles 8 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes, il déclare ce qui suit:

"Compte tenu des relations commerciales, la restriction des importations par l'application d'un droit plus élevé ou d'une mesure quantitative risque de susciter des protestations de la part des États membres de l'UE, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, qui sont les principaux exportateurs. Il est donc conseillé d'engager avec eux des consultations bilatérales avant d'adopter une mesure de sauvegarde.

Après avoir établi une détermination concernant le dommage subi par la branche de production nationale, la KTC doit notifier cette détermination au Comité des sauvegardes de l'OMC.

Cependant, l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes stipule que, si une mesure de sauvegarde est prise par suite d'un accroissement des importations en termes absolus, comme c'est le cas dans la présente procédure, les Membres concernés ne peuvent pas

prendre de mesures de rétorsion pendant les trois années suivant l'entrée en vigueur de la mesure.³²⁸

4.667 Les commissaires de la KTC ont ensuite examiné et rejeté les mesures correctives demandées par le requérant. En rejetant les solutions proposées par le requérant et en recommandant plutôt au Ministère de l'agriculture l'imposition d'un contingent fixé sur la base des trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques étaient disponibles³²⁹, la KTC a déclaré que:

"[a]vant de recommander les mesures correctives, les commissaires de la KTC sont convenus qu'il fallait étudier attentivement au préalable l'effet de chaque mesure sur l'industrie laitière nationale, sur l'économie et sur les échanges bilatéraux et multilatéraux. À cet égard, la KTC a examiné les renseignements pris en considération dans l'enquête de l'OAI, les articles pertinents des règlements multilatéraux, les avis des autorités compétentes et les mesures correctives prévus par la Loi sur le commerce extérieur et son décret d'application. À la lumière de cet examen, elle a évalué la demande d'application de mesures correctives présentée par le requérant.³³⁰"

4.668 Les autorités coréennes ont également examiné si un contingent tarifaire serait plus approprié et quelle devrait être la durée d'application de la mesure.³³¹ À la lumière de cet examen, la KTC a recommandé que la durée d'application de la mesure soit de quatre ans, et que la mesure prenne la forme d'une restriction quantitative d'un niveau ne dépassant pas la moyenne des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques étaient disponibles.³³²

4.669 La première notification de la Corée, qui mentionnait la nature de la mesure de sauvegarde, indiquait les quantités suivantes³³³:

Année 1	Année 2	Année 3	Année 4
15 595 tonnes	16 483,9 tonnes	17 372,8 tonnes	18 261,7 tonnes

³²⁸ Rapport de l'OAI, page 74.

³²⁹ *Id.*

³³⁰ *Id.*, pages 3-4.

³³¹ *Id.*, pages 4-5.

³³² *Id.*, page 4.

³³³ G/SG/N/10/KOR/1 (27 janvier 1997).

Après des consultations préalables avec les Communautés européennes, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, tenues à Genève les 4 et 5 février 1997, la Corée a décidé de relever le niveau de son contingent, comme acte de bonne foi visant à assurer un certain niveau de concession à ses partenaires commerciaux. Dans sa dernière notification au titre de l'article 12:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes³³⁴, la Corée a indiqué les contingents suivants:

7 mars 1997-février 1998	mars 1998-février 1999	mars 1999-février 2000	mars 2000-février 2001
20 521 tonnes	21 691 tonnes	22 927 tonnes	24 234 tonnes

Cela représente une augmentation moyenne du contingent de plus de 5 000 tonnes dans chacune des quatre années d'application de la mesure de sauvegarde, et une augmentation totale des importations de 21 659 tonnes par rapport à ce qui avait été proposé initialement conformément aux dispositions de l'article 5.

4.670 La Corée a rappelé ses réponses aux questions du Groupe spécial concernant la nature de la mesure de sauvegarde et le niveau du contingent si un contingent était choisi, réponses figurant aux paragraphes 4.634 et 4.628.

4.671 La Corée estimait que, comme le niveau du contingent était égal ou n'était pas inférieur à la moyenne des importations effectuées au cours des trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques étaient disponibles, les autorités coréennes n'avaient pas à démontrer que la mesure choisie, ou son niveau, était "nécessaire".

g) Arguments additionnels présentés par les Communautés européennes à la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties

4.672 À la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, les Communautés européennes ont développé leurs arguments au titre de l'article 5:1, comme suit:

i) Tant la première que la deuxième phrase de l'article 5:1 imposent des obligations aux Membres, compte tenu de leur libellé, de leur contexte, de leur objet et de leur but

4.673 Les Communautés européennes affirment que la Corée n'a pas expliqué son interprétation selon laquelle la première phrase de l'article 5:1 n'a pas un caractère contraignant, sauf en disant que cette phrase n'établit aucun "critère objectif pouvant être utilisé pour calculer le niveau du droit de douane, du contingent tarifaire ou du contingent qui permettrait de "réparer" un dommage grave ou de "faciliter l'ajustement"". On ne voit pas très bien d'où la Corée a tiré ce critère pour déterminer si les termes de la première phrase sont contraignants ou non. En tout état de cause, la première phrase de l'article 5:1 fait référence au dommage et à l'ajustement et, partant, fixe un seuil pour fixer le niveau de protection autorisé. En outre, il existe plusieurs autres "clauses de "nécessité"" tant dans le GATT que dans les autres Accords de l'OMC. Le caractère contraignant de ces clauses n'est pas remis en cause même s'il n'y a pas de critères précis ou objectifs pouvant être utilisés pour calculer le niveau des droits de douane, comme le soutient la Corée.

4.674 Les Communautés européennes rappellent leurs arguments figurant aux paragraphes 4.650 à 4.655.

4.675 De l'avis des CE, la Corée aurait dû examiner si la mesure choisie était réellement nécessaire, et elle ne l'a pas fait. Cette question est évoquée uniquement dans le passage de la pièce n° 8 de la Corée ("Détermination concernant l'adoption d'une mesure corrective établie par la Commission

³³⁴ G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1 (1^{er} avril 1997), section 2.

coréenne du commerce extérieur", qui est la recommandation de la KTC au Ministère de l'agriculture) que la Corée a cité en réponse à une question du Groupe spécial: "[a]lors qu'il a été déterminé que la branche de production nationale a subi un dommage grave causé par l'accroissement des importations, ce dommage n'a pas été réparé en dépit des efforts continus des autorités compétentes et du requérant. À cet égard, il est convenu qu'il faudrait prendre les mesures correctives appropriées pour résoudre le problème".

4.676 À propos de la pièce n° 8 de la Corée, les Communautés européennes notent en particulier ce qui suit. Premièrement, il s'agit, de par sa nature, d'un document préparatoire provisoire, et non d'un document final, comme le prouve le fait que les mesures ont finalement été modifiées après la tenue de consultations avec d'autres Membres de l'OMC. Deuxièmement, il s'agit non pas d'une décision, mais d'une simple recommandation d'adopter une mesure de sauvegarde donnée adressée à l'autorité chargée de prendre la décision finale, à savoir le MAF. Si l'on considère la teneur de la pièce n° 8 de la Corée, on voit qu'elle énonce simplement une conclusion quant à la nécessité d'une mesure, mais n'en démontre certainement pas la nécessité. Par exemple, il n'est pas précisé quels efforts ont été faits pour résoudre les problèmes d'une autre façon.

ii) *La deuxième phrase de l'article 5:1 impose une obligation spécifique en ce qui concerne les mesures quantitatives*

4.677 La période triennale à laquelle s'est référée la Corée n'était pas la période la plus récente pour laquelle des données étaient disponibles: en février 1997, toutes les données sur les importations pour 1996 figuraient dans l'Annuaire statistique du commerce extérieur de la Corée (pièce n° 20 des CE). Il y a lieu de penser qu'elles étaient à la disposition des autorités coréennes en tant qu'informations internes même avant leur publication. De toute façon, les Communautés européennes rappellent que c'est précisément en février 1997 que le niveau du contingent a été recalculé à la suite des consultations bilatérales au titre de l'article 12.3 de l'Accord sur les sauvegardes.

4.678 Les données utilisées par la Corée étaient moins représentatives car elles se rapportaient à une période pendant laquelle le produit en cause faisait l'objet de restrictions à l'importation pour des raisons de balance des paiements, ce qui constitue une mesure temporaire et exceptionnelle, et non une restriction tarifaire normale. Par ailleurs, les données sur les importations pour le deuxième semestre de 1996 n'étaient pas modifiées, comme le prétend la Corée, par une tentative des exportateurs d'exporter massivement avant l'imposition de la mesure. En fait, entre 1995 et 1996, les importations ont moins augmenté qu'entre 1994 et 1995, par exemple, période que la Corée n'a pas hésité à considérer comme représentative.

iii) *La troisième phrase de l'article 5:1 dispose qu'il faut choisir "les mesures qui conviennent le mieux"*

4.679 Les Communautés européennes notent que la Corée, tout en se référant abondamment au rapport de l'OAI, qui, à leur avis, ne représente pas la position finale de la Corée sur les mesures, déclare que les autorités coréennes ont examiné un certain nombre de renseignements et certaines sources d'information (notamment les renseignements pris en considération dans l'enquête de l'OAI, les règlements multilatéraux, les avis des autorités compétentes et les mesures prévues dans la législation nationale) pour prendre une décision sur la mesure, et qu'elles sont arrivées à une certaine conclusion. Les Communautés européennes considèrent que les autorités ne doivent pas se contenter de prendre note des arguments et de formuler des conclusions. Elles doivent exposer les motifs. En particulier, il n'est ni suffisant ni légitime d'examiner uniquement les mesures demandées par un requérant pour se conformer à l'obligation de choisir "les mesures qui conviennent le mieux" conformément à la troisième phrase de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Cela a pour effet d'affaiblir indûment cette obligation et cela laisserait le pouvoir de décider précisément à la branche de production qui demande une protection sous la forme d'une mesure de sauvegarde.

h) Arguments additionnels présentés par la Corée à la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties

4.680 À la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, la **Corée** a développé ses arguments au titre de l'article 5.1, comme suit:

4.681 La Corée considère que l'article 5:1 impose à l'autorité chargée de l'enquête l'obligation d'examiner si un contingent ou une autre mesure de sauvegarde est la façon la plus appropriée de compenser le dommage grave causé par l'accroissement des importations. En l'occurrence, les commissaires de la KTC se sont acquittés de cette obligation.³³⁵ En ce qui concerne le niveau de tout contingent qu'il est décidé d'établir, la Corée réaffirme que, conformément à l'article 5:1, un Membre qui envisage d'imposer un contingent d'un niveau égal ou supérieur à celui des importations effectuées au cours des trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques sont disponibles n'est pas tenu de justifier ce niveau. En revanche, s'il cherche à imposer un contingent d'un niveau inférieur, il doit alors, et seulement alors, démontrer que ce niveau est nécessaire.

4.682 Les Communautés européennes laissent entendre que la Corée tente "de réduire indûment la portée des obligations que lui imposent les Accords de l'OMC et, partant, les droits qu'ils confèrent aux Communautés européennes". Pour défendre sa position, la Corée doit réfuter les assertions inexactes des CE. Il est dans la nature des différends que l'affirmation de ses droits par une partie affecte les obligations de l'autre ou des autres parties. Il ne sert à rien que les Communautés européennes prétendent que, en invoquant un moyen de défense, la Corée cherche à dénier leurs droits.

4.683 Enfin, la Corée note le raisonnement plutôt curieux des Communautés européennes lorsqu'elles déclarent:

"Le fait que la mesure de sauvegarde en cause dans ce différend n'était pas "nécessaire" pour réparer un dommage grave découle du fait qu'un tel dommage n'existait pas, et encore moins un dommage grave causé par les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre."

Elles semblent dire simplement que si un dommage grave est constaté, alors la mesure de sauvegarde était nécessaire. Comme les autorités coréennes ont établi l'existence d'un dommage grave et ont fixé le niveau du contingent à un niveau égal ou supérieur au niveau des importations effectuées au cours des trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques étaient disponibles, cette déclaration assez curieuse est superflue.

I. ALLÉGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 12 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

a) Allégation des Communautés européennes

4.684 Les **Communautés européennes** allèguent que la Corée a manqué à ses obligations au titre de l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes en ne respectant pas les prescriptions en matière de notification et en ne ménageant pas des possibilités adéquates de consultation préalable. Leurs arguments à l'appui de cette allégation sont les suivants:

i) *Violation de l'article 12:1-2 de l'Accord sur les sauvegardes – Non-respect des prescriptions en matière de notification*

³³⁵ Voir la pièce n° 8 de la Corée.

4.685 L'article 12:1 de l'Accord sur les sauvegardes stipule ce qui suit:

"Un Membre notifiera *immédiatement* au Comité des sauvegardes:

- a) l'ouverture d'une enquête au sujet de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave, et les raisons de cette action;
- b) la constatation de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations; et
- c) la décision d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde." (non souligné dans le texte original)

L'article 12:2 stipule en outre ce qui suit:

"Lorsqu'il adressera les notifications visées au paragraphe 1 b) et 1 c), le Membre qui projette d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde communiquera au Comité des sauvegardes *tous* les renseignements pertinents, qui *comprendront les éléments de preuve* de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations, la *désignation* précise du produit en cause et de la mesure projetée, la date projetée pour l'introduction de la mesure, sa durée probable et le calendrier établi pour sa libéralisation progressive. En cas de prorogation d'une mesure, des éléments de preuve selon lesquels la branche de production concernée procède à des ajustements seront également fournis. Le Conseil du commerce des marchandises ou le Comité des sauvegardes pourra demander au Membre qui projette d'appliquer ou de proroger la mesure les renseignements additionnels qu'il jugera nécessaires." (non souligné dans le texte original)

4.686 Les Communautés européennes font valoir que, en ne communiquant pas immédiatement au Comité des sauvegardes les renseignements requis conformément à l'article 12:1 et 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes, la Corée a manqué aux obligations découlant pour elle de cet article. Elles font valoir en outre que la Corée ne s'est pas acquittée de son obligation en matière de consultation au titre de l'article 12:3 de l'Accord. De plus, elles considèrent que le nombre insuffisant de renseignements communiqué dans les notifications n'était pas justifié par des raisons de confidentialité au titre de l'article 12:11 de l'Accord.

4.687 Pour démontrer le bien-fondé de cette allégation, les Communautés européennes ont examiné tout d'abord le sens général et l'objectif des obligations procédurales énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes, puis elles ont analysé les éléments particuliers relatifs à la violation des prescriptions en matière de notification et de consultation.

a) *Objectif et sens des obligations procédurales concernant les mesures de sauvegarde*

4.688 Étant donné le caractère limitatif des mesures de sauvegarde, leur inclusion dans le système de l'OMC s'accompagne de limites imposées à leur utilisation pour protéger les intérêts de toutes les parties. Cela est particulièrement important eu égard aux obligations procédurales, telles que les obligations de notification. Comme cela est souligné dans le rapport du Groupe spécial *Guatemala - Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique* à propos de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (Accord AD), "les prescriptions en matière de notification de l'Accord antidumping ont principalement pour fonction de garantir que les parties intéressées, y compris les Membres, puissent prendre toutes les dispositions qu'elles jugent appropriées pour défendre leurs intérêts. Lorsqu'une notification prescrite n'est pas faite à temps, la capacité de la partie intéressée de prendre ces dispositions

est compromise".³³⁶ Le Groupe spécial a donc dit clairement que le non-respect de ces prescriptions équivaut en soi à un manquement aux obligations découlant pour un Membre de l'Accord AD. Le Groupe spécial a ensuite ajouté que "le simple fait que l'Accord antidumping n'exige pas telle ou telle action après que le Membre exportateur a été avisé (...) ne signifie pas que rien d'utile ne peut avoir lieu après une notification faite à temps, ni que le Membre exportateur n'a par conséquent pas intérêt à être avisé à temps".³³⁷ Cela s'applique *a fortiori* à une affaire du genre de celle qui est examinée ici, où, comme cela sera expliqué plus loin, des consultations sont prescrites par l'Accord après la notification et doivent avoir lieu sur la base des renseignements notifiés.

4.689 Les Communautés européennes affirment en outre que les prescriptions en matière de notification au titre de l'article 12:1 et 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes sont manifestement indépendantes des prescriptions en matière de transparence énoncées aux articles 3 et 4 de l'Accord pour ce qui est des procédures d'enquête nationales, et viennent s'ajouter à elles. Cela tient à diverses considérations, telles que la possibilité pour les Membres concernés de demander la tenue de consultations sur la base de ces renseignements et l'intérêt général de tous les Membres de l'OMC – et pas seulement de ceux qui sont directement concernés par la procédure – dans la surveillance de la mise en œuvre de l'Accord sur les sauvegardes. En ce qui concerne plus précisément les notifications au titre de l'article 12:1 b) et c), comme cela ressort clairement de l'article 12:3, un objectif particulier est de ménager aux Membres concernés des possibilités de tenir des consultations adéquates. L'exercice effectif de ces droits par les Membres de l'OMC suppose que soit garantie la communication officielle, dans l'une des langues de travail de l'OMC, d'un minimum de renseignements.³³⁸ Il faut donc examiner si les prescriptions de l'article 12 ont été respectées, quelles que soient les conclusions tirées en ce qui concerne les documents et les mesures utilisés dans le cadre de la procédure nationale.

b) Notifications au titre de l'article 12:1 a) et 12:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes

4.690 Les Communautés européennes estiment que la Corée a manqué à ses obligations au titre de l'article 12:1 a) et b) de l'Accord sur les sauvegardes, en ce qui concerne tant la présentation des notifications en temps voulu que le caractère suffisant de leur contenu.

4.691 En ce qui concerne le moment où les notifications doivent être présentées, les Communautés européennes rappellent que la première phrase de l'article 12:1 met particulièrement l'accent sur la nécessité d'adresser rapidement les notifications. Elles notent, à cet égard, qu'un délai de 14 jours (28 mai 1996-11 juin 1996) entre la publication de la décision d'ouvrir une enquête et la date apparaissant sur la notification pertinente ne peut en principe être considéré comme conforme à l'obligation de notifier "immédiatement" l'ouverture d'une enquête.³³⁹ Cette conclusion vaut également pour le délai de 40 jours (23 octobre 1996-2 décembre 1996) entre la publication de la constatation de l'existence d'un dommage et la date de la notification adressée au Comité des sauvegardes.³⁴⁰

³³⁶ Voir le rapport du Groupe spécial *Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*, 19 juin 1998, WT/DS60/R, paragraphe 7.42.

³³⁷ *Id.*, note de bas de page 228.

³³⁸ Il est clair en fait que les notifications servent, entre autres, à l'examen que doit effectuer le Comité des sauvegardes, comme cela est expressément stipulé à l'article 13:1 f) et 13:2 de l'Accord sur les sauvegardes. À cet égard, il convient de rappeler que la règle 35 du règlement intérieur du Comité des sauvegardes dispose que "[l]es langues de travail seront le français, l'anglais et l'espagnol".

³³⁹ Voir le document OMC G/SG/N/6/KOR/2, 1^{er} juillet 1996 (pièce n° 1 des CE).

³⁴⁰ Voir le document OMC G/SG/N/8/KOR/1, 6 décembre 1996 (pièce n° 2 des CE).

4.692 Les Communautés européennes admettent qu'il peut être nécessaire d'interpréter le terme "immédiatement" en tenant compte aussi de la nature et du nombre de renseignements à communiquer et des fins auxquelles ils peuvent être utilisés. Elles soulignent néanmoins que, même si l'on fait la part de ces facteurs, les notifications de la Corée n'étaient pas conformes à la norme énoncée à l'article 12:1 a) et b). Le nombre de renseignements à communiquer dans ces notifications, qui ont trait aux étapes intermédiaires de la procédure d'enquête, est limité et, en tout état de cause, la Corée ne les a même pas fournis intégralement. Les Communautés européennes en concluent donc que la Corée n'a pas notifié "immédiatement" les renseignements relatifs à l'ouverture de la procédure en matière de sauvegarde et à la constatation de l'existence d'un dommage grave.

4.693 En ce qui concerne la teneur des notifications présentées par la Corée, les Communautés européennes notent, à propos de la notification de l'ouverture d'une enquête³⁴¹, qu'elle n'indique ni les conditions dans lesquelles les importations ont été effectuées, ni si et sur quelle base les plaignants ont allégué l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave dans la procédure d'enquête interne, bien que l'article 12:1 a) fasse expressément référence au dommage et aux raisons de l'enquête. Les conditions dans lesquelles les produits faisant l'objet de l'enquête ont été importés auraient dû aussi être mentionnées, car leur examen est également une condition de l'adoption d'une mesure de sauvegarde, conformément à l'article 2 de l'Accord. Or, la notification de l'ouverture d'une enquête n'en fait pas mention.

4.694 L'insuffisance des renseignements communiqués par la Corée est encore plus flagrante dans le cas de la notification de la constatation de l'existence d'un dommage.³⁴² La norme à respecter pour notifier la constatation de l'existence d'un dommage est énoncée à l'article 12:2, qui prescrit que "tous les renseignements pertinents" doivent être communiqués. De plus, s'agissant des éléments expressément mentionnés comme "renseignements pertinents", cet article précise le genre de renseignements à fournir. Ainsi, en ce qui concerne "l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations", il faut fournir, pour se conformer à cette norme, non pas n'importe quels renseignements, mais des éléments de preuve. Compte tenu du contexte de l'article 12:2, les "éléments de preuve" en question ne peuvent être que ceux qui sont mentionnés à l'article 4:2 de l'Accord, à savoir, en premier lieu, les "facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation" de la branche de production qui sont énumérés dans cet article.

4.695 Les Communautés européennes notent qu'aucun renseignement ou élément de preuve n'a été fourni au sujet du lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave. En ce qui concerne le dommage grave ou la menace de dommage grave, elles remarquent que la plupart des "facteurs" énumérés à l'article 4:2 n'ont été ni mentionnés, ni laissés de côté comme non "pertinents". Pour ce qui est de l'évolution et des conditions des importations, aucun complément n'a été apporté aux renseignements déjà fournis dans la notification de l'ouverture de l'enquête. Par conséquent, la question des "conditions" dans lesquelles les produits ont été importés n'était toujours pas abordée.

4.696 Aucune raison n'a été donnée, dans l'une ou l'autre notification, pour expliquer le caractère incomplet des renseignements communiqués. En particulier, même à supposer, aux fins de l'argumentation, que le caractère confidentiel des renseignements fournis au sujet du dommage grave ou de la menace de dommage grave et des conditions dans lesquelles les produits visés par l'enquête ont été importés ait justifié qu'aucun renseignement ne soit divulgué, ce qui n'est pas le cas, aucune explication de ce genre n'a été donnée dans les notifications.

³⁴¹ Voir le document OMC G/SG/N/6/KOR/2, 1^{er} juillet 1996 (pièce n° 1 des CE).

³⁴² Voir le document OMC G/SG/N/8/KOR/1, 6 décembre 1996 (pièce n° 2 des CE).

4.697 Compte tenu de ce qui précède, les Communautés européennes estiment que la Corée a manqué à ses obligations au titre de l'article 12:1 a) et b) de l'Accord sur les sauvegardes.

c) Notification au titre de l'article 12:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes

4.698 Les Communautés européennes considèrent que, comme dans les notifications au titre de l'article 12:1 a) et b) de l'Accord sur les sauvegardes, la notification au titre de l'article 12:1 c) de l'Accord n'avait été présentée ni en temps voulu ni de façon complète. Toutefois, pour examiner si cet article a été respecté, il faut déterminer tout d'abord quel document constitue la notification. Apparemment, au moins trois documents pourraient être qualifiés de notification et pourraient être utiles, en tout état de cause, pour déterminer si l'article 12:1 c) a été respecté.

- Le 21 janvier 1997, la Corée a transmis un document qualifié de "notification au titre de l'article 12:1 c)", indiquant qu'elle "envisage d'appliquer une mesure de sauvegarde".³⁴³
- Le 31 janvier 1997, la Corée a notifié une "décision ... d'appliquer une mesure de sauvegarde", conformément à la note de base de page 2 relative à l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Il est cependant expliqué dans ce document que la Corée envisage simplement "de prendre une mesure de protection en faveur d'une branche de production nationale ...; cette mesure consistera à imposer des restrictions quantitatives".³⁴⁴
- Le 24 mars 1997, la Corée a notifié un "supplément" à sa notification du 21 janvier.³⁴⁵ Entre temps, comme cela est dit dans ce document, la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde définitive avait été publiée le 7 mars, avec effet immédiat.

4.699 Les Communautés européennes notent que, quel que soit le titre donné aux documents précités, le niveau des restrictions quantitatives mentionnées dans la notification du 24 mars 1997 diffère de celui qui était mentionné dans les notifications antérieures, et est vraisemblablement fondé sur des statistiques différentes concernant les importations.³⁴⁶ De surcroît, d'après la communication datée du 24 mars 1997, la mesure décrite dans ce document était entrée en vigueur le 7 mars 1997. Ce document constitue donc probablement une notification indépendante et finale distincte des notifications précédentes et fondée sur des statistiques partiellement différentes concernant les importations.

4.700 Les Communautés européennes considèrent que, pour autant que les renseignements donnés dans le document du 24 mars 1997 au sujet de la date d'entrée en vigueur d'une mesure de sauvegarde sous la forme d'une restriction quantitative sont exacts, la Corée n'a pas notifié "immédiatement ... la décision d'appliquer ... une mesure de sauvegarde", conformément à l'article 12:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.

³⁴³ Voir le document OMC G/SG/N/10/KOR/1, 27 janvier 1997, page 1 (pièce n° 5 des CE).

³⁴⁴ Voir le document OMC G/SG/N/11/KOR/1, 21 février 1997, page 1 (pièce n° 6 des CE).

³⁴⁵ Voir le document OMC G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, 1^{er} avril 1997 (pièce n° 10 des CE).

³⁴⁶ Les documents du 21 janvier et du 31 janvier prennent l'un et l'autre, comme base de calcul du contingent indiqué, les statistiques sur les importations pour la période 1993-1995. Comme le niveau du contingent indiqué dans la notification du 24 mars correspond à celui qui est indiqué dans la notification du Ministère du commerce, de l'industrie et de l'énergie datée du 7 mars 1997 (pièce n° 9 des CE), il y a lieu de penser que les données sur les importations qui ont été utilisées sont celles qui figurent dans la notification du 7 mars.

4.701 Outre le laps de temps écoulé (17 jours) entre la date d'entrée en vigueur de la mesure de sauvegarde (7 mars) et la date de la notification au Comité des sauvegardes, la teneur et le but de cette notification amènent à la même conclusion. En fait, elle constitue le document final sur la base duquel des consultations peuvent avoir lieu au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, et, partant, elle offre la dernière chance de tenir des consultations bilatérales en connaissance de cause avant l'ouverture éventuelle de consultations dans le cadre du mécanisme de règlement des différends. Vu sous cet angle, le non-respect des normes de notification a pour conséquence particulière d'empêcher de ménager des "possibilités adéquates de consultation préalable", au sens de l'article 12:3 de l'Accord. En ce qui concerne la teneur requise de la notification, les Communautés européennes notent que, vu la durée de la procédure d'enquête et les prescriptions concernant les notifications antérieures, bon nombre des renseignements auraient dû être disponibles depuis longtemps, même en anglais, d'autant que la Corée avait pu annoncer dès le 21 janvier une "décision d'appliquer" une mesure de sauvegarde. Cette considération confirme la conclusion selon laquelle la Corée n'a pas adressé à temps la notification et, par conséquent, a violé l'article 12:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.

4.702 Les Communautés européennes estiment que dans le cas improbable où l'on considérerait que la communication datée du 24 mars a été présentée dans les délais, le Groupe spécial devrait également constater qu'elle ne contenait pas "tous les renseignements pertinents" et que, partant, la notification était incomplète aux fins de l'article 12:1 c). Aucune explication n'est donnée au sujet de la base de calcul du contingent et en particulier, il n'est pas fait mention des trois dernières années représentatives ou de la nécessité de s'écarter des données s'y rapportant; les données sur l'emploi dans une partie de la branche de production nationale (production de lait cru) ne sont pas fournies³⁴⁷, et, en ce qui concerne les profits et les pertes, aucun renseignement n'est donné pour cette même partie de la branche de production nationale.³⁴⁸ En ce qui concerne les notifications au titre de l'article 12:1 a) et b), aucune raison, de confidentialité ou autre, n'a été donnée pour justifier la non-divulcation des renseignements manquants. En tout état de cause, la confidentialité n'aurait manifestement pas pu être invoquée pour des renseignements tels que les données sur les importations servant de base au calcul du niveau des restrictions quantitatives.

4.703 Si la notification datée du 24 mars 1997 n'est pas considérée comme la notification pertinente au titre de l'article 12:1 c), les Communautés européennes font valoir, à titre subsidiaire, que ni le document daté du 21 janvier 1997, ni celui qui est daté du 31 janvier 1997 ne sont complets.³⁴⁹ Sans qu'il soit nécessaire de les examiner plus en détail, cela est attesté par le fait que la Corée a pu en fait présenter une notification beaucoup plus détaillée le 24 mars 1997.

³⁴⁷ Voir le document OMC G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, 1^{er} avril 1997, page 10, paragraphe 3.6 (pièce n° 10 des CE).

³⁴⁸ *Id.*, paragraphe 3.10.a.

³⁴⁹ Voir le document OMC G/SG/N/10/KOR/1, 27 janvier 1997 (pièce n° 5 des CE) et le document OMC G/SG/N/11/KOR/1, 21 février 1997 (pièce n° 6 des CE).

- ii) *Violation de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes – Manquement à l'obligation de ménager des possibilités adéquates de consultation préalable*

4.704 L'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes stipule ce qui suit:

"Un Membre qui *projette* d'appliquer ... une mesure de sauvegarde ménagera des possibilités *adéquates* de consultation *préalable* aux Membres ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportateurs du produit considéré, afin, *entre autres choses*, d'examiner les renseignements communiqués au titre du paragraphe 2, d'échanger des vues au sujet de la mesure et d'arriver à un accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 1 de l'article 8." (non souligné dans le texte original)

D'après sa notification datée du 24 mars 1997, "[a]fin de prendre une décision finale concernant les mesures de sauvegarde, [la Corée] a adressé une notification (document G/SG/N/10/KOR/1 daté du 27 janvier 1997) pour ménager des possibilités de consultations aux pays Membres concernés, conformément à l'Accord sur les sauvegardes. [La Corée] a ensuite tenu des consultations bilatérales avec [les Communautés européennes], l'Australie et la Nouvelle-Zélande les 4 et 5 février 1997, à Genève, et a également participé à une réunion extraordinaire du Comité des sauvegardes qui s'est tenue le 21 février 1997".³⁵⁰ Les Communautés européennes font valoir que les consultations finalement engagées par la Corée à la suite de leur demande réitérée³⁵¹ n'étaient pas conformes aux normes énoncées à l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes et que, par conséquent, la Corée a manqué à ses obligations au titre de cette disposition.

4.705 Les Communautés européennes notent tout d'abord que l'article 12:3 se réfère expressément à une norme générale concernant l'"adéquation" des possibilités de consultation, qui est précisée ensuite par référence à l'objet et au but des consultations. Le texte de l'article 12:3 indique clairement que les consultations ont pour but de permettre un accord entre les Membres de l'OMC concernés et de maintenir l'équilibre des concessions conformément à l'article 8:1 de l'Accord. En particulier, en spécifiant que c'est au Membre qui "projette d'appliquer" une mesure qu'il appartient de ménager des possibilités de consultation, entre autres, sur la "mesure projetée"³⁵², l'article 12:3 implique que des consultations doivent avoir lieu avant que la mesure ne soit prise (c'est-à-dire quand elle est encore à l'état de "projet"). Cette conclusion est confirmée par ce qui doit être l'objet des consultations. Pour que les possibilités de consultation soient adéquates au sens de l'article 12:3, il faut que les consultations portent sur tous les renseignements communiqués au titre de l'article 12:2 de l'Accord. Ainsi qu'il a été dit précédemment, l'article 12:2 mentionne quant à lui "tous les renseignements pertinents", y compris les éléments de preuve qui y sont spécifiés, comme étant les éléments à fournir dans les notifications concernant la constatation de l'existence d'un dommage et les résultats de la procédure. En conséquence, des consultations qui ne permettraient pas d'examiner tous les renseignements pertinents ne seraient manifestement pas conformes à la norme énoncée à l'article 12:3. Étant donné l'objet de cet article, il faut logiquement que les consultations aient lieu, sur

³⁵⁰ Voir le document OMC G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, page 5, paragraphe 7 (pièce n° 10 des CE). Voir également le document OMC G/SG/11, 18 mars 1997, page 1 (Communication de la Corée concernant les résultats des consultations tenues au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, pièce n° 7 des CE) et le document OMC G/SG/M/8, 10 juin 1997, page 2, paragraphe 10 (Compte rendu de la réunion extraordinaire du Comité des sauvegardes tenue le 21 février 1997, pièce n° 8 des CE).

³⁵¹ Voir le document OMC G/SG/7, 12 décembre 1996, et le document OMC G/SG/8, 17 décembre 1996 (pièces n° 3 et 4 des CE).

³⁵² L'Accord sur les sauvegardes ne fait une exception que dans le cas des mesures de sauvegarde provisoires en permettant de tenir des consultations après l'adoption de la mesure.

la base de tous les renseignements requis, préalablement à l'application de la mesure pour permettre d'éviter celle-ci ou de préserver l'équilibre des concessions.

4.706 Les Communautés européennes considèrent qu'elles ont déjà démontré précédemment que les notifications présentées par la Corée, avant ou après la date des consultations, y compris la notification datée du 24 mars 1997, étaient loin d'être complètes. Même à supposer que ce dernier document soit suffisamment détaillé, l'historique de la procédure qui y est décrit omet de souligner un élément crucial, à savoir que les consultations ont eu lieu bien avant que ce document soit communiqué, et à un moment où l'on ne disposait que des renseignements extrêmement limités donnés dans les documents OMC G/SG/N/6/KOR/2 (notification de l'ouverture d'une enquête), G/SG/N/8/KOR/1 (constatation de l'existence d'un dommage grave), G/SG/N/10/KOR/1 (notification au titre de l'article 12:1 c)) et G/SG/N/11/KOR/1 (notification au titre de l'article 9, note de bas de page 2). Il s'ensuit que, en ne communiquant pas, avant les consultations, tous les renseignements pertinents dans ses notifications, en particulier dans celles qui ont été présentées au titre de l'article 12:1 b) et 12:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, la Corée a empêché les Membres de l'OMC ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportateurs d'engager des consultations utiles, et partant, elle ne leur a pas ménagé des possibilités adéquates à cet égard. En conséquence, elle est aussi allée à l'encontre de l'autre objectif des consultations, à savoir arriver à un accord ou garantir le maintien de l'équilibre des concessions, comme le prévoit l'article 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

4.707 Les Communautés européennes font valoir en outre que, si le document daté du 21 janvier 1997 est considéré comme une notification d'une "décision d'appliquer une mesure de sauvegarde" au sens de l'article 12:1 c) de l'Accord, la Corée, en engageant des consultations le 4 février 1997, est allée à l'encontre de l'objectif même des consultations au titre de l'article 12:3, qui est de trouver une solution autre que l'imposition d'une mesure de sauvegarde ou, du moins, de permettre aux Membres concernés d'infléchir la décision finale. Il faudrait donc constater *a fortiori* dans ce cas que la Corée a manqué à l'obligation découlant pour elle de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes.

b) Réponse de la Corée

4.708 La Corée répond aux arguments des CE de la façon suivante:

4.709 Le 28 mai 1996, la Corée a ouvert l'enquête en matière de sauvegarde en question. Le 11 juin 1996, elle a notifié au Comité des sauvegardes l'ouverture de cette enquête conformément à l'article 12:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes.³⁵³ Suivant les indications données par le Comité des sauvegardes³⁵⁴, elle a mentionné dans sa notification: 1) la date d'ouverture de l'enquête (28 mai 1996), 2) les produits laitiers faisant l'objet de l'enquête, désignés par leurs numéros du SH, et 3) les raisons pour lesquelles l'enquête a été ouverte, à savoir à la suite d'une demande présentée en vertu de l'article 33 1) de la Loi sur le commerce extérieur et parce que les éléments de preuve non confidentiels attestaient de l'accroissement spécifié des importations. Il faut noter que l'Accord sur les sauvegardes n'impose aucune obligation concernant l'étendue des motifs nécessaires pour justifier l'ouverture d'une enquête en matière de sauvegarde.

4.710 L'article 12:2 de l'Accord dispose que les notifications au titre de l'article 12:1 b) et c) doivent contenir tous les renseignements pertinents, y compris "les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations, la

³⁵³ G/SG/N/6/KOR/2 (1^{er} juillet 1996).

³⁵⁴ Comité des sauvegardes, Notification, au titre de l'article 12:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes, de l'ouverture d'une enquête et des raisons de cette action, G/SG/N/6 (7 février 1995).

désignation précise du produit en cause et de la mesure projetée, la date projetée pour l'introduction de la mesure, sa durée probable et le calendrier établi pour sa libéralisation progressive". Dans le Manuel de coopération technique concernant les prescriptions en matière de notification (le "Manuel"), le Comité des sauvegardes a formulé des lignes directrices pour aider les Membres à s'acquitter de leurs obligations de notification, mais il n'a pas défini, par exemple, le nombre d'éléments de preuve à communiquer pour respecter l'article 12:2.³⁵⁵ D'après le Manuel, un Membre devrait:

- a) indiquer les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations;
- b) donner des renseignements indiquant s'il y a un accroissement des importations dans l'absolu ou un accroissement des importations par rapport à la production nationale;
- c) donner la désignation précise du produit en cause;
- d) donner la désignation précise de la mesure projetée;
- e) indiquer la date projetée pour l'introduction de la mesure;
- f) indiquer la durée probable de la mesure;
- g) indiquer, le cas échéant, la date projetée pour le réexamen;
- h) indiquer, le cas échéant, le calendrier établi pour la libéralisation progressive de la mesure;
- i) donner d'autres renseignements si la mesure est prorogée.³⁵⁶

4.711 Le 2 décembre 1996, la Corée a transmis au Comité des sauvegardes sa notification de la constatation de l'existence d'un dommage grave causé par les importations conformément à l'article 12:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes.³⁵⁷ Cette notification se référait à la constatation établie le 23 octobre 1996 par la KTC, dont le rapport avait été publié. En outre, conformément aux lignes directrices données dans le Manuel, la notification 1) résumait les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations, 2) donnait des renseignements indiquant s'il y avait un accroissement des importations dans l'absolu ou un accroissement des importations par rapport à la production nationale, 3) donnait la désignation des produits en cause et 4) informait le Comité qu'aucune décision finale n'avait été prise quant à l'application d'une mesure de sauvegarde et que, partant, aucun renseignement sur la mesure n'était disponible.

4.712 Après avoir reçu deux demandes de consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, la Corée a présenté, le 21 janvier 1997, une notification préliminaire au titre de l'article 12:1 c).³⁵⁸ Bien que cette notification préliminaire n'ait pas été exigée aux termes de

³⁵⁵ WT/TC/NOTIF/SG/1 (15 octobre 1996).

³⁵⁶ *Id.*

³⁵⁷ G/SG/N/8/KOR/1 (6 décembre 1996). Cette notification a été présentée au Comité des sauvegardes le jour où la KTC publiait ses recommandations. Voir la pièce n° 11 de la Corée.

³⁵⁸ G/SG/N/10/KOR/1 (27 janvier 1997).

l'article 12, la Corée considérait que, pour que des consultations préalables au titre de l'article 12:3 soient utiles, il fallait que les Membres aient davantage de renseignements sur la mesure projetée.³⁵⁹ En conséquence, la notification préliminaire de la Corée au titre de l'article 12:1 c) contenait, outre les renseignements donnés dans la notification du 2 décembre 1996, des renseignements sur la mesure projetée. Comme il s'agissait d'une notification préliminaire, la Corée s'était expressément réservé le droit de fournir d'autres renseignements pertinents une fois que la décision finale aurait été prise. Cette notification indiquait en outre les dates auxquelles la délégation coréenne serait disponible pour des consultations et précisait que la décision finale devait être prise dans la semaine du 24 février 1997, après la tenue des consultations.

4.713 Les 4 et 5 février 1997, la Corée a tenu des consultations avec les Communautés européennes, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, conformément à l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes. Ces consultations ont permis un échange de vues sur la mesure, sur la base des notifications antérieures de la Corée et du rapport de l'OAI, qui était à la disposition du public.

4.714 Le 24 mars 1997, la Corée a présenté au Comité des sauvegardes sa notification finale au titre de l'article 12:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.³⁶⁰ Compte tenu des questions soulevées par les Communautés européennes et d'autres Membres au sujet de la portée de ses précédentes notifications, la Corée a examiné en détail, dans sa notification finale, pratiquement chaque aspect de sa notification du 21 janvier 1997, bien qu'elle ne se soit pas sentie tenue de le faire.

4.715 La Corée considère qu'elle s'est pleinement acquittée de ses obligations au titre de l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes. Elle a même pris des dispositions supplémentaires pour faire en sorte que les Membres disposent de plus amples renseignements afin de permettre des consultations utiles.

c) Arguments présentés par les Communautés européennes à titre de réfutation

4.716 Les **Communautés européennes** ont présenté les arguments suivants à titre de réfutation:

i) *Violation de l'article 12:1 et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes – Non-respect des prescriptions en matière de notification et de consultation*

a) *Prescriptions en matière de notification*

1) Teneur des notifications

4.717 La Corée allègue à cet égard qu'elle a agi conformément aux "lignes directrices formulées par le Comité des sauvegardes au sujet des notifications", notamment au "Manuel de coopération technique concernant les prescriptions en matière de notification" ("le Manuel").³⁶¹ Toutefois, comme elle le reconnaît elle-même, le Manuel ne définit pas "le nombre d'éléments de preuve à communiquer pour respecter l'article 12:2 de l'Accord".

³⁵⁹ La Corée fait observer qu'elle aurait pu engager des consultations sur la seule base de la notification présentée au titre de l'article 12:1 b) puisque des consultations au titre de l'article 12:3 doivent nécessairement avoir lieu avant l'adoption de la décision finale d'appliquer une mesure de sauvegarde notifiée au titre de l'article 12:1 c). Une fois que cette décision a été prise et qu'une notification finale a été présentée au titre de l'article 12:1 c), des consultations ne seraient d'aucune utilité car elles ne permettraient pas de prendre en considération les préoccupations des Membres avant la décision finale.

³⁶⁰ Voir G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1 (1^{er} avril 1997).

³⁶¹ Voir les documents OMC WT/TC/NOTIF/SG/1, 15 octobre 1996 et G/SG/1, 1^{er} juillet 1996; première communication de la Corée, paragraphe 142.

4.718 Les Communautés européennes contestent que la notification de la Corée soit conforme au Manuel. Elles notent en particulier que, dans le document G/SG/1 cité par la Corée, il est dit, entre autres, que les parties devraient "1. Indiquer les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations."³⁶² Comme cela vient d'être dit, le Manuel ne contient aucune définition des notions d'"éléments de preuve", de "dommage grave" et de "lien de causalité". Ces notions ne peuvent donc être interprétées que par référence à l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes et aux autres dispositions qui y sont mentionnées. Cette conclusion concorde tout à fait avec la note d'avertissement expresse figurant au début du document G/SG/1, qui est libellée comme suit: "Les modes de présentation suggérés sont sans préjudice de l'interprétation que les organes compétents pourraient donner des dispositions pertinentes de l'Accord sur les sauvegardes."³⁶³ L'interprétation concerne manifestement l'Accord sur les sauvegardes et elle doit être effectuée conformément à ses dispositions. Le Manuel n'est donc d'aucun secours pour déterminer si les renseignements communiqués au Comité des sauvegardes constituent "tous les renseignements pertinents" au sens de l'article 12:2 de l'Accord.

2) Moment où les notifications doivent être présentées

4.719 Les Communautés européennes réfutent l'affirmation de la Corée selon laquelle sa notification datée du 27 janvier 1997³⁶⁴ n'était pas exigée aux termes l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes, si cela est censé signifier que l'article 12:1 c) n'impose aucune obligation de notifier "tous les renseignements pertinents" préalablement à l'application d'une mesure de sauvegarde en vue, notamment, de tenir des consultations. Cela semble d'ailleurs contredire la déclaration faite par la Corée dans sa première communication écrite:

"La Corée note qu'elle aurait pu tenir des consultations sur la seule base de la notification présentée au titre de l'article 12:1 b) puisque des consultations au titre de l'article 12:3 doivent nécessairement avoir lieu avant l'adoption de la décision finale d'appliquer une mesure de sauvegarde notifiée au titre de l'article 12:1 c). Une fois que cette décision a été prise et qu'une notification finale a été présentée au titre de l'article 12:1 c), des consultations ne seraient d'aucune utilité car elles ne permettraient pas de prendre en considération les préoccupations des Membres avant la décision finale." (non souligné dans le texte original)

4.720 Ce que la Corée a oublié de dire dans cet étonnant aveu, c'est que des consultations utiles ne peuvent avoir lieu que si les Membres disposent de tous les renseignements nécessaires, notamment des renseignements exigés par l'article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes.³⁶⁵ Par conséquent,

³⁶² Voir le document OMC G/SG/1, section II, point 1.

³⁶³ Voir le document OMC G/SG/1, page 1. Les CE rappellent en outre que, dans l'affaire *CE - Bananes*, l'Organe d'appel a dit clairement qu'un document qui "n'avait jamais été approuvé officiellement par les PARTIES CONTRACTANTES" "ne pouvait pas être considéré comme une interprétation autorisée" (voir *CE - Bananes*, WT/DS27/AB/R, 9 septembre 1997, paragraphe 200). Les CE estiment que la décision de l'Organe d'appel concernant le GATT de 1947 s'appliquerait en l'espèce *mutatis mutandis*, c'est-à-dire conformément à l'article IX:2 de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, en vertu duquel "[l]a Conférence ministérielle et le Conseil général auront le pouvoir exclusif d'adopter des interprétations du présent accord et des Accords commerciaux multilatéraux ... figurant à l'Annexe 1".

³⁶⁴ Voir le document OMC G/SG/N/10/KOR/1, 27 janvier 1997 (pièce n° 5 des CE).

³⁶⁵ Les CE soulignent en outre à cet égard que le Manuel concernant les notifications n'aborde pas la question du moment auquel les notifications doivent être présentées, si ce n'est en répétant qu'elles doivent l'être "immédiatement" et en précisant le rapport entre les notifications au titre de l'article 12:1 b) et les notifications

L'objectif des consultations aide à déterminer le moment où la notification doit être présentée et son contenu. Comme les consultations au titre de l'article 12:3 doivent porter sur "les renseignements communiqués au titre du paragraphe 2", y compris sur "la mesure projetée", la notification de la Corée au titre de l'article 12:1 b) n'aurait pas pu être la seule base des consultations.³⁶⁶ Les Communautés européennes rappellent au Groupe spécial que la notification de la Corée datée du 1^{er} avril, qui était la plus complète que la Corée ait jamais présentée au Comité des sauvegardes au titre de l'article 12:1 c), a été adressée 17 jours après l'entrée en vigueur de la mesure de sauvegarde.

b) Consultations

4.721 Les observations qui précèdent sur la teneur des notifications et le moment où elles doivent être présentées corroborent aussi l'allégation des CE selon laquelle la Corée n'a pas ménagé "des possibilités adéquates de consultation préalable" au sens de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes. En fait, étant donné le contenu insuffisant de ses notifications et leur présentation tardive, les consultations, qui de l'aveu même de la Corée, ne peuvent être utiles que si elles précèdent l'adoption de la mesure, ne pouvaient certainement pas être basées sur "tous les renseignements pertinents" au regard de l'article 12:2, et ne pouvaient certainement pas être "utiles" au regard de l'article 12:3. Les Communautés européennes en concluent donc que la Corée n'a pas réfuté leur allégation selon laquelle il y a eu violation de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes et que celle-ci devrait être admise par le Groupe spécial.

4.722 À la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, les **Communautés européennes** ont développé leurs arguments au titre de l'article 12 en présentant leur propre version de la chronologie des faits jusqu'à l'ouverture de consultations dans le cadre de la procédure de règlement des différends.

23 octobre 1996:	Constatation de l'existence d'un dommage grave par la KTC.
2 décembre 1996:	Première notification de l'existence d'un dommage grave au titre de l'article 12:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.
11 décembre 1996:	Première demande de consultations présentée par les Communautés européennes au titre de l'article 12:3.
16 décembre 1996:	Renouvellement de la demande de consultations présentée par les Communautés européennes , celles-ci ayant appris l'existence d'un délai de 30 jours à compter de la date à laquelle la KTC avait recommandé aux autorités coréennes compétentes l'imposition de mesures de sauvegarde. D'où la proposition de tenir les consultations le 20 décembre. Il faut noter que la Corée a finalement accepté d'engager des consultations 73 jours après la constatation de l'existence d'un dommage grave.

au titre de l'article 12:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes. Par conséquent, sur ce point aussi, la Corée, en se référant au Manuel, n'a assurément pas réfuté l'allégation des CE selon laquelle elle a manqué à l'obligation de "notifier immédiatement", énoncée à l'article 12:1 pour les trois types de notifications mentionnés.

³⁶⁶ Voir le document OMC G/SG/N/8/KOR/1, 6 décembre 1996 (pièce n° 2 des CE), paragraphe 4; ce paragraphe est libellé comme suit: "Renseignements sur la mesure. La Commission coréenne du commerce extérieur n'a pas encore pris de décision quant à l'application éventuelle d'une mesure de sauvegarde. C'est pourquoi aucun renseignement n'a encore été donné à ce propos. La KTC recommandera au Ministre compétent l'adoption d'une mesure corrective appropriée dans les 45 jours à compter de la détermination de l'existence d'un dommage."

- 28 janvier 1997: La délégation des CE à Genève a adressé à la délégation de la Corée une série de questions écrites en vue des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes.³⁶⁷ Les Communautés européennes n'ont jamais reçu de réponse écrite à ces questions. Pendant les consultations, la Corée n'a pas non plus répondu de façon satisfaisante, promettant simplement de fournir les renseignements supplémentaires sur des points particuliers demandés par les Communautés, ce qu'elle n'a jamais fait, à une exception près.³⁶⁸
- 4 février 1997: Consultations au titre de l'article 12:3. Au cours des consultations, la délégation de la Corée a lu des réponses préparées aux questions que les Communautés européennes lui avaient adressées le 28 janvier. La Corée a refusé de remettre les réponses écrites à la délégation des CE.
- 21 février 1997: Réunion extraordinaire du Comité des sauvegardes, dont la convocation avait été demandée par les Communautés européennes, conformément à l'article 13 de l'Accord sur les sauvegardes, qui fait référence à certaines fonctions particulières du Comité, notamment la surveillance générale des mesures de sauvegarde.³⁶⁹ Comme l'indique clairement le compte rendu de cette réunion, la Corée n'a fourni à cette occasion aucun renseignement pertinent supplémentaire.
- 24 mars 1997: La Corée a présenté la version modifiée et étoffée de la notification au titre de l'article 12:1 c). Dans la lettre d'accompagnement³⁷⁰ que sa délégation à Genève a envoyée à la délégation des CE, il était dit que la notification était "aussi censée constituer une réponse globale aux questions posées par la délégation des Communautés européennes au cours des consultations bilatérales sur ce point". Les Communautés européennes soulignent une fois encore que tous les renseignements pertinents doivent être notifiés avant l'adoption d'une mesure (c'est-à-dire, dans le cas présent, avant le 7 mars 1997) pour que des consultations utiles puissent avoir lieu, conformément à l'article 12:1 et 12:3.
- 3 septembre 1997: Les Communautés européennes ont adressé à la Corée une deuxième série de questions³⁷¹ avant la tenue, le 10 septembre, du premier cycle de consultations dans le cadre de la procédure de règlement des différends au titre de l'article XXII:1 du GATT. Elles n'ont jamais reçu de réponse écrite.
- 19 septembre 1997: Les Communautés européennes ont envoyé une lettre³⁷² reformulant les questions posées au cours du premier cycle de consultations au titre de

³⁶⁷ Voir la pièce n° 27 des CE.

³⁶⁸ Voir l'annexe de la pièce n° 28 des CE.

³⁶⁹ Voir le document OMC G/SG/M/8, 10 juin 1997, Projet de compte rendu de la réunion extraordinaire tenue le 21 février 1997, paragraphe 2.

³⁷⁰ Voir la pièce n° 29 des CE.

³⁷¹ Voir la pièce n° 30 des CE.

³⁷² Voir la pièce n° 31 des CE.

l'article XXII:1 du GATT et une question posée au cours des consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes.

16 octobre 1997: Deuxième cycle de consultations dans le cadre de la procédure de règlement des différends. La Corée a présenté sa seule réponse écrite aux questions des CE. Elle a remis une page avec un tableau relatif à l'évolution de la production des autres produits laitiers, qui figurait dans le rapport de l'OAI, en réponse à la question posée le 4 février 1997 et reformulée le 19 septembre 1997, c'est-à-dire huit mois après que le renseignement eut été demandé pour la première fois.

4.723 Le déroulement des consultations décrit ci-dessus montre que la Corée ne peut pas réfuter l'allégation des CE selon laquelle elle a manqué à ses obligations au titre de l'article 12:1 et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier parce qu'elle n'a pas fourni tous les renseignements pertinents avant ou pendant les consultations tenues au titre de l'article 12:3, qui de ce fait, ne pouvaient pas être "utiles" au regard de cet article.

4.724 En réponse à une question du Groupe spécial³⁷³, les **Communautés européennes** ont encore précisé leur position au sujet des notifications au titre de l'article 12:

4.725 Bien que l'absence de notification constitue une violation plus flagrante qu'une notification insuffisante, les Communautés européennes considèrent que le Groupe spécial doit vérifier si une notification est adéquate de la même façon qu'il vérifie toute autre violation alléguée des Accords de l'OMC. Un manquement à une obligation de procédure peut en principe donner lieu au même genre de constatation qu'un manquement à une obligation de fond, et c'est ce que les Communautés demandent en l'espèce.

4.726 Il faut cependant faire une distinction importante entre certains manquements à des obligations de procédure et à des obligations de fond lorsqu'il s'agit de donner suite à un rapport d'un groupe spécial. Le manquement à une obligation de procédure ayant uniquement un objectif de transparence n'aura pas les mêmes conséquences que le manquement à une obligation de procédure qui est une condition *sine qua non* de l'application d'une mesure (par exemple, l'obligation d'ouvrir une enquête et de ménager des possibilités adéquates de consultation préalable afin d'examiner tous les renseignements pertinents au sens de l'article 12).

4.727 Également en réponse à une question du Groupe spécial³⁷⁴, les **Communautés européennes** ont précisé leur position sur la question de la teneur des notifications.

4.728 Les Communautés européennes estiment que l'expression "tous les renseignements pertinents" établit une norme objective car, d'après la définition donnée à l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, elle englobe "les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations, la désignation précise du

³⁷³ Le Groupe spécial rappelle que la question était la suivante: "Eu égard à l'article 12:1 et 12:2, les parties pensent-elles qu'il faudrait faire une distinction entre une notification complète et une notification insuffisante, ou entre l'existence ou l'absence de notification? Quelles devraient être les conséquences de l'absence de notification ou de la présentation d'une notification incomplète en ce qui concerne la mesure de sauvegarde elle-même?"

³⁷⁴ Le Groupe spécial rappelle que la question était la suivante: "La notion que recouvre l'expression "tous les renseignements pertinents" constitue-t-elle un critère objectif ou subjectif? Veuillez expliquer en quoi votre réponse devrait influencer sur la conclusion du Groupe spécial concernant les conséquences du non-respect de ce critère?"

produit en cause et de la mesure projetée, la date projetée pour l'introduction de la mesure, sa durée probable et le calendrier établi pour sa libéralisation progressive". Le Membre qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde peut être obligé de fournir des renseignements additionnels car cette liste n'est pas exhaustive, mais au moins, les éléments énumérés sont des éléments objectifs soumis à l'examen du Groupe spécial. L'article 4:2 a) et b) de l'Accord sur les sauvegardes donne des indications supplémentaires pour interpréter le premier point de la liste, à savoir "les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations".

4.729 Les conséquences de la constatation d'une violation ne relèvent pas de la compétence du Groupe spécial, comme l'a judicieusement constaté le groupe spécial chargé de l'affaire concernant le Guatemala.³⁷⁵

4.730 Le Groupe spécial a aussi demandé³⁷⁶ aux **Communautés européennes** de préciser leur position sur les documents relatifs aux consultations avec la Corée que celle-ci lui a communiqués à la second réunion du Groupe spécial avec les parties.³⁷⁷ Les CE ont répondu de la façon suivante:

4.731 Les Communautés européennes considèrent que, puisque les parties ont donné au Groupe spécial des détails sur les consultations au titre de l'article 12:3, le Groupe spécial devrait en tenir compte dans sa décision sur ce différend et dans son rapport, en particulier lorsqu'il examinera si la Corée s'est conformée à l'article 12:3.

d) Arguments présentés par la Corée à titre de réfutation

4.732 La **Corée** présente les arguments suivants à titre de réfutation:

4.733 La Corée réaffirme qu'à son avis, les notifications qu'elle a présentées:

- a) ont été adressées à temps;
- b) étaient adéquates en ce sens qu'elles contenaient "tous les renseignements pertinents"; et
- c) permettaient aux parties d'arriver à un accord.

i) Présentation des notifications et tenue des consultations en temps voulu

4.734 Les notifications ont été présentées en temps voulu dans la mesure où elles ont été adressées au Comité des sauvegardes dès que cela avait été matériellement possible après la fin de l'étape de la procédure nécessitant la présentation d'une notification et où elles laissaient aux tierces parties suffisamment de temps pour préparer et engager des consultations préalables utiles.

³⁷⁵ Voir le rapport du Groupe spécial, *Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique*, 19 juin 1998, WT/DS60/R, paragraphe 8.3.

³⁷⁶ Le Groupe spécial rappelle que la question était la suivante: "Comment, d'un point de vue juridique, le Groupe spécial devrait-il maintenant prendre acte des consultations?"

³⁷⁷ Voir le paragraphe 4.751.

4.735 La Corée note à ce propos ce qui suit:

- a) le 11 juin 1996, elle a notifié au Comité des sauvegardes de l'OMC, au titre de l'article 12:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes, l'ouverture par la KTC d'une enquête en matière de sauvegarde et les raisons de cette action;
- b) la notification indiquait la date à laquelle l'enquête avait été ouverte (28 mai 1996), les produits faisant l'objet de l'enquête (certains produits laitiers relevant des positions du SH indiquées) et les raisons pour lesquelles elle avait été ouverte (à la suite d'une demande présentée en vertu de l'article 33 1) de la Loi sur le commerce extérieur, fournissant des éléments de preuve d'un accroissement des importations);
- c) à la suite de l'annonce, 26 jours à l'avance de l'audition prévue par la KTC, des représentants des États membres des CE, qui disposaient depuis huit jours du rapport intérimaire de l'OAI, ont assisté à l'audition publique qui a eu lieu le 20 août 1996 et ont formulé des observations de fond;
- d) les représentants des Communautés européennes ont ensuite eu près de deux mois pour adresser à l'OAI leurs observations sur le contenu de son rapport intérimaire et sur les questions soulevées lors de l'audition publique;
- e) M. Beseler, de la DG1 de la Commission européenne, a ensuite eu un échange de lettres avec la KTC, dans lequel le Directeur général, M. Kim, a de nouveau résumé les raisons pour lesquelles l'enquête avait été ouverte et a noté que certains États membres des CE avaient pris des mesures pour protéger leurs intérêts commerciaux, notamment en assistant à l'audition de la KTC et en se procurant des copies du rapport intérimaire de l'OAI³⁷⁸;
- f) après un examen complet du rapport final de l'OAI, la KTC a déterminé l'existence d'un dommage grave, le 23 octobre 1996, et un résumé de sa détermination a été publié dans le *Kwanbo* le 11 novembre 1996. Il faut noter, entre autres, que les trois derniers paragraphes du rapport de l'OAI font état des obligations internationales de la Corée et de la nécessité de présenter une notification et de tenir des consultations préalables, conformément à l'Accord sur les sauvegardes;
- g) les Communautés européennes ont soulevé la question de l'enquête de l'OAI à une réunion ordinaire du Comité des sauvegardes, le 25 octobre 1996. Les observations qu'elles ont formulées à cette occasion montraient qu'elles étaient très bien informées de la nature de l'enquête en cours; elles ont demandé des précisions supplémentaires au sujet de la conclusion de l'enquête, deux jours plus tôt. Le délégué de la Corée:

"a indiqué que sa délégation n'était pas en mesure de fournir des renseignements supplémentaires à cette réunion. Il a demandé aux Membres intéressés d'adresser leurs questions à la délégation coréenne par écrit et a dit que sa délégation ferait de son mieux pour fournir les renseignements supplémentaires demandés à condition qu'il ne s'agisse pas de renseignements confidentiels."³⁷⁹

³⁷⁸ Voir les pièces n° 15 et 16 de la Corée.

³⁷⁹ Voir G/SG/M/7 (19 mars 1997), paragraphe 24.

- h) le 2 décembre 1996, la Corée a notifié au Comité des sauvegardes la constatation de l'existence d'un dommage grave causé par l'accroissement des importations, au titre de l'article 12:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes.³⁸⁰ La notification faisait référence au rapport de l'OAI daté du 23 octobre 1996, qui était à la disposition du public. Cette notification:
- i) résumait les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave causé par l'accroissement des importations³⁸¹;
 - ii) fournissait des renseignements indiquant s'il y avait un accroissement des importations dans l'absolu ou un accroissement des importations par rapport à la production nationale;
 - iii) décrivait les produits en cause; et
 - iv) indiquait qu'aucune décision finale n'avait été prise quant à l'application éventuelle d'une mesure de sauvegarde et que, partant, aucun renseignement sur la mesure n'était disponible.
- i) la première notification de la Corée au titre de l'article 12:1 c)³⁸² a été présentée à titre préliminaire pour fournir aux tierces parties intéressées des renseignements sur l'intention de la Corée d'appliquer une mesure de sauvegarde; il faut noter que l'obligation de présenter une notification au titre de l'article 12:1 c) apparaît au moment où est prise "la décision d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde", laquelle ne devait pas être prise avant "la semaine commençant le 24 février 1997", comme cela est indiqué au paragraphe 7 de la notification. Toutefois, comme cela a été dit précédemment, la Corée a estimé que, pour permettre la tenue de consultations préalables utiles au titre de l'article 12:3, elle devait diffuser des renseignements "avant de prendre une décision finale concernant la mesure au plus tard pendant la semaine commençant le 24 février 1997".³⁸³ Cette notification préliminaire a été présentée 17 jours avant les consultations effectives et 47 jours avant l'imposition effective de ce qui devait être une mesure d'urgence;
- j) il est intéressant de noter que, dans leur deuxième demande de consultations³⁸⁴, les Communautés européennes voulaient donner un délai de quatre jours seulement, ce qui n'aurait pas été suffisant de l'avis de la Corée, pour préparer des consultations utiles. De plus, les Communautés européennes avaient pu adresser à la Corée onze

³⁸⁰ G/SG/N/8/KOR/1 (6 décembre 1996). Cette notification a été présentée au Comité le jour où la KTC publiait ses recommandations. Voir la pièce n° 11 de la Corée.

³⁸¹ Les éléments de preuve non confidentiels que la Corée a jugé pertinents aux fins de la notification étaient notamment les suivants: 1) accroissement des importations, la part de la production nationale dans la consommation et stocks, 2) prix de vente des produits importés et des produits nationaux et coût de production des produits nationaux, et 3) réduction du nombre de ménages pratiquant l'élevage laitier et pertes subies par les coopératives d'éleveurs. Comme le rapport de la KTC était public, la Corée n'a pas jugé nécessaire de différer sa notification pour traduire le rapport.

³⁸² Voir le document G/SG/N/10/KOR/1 (27 janvier 1997).

³⁸³ *Id.*

³⁸⁴ Voir le document G/SG/8 (17 décembre 1996).

pages de questions détaillées dans les sept jours suivant sa notification préliminaire au titre de l'article 12:1 c). Ces questions extrêmement détaillées reposaient manifestement sur une lecture attentive du rapport de l'OAI. La Corée a répondu dans les six jours qui ont suivi et avant les consultations; au cours des consultations tenues les 4 et 5 février, les Communautés européennes ont produit une traduction en anglais du rapport de l'OAI, qu'elles ont remise à la délégation de la Corée;

- k) les Communautés européennes ont eu la possibilité de demander la convocation d'une réunion extraordinaire du Comité des sauvegardes, de participer à cette réunion et de s'y exprimer à la suite des consultations, mais avant l'imposition de la mesure. Il ressort clairement de cette réunion que toutes les parties concernées avaient pleinement accès à tous les renseignements pertinents et que les faits étaient connus de tous;
- l) il faut souligner que le Comité a la faculté de "demander aux Membres qui projettent d'appliquer ou de proroger la mesure les renseignements additionnels qu'il jugera nécessaires" (article 12:2) et de "vérifier, à la demande d'un Membre affecté, si les règles de procédure du présent accord ont été respectées relativement à une mesure de sauvegarde, et rendre compte de ses constatations au Conseil du commerce des marchandises" (article 13.1 b)). Le Comité n'a fait ni l'un ni l'autre;
- m) la Corée a présenté au Comité des sauvegardes une version modifiée et étoffée de la notification au titre de l'article 12:1 c)³⁸⁵, qui exposait en détail tous les aspects de la mesure de sauvegarde appliquée;
- n) la notification précédente datée du 21 janvier a été modifiée, entre autres, pour tenir compte du fait que, à la suite des consultations et pour manifester sa bonne foi, la Corée avait reconsidéré les années de référence choisies pour l'établissement du contingent, qu'elle avait ainsi augmenté d'environ 5 000 tonnes.

ii) *Adéquation de la notification et des consultations*

4.736 Les notifications de la Corée étaient adéquates car:

- a) elles fournissaient "tous les renseignements pertinents" exigés par l'article 12:2, à savoir:
 - les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations;
 - la désignation précise du produit en cause;
 - la mesure projetée;
 - la date projetée pour l'introduction de la mesure;
 - la durée probable;
 - un calendrier pour la libéralisation progressive;

³⁸⁵ Voir le document G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1 (1^{er} avril 1997).

- b) elles respectaient le mode de présentation approuvé par le Comité des sauvegardes³⁸⁶;
- c) elles ont permis à la Commission européenne de parvenir à un règlement du différend, bien que celui-ci n'ait pas été accepté par les États membres des CE.

4.737 En ce qui concerne l'adéquation des renseignements communiqués, la Corée considère que la présentation de notifications au titre de l'article 12 n'a pas la même fonction que la publication de renseignements au sujet de l'enquête par les autorités coréennes conformément aux articles 3:1 et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes, qui stipulent respectivement ce qui suit:

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

"Les autorités compétentes publieront dans les moindres délais, conformément aux dispositions de l'article 3, une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés."

Une notification est destinée à fournir au Comité des sauvegardes des renseignements qui doivent être communiqués aux Membres afin de permettre la tenue de consultations préalables utiles au titre de l'article 12:3 et, le cas échéant, au titre de l'article XXII du GATT. Cette fonction découle de la structure de l'article 12, qui traite à la fois des notifications et des consultations, et de la dernière phrase de l'article 12:2, qui dit que "[l]e Conseil du commerce des marchandises ou le Comité des sauvegardes pourra demander au Membre qui projette d'appliquer ou de proroger la mesure les renseignements additionnels qu'il jugera nécessaires". Il est clair que, si l'article 12 avait eu pour objet de reproduire les règles strictes des articles 3 et 4:2 c), la dernière phrase de l'article 12:2 serait superflue.

4.738 La Corée considère cependant que la procédure de notification ne dispense pas une tierce partie du devoir de suivre de près les questions commerciales internationales. Une fois qu'elle a reçu notification du simple fait de l'ouverture d'une enquête (et éventuellement de chacune des étapes suivantes), il lui appartient dans une certaine mesure de surveiller l'évolution de la situation et de protéger ses droits au regard du droit international.

4.739 La Corée note d'ailleurs que les Communautés européennes ont fait preuve d'une grande vigilance à cet égard car:

- a) elles ont assisté à l'audition publique de l'OAI le 20 août 1996;
- b) elles ont écrit au Directeur général de la KTC, M. Kim, le 23 septembre 1996³⁸⁷ et ont reçu une réponse de lui le 11 octobre 1996.³⁸⁸ M. Kim a résumé les raisons de l'ouverture de l'enquête de la KTC et a noté que certains États Membres avaient pris

³⁸⁶ Voir le document G/SG/M/1, 24 mai 1995, paragraphes 35 et 36, faisant état de l'adoption des modes de présentation proposés dans la note du Président figurant dans le document G/SG/W/1 (23 février 1995). Le 15 octobre 1996, le Secrétariat de l'OMC a distribué aux Membres le Manuel de coopération technique concernant les prescriptions en matière de notification (WT/TC/NOTIF/SG1).

³⁸⁷ Voir la pièce n° 15 de la Corée.

³⁸⁸ Voir la pièce n° 16 de la Corée.

des dispositions pour protéger leurs intérêts commerciaux, notamment en assistant à l'audition de la KTC et en se procurant des copies du rapport intérimaire de l'OAI;

- c) elles ont soulevé des questions au sujet de la nature de l'enquête de la KTC à la réunion ordinaire du Comité des sauvegardes, le 25 octobre 1996;
- d) le 11 et le 16 décembre 1996, elles ont demandé la tenue de consultations préalables avec la Corée;
- e) le 28 janvier 1997, elles ont adressé à la Corée onze pages de questions portant sur différents aspects de l'enquête et sur la mesure de sauvegarde projetée;
- f) le 3 février 1997, elles ont reçu des réponses complètes à toutes les questions qu'elles avaient posées;
- g) elles ont engagé des consultations préalables avec la Corée les 4 et 5 février 1997, à Genève, et, à cette occasion, elles ont fourni à la Corée une traduction en anglais du rapport final de l'OAI;
- h) elles se sont exprimées à l'occasion d'une réunion extraordinaire du Comité des sauvegardes tenue le 21 février 1997, à laquelle aucune autre action n'a été décidée.

4.740 La Corée estime que l'expression "tous les renseignements pertinents" ne peut être raisonnablement interprétée que comme signifiant: tous les renseignements exigés par l'article 12:2 qui sont disponibles au moment de la notification, c'est-à-dire "les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations, la désignation précise du produit en cause et de la mesure projetée, la date projetée pour l'introduction de la mesure, sa durée probable et le calendrier établi pour sa libéralisation progressive". Cette expression ne signifie pas et ne peut pas signifier, comme le sous-entendent les Communautés européennes, tous les renseignements et analyses présentés au cours de l'enquête menée par les autorités coréennes. Dans toute enquête approfondie, les renseignements et les analyses représentent des milliers de pages et sont résumés dans un rapport au cours de la procédure nationale, comme le prescrit l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, article que les Communautés européennes n'ont visiblement pas voulu invoquer pour étayer des allégations comme la Corée le souligne une fois encore.

4.741 L'obligation de communiquer "les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations" n'implique pas que la partie qui présente la notification doit présenter en plus une analyse, détaillée ou non, desdits éléments de preuve ou une analyse distincte du lien de causalité.³⁸⁹

4.742 De l'avis de la Corée, le Comité des sauvegardes et le Secrétariat de l'OMC admettent que, dans certains systèmes juridiques, une distinction peut être faite entre "l'établissement d'une constatation" (qui doit être notifié au titre de l'article 12:1 b)) et "l'adoption d'une décision" (qui doit

³⁸⁹ Voir le document G/SG/W/1 (23 février 1995), où il est fait une distinction, dans la section VI, entre l'obligation d'"indiquer les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations" et l'obligation de "donner des renseignements indiquant s'il y a un accroissement des importations dans l'absolu ou un accroissement des importations par rapport à la production nationale". Si la présentation des éléments de preuve de l'existence d'un lien de causalité était une obligation distincte, elle aurait été mentionnée séparément, comme c'est le cas pour le dommage grave et l'accroissement des importations.

être notifiée au titre de l'article 12:1 c)).³⁹⁰ Il se peut donc que certains renseignements ne soient pas disponibles lorsqu'une notification est adressée au titre de ces deux dispositions. La Corée s'est efforcée de bonne foi de communiquer les renseignements pertinents susceptibles de faciliter les consultations préalables.

4.743 Enfin, la Corée note que les notifications et les consultations préalables ont permis aux parties de parvenir à un règlement.³⁹¹ Dans leur déclaration orale, les Communautés européennes font valoir que les parties ne sont arrivées à aucun règlement contraignant. Elles ne peuvent cependant pas nier qu'il y a eu un échange de propositions conduisant à un règlement. Si les notifications et les consultations préalables avaient été inadéquates, comme le laissent entendre les Communautés, aucune proposition de ce genre n'aurait pu être faite.

iii) *Conclusion*

4.744 La Corée prend très au sérieux l'obligation que lui imposent les articles 3:3 et 3:7 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de trouver une solution "mutuellement acceptable". Elle réaffirme qu'elle a agi de bonne foi pendant toutes les consultations et elle note avec satisfaction que les Communautés européennes l'ont reconnu dans les observations qu'elles ont formulées à l'audience. Elle réaffirme en outre qu'elle a augmenté unilatéralement le volume de son contingent pour tenter de régler le différend. Mais elle réfute l'argument des CE selon lequel la notification qu'elle a présentée et les consultations étaient inadéquates, alors que ce qu'il faut incriminer en fait, ce sont les intérêts sectoriels de ses États membres.

4.745 À la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, la **Corée** a développé ses moyens de défense contre les allégations des CE au titre de l'article 12 comme suit:

4.746 Les notifications et les consultations ont pour but de fournir au Comité des sauvegardes des renseignements qui doivent être communiqués aux Membres afin de permettre la tenue de consultations préalables utiles au titre de l'article 12:3, et, le cas échéant, au titre de l'article XXII du GATT de 1994. La Corée considère que les obligations qui lui incombent aux termes de l'article 12 ne dispensent pas complètement ses partenaires commerciaux, y compris les Communautés européennes, du devoir de suivre de près les questions commerciales internationales et de surveiller les activités de chacun. La Corée note que les Communautés européennes et certains autres Membres de l'OMC ont participé à chaque étape de l'enquête menée par la Corée qui a conduit à l'imposition de la mesure de sauvegarde. Cette participation prouve à la fois que les renseignements publiés étaient adéquats et que la procédure d'enquête était ouverte.

4.747 Les Communautés européennes ont exprimé leurs vues à une réunion ordinaire³⁹² et à une réunion extraordinaire³⁹³ du Comité des sauvegardes. Bien que ces réunions ne remplacent pas la procédure de règlement des différends, il est clair que les Communautés européennes ont eu pleinement et équitablement la possibilité d'exposer leurs griefs, mais le Président du Comité a pris note de leurs déclarations sans faire de recommandations ni demander aucune action complémentaire.

³⁹⁰ *Id.*

³⁹¹ Voir les arguments de la Corée au paragraphe 4.6.

³⁹² Réunion du 25 octobre 1996, G/SG/M/7 (19 mars 1997).

³⁹³ Réunion du 21 février 1997, G/SG/M/8 (19 juin 1997).

4.748 La Corée a engagé des consultations approfondies avec les Communautés européennes, la Nouvelle-Zélande et l'Australie avant l'application de la mesure de sauvegarde. Elle a notamment répondu à des questions très détaillées sur l'enquête et sur la procédure qui allait aboutir à l'imposition de la mesure.

4.749 Chaque notification contenait tous les renseignements disponibles au moment où elle a été adressée et est conforme au modèle de présentation qui a été établi par un groupe de travail du Comité, qui a été approuvé par le Comité des sauvegardes en mai 1995 et qui a été communiqué à tous les Membres dans un Manuel rédigé par le Secrétariat. La Corée ne peut accepter l'argument des CE selon lequel "le Manuel ne peut donc pas aider à déterminer si les renseignements communiqués au Comité des sauvegardes constituaient "tous les renseignements pertinents". Si les Communautés européennes considéraient que les modes de présentation n'étaient pas adéquats et ne pouvaient pas guider les Membres, elles auraient dû le faire savoir au moment où ils ont été adoptés par le Comité des sauvegardes, au lieu de formuler des objections à ce sujet lorsque cela convient à leur argumentation.

4.750 La Corée ne peut pas admettre, comme semblent l'insinuer les Communautés européennes, que l'expression "tous les renseignements pertinents" désigne tous les renseignements et analyses obtenus durant l'enquête par les autorités compétentes. Ces renseignements et ces analyses se trouvent dans les documents présentés conformément aux articles 3 et 4:2 c), que les Communautés européennes ont choisi de ne pas invoquer.

4.751 L'argument des CE selon lequel les parties ne sont pas arrivées à un règlement contraignant de ce différend passe complètement à côté du sens des observations de la Corée: la notification et les consultations préalables étaient manifestement suffisantes pour permettre un règlement. Le fait que celui-ci n'a pu être finalisé par les Communautés européennes, en raison de leurs procédures internes, n'est pas pertinent. Si les notifications et les consultations préalables avaient été inadéquates, comme le laissent entendre les Communautés, aucune proposition n'aurait été faite ou n'aurait pu être faite à ses États membres. La Corée, soucieuse du caractère confidentiel de ces consultations, n'avait pas communiqué au Groupe spécial le procès-verbal contenant les conditions du règlement ni toute la correspondance entre elle et les Communautés sur cette question. Comme les CE l'ont mise au défi de prouver qu'un règlement avait presque été conclu, la Corée a présenté au Groupe spécial les documents suivants³⁹⁴:

- les différentes versions du procès-verbal échangé, contenant le règlement final; et
- la correspondance pertinente accompagnant ces documents.

4.752 Comme le dit sans équivoque la troisième phrase de l'article 3:7 du Mémoire d'accord, "une solution mutuellement acceptable pour les parties et compatible avec les accords visés est nettement préférable". C'est en application de cet article que la Corée a engagé des négociations en vue d'un règlement avec les Communautés européennes pour trouver une solution mutuellement satisfaisante. Ce sont les Communautés européennes, et non la Corée, qui ont compromis le résultat de ces négociations menées de bonne foi, en ne faisant pas entériner ce règlement par leurs États membres.

4.753 En réponse à une question du Groupe spécial³⁹⁵, la **Corée** a de nouveau précisé sa position au sujet des notifications au titre de l'article 12:

³⁹⁴ Voir la pièce n° 18 de la Corée.

³⁹⁵ Le Groupe spécial rappelle que la question était la suivante: "Eu égard à l'article 12:1 et 12:2, les parties considèrent-elles qu'il faudrait faire une distinction entre une notification complète et une notification

4.754 Pour la Corée, il ne fait aucun doute qu'une distinction doit être faite entre l'absence totale de notification et l'existence d'une notification. Il faut aussi faire une distinction entre une notification complète et une notification incomplète. À son avis, le fait qu'une notification est incomplète ne peut porter atteinte à la validité de la mesure de sauvegarde qui en est l'origine

4.755 Les Communautés européennes ont laissé entendre que le manquement à une obligation de procédure, même insignifiant ou sans importance, *pouvait* remettre en cause l'existence même de la mesure de sauvegarde. La Corée a cru comprendre en outre qu'elles sous-entendaient qu'un manquement à une obligation de procédure au titre de l'article 12 pouvait constituer aussi, en quelque sorte, un manquement à une obligation de fond.

4.756 La Corée considère qu'un manquement à une obligation de procédure au titre de l'article 12 ne peut pas constituer un manquement à une obligation de fond.

4.757 La Corée fait observer en outre que le fait que la mesure de sauvegarde ait été appliquée ou non ne semble pas avoir d'incidence sur la question de savoir s'il est possible ou non de remédier à une notification insuffisante, et de quelle façon. Selon elle, si un groupe spécial constate qu'un Membre a enfreint l'article 12, il faut alors, comme le prévoit l'article 19:1 du Mémorandum d'accord, et comme c'est généralement le cas, demander au Membre en défaut de mettre ses mesures en conformité avec l'accord considéré. Dans le cas présent, la question est de savoir précisément comment un Membre pourrait rendre sa notification conforme. Si le Membre a appliqué la mesure de sauvegarde, il ne serait pas vain de procéder à de nouvelles consultations (utiles), et cela pourrait faciliter la révision de la mesure (par exemple, l'augmentation du contingent ou la réduction du droit de douane). Si la mesure de sauvegarde est par ailleurs pleinement conforme à l'Accord sur les sauvegardes, il serait inopportun qu'un groupe spécial laisse entendre que le Membre devrait être obligé de retirer la mesure.

4.758 Également en réponse à une question du Groupe spécial³⁹⁶, la **Corée** a précisé sa position sur la question du contenu de la notification.

4.759 La Corée estime que la clause "tous les renseignements pertinents" devrait reposer et repose sur une norme objective, à savoir le modèle de présentation, qui reproduit la structure et la teneur de l'article 12:2.

4.760 Or, les Communautés européennes semblent demander une décision sur la question du *contenu exact* de la clause "tous les renseignements pertinents". De l'avis de la Corée, la nature exacte de "tous les renseignements pertinents" varie d'un cas à l'autre.

insuffisante ou entre l'existence d'une notification et l'absence de notification? Quelles devraient être les conséquences de l'absence de notification ou du caractère incomplet de la notification en ce qui concerne la mesure de sauvegarde elle-même?"

³⁹⁶ Le Groupe spécial rappelle que la question était la suivante: "La notion que recouvre l'expression "tous les renseignements pertinents" constitue-t-elle un critère objectif ou subjectif? Veuillez expliquer en quoi votre réponse devrait influencer sur la conclusion du Groupe spécial concernant les conséquences du non-respect de ce critère?"

4.761 Le Groupe spécial a aussi demandé³⁹⁷ à la **Corée** de préciser sa position sur les documents relatifs aux consultations avec les Communautés européennes qu'elle lui a communiqués. La Corée a répondu comme suit:

4.762 La Corée considère que la valeur probante d'un fait communiqué par les parties doit être appréciée en dernier ressort par le Groupe spécial et éventuellement par l'Organe d'appel. C'est le cas *a fortiori* lorsque les parties semblent contester ce fait. La Corée souligne simplement que les documents qu'elle a fournis concernant les consultations ont été communiqués dans le seul but de démontrer que ces consultations étaient suffisantes pour permettre aux Communautés européennes et à la Corée de s'entendre sur les conditions d'un règlement, même si celui-ci n'est pas juridiquement contraignant.

V. ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

A. ÉTATS-UNIS

5.1 Les **États-Unis** ont présenté les arguments suivants en qualité de tierce partie:

a) Critère d'examen

5.2 Les États-Unis approuvent les déclarations de la Corée au sujet du critère d'examen applicable en matière de sauvegarde. Ils rappellent la détermination établie par le groupe spécial dans le rapport *États-Unis - Vêtements de dessous* cité par la Corée, où celui-ci avait conclu que sa fonction était non pas de procéder à un réexamen complet, mais d'examiner si les actions d'un Membre étaient compatibles avec ses obligations internationales.³⁹⁸ Dans cette affaire, le groupe spécial avait décidé de procéder à une évaluation objective de la décision écrite des autorités américaines qui énonçait leur détermination et leurs constatations; cette évaluation objective devait l'amener à voir si ces autorités avaient examiné tous les faits pertinents portés à leur connaissance, si elles avaient convenablement expliqué comment ces faits dans leur ensemble étayaient leur détermination, et si, **par conséquent**, celle-ci cadrait avec les obligations internationales des États-Unis.³⁹⁹ De même, dans l'affaire *États-Unis - Chemises, chemisiers et blouses*, le groupe spécial a retenu ce critère d'examen pour l'évaluation d'une autre mesure de sauvegarde prise par les États-Unis dans le secteur des textiles. Il a examiné attentivement la décision écrite des autorités américaines; il a fait des observations sur les facteurs mentionnés dans ce document et il s'est penché sur le fait que certains facteurs n'avaient pas été pris en considération dans la décision, et sur la question du lien de causalité. Enfin, il a procédé à une évaluation globale de la détermination des États-Unis. Mais à aucun moment, il n'a procédé à un réexamen *de novo*. Les constatations de ces deux groupes spéciaux relatives à la question du critère d'examen ont été adoptées par l'ORD sans avoir été modifiées par l'Organe d'appel.

5.3 Le critère énoncé ci-dessus est aussi le critère d'examen approprié dans les différends relatifs à l'application de l'Accord sur les sauvegardes dans le contexte de déterminations en matière de sauvegarde établies par les autorités nationales. Celles-ci sont les mieux placées pour évaluer les faits et déterminer le poids à accorder aux différents facteurs. Comme l'Organe d'appel l'a noté à juste titre dans le rapport *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés ("Hormones")*,

³⁹⁷ Le Groupe spécial rappelle que la question était la suivante: "Comment, d'un point de vue juridique, le Groupe spécial devrait-il maintenant prendre acte des consultations?"

³⁹⁸ WT/DS24/R (8 novembre 1996), paragraphes 7.12-7.13.

³⁹⁹ Voir, *États-Unis - Vêtements de dessous*, paragraphe 7.13.

les groupes spéciaux "ne sont guère à même d'effectuer pareil réexamen".⁴⁰⁰ Il a souligné aussi, dans ce rapport, qu'un groupe spécial avait pour rôle de procéder à une évaluation objective de la question dont il était saisi, tant du point de vue des faits de la cause que du point de vue du droit, conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord.⁴⁰¹ Les États-Unis estiment qu'un groupe spécial serait sûr d'effectuer une "évaluation objective" de la question dont il est saisi s'il appliquait un critère d'examen, analogue à celui qui a été retenu dans les affaires *États-Unis - Vêtements de dessous* et *États-Unis - Chemises, chemisiers et blouses*, et, qui amène à vérifier a) si l'autorité nationale a examiné tous les faits pertinents portés à sa connaissance; b) si elle a convenablement expliqué comment ces faits dans leur ensemble étayaient leur détermination; et c) si, par conséquent, la détermination est compatible avec les obligations internationales du Membre.

b) L'Accord sur les sauvegardes a englobé les dispositions applicables de l'article XIX du GATT

5.4 Les États-Unis réfutent l'affirmation des CE selon laquelle un Membre ne peut imposer une mesure de sauvegarde que si, entre autres, l'accroissement des importations résulte "à la fois de l'évolution imprévue des circonstances et du respect des obligations contractées dans le cadre du GATT, y compris la libéralisation tarifaire conformément aux listes de concessions des parties". L'article XIX:1 a) du GATT doit désormais être lu d'une manière qui concorde avec les droits et obligations énoncés dans l'Accord sur les sauvegardes, comme le prescrit l'article 11:1 a) de cet accord. L'Accord sur les sauvegardes a défini, clarifié, et, dans certains cas, modifié l'ensemble de droits et d'obligations d'un utilisateur éventuel de mesures de sauvegarde, et il ressort clairement de son article 2 que la démonstration de l'"évolution imprévue des circonstances" et l'existence d'un lien de causalité avec les obligations contractées dans le cadre du GATT ne sont plus des conditions indispensables pour l'application de mesures de sauvegarde.

5.5 L'Accord sur les sauvegardes précise et développe les dispositions de l'article XIX et établit des procédures pour l'application des mesures de sauvegarde. Ainsi, dans son préambule, il reconnaît "la nécessité de *clarifier* et de renforcer les disciplines du GATT ..., et en particulier celles de l'article XIX", tandis que l'article premier "établit des règles pour l'application des mesures de sauvegarde ... prévues à l'article XIX du GATT de 1994". Les deux accords doivent être lus en parallèle et, conjointement, ils créent un **nouvel** ensemble de droits et d'obligations distinctes de ceux qui découlent de la disposition initiale du GATT. Les États-Unis rappellent que l'Organe d'appel était arrivé à une conclusion similaire dans le rapport *Noix de coco desséchée*, où, citant le groupe spécial, il a affirmé ce qui suit:

"L'article VI du GATT de 1994 et l'Accord SMC représentent, pour les Membres de l'OMC, un ensemble de droits et d'obligations nouveaux et différents concernant l'utilisation de droits compensateurs. ... Les accords sur les SMC n'imposent pas simplement des obligations fondamentales et procédurales additionnelles à un utilisateur éventuel de mesures compensatoires. En fait, les accords sur les SMC et l'article VI considérés ensemble définissent, clarifient et dans certains cas modifient l'ensemble global des droits et d'obligations d'un utilisateur éventuel de mesures compensatoires."⁴⁰²

⁴⁰⁰ WT/DS26/AB/R (16 janvier 1998), paragraphe 117.

⁴⁰¹ *Hormones*, paragraphe 118.

⁴⁰² WT/DS22/AB/R (21 février 1997), page 16 (souligné dans le texte original).

5.6 En outre, les négociateurs de l'Accord sur les sauvegardes étaient clairs dans leur intention d'incorporer l'article XIX dans le nouveau régime établi par cet accord. Ainsi, l'article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes définit comme suit le rapport entre l'article XIX du GATT et l'Accord:

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

Les termes "appliquées conformément aux dispositions du présent accord" sont importants car ils démontrent que les négociateurs avaient l'intention d'incorporer l'article XIX dans le nouvel ensemble de droits et d'obligations créé par l'Accord sur les sauvegardes. Cette intention est encore plus évidente si l'on compare le libellé de l'article 11:1 a) et celui, par exemple, de l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* ("Accord SMC"), dans lequel il **n'y a pas** d'intention similaire d'incorporer les dispositions de l'article VI du GATT. En effet, l'article 10 de l'Accord SMC stipule ce qui suit:

"Les Membres prendront toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que l'imposition d'un droit compensateur à l'égard de tout produit du territoire d'un Membre qui serait importé sur le territoire d'un autre Membre soit *conforme aux dispositions de l'article VI du GATT de 1994 et aux conditions énoncées dans le présent accord.*" (non souligné dans le texte original)

5.7 Il ressort clairement des termes de l'Accord sur les sauvegardes que l'article XIX n'existe pas de façon distincte et indépendante de l'Accord; en fait, les dispositions de l'article XIX *qui restent en vigueur* sont incorporées dans l'Accord sur les sauvegardes. De plus, ce dernier n'établit pas simplement un cadre de procédure pour l'application de l'article XIX. Au lieu de cela, il englobe les dispositions de l'article XIX créant ainsi un nouvel ensemble de droits et d'obligations qui définit, clarifie, et dans certains cas, modifie ceux qui sont énoncés à l'article XIX. En l'occurrence, il modifie l'ensemble de droits pour faire en sorte qu'un Membre puisse imposer une mesure de sauvegarde sans que se pose la question de savoir si l'accroissement des importations (ou la menace d'accroissement des importations) résulte "de l'évolution imprévue des circonstances et [de] l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord ..." comme le stipulait initialement l'article XIX.⁴⁰³ Dans le cadre de ce nouveau régime, l'article 2 définit les conditions limites auxquelles un Membre doit satisfaire pour pouvoir appliquer une mesure de sauvegarde de façon judicieuse. Cette interprétation est corroborée aussi par le fait que les négociateurs de l'Accord sur les sauvegardes ont ostensiblement répété dans l'article 2 chaque phrase de l'article XIX:1 a) à **l'exception** des termes "évolution imprévue des circonstances" et de la référence aux obligations contractées dans le cadre du GATT.

5.8 En conséquence, les États-Unis se permettent de faire remarquer que l'affirmation des CE selon laquelle la mesure de sauvegarde imposée par la Corée est contraire à la clause de l'article XIX:1 a) du GATT relative à l'"évolution imprévue des circonstances" est fausse car l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes ne renferme aucune prescription de ce genre.

⁴⁰³ En fait, cette modification était nécessaire pour tenir compte de la pratique. Il ne serait tout simplement pas plausible qu'un ministre du commerce négocie une concession s'il pouvait prévoir qu'elle entraînerait un accroissement des importations qui causerait lui-même un dommage grave à une branche de production du pays qui accorde la concession. Un ministre qui agirait de cette façon serait à juste titre relevé de ses fonctions. En conséquence, les termes "évolution imprévue des circonstances" sont superflus car les circonstances dans lesquelles un accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave sont, presque par définition, "imprévues".

c) Les mesures de sauvegarde doivent être appliquées conformément aux prescriptions de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes

5.9 Les États-Unis partagent l'opinion des Communautés européennes selon laquelle, pour établir l'existence d'un dommage, un Membre doit examiner tous les facteurs pertinents ayant une influence sur la situation de la branche de production dans son ensemble, conformément à l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes. Dans la mesure où la Corée n'a examiné que les facteurs pertinents relatifs à la situation d'une partie de la branche de production sans rapporter cet examen à la situation de la branche de production dans son ensemble, la détermination de la Corée est insuffisante. L'article 4:2 a) dispose que les autorités du Membre "évalueront tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche, en particulier ..." (suit une liste de facteurs). Cette prescription, lue dans le contexte de la définition de la branche de production nationale donnée à l'article 4:1 c) - "l'ensemble des producteurs ... ou de ceux dont les productions additionnées ... constituent une proportion majeure de la production nationale totale" - indique que l'évaluation doit être faite pour l'ensemble de la branche de production et pas seulement pour une partie de celle-ci. Si un dommage causé à une branche de production peut être analysé du point de vue d'une partie de cette branche, il s'ensuit qu'il faut démontrer que les renseignements relatifs à cette partie se rapportent à la situation de l'ensemble de la branche. En conséquence, comme la Corée n'a pas examiné tous les facteurs pertinents cités à l'article 4:2 a), son enquête est insuffisante.

5.10 De même, les Communautés européennes énumèrent un certain nombre de facteurs que la Corée n'aurait pas examinés pour établir une détermination positive de l'existence d'un dommage. En réponse à cette allégation, la Corée a présenté plusieurs tableaux et d'autres renseignements. Toutefois, la communication de la Corée n'indique pas clairement si la KTC avait connaissance de ces renseignements et les a pris en considération lorsqu'elle a établi sa détermination, ou bien s'ils ont été recueillis après coup pour étayer la détermination de la KTC. Elle ne contient aucune référence au procès-verbal de l'enquête ou au rapport de la KTC démontrant que ces renseignements ont été examinés par la commission. Il faut certes laisser à l'autorité nationale compétente le soin de se prononcer sur le bien-fondé des éléments de preuve présentés, mais l'article 4:2 a) stipule clairement que l'*autorité compétente* doit évaluer tous les éléments de preuve pertinents. S'il est vrai que la KTC ne l'a pas fait, cela serait contraire aux dispositions explicites de l'article 4:2 a).

d) L'Accord sur les sauvegardes n'établit pas un seuil quantitatif de pénétration du marché

5.11 Tant la Corée que les Communautés européennes pensent à tort que l'article 4:2 a) établit un seuil quantitatif implicite mais non défini relatif à la part de marché à prendre en considération pour déterminer si l'accroissement des importations cause ou menace de causer un dommage grave. Les Communautés européennes soulignent que la diminution de 5,7 pour cent de la part du marché intérieur détenue par les producteurs coréens de lait cru et de lait en poudre est trop faible pour être un motif d'inquiétude, alors que la Corée affirme que cette baisse est le signe d'un dommage grave causé à la branche de production nationale. Pour étayer sa position, elle cite la détermination positive de l'existence d'un dommage établie en mars 1998 par la Commission du commerce international des États-Unis dans l'affaire du *Gluten*, dans laquelle la Commission a constaté que la part du marché intérieur absorbée par les importations avait augmenté de 8,8 pour cent pendant la période visée par l'enquête.

5.12 Les États-Unis font remarquer que l'article 4:2 a) ne fixe pas de critère ou de seuil quantitatif de pénétration du marché, explicite ou implicite. Au lieu de cela, il stipule que l'autorité compétente doit évaluer "tous les facteurs pertinents", la part du marché intérieur n'étant qu'un de ces facteurs. Si son évolution était considérée comme le seul critère de référence, cela serait contraire à la prescription selon laquelle les autorités compétentes doivent évaluer tous les facteurs pertinents. Comme le démontre la détermination de la Commission dans l'affaire du *Gluten*, aux pages du rapport de la

Commission citées par la Corée, l'augmentation de la part de marché absorbée par les importations n'a été que l'un des facteurs pris en compte par la Commission pour déterminer que l'accroissement des importations était en l'espèce une cause du dommage grave.

5.13 De plus, un chiffre unique ne peut logiquement pas servir de critère pour évaluer l'incidence de la pénétration du marché. L'importance de toute modification de la part de marché varie d'un cas à l'autre. Le fait qu'une variation de 5,7 pour cent est significative ou non dépend dans une large mesure de la nature du produit et de la nature de la concurrence sur le marché.

e) L'Accord sur les sauvegardes n'exige pas de plans d'ajustement

5.14 Les États-Unis contestent l'affirmation des CE selon laquelle la Corée a violé l'article 5:1, entre autres, parce qu'elle "n'a pas communiqué de renseignements sur des plans d'ajustement visant à rétablir la compétitivité de la branche de production ..." et parce que "si elle a négligé d'envisager un plan d'ajustement, elle n'a pas examiné *a fortiori* en quoi sa mesure de sauvegarde pouvait être nécessaire ou même utile pour appliquer un tel plan". L'Accord sur les sauvegardes **n'exige pas** qu'une branche de production présente un plan d'ajustement, et, partant, le Groupe spécial ne peut pas lui faire dire cela. L'article 5:1 stipule seulement qu'"[un] Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement ...". Même s'il peut être souhaitable de présenter ou d'envisager un plan d'ajustement pour apporter la preuve que l'objectif de l'article 5:1 a été atteint, cet article ne contient aucune *prescription* particulière faisant référence à des plans d'ajustement ou exigeant qu'un Membre envisage de tels plans.

VI. RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE

6.1 Le 17 mars 1999, les Communautés européennes et la Corée ont demandé au Groupe spécial de réexaminer, conformément à l'article 15:2 du Mémorandum d'accord, certains aspects du rapport intérimaire qui avait été remis aux parties le 3 mars 1999. Les Communautés européennes ont demandé au Groupe spécial de tenir une réunion supplémentaire. Cette réunion supplémentaire du Groupe spécial avec les parties a eu lieu le 22 mars 1999.

6.2 Nous avons examiné les arguments et suggestions présentés par les parties et arrêté le texte final de notre rapport en tenant compte des observations des parties dont nous avons considéré qu'elles étaient justifiées. Ce faisant, nous avons veillé à ce qu'aucun nouvel argument ne soit introduit à ce stade des travaux du Groupe spécial. Nous avons donc apporté de légères modifications à certains paragraphes, notamment aux paragraphes 4.325, 4.416 à 4.419, 4.449 et 4.452 de la partie descriptive et aux paragraphes 7.16, 7.18, 7.23, 7.24, 7.30, 7.31, 7.46, 7.49, 7.55, 7.70, 7.72, 7.73, 7.75, 7.77, 7.78, 7.79, 7.86, 7.87, 7.96 et 7.116 des constatations. En outre, nous avons apporté d'autres modifications mineures, dont des corrections d'ordre linguistique et typographique.

V. CONSTATATIONS

A. QUESTIONS DE PROCÉDURE

7.1 Dans la présente section, nous examinons deux exceptions de procédure soulevées par la Corée dans sa première communication. Nous rappelons aussi une décision orale rendue à la fin de la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties concernant la demande de la Corée de verser au dossier la version anglaise de son rapport de l'OAI, à une date postérieure à cette première réunion. Enfin, nous examinons la contestation de la Corée quant à la portée du présent différend, à savoir les conséquences de l'absence d'allégation formulée par les Communautés européennes au titre de l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes.

1. Insuffisance de la demande d'établissement du Groupe spécial présentée par les CE

7.2 La Corée demande au Groupe spécial de rejeter dans son intégralité la plainte des Communautés européennes au motif que leur demande d'établissement d'un groupe spécial est insuffisante, ce qui est contraire aux dispositions de l'article 6:2 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends ("le Mémoire d'accord"). Elle fait valoir que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les CE est contraire à l'article 6:2 du Mémoire d'accord car cette demande fait simplement mention de quatre articles de l'Accord sur les sauvegardes, ce qui, selon elle, est insuffisant "surtout dans une demande ayant trait à la détermination établie par une autorité nationale ...". Pour la Corée, la demande d'établissement d'un groupe spécial doit contenir un exposé détaillé de la question faisant l'objet du différend et du fondement juridique des allégations des Communautés européennes, afin de permettre à la partie défenderesse d'invoquer un moyen de défense effectif et aux tierces parties de déterminer s'il y a lieu ou non qu'elles interviennent. La Corée demande au Groupe spécial de s'abstenir de suivre l'interprétation donnée par l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *CE – Bananes*⁴⁰⁴, où il était indiqué qu'il suffisait, au regard de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, qu'une demande d'établissement d'un groupe spécial indique les articles des accords pertinents.

7.3 Sur ce point, les Communautés européennes renvoient le Groupe spécial aux conclusions de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Bananes* :

"Nous approuvons le point de vue du Groupe spécial selon lequel il suffisait que les parties plaignantes indiquent les dispositions des accords spécifiques dont il était allégué qu'ils avaient été violés sans présenter des arguments détaillés concernant la question de savoir quels aspects spécifiques des mesures en cause se rapportaient à quelles dispositions spécifiques de ces accords." ⁴⁰⁵ (non souligné dans le texte original)

7.4 L'article 6:2 du Mémoire d'accord dispose ce qui suit:

"La demande d'établissement d'un groupe spécial sera présentée par écrit. Elle précisera si des consultations ont eu lieu, indiquera les mesures spécifiques en cause et contiendra un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème."

7.5 Nous considérons qu'une demande d'établissement d'un groupe spécial est suffisamment détaillée si elle contient une description des mesures en cause et un exposé des allégations, c'est-à-dire les violations alléguées.⁴⁰⁶

7.6 Nous notons que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les CE fait état de ce qui suit:

⁴⁰⁴ Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes (affaire *CE – Bananes*), adopté le 25 septembre 1997, WT/DS27/AB/R.

⁴⁰⁵ *CE – Bananes*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 141.

⁴⁰⁶ Voir, par exemple, la déclaration de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Bananes*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 141. Dans le rapport récent sur l'affaire *Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique* (adopté le 25 novembre 1998, WT/DS60/AB/R) (affaire *Guatemala – Ciment*), l'Organe d'appel a répété que c'était les deux conditions que prescrivait l'article 6:2 du Mémoire d'accord. Nous ne voyons aucune raison de nous écarter de cette position.

"La mesure de sauvegarde contestée a été appliquée sous la forme d'un contingentement des importations de certains produits laitiers (n° 0404.90.0000, 0404.10.2190, 0404.10.2900 et 1901.90.2000 du Tarif douanier coréen) qui est entré en vigueur le 7 mars 1997 et qui a été rendu public par notification dans la version révisée de l'avis séparé concernant les exportations et les importations ("Separated Notice of Export-Import") et dans le document concernant les principes détaillés relatifs aux licences d'importation pour les imitations de lait en poudre ("Detailed Principle of Import Licence on Imitation Milk Powder") ..."

"En conséquence, les CE demandent que le groupe spécial constate, après examen, que cette mesure contrevient aux obligations résultant pour la Corée des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, en particulier des articles 2, 4, 5 et 12 dudit accord, et constitue une violation de l'article XIX du GATT de 1994."

7.7 Nous considérons, par conséquent, que la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les CE est suffisamment détaillée car elle contient une description des mesures en cause et un exposé des allégations, c'est-à-dire les violations alléguées.

2. Absence d'intérêt économique

7.8 La Corée allègue également que les Communautés européennes admettent qu'elles n'ont que peu ou pas d'intérêt commercial à porter cette question devant le Groupe spécial, ce qui, selon elle, conjugué au fait qu'il n'a pas été possible de régler le différend au cours des consultations, donne à penser que la procédure en cours constitue simplement une tentative de la part des Communautés européennes de se servir du Mémoire d'accord pour créer un précédent en matière de sauvegarde par le biais d'un avis consultatif rendu par le Groupe spécial. Elle fait valoir que c'est contraire à l'esprit du Mémoire d'accord, qui dispose que la procédure formelle de règlement des différends devrait être réservée pour les différends dans lesquels les Membres considèrent, de bonne foi, que leurs intérêts se trouvent compromis, et que l'article 3:7 dudit mémorandum d'accord invite expressément les Membres à faire preuve de modération quand ils envisagent d'engager une procédure de règlement des différends et énonce une préférence pour les solutions convenues d'un commun accord par rapport au recours à la procédure formelle de règlement des différends.

7.9 Les Communautés européennes rétorquent que dans l'affaire *CE – Bananes*, l'Organe d'appel, répondant à une objection analogue qu'elles avaient formulée, a exprimé l'avis suivant:

"... un Membre a un large pouvoir d'appréciation pour décider s'il y a lieu de déposer un recours contre un autre Membre en vertu du Mémoire d'accord. Le libellé de l'article XXIII:1 du GATT de 1994 et de l'article 3:7 du Mémoire d'accord donne à penser, en outre, qu'un Membre devrait faire preuve d'une grande discipline pour décider si une action serait "utile"."⁴⁰⁷

7.10 La Corée prétend aussi que, après des consultations intensives, les parties semblaient avoir réglé leur différend. Selon elle, le fait que les Communautés européennes étaient par la suite revenues sur leur acceptation du règlement qu'elle avait proposé témoigne du manque de bonne foi de leur part.

7.11 S'agissant de l'acceptation alléguée d'un règlement proposé par la Corée, les Communautés européennes répondent qu'il n'y a jamais eu de proposition ni d'acceptation formelle d'un règlement convenu d'un commun accord. Selon elles, chaque partie a négocié de bonne foi dans le but d'arriver à une solution mutuellement satisfaisante, mais cette solution ne s'est pas concrétisée. En conclusion,

⁴⁰⁷ Voir l'affaire *CE – Bananes*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 135.

les Communautés européennes font observer que si la Corée veut contester leur bonne foi dans les négociations et pour ce qui est du recours à la procédure de règlement des différends, c'est à elle qu'incombe la charge de prouver ses allégations.

7.12 Premièrement, nous notons que la Corée n'indique pas clairement ce qu'elle souhaite que le Groupe spécial fasse en réponse à son argument. La Corée ne demande pas que la plainte soit rejetée en raison de l'absence d'intérêt économique de la part des Communautés européennes ou du manque de bonne foi de la part de celles-ci pendant les négociations. Toutefois, à supposer que la position de la Corée est que les Communautés européennes doivent avoir un certain intérêt économique et qu'elles ne satisfaisaient pas à cette condition, il faudrait que le Groupe spécial se prononce sur l'action qui serait appropriée. Nous considérons par conséquent qu'il nous faut statuer sur ce point.

7.13 En ce qui concerne la référence faite par la Corée à l'absence d'intérêt économique de la part des Communautés européennes, nous estimons qu'il n'y a dans le Mémoire d'accord aucune prescription exigeant que les parties aient un intérêt économique. Dans l'affaire *CE – Bananes*, l'Organe d'appel a indiqué que la nécessité d'avoir un "intérêt juridique" ne ressortait pas implicitement du Mémoire d'accord ni d'une quelconque autre disposition de l'Accord sur l'OMC et que les Membres devraient faire preuve d'une grande discipline pour décider si une procédure prévue dans le Mémoire d'accord serait "utile". Nous ne trouvons dans le Mémoire d'accord aucune prescription exigeant qu'il y ait un "intérêt économique". Nous notons aussi les dispositions de l'article 3:8 dudit mémoire d'accord, en vertu desquelles il est présumé que des avantages se trouvent annulés ou compromis dès lors qu'il est établi qu'il y a violation.

7.14 Même à supposer qu'il soit exigé sous une forme ou une autre qu'il y ait un intérêt économique, nous considérons que les Communautés européennes, en tant qu'exportateur de produits laitiers vers la Corée, avaient un intérêt suffisant pour engager et poursuivre la procédure de règlement de ce différend.

7.15 S'agissant de la référence faite par la Corée aux négociations qui n'avaient pas abouti à un règlement, nous ne pouvons que noter que les Communautés européennes considèrent que les offres de la Corée n'étaient pas acceptables pour elles et que les deux parties admettent qu'un règlement formel du présent différend n'était jamais intervenu et n'avait jamais été approuvé par les autorités nationales compétentes. Le Mémoire d'accord privilégie la recherche de solutions mutuellement acceptables. Nous notons que, pour ce qui est du présent différend, aucune solution convenue d'un commun accord n'a été notifiée à l'ORD. Nous ne pouvons que rappeler que, lorsqu'un Membre de l'OMC considère que ses droits se trouvent annulés du fait des mesures prises par un autre Membre, il est en droit⁴⁰⁸ (en vertu de l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes et des articles XXII et XXIII du GATT de 1994) d'engager les procédures de règlement des différends prévues dans le Mémoire d'accord.

⁴⁰⁸ Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*, adopté le 23 mai 1997, WT/DS33/AB/R (affaire *États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses*), page 15.

3. Communication du rapport de l'OAI

7.16 Dans sa première communication, la Corée fait référence à un rapport de la Commission coréenne du commerce extérieur (le rapport de l'OAI)⁴⁰⁹, dont elle n'a communiqué qu'une version en coréen. Au début de la première réunion de fond qu'il a tenue avec les parties, le Groupe spécial a indiqué qu'il était déçu que la Corée n'ait versé au dossier qu'une version en coréen du rapport de l'OAI. Bien qu'il comprenne les difficultés que soulevait la traduction du rapport d'enquête, le Groupe spécial a précisé à la Corée que, si elle voulait se référer au rapport de l'OAI à l'appui de ses allégations, il lui fallait communiquer une version du rapport dans l'une des langues officielles de l'OMC. La Corée n'était pas certaine que le rapport de l'OAI soit pertinent étant donné que, à son avis, les CE limitaient leurs plaintes à la qualité et à la substance de la notification qu'elle a adressée au titre de l'article 12. Pour le Groupe spécial, il ne s'agissait pas de savoir s'il y avait lieu que la Corée fournisse ce rapport de l'OAI, mais simplement d'insister sur le fait que toute communication d'éléments de preuve devait être adressée dans l'une des langues officielles de l'OMC.

7.17 À la fin de la première réunion du Groupe spécial, la Corée a informé celui-ci qu'elle aurait besoin d'un délai additionnel allant au-delà de ce qui était prévu pour les réponses et les réfutations afin de pouvoir communiquer une version anglaise du rapport de l'OAI.⁴¹⁰

7.18 Le Groupe spécial a informé la Corée que si elle envisageait de communiquer des éléments de preuve, y compris le rapport de l'OAI, elle devait le faire avant le 20 novembre 1998, c'est-à-dire dans le délai ménagé aux parties pour répondre aux questions qui leur ont été posées lors de la première réunion de fond du Groupe spécial. Ainsi, les parties seraient en mesure de présenter des réfutations complètes et utiles avant la deuxième réunion du Groupe spécial. Le 20 novembre 1998, la Corée a communiqué, avec les réponses aux questions qui lui avaient été posées, une version anglaise du rapport de l'OAI, en tant que pièce n° 6 de la Corée.

7.19 Nous avons fondé notre décision sur le paragraphe 5 des Règles de procédure additionnelles, adoptées par le Groupe spécial conformément à l'article 12:1 du Mémoire d'accord, qui dispose ce qui suit:

"5. Les parties communiqueront tous éléments de preuve factuels au Groupe spécial au plus tard lors de la première réunion de fond, sauf en ce qui concerne les éléments de preuve nécessaires aux fins des communications présentées à titre de réfutation ou des réponses aux questions ...".

⁴⁰⁹ Dans sa notification datée du 2 décembre 1996 (G/SG/N/8/KOR/1), qui a été distribuée le 6 décembre 1996, la Corée indiquait que le "rapport de l'OAI" s'entendait du "rapport de la KTC". En conséquence, dans nos constatations, nous nous référons au rapport sur l'enquête menée par la KTC comme étant le "rapport de l'OAI".

⁴¹⁰ En réponse, les Communautés européennes se sont plaintes que, d'après ce qu'il leur semblait, la Corée avait eu avec le Groupe spécial des communications *ex parte* à la faveur desquelles, selon elles, le Groupe spécial avait autorisé la Corée à fournir une version anglaise du rapport de l'OAI après la présentation des réfutations. Le Groupe spécial a immédiatement informé les parties qu'aucun de ses membres (ni quiconque du Secrétariat) n'avait eu de communication avec la Corée au sujet de cette question. La seule référence faite à la communication du rapport de l'OAI pour qu'il soit versé au dossier figurait dans la lettre d'accompagnement que la Corée avait adressée au Groupe spécial avec sa première communication et dont une copie avait été remise aux parties. Il est indiqué ce qui suit dans la dernière partie de cette lettre: "Étant donné le peu de temps dont elle disposait, la Corée n'a pas été en mesure de fournir une version anglaise officielle du rapport d'enquête de la Commission coréenne du commerce extérieur. Seule la version originale (version en coréen) est jointe en annexe. La Corée communiquera la version anglaise aussi rapidement que possible." Il n'y avait manifestement pas eu de communication *ex parte*.

7.20 Nous considérons également que cette façon de procéder est conforme à l'approche en deux étapes préconisée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Argentine – Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles*.⁴¹¹

4. Absence d'allégation formulée par les Communautés européennes au titre de l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes

7.21 Dans sa deuxième communication, la Corée fait valoir que, comme elles n'ont pas formulé d'allégation au titre de l'article 3 ou de l'article 4:2 c), les Communautés européennes doivent être réputées admettre que les "autorités compétentes" de la Corée ont publié: "un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles [sont] arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents" (article 3:1, dernière phrase). Pour la Corée, étant donné qu'elles n'ont pas invoqué l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes et qu'elles n'ont pas formulé d'allégations au titre de l'article 4:2 c) dudit accord, les Communautés européennes ne contestent donc que la qualité et la substance des notifications qu'elle a adressées au titre de l'article 12 de l'Accord. Les Communautés européennes partagent le point de vue de la Corée selon lequel elles ne forment pas de plainte au titre de l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes et ne se prévalent pas non plus de l'article 4:2 c) dudit accord, ce qui, selon elles, n'affecte pas leur droit de contester le rapport de l'OAI sur le fond.

7.22 Nous pensons comme les Communautés européennes que l'absence d'allégation formulée au titre de l'article 3 de l'Accord sur les sauvegardes signifie tout au plus que celles-ci reconnaissent que le rapport est compatible avec les règles de l'OMC aux fins de l'article 3:1 dudit accord. Les Communautés européennes ont le droit de formuler des allégations plus spécifiques au titre de l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, ce qu'elles ont fait. Nous considérons que si un Membre veut contester la compatibilité avec les règles de l'OMC de la manière dont il a été procédé à une détermination de l'existence d'un "dommage", ou le choix d'une mesure appropriée à imposer, ce Membre ne doit pas nécessairement contester la publication du rapport final proprement dit.

B. CHARGE DE LA PREUVE

7.23 La Corée prétend que la charge de la preuve incombe aux Communautés européennes et ajoute que cette charge "ne passe pas d'une partie à une autre durant la procédure de règlement d'un différend". Les Communautés européennes n'avancent aucun argument en ce qui concerne la charge de la preuve.

7.24 S'agissant du présent différend, dans le contexte duquel il faut évaluer la compatibilité avec les règles de l'OMC d'une mesure de sauvegarde imposée par une autorité nationale, nous considérons qu'il incombe aux Communautés européennes de fournir un commencement de preuve de violation de l'Accord sur les sauvegardes, notamment, de démontrer que la mesure de sauvegarde appliquée par la Corée n'est pas justifiée au regard des articles 2, 4, 5 et 12 dudit accord.⁴¹² Nous rappelons à cet égard la déclaration de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Hormones*⁴¹³, à savoir que "... un commencement de preuve, en l'absence de *réfutation effective* par la partie défenderesse, fait obligation au groupe spécial, en droit, de statuer en faveur de la partie plaignante fournissant le

⁴¹¹ Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles*, WT/DS56/AB/R, adopté le 22 avril 1998, paragraphe 79 (affaire *Argentine – Mesures affectant les vêtements*).

⁴¹² Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Australie – Mesures visant les importations de saumons*, adopté le 6 novembre 1998, WT/DS18/AB/R, (affaire *Australie – Saumons*), paragraphes 257-261.

⁴¹³ Rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés* (affaire *CE – Hormones*), adopté le 13 février 1998, WT/DS26 et 48/AB/R, paragraphe 104.

commencement de preuve". Il incombe donc à la Corée de présenter une "réfutation effective" de l'argument des Communautés européennes. En l'espèce, il incombe à la Corée de réfuter de manière effective les éléments de preuve et les arguments des Communautés européennes en présentant ses propres éléments de preuve et arguments à l'appui de ce qu'elle affirmait, à savoir que, au moment où elle avait établi sa détermination, elle avait bien respecté les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes.⁴¹⁴ En droit, c'est aux Communautés européennes, en tant que partie plaignante, que la charge de la preuve incombe, et cette charge ne se déplace pas pendant les travaux du groupe spécial. Pour ce qui est de la procédure engagée devant le Groupe spécial, les Communautés européennes doivent présenter leurs arguments et éléments de preuve et la Corée doit y répondre afin de réfuter les allégations de celles-ci. À la fin de ce processus, c'est au Groupe spécial qu'il appartient de peser et d'apprécier les éléments de preuve et les arguments présentés par les deux parties afin d'arriver à des conclusions quant au bien-fondé des allégations des Communautés européennes.

7.25 En l'occurrence, après avoir examiné les nombreuses communications des deux parties, il nous faut peser les éléments de preuve présentés par chacune d'elles et apprécier la valeur de leurs arguments juridiques au regard des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes afin de déterminer le bien-fondé des allégations des Communautés européennes.

C. CRITÈRE D'EXAMEN

7.26 Nous notons qu'il n'y a dans l'Accord sur les sauvegardes aucune disposition spécifique relative au critère d'examen. Nous considérons donc, conformément à ce que l'Organe d'appel a prescrit dans le différend *CE – Hormones*, qu'en l'absence de critère précis d'examen pour l'Accord commercial multilatéral de l'OMC applicable en l'espèce, les dispositions de l'article 11 du Mémoire d'accord sont d'application.⁴¹⁵

7.27 L'article 11 du Mémoire d'accord dispose ce qui suit: "... un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions ...".

7.28 La Corée demande au Groupe spécial de ne pas entreprendre un examen *de novo* de la détermination de ses autorités nationales d'imposer une mesure de sauvegarde. Pour la Corée, le critère d'examen prévu à l'article 11 implique que la fonction du Groupe spécial est d'évaluer si la Corée i) a examiné les faits pertinents portés à sa connaissance au moment de l'enquête et ii) a fourni une explication suffisante concernant la manière dont les faits portés à sa connaissance étayaient dans leur ensemble la détermination qui a été établie. La Corée ajoute qu'il conviendrait d'observer une certaine déférence à l'égard des autorités nationales ou de leur laisser une certaine latitude.

7.29 Les Communautés européennes conviennent que le critère est celui que prévoit l'article 11 du Mémoire d'accord et que le Groupe spécial ne devrait pas procéder à une évaluation *de novo*. Cela étant, elles allèguent qu'elles ne contestent pas les données économiques de base présentées par la Corée, mais seulement leur exhaustivité et les conclusions qui en sont tirées. Les Communautés

⁴¹⁴ Nous notons que telle était la conclusion à laquelle était parvenu le Groupe spécial dans son rapport sur l'affaire *États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses* (adopté le 27 mai 1997, WT/DS33/R), paragraphe 6.8: "... c'était à l'Inde qu'il incombait d'établir une présomption de violation de l'ATV, à savoir que la restriction imposée par les États-Unis ne respectait pas les dispositions de l'article 2:4 et de l'article 6 de l'Accord. Il appartenait ensuite aux États-Unis de convaincre le Groupe spécial qu'à l'époque de leur détermination, ils avaient respecté les prescriptions de l'article 6 de l'ATV". Cette conclusion a été confirmée par l'Organe d'appel.

⁴¹⁵ Affaire *CE – Hormones*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 116.

européennes soutiennent que l'"évaluation objective des faits" à laquelle il est fait référence à l'article 11 du Mémorandum d'accord ne peut pas se faire simplement en vérifiant les conclusions auxquelles est parvenue l'autorité chargée de l'enquête, mais doit aussi porter sur "la manière" dont elle est arrivée à ces conclusions, en d'autres termes, l'autorité nationale doit donner un avis motivé expliquant comment ces facteurs et arguments l'ont amenée à formuler ses constatations.

7.30 Nous considérons que, pour le Groupe spécial, s'en remettre totalement par principe aux constatations des autorités nationales ne saurait garantir l'"évaluation objective" prévue à l'article 11 du Mémorandum d'accord. Cette conclusion est étayée, à notre avis, par les rapports de précédents groupes spéciaux qui traitaient de cette question.⁴¹⁶ Toutefois, à notre avis, notre examen ne se substitue pas aux travaux menés par les autorités nationales chargées de l'enquête. Nous considérons plutôt que la fonction du Groupe spécial est d'évaluer objectivement l'examen auquel a procédé l'autorité nationale chargée de l'enquête, en l'espèce la KTC. Selon nous, une évaluation objective comporte un examen qui permette de savoir si la KTC avait examiné tous les faits en sa possession ou qu'elle aurait dû obtenir conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes (y compris ceux qui pourraient aller à l'encontre d'une détermination positive conforme à la dernière phrase de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes), si une explication suffisante avait été fournie concernant la manière dont les faits dans leur ensemble étayaient la détermination qui avait été établie et, par voie de conséquence, si la détermination établie était compatible avec les obligations internationales de la Corée. Enfin, nous considérons que le Groupe spécial devrait examiner l'analyse effectuée par les autorités nationales au moment de l'enquête sur la base des diverses déterminations des autorités nationales et des éléments de preuve qu'il avait rassemblés. En l'occurrence, ces éléments de preuve figurent essentiellement dans le rapport du Bureau des enquêtes administratives (le "rapport de l'OAI") et dans les déterminations subséquentes des autorités coréennes compétentes.⁴¹⁷ Nous notons que les Communautés européennes se sont tout d'abord fondées sur les notifications adressées au Comité des sauvegardes pour établir leurs allégations. Nous sommes d'avis que ces notifications ne constituent pas nécessairement des éléments de preuve exhaustifs attestant de ce que les autorités nationales coréennes ont effectivement fait. En effet, c'est seulement dans le rapport d'enquête ou dans la détermination finale du Ministre⁴¹⁸ qu'il est pleinement rendu compte de l'enquête menée par la Corée, et non comme l'ont soutenu les Communautés européennes lors de la première réunion du Groupe spécial dans les notifications adressées au Comité des sauvegardes. Dans leurs réfutations et lors de la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, les Communautés européennes ont, à l'appui de leurs allégations, fait également référence au rapport de l'OAI.

⁴¹⁶ Nous rappelons que dans le rapport sur l'affaire *États-Unis – Restrictions à l'importation de vêtements de dessous de coton et de fibres synthétiques ou artificielles* (affaire *États-Unis - Vêtements de dessous*), (adopté le 25 février 1997, WT/24/R), paragraphes 7.53-54, affaire ayant trait à une mesure de sauvegarde prise au titre de l'ATV, le Groupe spécial est arrivé à la conclusion que le critère d'examen était celui prévu à l'article 11 du Mémorandum d'accord et a formulé des observations sur les implications de ce critère d'examen pour les mesures de sauvegarde. Voir également le rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Brésil – Imposition de droits compensateurs sur la poudre de lait en provenance de la Communauté économique européenne*, adopté le 28 avril 1994, SCM/179: "Il incombait aux autorités chargées de l'enquête de donner un avis motivé expliquant comment ces faits et arguments les avaient amenées à formuler leur constatation.", paragraphe 286.

⁴¹⁷ Des éléments de preuve concernant ce que les autorités coréennes ont fait figurent également en l'occurrence dans les documents suivants: la Détermination d'ouverture d'une enquête (17 mai 1996, pièce n° 3 et pièce n° 4 de la Corée), l'Avis au public de la décision concernant le dommage prise par la KTC (11 novembre 1996, pièce n° 7 de la Corée) et l'Avis au public de la mise en œuvre d'une mesure corrective par le Ministère du commerce, de l'industrie et de l'énergie (7 mars 1997, pièce n° 9 de la Corée).

⁴¹⁸ Voir plus haut la section IV.B.2 b).

7.31 Nous considérons en outre que les Membres sont tenus, dans leurs recommandations ou dans leurs déterminations concernant l'application d'une mesure de sauvegarde, d'expliquer comment ils ont pris en considération les faits en leur possession ou qu'ils auraient dû obtenir conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes et pourquoi ils sont arrivés à la conclusion, au moment de prendre la décision, que la mesure devant être appliquée était nécessaire pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement de la branche de production. Cela ne veut pas dire que le Groupe spécial interprète l'Accord sur les sauvegardes comme imposant au Membre importateur une méthode particulière, que ce soit pour collecter des données ou pour examiner et peser tous les facteurs économiques pertinents sur la base desquels il décidera s'il est nécessaire ou non d'imposer une limitation à titre de sauvegarde.⁴¹⁹ La Corée conserve la faculté de choisir une méthode appropriée lui permettant d'évaluer si l'état de sa branche de production nationale a été causé par les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre (PLEP), ou par d'autres facteurs, mais elle doit être à même de démontrer qu'elle a effectivement examiné les éléments à prendre en considération. Nous estimons également que ce critère d'examen est conforme à la pratique du GATT/de l'OMC.

D. PRINCIPES GÉNÉRAUX D'INTERPRÉTATION

7.32 Dans son examen de l'Accord sur les sauvegardes, le Groupe spécial est lié par les principes d'interprétation du droit international public (article 3:2 du Mémoire d'accord), qui comprennent les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Conformément à ces articles et tels que les ont appliqués les groupes spéciaux et l'Organe d'appel, nous allons interpréter les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes sur la base du sens ordinaire des termes de ses dispositions dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but dudit accord, du GATT de 1994 et de l'Accord sur l'OMC. Nous notons également l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC qui dispose ce qui suit: "... l'OMC sera guidée par les décisions, les procédures et les pratiques habituelles des PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947 et des organes établis dans le cadre du GATT de 1947".

E. ALLÉGATIONS FORMULÉES AU TITRE DE L'ARTICLE XIX DU GATT

7.33 Les Communautés européennes formulent tout d'abord deux allégations au titre de l'article XIX du GATT de 1994. Dans leur première communication, elles allèguent que la Corée n'a pas examiné si les tendances des importations des produits faisant l'objet de l'enquête étaient le résultat de "l'évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX:1 a). La Corée répond que le texte de l'Accord sur les sauvegardes étaye l'interprétation selon laquelle les dispositions qui y sont énoncées constituent aujourd'hui le seul énoncé des règles à suivre pour l'application d'une mesure de sauvegarde. Dans leur première communication, les Communautés européennes font aussi valoir que la Corée ne s'est pas conformée aux obligations qui lui sont faites à l'article XIX:1 a) du GATT et à l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes d'examiner si les "conditions" dans lesquelles s'effectuaient les importations des produits faisant l'objet de l'enquête étaient de nature à causer un dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents. Dans leur deuxième communication, elles font valoir que ne pas examiner les conditions dans lesquelles cet accroissement des importations est survenu et, en particulier, les prix auxquels les produits étaient importés constituent une violation des dispositions de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes (et leur communication ne comportait pas d'autre référence à l'article XIX:1 a) du GATT). En conséquence, nous n'allons examiner l'allégation des Communautés européennes selon laquelle la Corée n'a pas examiné les conditions dans lesquelles cet accroissement des importations était survenu qu'en relation avec leurs allégations au titre de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes.

⁴¹⁹ Nous notons que, dans son rapport, le Groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses* est arrivé à une conclusion similaire (paragraphe 7.52).

7.34 L'allégation des Communautés européennes concernant "l'évolution imprévue des circonstances" au sens de l'article XIX du GATT, expression qui n'est pas reprise dans l'Accord sur les sauvegardes, exige que nous examinions la relation entre les dispositions de l'article XIX du GATT et celles de l'Accord sur les sauvegardes.

7.35 Les parties ont débattu de façon approfondie de la question de savoir s'il y a conflit entre les dispositions de l'article XIX du GATT et celles de l'Accord sur les sauvegardes et de la manière dont le Groupe spécial devrait interpréter la relation entre les termes de l'article XIX:1 du GATT et les termes différents utilisés à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.⁴²⁰

7.36 En substance, la Corée fait valoir qu'il y a un tel conflit, qu'il conviendrait de régler en faveur de l'application exclusive de l'Accord sur les sauvegardes. Les Communautés européennes soutiennent que toutes les obligations contractées dans le cadre de l'OMC sont en général cumulatives. Selon elles, les dispositions de l'article XIX du GATT, qui restent pleinement applicables parce qu'il n'y a pas conflit entre les dispositions du premier paragraphe de l'article XIX et l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, imposent une condition venant s'ajouter à celles énoncées dans l'Accord sur les sauvegardes, à savoir que ce doit être "par suite de l'évolution imprévue des circonstances" qu'il y a eu accroissement des importations.

7.37 Nous rappelons que les termes d'un traité doivent être interprétés d'après leur sens ordinaire pris dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but des accords examinés. Nous rappelons aussi le principe de l'"interprétation effective", à savoir qu'il faut donner tout leur sens à tous les termes et que ceux-ci doivent être interprétés les uns par rapport aux autres afin de ne pas les rendre contradictoires ni "inutiles".⁴²¹

7.38 Il est maintenant bien établi que l'Accord sur l'OMC constitue un "engagement unique" et, par conséquent, toutes les obligations contractées dans le cadre de l'OMC sont en général cumulatives et les Membres doivent se conformer simultanément à la totalité d'entre elles, sauf s'il y a un conflit "formel" entre ces obligations.⁴²² En l'absence de conflit, il subsiste cependant pour le lecteur des

⁴²⁰ Nous nous référons aux arguments des Communautés européennes et aux arguments de la Corée qui sont exposés à la section IV.C du présent rapport du Groupe spécial.

⁴²¹ Le principe de l'interprétation effective ou "l'effet utile" ou en latin *ut res magis valeat quam pereat* traduit la règle générale d'interprétation qui exige qu'un traité soit interprété de manière à donner sens et effet à tous les termes du traité. Par exemple, il ne devrait pas être donné à une disposition une interprétation qui ait pour résultat de rendre nul l'effet d'une autre disposition du même traité. Pour une analyse de ce principe, voir Annuaire de la Commission du droit international, 1966, Vol II A/CN.4/SER.A/1966/Add.1, pages 239 et suivantes. Voir aussi par exemple affaire du *Détroit de Corfou* (1949), Recueil de la C.I.J., page 24 (Cour internationale de justice); affaire du différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad) (1994), Recueil de la C.I.J., page 23 (Cour internationale de justice); Oppenheim's International Law (neuvième édition, publié sous la direction de Jennings et Watts, 1992), Volume 1, pages 1280 et 1281; P. Dallier et A. Pellet, Droit international public, cinquième édition (1994), paragraphe 17.2; D. Carreau, Droit international (1994), paragraphe 369. Voir, par exemple, la déclaration de l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *États-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/AB/R: "Un interprète n'est pas libre d'adopter une interprétation qui aurait pour résultat de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité", ainsi que le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Japon - Taxes*, page 14, et le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis - Vêtements de dessous*, adopté le 25 février 1997, WT/DS24/AB/R, page 17.

⁴²² Le principe d'interprétation à suivre pour éviter qu'il y ait conflit a été confirmé par l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Canada - Certaines mesures concernant les périodiques*, adopté le 30 juillet 1997, WT/DS31/AB/R, (affaire *Canada - Périodiques*), page 21, dans son rapport sur l'affaire *CE - Bananes*, paragraphes 219-222, ainsi que dans son rapport sur l'affaire *Guatemala - Ciment*, paragraphe 65, et par le Groupe spécial chargé de l'affaire *Indonésie - Certaines mesures affectant l'industrie automobile*, rapport adopté

questions d'interprétation difficiles à résoudre pour concilier diverses dispositions d'un traité de portée aussi vaste que l'Accord sur l'OMC.⁴²³

7.39 Nous considérons que les termes et prescriptions de l'article XIX:1 du GATT demeurent généralement applicables, car nous sommes d'avis qu'il n'y a pas conflit entre les dispositions de l'article XIX:1 du GATT et celles de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Notre conclusion s'appuie sur notre interprétation du sens ordinaire des termes de l'article XIX:1 du GATT.

7.40 Le premier paragraphe de l'article XIX du GATT dispose ce qui suit:

Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers

"1. a) 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."

L'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

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

7.41 Nous rappelons que l'objet de l'article XIX était (et est toujours) de permettre à un Membre importateur de déroger temporairement à ses obligations découlant des articles II et XI du GATT (c'est-à-dire de suspendre l'application de concessions ou d'autres obligations) dans les cas où un accroissement des importations cause un dommage grave à la branche de production nationale concernée. Nous considérons que le premier paragraphe de l'article XIX prévoit uniquement ce qui suit: un Membre importateur a "la faculté", dans les cas où "un produit est importé sur le territoire de [ce Membre] en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents", de déroger temporairement aux articles II et XI du GATT.

le 23 juillet 1998, WT/DS54, 55, 59 et 64/R (rapport n'ayant pas fait l'objet d'un appel) (affaire *Indonésie - Industrie automobile*), paragraphe 14.28. Pour une définition de ce que l'on entend par conflit, voir, par exemple, la déclaration de l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Guatemala - Ciment*, paragraphe 65 ou le rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *Indonésie - Industrie automobile*, paragraphe 14.28.

⁴²³ Voir, par exemple, les rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel sur l'affaire *Brésil - Mesures visant la noix de coco desséchée*, adoptés le 20 mars 1997, WT/DS22/R et WT/DS22/AB/R (affaire "*Brésil - Noix de coco desséchée*") où il est conclu que, bien qu'il n'y ait pas de conflit strict entre elles, les dispositions de l'article VI du GATT doivent être conciliées avec celles de l'article 32:3 et 32:4 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

7.42 Nous considérons que la première partie de la phrase: "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 ..." n'ajoute pas de conditions à remplir pour pouvoir appliquer une mesure en vertu de l'article XIX, mais donne plutôt une explication quant aux raisons pour lesquelles une mesure prise au titre de cet article peut s'avérer nécessaire, compte étant tenu du fait qu'à l'époque (1947), les PARTIES CONTRACTANTES venaient de convenir (pour la première fois) de consolidations tarifaires multilatérales et d'une prohibition générale visant les contingents.

7.43 À notre avis, le sens ordinaire des termes "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements ... qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord" nous amène à conclure que ce membre de phrase ne fait que décrire de façon générale les cas où il peut s'avérer nécessaire de ne pas tenir compte (pendant une certaine période) du caractère contraignant des obligations énoncées aux articles II et XI du GATT. En d'autres termes, la phrase en question pourrait avoir la teneur suivante:

"Si, nonobstant ce nouvel ensemble de règles dont nous venons de convenir ... qui implique qu'une partie contractante ne peut pas recourir à des contingents (article XI) ni violer ses consolidations (article II), une partie contractante est confrontée à des importations accrues qui causent un dommage grave, cette partie contractante aura la faculté de suspendre l'obligation en totalité ou en partie (article XI) ou de retirer ou modifier la concession (article II)."

7.44 La référence faite à "l'évolution imprévue des circonstances" a probablement été jugée nécessaire car les négociateurs venaient d'achever un processus de négociation qui était fondé sur des anticipations d'accroissement des importations (par conséquent, l'évolution prévue des circonstances) et à l'occasion duquel certaines restrictions quantitatives ont bénéficié de la clause de l'antériorité. Nous pensons que cette référence faite aux "circonstances imprévues" doit être interprétée dans son contexte, à savoir compte tenu du reste de ce membre de phrase: "... l'effet des engagements ... qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord". Ces derniers termes ne peuvent que renvoyer au caractère contraignant des prohibitions énoncées dans le GATT qui concernent la violation de concessions tarifaires et de la prohibition visant les contingents, étant donné qu'il ne serait pas logique de conclure qu'un ministre du commerce aurait négocié une concession particulière si l'on avait pu prévoir qu'une telle concession se traduirait par des importations accrues, lesquelles causeraient un dommage grave à une branche de production du pays ayant accordé la concession.

7.45 En d'autres termes, le membre de phrase "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements ... qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord" n'a pas trait aux conditions à remplir pour pouvoir appliquer des mesures au titre de l'article XIX, mais explique plutôt pourquoi une disposition telle que l'article XIX peut être nécessaire. À notre avis, l'objet de cette partie de la première phrase du paragraphe 1 de l'article XIX ne peut être que d'indiquer (ce que nous considérons à présent comme allant de soi) que, étant donné le caractère contraignant des obligations contractées et des concessions accordées dans le cadre du GATT, il peut s'avérer nécessaire de modifier temporairement, en raison de l'évolution imprévue effective des circonstances, les droits de douane et d'autres obligations négociés sur la base d'anticipations commerciales. De ce fait, l'expression "circonstances imprévues" ne précise rien de plus quant aux conditions dans lesquelles des mesures peuvent être appliquées au titre de l'article XIX.

7.46 Cette interprétation est compatible avec l'objet et le but du GATT, qui était de conférer un peu de certitude et de prévisibilité aux consolidations tarifaires et autres obligations contractées dans le cadre du GATT. Notre interprétation de ces dispositions de l'article XIX:1 du GATT est confirmée

par la pratique suivie par les parties contractantes⁴²⁴ pendant environ 48 ans et par l'adoption du nouvel Accord sur les sauvegardes.⁴²⁵

7.47 L'adoption de l'Accord sur les sauvegardes sans ce membre de phrase "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements ... qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord" est logique. Il n'était pas nécessaire de faire référence à ce contexte qui avait changé entre-temps. Depuis lors, les Membres avaient compris le système d'obligations contraignantes du GATT. À l'appui de cette interprétation, nous rappelons que dans l'affaire *Brésil – Noix de coco desséchée*, l'Organe d'appel a bien précisé que certains des Accords repris dans l'Annexe 1A représentent un développement ou une évolution des dispositions du GATT de 1994. Étant donné que les Membres avaient compris que cette référence à "l'évolution imprévue des circonstances" n'ajoutait rien au reste du paragraphe (mais en décrivait plutôt le contexte), il n'était nullement nécessaire de l'insérer explicitement dans l'Accord sur les sauvegardes.

7.48 En conséquence, nous rejetons l'allégation spécifique des Communautés européennes selon laquelle la Corée a eu tort de ne pas examiner, contrairement à ce qui est stipulé à l'article XIX:1 a), si les tendances des importations des produits faisant l'objet de l'enquête étaient le résultat de "l'évolution imprévue des circonstances", car nous considérons que l'article XIX du GATT ne contient pas une telle prescription.

F. VIOLATION DE L'ARTICLE 2:1 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES – ABSENCE D'ANALYSE CONCERNANT LA PRESCRIPTION "À DES CONDITIONS TELLES"

7.49 Dans leur première communication, les Communautés européennes font valoir que la Corée a violé l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX:1 du GATT parce qu'elle n'a pas examiné les conditions dans lesquelles les importations ont eu lieu et, en particulier, parce qu'elle n'a pas pris en considération les prix auxquels les produits étaient importés. Dans leur deuxième communication, elles limitent cet argument spécifique (absence d'examen concernant les conditions dans lesquelles les importations ont eu lieu) seulement à leur allégation de violation de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes. La Corée répond qu'il n'y a pas d'obligation d'examiner les prix des produits importés par rapport à ceux des produits similaires ou directement concurrents proprement dits. Elle ajoute que, dans sa détermination globale au titre de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes, elle a bien examiné si les préparations à base de lait écrémé en poudre étaient importées en Corée en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'elles causaient ou menaçaient de causer un dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents. Nous allons examiner cet argument des CE uniquement au regard de leur allégation au titre de l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes.

7.50 L'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

⁴²⁴ Article XVI:1 de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC.

⁴²⁵ En 1951, le Groupe de travail saisi de la question du *retrait d'une concession tarifaire effectué par les États-Unis en application de l'article XIX* a reconnu (à l'exception des États-Unis) que l'expression "évolution imprévue des circonstances" s'entendait d'événements postérieurs à la négociation des droits de douane en question et, bien qu'il ait considéré que ce membre de phrase énonçait un critère à respecter, il a rendu automatique l'observation de ce critère, étant donné qu'il ne serait pas raisonnable de prétendre qu'une partie contractante aurait pu prévoir que des importations causeraient un dommage grave à sa branche de production nationale. Rapport du Groupe de travail sur le *retrait d'une concession tarifaire effectué par les États-Unis en application de l'article XIX de l'Accord général* (affaire *Chapeaux de dames en feutre de poil*), GATT/CP.6/SR 19 (adopté le 22 octobre 1951).

"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." (Non souligné dans le texte original.)

7.51 Bien que les prix des produits importés soient le plus souvent un facteur pertinent qui donne une indication de la manière dont les importations causent, en fait, un dommage grave à la branche de production nationale, nous notons qu'il n'y a à l'article 2⁴²⁶ aucune prescription explicite exigeant que le Membre importateur procède à une analyse des prix des produits importés et de ceux des produits similaires ou directement concurrents sur son marché intérieur.

7.52 Nous considérons que le membre de phrase "et à des conditions telles" n'énonce pas de critère additionnel ni de prescription exigeant qu'une analyse soit effectuée avant qu'un Membre importateur puisse imposer une mesure de sauvegarde. Nous sommes d'avis que ce membre de phrase renvoie, en les précisant, à la fois aux circonstances dans lesquelles les produits faisant l'objet de l'enquête sont importés et aux circonstances du marché sur lequel ils sont importés, les unes et les autres devant être examinées par le pays importateur lorsqu'il évalue si l'accroissement des importations cause un dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents. En ce sens, nous considérons que le membre de phrase "à des conditions telles" renvoie de façon plus générale à l'obligation qui est faite au pays importateur de procéder à une évaluation adéquate de l'incidence des importations accrues en cause et du marché spécifique faisant l'objet de l'enquête.

7.53 Les Communautés européennes ont avancé divers autres arguments à l'appui de leurs allégations selon lesquelles la Corée a violé l'article 4 et, par voie de conséquence, l'article 2, de l'Accord sur les sauvegardes, en d'autres termes qu'elle n'a pas démontré de manière adéquate l'existence d'un dommage grave et d'un lien de causalité avec l'accroissement des importations.⁴²⁷ Nous examinerons l'argument des CE, selon lequel la Corée n'a pas évalué de manière adéquate si les produits faisant l'objet de l'enquête étaient importés sur son territoire en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'ils causaient un dommage grave à la branche de production nationale, lorsque nous traiterons des allégations plus spécifiques des Communautés européennes selon lesquelles les évaluations de l'existence d'un dommage grave et d'un lien de causalité faites conformément à l'article 4:1 et 4:2 étaient inadéquates. Nous notons qu'une violation de l'article 4:2 ou 4:3 de l'Accord sur les sauvegardes constituerait une violation de l'article 2 dudit accord.

G. ALLÉGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 4:2 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

1. Examen de la Corée concernant l'existence d'un dommage grave causé à la branche de production nationale

7.54 Les Communautés européennes allèguent que, dans son évaluation de l'existence d'un dommage grave causé à la branche de production nationale, la Corée n'a pas examiné correctement tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette

⁴²⁶ Contrairement aux références explicites faites aux prix à l'article 3 de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 (l'"Accord antidumping") et à l'article 15 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ("Accord SCM").

⁴²⁷ Dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial, les Communautés européennes ont allégué que les déterminations de la Corée violaient les articles 2, 4, 5 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes.

branche. Nous notons que les parties conviennent que la définition appropriée de la branche de production nationale comprend, en l'espèce, les producteurs à la fois de lait cru et de lait en poudre, étant donné que ces deux produits sont directement concurrents des préparations à base de lait écrémé en poudre lorsqu'ils sont utilisés comme intrants pour la fabrication de produits laitiers d'aval, tels que le lait aromatisé, le lait fermenté et les crèmes glacées. Ainsi, le désaccord des parties porte sur l'examen correct des facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche de production. Nous notons aussi que la définition complexe de la branche de production nationale en tant que comprenant les producteurs à la fois d'une matière première et de l'un de ses produits d'aval a des répercussions sur la manière dont doit être effectuée l'évaluation de l'existence d'un dommage grave pour l'ensemble de la branche de production nationale telle qu'elle est définie.

7.55 Pour procéder à notre examen de la détermination de l'existence d'un dommage grave établie par la Corée, nous avons gardé à l'esprit les obligations énoncées à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes. Comme le prescrit cette disposition, lorsqu'elles procéderont à une enquête visant à déterminer l'existence d'un dommage grave, les autorités compétentes:

"... évalueront tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche, en particulier, le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs, la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues, les variations du niveau des ventes, la production, la productivité, l'utilisation de la capacité, les profits et pertes et l'emploi."

Cette disposition énonce le principe général concernant les facteurs économiques qui doivent être pris en considération dans une enquête visant à déterminer l'existence d'un dommage grave et énumère un certain nombre de facteurs qui sont *a priori* considérés comme étant particulièrement pertinents et donnant des informations sur la situation de la branche de production nationale. L'emploi de l'expression "en particulier" indique clairement, selon nous, que, parmi "tous les facteurs pertinents" que les autorités chargées de l'enquête "évalueront", la prise en considération des facteurs énumérés est toujours pertinente et par conséquent obligatoire, même s'il se peut que les autorités écartent ultérieurement certains d'entre eux au motif qu'ils n'influent pas sur la situation de cette branche de production. Conformément au critère d'examen applicable, notre fonction est de déterminer si la Corée i) a examiné, au moment de l'enquête, tous les faits pertinents en sa possession ou qu'elle aurait dû obtenir conformément à l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes, et ii) a fourni une explication suffisante de la manière dont l'ensemble de ces faits étayait la détermination qu'elle avait établie. Par conséquent, nous allons voir si, au moment de la détermination, tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 ont été pris en considération de manière appropriée, si les autorités coréennes ont expliqué comment chaque facteur pris en considération étaye une constatation de l'existence d'un dommage grave (ou va à l'encontre d'une telle constatation), et si des raisons valables ont été avancées pour expliquer pourquoi un facteur pris en considération a été écarté au motif qu'il n'était pas pertinent, en l'espèce, pour la détermination de l'existence d'un dommage grave.

7.56 Nous notons que, pour rendre leurs décisions, des groupes spéciaux précédents ont appliqué des critères analogues lorsqu'ils ont examiné les déterminations des autorités chargées de l'enquête concernant l'existence d'un préjudice grave dans le contexte d'une mesure de sauvegarde transitoire prise en vertu de l'Accord sur les textiles et les vêtements, et d'un préjudice important dans le cadre de l'Accord du Tokyo Round relatif à la mise en œuvre de l'article VI (le Code antidumping). Dans l'affaire *États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses*, le Groupe spécial a indiqué ce qui suit:

"Le libellé de la première phrase de l'article 6:3 de l'ATV impose au Membre importateur l'obligation d'examiner, au moment de sa détermination, au moins la totalité des facteurs énumérés dans ce paragraphe. Le Membre importateur est libre

de décider - pour apprécier s'il y a eu ou non un préjudice grave ou une menace de préjudice grave pour la branche de production nationale - que certains de ces facteurs ont plus ou moins de poids. Au minimum, il faut que le Membre importateur soit en mesure de démontrer qu'il s'est interrogé sur la pertinence de chacun des facteurs énumérés à l'article 6:3 de l'ATV.⁴²⁸

7.57 Plus précisément encore, dans l'affaire *États-Unis – Saumons*, le Groupe spécial a défini le critère suivant à appliquer pour examiner une détermination de l'existence d'un préjudice important:

"[P]our établir si une détermination de l'existence d'un préjudice important était conforme à cette prescription, il fallait voir si les autorités chargées de l'enquête avaient examiné tous les faits pertinents dont elles avaient connaissance (y compris les faits qui pouvaient aller à l'encontre d'une détermination positive) et si une explication raisonnable avait été fournie indiquant comment l'ensemble des faits était la détermination des autorités chargées de l'enquête."⁴²⁹

Bien que les concepts de préjudice grave et de préjudice important ne soient pas entièrement analogues à celui de dommage grave dont l'existence doit être établie aux termes de l'Accord sur les sauvegardes, nous estimons que les considérations générales exprimées par ces deux groupes spéciaux au sujet de questions analogues à celles dont nous sommes saisis donnent des indications utiles quant à la manière dont un groupe spécial devrait évaluer si l'obligation d'établir l'existence d'un dommage grave a été respectée.

7.58 Dans notre évaluation de la détermination faite par la Corée de l'existence d'un dommage grave, il y a trois points qui nous préoccupent particulièrement. Premièrement, nous constatons que dans le rapport de l'OAI, certains des facteurs énumérés à l'article 4:2 n'ont pas été pris en considération, par exemple l'utilisation de la capacité et la productivité. Dans ces deux cas, la Corée donne, dans ses communications au Groupe spécial, des explications concernant les raisons pour lesquelles elle a estimé que ces facteurs n'influaient pas sur la situation de la branche de production nationale. Ces explications semblent plausibles, mais il n'y a dans le rapport de l'OAI aucune indication qui donne à penser au Groupe spécial que ces facteurs ont été pris en considération dans la constatation de l'existence d'un dommage grave faite par les autorités coréennes. Deuxièmement, comme nous l'avons relevé plus haut, la définition de la branche de production nationale en tant que comprenant, en l'espèce, deux segments différents du marché des produits laitiers a des répercussions sur l'évaluation de la situation de cette branche de production. Pour évaluer le dommage grave causé à l'ensemble de la branche de production nationale, nous estimons qu'il est acceptable d'analyser des segments distincts du marché mais, comme indiqué ci-dessus, tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 doivent être pris en considération. Pour examiner chacun de ces facteurs ainsi que tous autres qu'elle juge pertinents, l'autorité chargée de l'enquête a deux possibilités: elle peut examiner chaque facteur pour la totalité des segments, ou si elle décide de l'examiner pour un seul ou pour certains segments, elle doit expliquer en quoi le(s) segment(s) retenu(s) est (sont) objectivement représentatif(s) de l'ensemble de la branche de production. L'absence d'examen concernant tous les segments, sans fournir d'explication, est une faille que nous constatons dans l'analyse faite par la Corée des profits et pertes, des prix, du ratio d'endettement, de l'épuisement du capital et des coûts de production de la branche de production nationale. C'est à la Corée qu'il appartient au premier chef de décider du lien à établir entre l'évolution dans un segment et sa détermination concernant l'ensemble de la branche de

⁴²⁸ *États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses*, paragraphe 7.26.

⁴²⁹ *États-Unis – Imposition de droits antidumping sur les importations de saumons frais et réfrigérés en provenance de Norvège*, rapport adopté le 27 avril 1994, ADP/87, paragraphe 492 (affaire *États-Unis – Saumons*).

production. Ce que nous voulons souligner ici est qu'une analyse d'un seul segment de la branche de production nationale, sans fournir d'explication concernant son importance pour l'ensemble de la branche de production, ne satisfait pas aux prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes. Troisièmement, nous estimons que, pour certains facteurs qu'elle a pris en considération, la Corée n'a pas fourni d'arguments suffisants justifiant certains des choix faits dans l'analyse de ces facteurs et qui sont susceptibles d'avoir affecté le résultat de l'examen. En outre, il n'y a pas, dans certains cas, d'arguments expliquant comment le facteur pris en considération étaye une constatation de l'existence d'un dommage grave (ou va à l'encontre d'une telle constatation). Ce manque d'explications ou d'arguments est constaté dans l'examen par la Corée de la part de marché, de la production, des profits et pertes, de l'emploi et des stocks.

7.59 Ayant exposé nos préoccupations générales quant au respect par la Corée de ses obligations découlant de l'article 4:2, nous allons aborder dans le détail l'examen par la Corée de chacun des facteurs énumérés à l'article 4:2, ainsi que des facteurs additionnels qu'elle a pris en considération pour déterminer l'existence d'un dommage pour la branche de production nationale. Étant donné que nous avons pour tâche de procéder à une évaluation objective des considérations d'ordre factuel et des raisons qui ont conduit les autorités coréennes à constater l'existence d'un dommage grave au moment de la détermination, c'est sur la base du rapport de l'OAI que nous allons analyser le respect par la Corée des dispositions de l'article 4:2. Nous tenons aussi à bien préciser que même si nous examinons chacun des facteurs énumérés à l'article 4:2 ainsi que d'autres facteurs retenus par la Corée, il ne nous appartient pas de contester le poids accordé à chaque facteur aux fins de la détermination finale de l'existence d'un dommage grave. À cet égard, nous souscrivons à ce qu'a indiqué le Groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses* lorsqu'il a examiné l'imposition d'une mesure de sauvegarde en vertu de l'ATV:

"Cela ne veut pas dire que le Groupe spécial interprète l'ATV comme imposant aux Membres importateurs une quelconque méthode particulière, que ce soit pour la collecte des données ou pour l'examen et la pondération de tous les facteurs économiques pertinents sur la base desquels il décidera s'il est nécessaire ou non d'imposer une limitation à titre de sauvegarde. C'est à chaque membre d'apprécier l'importance relative de tel ou tel facteur, y compris ceux qui sont énumérés à l'article 6:3 de l'ATV, à la lumière des circonstances de chaque espèce."⁴³⁰

a) Accroissement des importations

7.60 Les Communautés européennes font valoir que la Corée a exclu du champ d'application de la mesure certains produits (produits mélangés)⁴³¹, qui ont néanmoins été inclus dans le calcul de l'accroissement des importations. La Corée a fait observer que les chiffres concernant le volume des importations de ces produits, qui sont indiqués à la page 7 du rapport de l'OAI⁴³², montrent que les produits mélangés exclus ont représenté à peine 0,7, 0,8, 1,5 et 1,3 pour cent des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre pour les années 1993, 1994, 1995 et le premier semestre de 1996, respectivement. Après avoir examiné les chiffres mentionnés par la Corée, nous considérons que les importations de produits mélangés exclus ne représentent qu'une part très faible des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre. Par conséquent, il n'y a pas lieu

⁴³⁰ *États-Unis – Chemises, chemisiers et blouses*, paragraphe 7.52.

⁴³¹ Les produits exclus sont les suivants: concentrés de matières minérales du lait (calcium), produits spéciaux chiliens et matières premières pour la production de Cerelac de Nestlé.

⁴³² Voir plus haut le paragraphe 4.370.

d'estimer que la décision de la Corée de ne pas exclure ces produits du calcul de l'accroissement des importations est inadéquate aux fins de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

7.61 Nous fondant sur les sections pertinentes du rapport de l'OAI, nous estimons que l'examen par les autorités coréennes de l'accroissement des importations était adéquat aux fins de l'article 4:2. Il est rendu compte de l'évaluation par la Corée de l'accroissement des importations aux pages 32 à 35 du rapport de l'OAI, où est exposée en détail la progression, pendant la période visée par l'enquête, des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre à la fois en termes absolus et par rapport à la production nationale.

b) Part de marché absorbée par les importations

7.62 Il est rendu compte de l'examen de ce facteur par la Corée à la page 35 du rapport de l'OAI, où il est indiqué ce qui suit: "La part de marché détenue par les préparations à base de lait écrémé en poudre par rapport à la demande totale était de 1,6 pour cent en 1993, 7,0 pour cent en 1994, 12,2 pour cent en 1995 et 14,1 pour cent au cours de la période allant de janvier à juin 1996, marquant une tendance à la hausse." À première vue, cet examen de la part totale du marché des produits laitiers absorbée par les importations accrues de ces préparations semblerait correct et conforme aux dispositions de l'article 4:2. Nous notons, cependant, qu'à la page 16 du rapport de l'OAI, la Corée définit l'ensemble du marché des matières de base utilisées pour la production de produits laitiers en Corée comme se composant du lait cru produit par les exploitations laitières nationales, du lait en poudre produit à partir du lait cru par les entreprises de transformation, du lait en poudre importé, de matières de base importées destinées à la fabrication de fromages et d'autres produits importés, dont les préparations à base de lait écrémé en poudre. Dans une note figurant au bas de la page 16 du rapport de l'OAI, les autorités chargées de l'enquête indiquent ce qui suit:

"Vu les des caractéristiques de l'analyse, les données relatives aux importations de fromages ont été exclues, mais les importations de fromages, qui influent directement sur la consommation de lait cru d'origine nationale, ont elles aussi beaucoup augmenté depuis la libéralisation des importations en 1995. Si l'on inclut le volume des importations de fromages, la demande totale s'élève à 2 027 713 tonnes en 1993, 2 249 958 tonnes en 1994, 2 414 525 tonnes en 1995 et 1 222 804 tonnes au cours de la période allant de janvier à juin 1996, les taux de croissance étant de 11,0 pour cent en 1994, 7,3 pour cent en 1995 et -1,4 pour cent au cours de la période allant de janvier à juin 1996."

7.63 Le Groupe spécial ne peut que supposer que cette note de bas de page se réfère effectivement au fait que les données concernant les matières de base importées destinées à la fabrication de fromages ont été exclues, étant donné que c'étaient ces types d'importations qui influeraient directement sur la consommation de lait cru. Par ailleurs, le texte qui est développé dans cette note ne fait pas mention des fromages comme étant des produits finis, mais comme étant des matières de base importées destinées à la fabrication de fromages. Nous estimons que cette exclusion n'a pas été suffisamment expliquée par la Corée, même si celle-ci admet dans la note de bas de page citée plus haut que ces importations font partie de l'ensemble du marché des matières de bases utilisées pour la production de produits laitiers, qu'elles affectent la consommation de lait cru et qu'elles ont augmenté sensiblement au cours de la période visée par l'enquête. Une telle exclusion n'est pas sans conséquences, car il peut en résulter une diminution de la taille du marché considéré et une surestimation correspondante de la part du marché qui est absorbée par les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre. Nous tenons à bien préciser que nous considérons, non pas que le fait d'avoir exclu du volume total du marché des produits laitiers les matières de base importées destinées à la fabrication de fromages était nécessairement incorrect, mais plutôt que, la Corée n'ayant pas fourni d'arguments expliquant pourquoi elle a choisi d'exclure ce segment du

marché considéré, son analyse de la part de marché absorbée par les importations de ces préparations n'a pas été effectuée de manière adéquate aux fins de l'article 4:2.

c) Ventes

7.64 L'examen par les autorités coréennes des variations du niveau des ventes pour la branche de production nationale a été effectué séparément pour le lait cru et pour le lait en poudre, et il en est rendu compte, respectivement, aux pages 38 et 45 du rapport de l'OAI. En ce qui concerne la consommation de lait cru pendant la période visée par l'enquête, il est indiqué ce qui suit dans le rapport:

"La quantité de lait cru d'origine nationale consommée était de 1 844 463 tonnes en 1993, 1 947 128 tonnes en 1994, 1 947 965 tonnes en 1995, et 984 934 tonnes au cours de la période allant de janvier à juin 1996. Le taux de croissance de la consommation était de 5,6 pour cent en 1994, 0,0 pour cent en 1995 et -2,0 pour cent au cours de la période allant de janvier à juin 1996."⁴³³

7.65. En ce qui concerne la consommation de lait en poudre, les autorités coréennes ont constaté ce qui suit:

"La quantité de lait en poudre d'origine nationale consommée était de 12 191 tonnes en 1993, 12 468 tonnes en 1994, 10 690 tonnes en 1995 et 2 741 tonnes au cours de la période allant de janvier à avril 1996. Pour ce qui est du taux de croissance, il était de 2,3 pour cent en 1994, -14,3 pour cent en 1995 et -40,9 pour cent au cours de la période allant de janvier à avril 1996."⁴³⁴

7.66 Nous notons que, s'agissant des ventes en Corée de lait cru et de lait en poudre d'origine nationale, il y a une baisse de la consommation, qui pourrait étayer la constatation par les autorités coréennes de l'existence d'un dommage grave pour la branche de production nationale. Par conséquent, nous estimons que ce facteur a été pris en considération de manière adéquate aux fins de l'article 4:2.

d) Production

7.67 Ce facteur a été examiné dans le rapport de l'OAI à la fois pour les segments du lait cru et du lait en poudre de la branche de production et il en est rendu compte, respectivement, aux pages 38 et 45 du rapport où il est indiqué ce qui suit:

"Le volume de la production nationale de lait cru s'élevait à 1 857 873 tonnes en 1993, 1 917 398 tonnes en 1994, 1 998 445 tonnes en 1995 et 1 069 224 tonnes au cours de la période allant de janvier à juin 1996. Le taux de croissance était de 3,2 pour cent en 1994, 4,2 pour cent en 1995, et 4,4 pour cent au cours de la période allant de janvier à juin 1996."⁴³⁵

"Le volume de la production nationale de lait en poudre s'élevait à 13 512 tonnes en 1993, 9 495 tonnes en 1994, 15 719 tonnes en 1995 et 10 401 tonnes au cours de la

⁴³³ Rapport de l'OAI, page 38.

⁴³⁴ *Id.*, page 45.

⁴³⁵ *Id.*, page 38.

période allant de janvier à avril 1996. En ce qui concerne le taux de croissance de la production, il était de -29,7 pour cent en 1994, 65,6 pour cent en 1995 et 52,6 pour cent au cours de la période allant de janvier à avril 1996."⁴³⁶

La Corée explique par la suite qu'elle ne considère pas que ce facteur soit pertinent car "ce n'était pas une mesure appropriée pour déterminer la situation de la branche de production nationale".⁴³⁷ Toutefois, cette explication figure dans la première communication de la Corée au Groupe spécial. Nous ne trouvons aucune analyse faite par les autorités coréennes au moment de l'enquête qui explique en quoi ces chiffres relatifs à la production sont pertinents (ou non) pour établir une constatation de l'existence d'un dommage grave causé à la production nationale. Faute de cette explication, il ne nous est pas possible de voir si le rejet, par les autorités coréennes, de ce facteur en tant qu'indicateur de l'existence d'un dommage grave causé à la branche de production nationale était approprié. Par conséquent, nous estimons que ce facteur n'a pas été pris en considération de manière adéquate aux fins de l'article 4:2.

e) Productivité

7.68 Ainsi qu'il est exposé ci-dessus, la première tâche du Groupe spécial est d'examiner si tous les facteurs énumérés à l'article 4:2 ont été pris en considération de manière appropriée. Nous constatons qu'il n'est pas fait mention de ce facteur dans le rapport de l'OAI. Dans ses communications, la Corée fait valoir que "l'évolution de la productivité ne constituait pas un indicateur approprié de l'existence d'un dommage grave" et avance des arguments à l'appui de cette conclusion, mais ces arguments ne figurent pas dans le rapport de l'OAI. Il n'y a aucune indication qui donne à penser que la Corée a examiné la productivité de la branche de production nationale lorsqu'elle a établi une constatation de l'existence d'un dommage grave. Par conséquent, nous estimons que ce facteur n'a pas été pris en considération de manière adéquate aux fins de l'article 4:2.

f) Utilisation de la capacité

7.69 Tout comme dans le cas de la productivité, nous ne trouvons dans le rapport de l'OAI aucune analyse des variations de l'utilisation de la capacité de la branche de production nationale. Bien que ce facteur soit mentionné dans le projet de rapport d'enquête intérimaire⁴³⁸, il n'en est pas question dans le rapport final de l'OAI sur lequel la Corée s'est appuyée pour adopter sa mesure de sauvegarde. Par conséquent, nous estimons que ce facteur n'a pas été pris en considération de manière adéquate aux fins de l'article 4:2.

g) Profits et pertes

7.70 Il est rendu compte de l'examen de ce facteur par les autorités coréennes à la page 41 du rapport de l'OAI en ce qui concerne le segment du lait cru de la branche de production et à la page 49 pour le segment du lait en poudre. S'agissant du segment du lait cru, les autorités coréennes ont constaté que diverses coopératives d'éleveurs avaient enregistré une baisse de leurs profits au cours de la période considérée, au point que, pour le premier semestre de 1996, elles avaient fait état de pertes de 17 546 millions de won. La Corée a expliqué dans le rapport de l'OAI que cette analyse concernant les coopératives d'éleveurs reposait sur l'argumentation suivante: "Étant donné que les coopératives d'éleveurs, qui sont constituées par les ménages pratiquant l'élevage laitier qui produisent

⁴³⁶ *Id.*, page 45.

⁴³⁷ Voir plus haut le paragraphe 4.364.

⁴³⁸ Un extrait de ce projet de rapport a été communiqué en tant que pièce n° 5 de la Corée.

du lait cru, distribuent leurs gains à leurs membres, les profits et pertes des coopératives d'éleveurs sont directement liés aux revenus des producteurs de lait cru."⁴³⁹

7.71 Premièrement, nous notons que les activités commerciales des coopératives d'éleveurs ne consistent pas uniquement à collecter, distribuer et vendre du lait cru, mais aussi à transformer ce lait cru en produits laitiers d'aval destinés à être vendus ultérieurement. Par conséquent, les profits ou les pertes des coopératives d'éleveurs ne reflètent pas exclusivement leurs activités dans le secteur du lait cru, mais aussi d'autres activités.

7.72 Deuxièmement, les profits ou les pertes des producteurs de lait cru ne découlent pas uniquement de leurs investissements dans les coopératives d'éleveurs, mais aussi de la vente de lait cru à ces coopératives. Dans sa première communication⁴⁴⁰, la Corée présente des données sur les marges bénéficiaires des producteurs de lait cru qui sont fondées sur la différence entre les prix de vente de référence et le coût de production du lait cru. Toutefois, comme la Corée l'a admis⁴⁴¹, cette analyse n'a pas été effectuée au moment de l'enquête.

7.73 Troisièmement, nous déduisons aussi de la description que la Corée fait de son analyse que celle-ci n'a porté que sur certaines des coopératives d'éleveurs. Les raisons n'en sont cependant pas expliquées. Faute d'une telle explication, il ne nous est pas possible de déterminer si la sélection des coopératives d'éleveurs donnait une image objective de la situation de l'ensemble de la branche de production nationale.

7.74 Prises dans leur ensemble, les failles que comporte l'examen par la Corée des profits et pertes du segment du lait cru de la branche de production, et qui sont exposées ci-dessus, nous amènent à conclure que ce facteur n'a pas été pris en considération de manière adéquate aux fins de l'article 4:2.

7.75 En ce qui concerne le secteur du lait en poudre de la branche de production, nous constatons de nouveau des failles dans l'examen par la Corée des profits et pertes de ce secteur. L'examen des autorités coréennes n'a porté que sur deux coopératives d'éleveurs et quatre entreprises de transformation du lait. Là encore, il n'y a pas d'explication quant aux raisons pour lesquelles un examen portant seulement sur ces entreprises donnerait une image objective et représentative de la situation de l'ensemble de la branche de production nationale. Dans la note de bas de page n° 15 du rapport de l'OAI, il est fait référence à la part de la production annuelle des coopératives et entreprises retenues pour lesquelles les données ont été supprimées. N'ayant pas fourni d'explication à ce sujet, la Corée n'a pas démontré qu'elle avait examiné l'objectivité et la représentativité de l'échantillon. Par conséquent, nous estimons qu'aux fins de l'article 4:2, la Corée n'a pas pris en considération de manière adéquate les profits et pertes de l'ensemble de la branche de production nationale.

h) Emploi

7.76 L'analyse des variations des niveaux de l'emploi pour la branche de production nationale a également été effectuée par les autorités coréennes tout d'abord pour les producteurs de lait cru, puis pour les producteurs de lait en poudre. S'agissant de l'emploi dans le secteur du lait cru, les autorités coréennes ont choisi d'analyser s'il y a eu une diminution du nombre de ménages pratiquant l'élevage laitier. Les raisons de ce choix ont été expliquées comme suit au Groupe spécial:

⁴³⁹ Rapport de l'OAI, page 41.

⁴⁴⁰ Voir plus haut le paragraphe 4.343.

⁴⁴¹ Dans sa demande de réexamen intérimaire, la Corée soutient qu'elle "n'a jamais tenté de faire valoir qu' [une analyse des profits et pertes des producteurs de lait cru] a été effectuée au cours de l'enquête.

"La production laitière en Corée est assurée dans l'ensemble par des petites entreprises familiales et ne représente qu'une partie de l'activité économique de certains des membres de ces familles. Il n'est pas possible de déterminer combien de temps chaque personne travaille sur l'exploitation ni quelle proportion de ce temps est consacrée à la production laitière... et les autorités coréennes se sont donc fondées sur l'évolution du nombre de ménages pratiquant l'élevage laitier."⁴⁴²

Cette explication a été donnée dans la déclaration orale faite lors de la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties, et non dans le rapport de l'OAI. Nous félicitons la Corée d'avoir mis au point une méthodologie de remplacement pour évaluer l'emploi dans le secteur du lait cru et de ne pas avoir simplement écarté ce facteur comme n'étant pas pertinent ni quantifiable. Néanmoins, cette dérogation à la pratique normale aurait dû être expliquée au moment de la décision dans le rapport de l'OAI. Faute de cette explication dans le rapport, nous estimons que ce facteur n'a pas été pris en considération de manière adéquate aux fins de l'article 4:2.

7.77 S'agissant de l'analyse de l'emploi pour les producteurs de lait en poudre, les autorités coréennes ont expliqué ce qui suit dans le rapport de l'OAI:

"Avec l'automatisation de la production de lait en poudre, le nombre de personnes employées dans ce secteur a régulièrement diminué. Actuellement, très peu de personnes sont employées à plein temps exclusivement pour la production de lait en poudre. Les personnes travaillant à la production d'autres produits laitiers sont affectées temporairement, lorsque cela s'avère nécessaire, à la production de lait en poudre. Par conséquent, l'emploi et les salaires sont des facteurs peu significatifs dans le secteur du lait en poudre."⁴⁴³

Au vu de cette explication qui figure dans le rapport de l'OAI, nous estimons qu'aux fins de l'article 4:2, la Corée a pris en considération ce facteur de manière adéquate pour la production de lait en poudre.

i) Stocks

7.78 En ce qui concerne ce facteur, la Corée n'a pris en considération que les stocks de lait en poudre d'origine nationale étant donné que le lait cru ne peut pas être stocké.⁴⁴⁴ Deux références sont faites aux niveaux des stocks dans tout le rapport de l'OAI (aux pages 38 et 39 et 46). Nous notons que les chiffres indiqués aux pages 38 et 39 sont légèrement différents de ceux qui figurent à la page 46. Néanmoins, ils font apparaître les uns et les autres une accumulation des stocks pendant la période visée par l'enquête.⁴⁴⁵ Nous constatons cependant qu'il n'y a pas d'arguments expliquant pourquoi ces niveaux des stocks sont un indicateur de l'existence d'un dommage grave ni pourquoi ils sont négatifs pour l'industrie laitière nationale. Là encore, cette explication est donnée dans la deuxième communication de la Corée où il est indiqué ce qui suit:

⁴⁴² Voir plus haut le paragraphe 4.513.

⁴⁴³ Rapport de l'OAI, page 48.

⁴⁴⁴ Rapport de l'OAI, page 38.

⁴⁴⁵ Voir plus haut le paragraphe 4.323.

"L'accroissement des stocks de lait en poudre prouve clairement qu'un dommage grave a été causé en l'occurrence non seulement au secteur du lait en poudre, mais également à toute la branche de production nationale. Comme cela a été expliqué plus haut, le lait cru qui n'est pas consommé doit être transformé, notamment, en lait en poudre. Cette transformation ne fait qu'augmenter l'offre et les stocks de lait en poudre. Par conséquent, l'accroissement des stocks de lait en poudre indique non seulement que l'offre de ce produit est excédentaire, mais également que le lait cru d'origine nationale a été évincé par les préparations à base de lait écrémé en poudre importées qui sont meilleur marché, ce qui dénote l'existence d'un dommage grave pour la totalité de la branche de production nationale."⁴⁴⁶

L'augmentation des stocks a entraîné des coûts importants. Même si l'on ne tient pas compte de l'amortissement, le coût des stocks s'est élevé à 17,3 milliards de won (soit environ 21,6 millions de dollars EU) pendant la période visée par l'enquête. Rien que pendant le premier semestre de 1996, il s'est chiffré à 5,8 milliards de won (soit environ 7,3 millions de dollars EU), et les producteurs nationaux ont dû supporter la totalité de ce coût ..."⁴⁴⁷

Il ressort donc clairement de la déclaration figurant dans la deuxième communication de la Corée que le niveau des stocks de lait en poudre constaté par les autorités coréennes a des conséquences négatives pour le secteur du lait en poudre de la branche de production et pourrait indiquer que la branche de production nationale subit un dommage. Néanmoins, cet argument avancé dans la deuxième communication de la Corée ne transparaît pas dans le rapport de l'OAI, et ce n'est qu'après qu'il a été exposé dans la deuxième communication que la précarité de la situation de la branche de production intérieure au regard de ce facteur devient manifeste. Par conséquent, nous estimons que ce facteur n'a pas été pris en considération de manière adéquate aux fins de l'article 4:2.

j) Prix

7.79 Ce facteur n'est pas explicitement mentionné parmi les facteurs qui sont énumérés à l'article 4:2, mais la Corée l'a pris en considération dans son enquête. Les autorités coréennes ont examiné les prix du lait en poudre et constaté qu'au premier semestre de 1996 ils étaient inférieurs au niveau où ils se situaient en 1993, au début de la période visée par l'enquête.⁴⁴⁸ Nous notons qu'il y a peu de temps encore, en 1995, les prix du lait en poudre avaient atteint un niveau élevé. Compte étant tenu du rapport de l'OAI dans son intégralité, nous considérons que la Corée a établi qu'une baisse des prix du lait en poudre dénote l'existence d'un dommage grave pour le secteur du lait en poudre.⁴⁴⁹ Toutefois, alors qu'il y a une analyse des prix pour le secteur du lait en poudre, nous notons qu'il n'y a pas d'explication de la relation entre les niveaux des prix du lait en poudre et le dommage grave qu'aurait subi l'ensemble de la branche de production nationale.

7.80 En fait, la Corée n'a pas examiné les prix du lait cru au cours de son enquête. À ce sujet, elle a indiqué dans ses communications qu'"il n'existe pas de moyens fiables d'arriver à un prix transactionnel exact ou approprié pour le lait cru en Corée"⁴⁵⁰ et "que toute baisse du prix du lait en

⁴⁴⁶ Voir plus haut le paragraphe 4.460.

⁴⁴⁷ Voir plus haut le paragraphe 4.462.

⁴⁴⁸ Rapport de l'OAI, page 47.

⁴⁴⁹ Cet argument figure dans la section du rapport de l'OAI relative au lien de causalité, à la page 62.

⁴⁵⁰ Voir plus haut le paragraphe 4.504.

poudre d'origine nationale a une incidence négative sur la totalité de la branche de production nationale puisque les producteurs de lait cru sont les propriétaires des coopératives d'éleveurs".⁴⁵¹

7.81 Nous sommes d'avis que les conclusions concernant les prix du lait en poudre uniquement ne constituent pas un examen des prix pour l'ensemble de la branche de production nationale, qui a été définie comme s'entendant des producteurs de lait cru et de lait en poudre. Le fait que ce soit les producteurs de lait cru qui sont les propriétaires des coopératives ne dispense pas les autorités coréennes d'examiner les conditions particulières des producteurs de lait cru étant donné qu'il s'agit d'un segment de la branche de production qui est différent de celui de la production de lait en poudre. Pour cette raison, nous estimons que l'examen des prix par la Corée était incomplet, car il ne tenait compte que d'un segment de la branche de production nationale. Par conséquent, nous estimons que ce facteur n'a pas été pris en considération de manière adéquate aux fins de l'article 4:2.

7.82 En outre, nous notons que même si les prix transactionnels effectifs du lait cru en Corée n'étaient pas disponibles ou s'il n'était pas possible d'en obtenir étant donné le grand nombre de producteurs, il y avait pour les autorités coréennes plusieurs autres possibilités qui leur aurait permis de calculer ou de construire une approximation des prix du lait cru.⁴⁵² De tels indicateurs, même s'ils ne sont pas fiables à 100 pour cent, auraient permis aux autorités coréennes de déterminer l'existence de tendances, positives ou négatives, des prix du lait cru. C'est aux autorités chargées de l'enquête qu'il appartient de choisir la méthode de détermination des prix, mais, étant donné qu'il y avait en l'occurrence diverses options possibles, nous estimons que les autorités coréennes auraient dû faire un effort pour déterminer les prix du lait cru, au lieu d'écarter ce facteur comme n'étant pas quantifiable.

k) Ratio d'endettement et épuisement du capital

7.83 Ce sont deux autres indicateurs économiques qui ne sont pas mentionnés dans la liste exemplative figurant à l'article 4:2 et qui ont été pris en considération par les autorités coréennes. Ces facteurs ont été évalués exclusivement en ce qui concerne les coopératives d'éleveurs. Les résultats, présentés aux pages 43 et 44 du rapport de l'OAI, ne donnent des informations que sur une partie des coopératives d'éleveurs. Il nous est impossible de déterminer si les données présentées reflètent la situation de l'ensemble de la branche de production nationale. Nous ne voyons donc pas dans le rapport de l'OAI d'explication concernant les raisons pour lesquelles ces deux facteurs dénotent l'existence d'un dommage grave, en particulier d'un dommage grave pour l'ensemble de la branche de production nationale de lait cru et de lait en poudre. Par conséquent, nous estimons que ce facteur n'a pas été pris en considération de manière adéquate aux fins de l'article 4:2.

l) Coût de production

7.84 Les autorités coréennes ont seulement examiné le coût de production du lait en poudre pour les coopératives d'éleveurs. Lors de cet examen, les autorités coréennes ont constaté ce qui suit:

"Le coût de fabrication est passé de 5 158 won/kg en 1993 à 5 426 won/kg en 1994, et à 5 860 won/kg en 1995 et 6 178 won/kg au cours de la période allant de janvier à avril 1996.

⁴⁵¹ Voir plus haut le paragraphe 4.449.

⁴⁵² Par exemple, la Corée aurait pu: 1) effectuer une analyse sur la base d'un échantillonnage des producteurs de lait cru, méthode qu'elle a utilisée ailleurs dans son analyse; 2) construire les prix du lait cru sur la base des coûts de production des producteurs de lait cru, pour lesquels des données semblent avoir été versées au dossier; et 3) construire les prix en procédant à des ajustements des coûts des matières premières indiqués par les producteurs de lait en poudre.

La différence entre le prix de vente et le coût de fabrication était de 196 won en 1993. Or, elle était de -132 won en 1994 et la marge négative a augmenté en 1995, passant à 472 won, et s'est encore accrue pour atteindre 1 184 won au cours de la période allant de janvier à avril 1996.⁴⁵³

Les autorités coréennes ont conclu qu'il y avait un écart négatif qui se creusait entre le coût de fabrication du lait en poudre et son prix de vente. Ces ventes à des prix inférieurs au coût donneraient à penser que les coopératives d'éleveurs traversaient une période difficile. Toutefois, comme ce facteur n'a été évalué que pour une partie de la branche de production nationale (les coopératives d'éleveurs produisant du lait en poudre), il ne nous est pas possible d'évaluer la situation en ce qui concerne l'ensemble de la branche de production nationale. Nous considérons que ce facteur n'étaye pas suffisamment la conclusion selon laquelle il existe un dommage grave pour la branche de production nationale telle que l'ont définie les autorités coréennes. Par conséquent, nous estimons que ce facteur n'a pas été pris en considération de manière adéquate aux fins de l'article 4:2.

m) Conclusion

7.85 Pour les raisons exposées ci-dessus, nous estimons que la détermination par la Corée de l'existence d'un dommage grave pour la branche de production nationale de lait cru et de lait en poudre ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

7.86 L'article 2:1 autorise l'application d'une mesure de sauvegarde seulement si, entre autres choses, une détermination de l'existence d'un dommage grave a été établie conformément aux dispositions de l'article 4:2. Étant donné que nous estimons que la détermination par la Corée de l'existence d'un dommage grave ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 4:2, l'application de la mesure de sauvegarde en cause viole aussi nécessairement l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes. Nous notons que dans leur demande d'établissement d'un groupe spécial, les Communautés européennes allèguent d'une manière générale que la Corée a violé les articles 2:1, 4:2 a), 4:2 b), 5:1 et 12:1 à 12:3 dudit accord. Or, dans leurs communications, elles n'ont pas avancé d'arguments spécifiques, ni fourni d'éléments de preuve, à l'appui de leur allégation au titre de l'article 2:1, autres que ceux relatifs à la prescription "à des conditions telles" (voir plus haut la section F).⁴⁵⁴ En conséquence, nous n'arrivons à aucune conclusion quant au point de savoir si la détermination par la Corée de l'existence d'un dommage grave viole les dispositions de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

2. Examen par la Corée du lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave

7.87 Nous avons déjà établi ci-dessus que la détermination par la Corée de l'existence d'un dommage ne satisfaisait pas aux prescriptions de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes. Nous avons conclu que la Corée n'a pas pris en considération tous les facteurs de dommage énumérés dans cet article. Nous avons conclu en outre que lorsqu'il traitait des facteurs énumérés à l'article 4:2 de l'Accord, le rapport de l'OAI ne contenait pas d'arguments, d'analyse ou d'éléments de preuve à l'appui des constatations qui y étaient énoncées et que l'analyse qui y était faite se limitait parfois à un seul segment de la branche de production nationale concernée. Étant arrivé à ces conclusions concernant l'évaluation par la Corée des facteurs de dommage, il n'est pas nécessaire que nous formulions des

⁴⁵³ Rapport de l'OAI, page 53

⁴⁵⁴ Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Japon – Mesures visant les produits agricoles* (WT/DS/76/AB/R), Paragraphes 118 à 131.

constatations quant au point de savoir si la Corée a démontré que l'accroissement des importations "a causé" un dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents. Toutefois, gardant à l'esprit les conclusions de l'Organe d'appel dans l'affaire *Australie - Saumons*⁴⁵⁵, nous aimerions faire quelques observations générales en rapport avec une analyse d'un lien de causalité entre un accroissement des importations et un dommage, dans le contexte de l'enquête menée par les autorités coréennes.

7.88 Nous rappelons les dispositions des articles 2 et 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes, à savoir:

"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...

4:2. a) Au cours de l'enquête visant à déterminer *si un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave* à une branche de production nationale au regard des dispositions du présent accord, les autorités compétentes *évalueront tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche*, en particulier, le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs, la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues, les variations du niveau des ventes, la production, la productivité, l'utilisation de la capacité, les profits et pertes et l'emploi.

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

7.89 Pour procéder à une évaluation du lien de causalité, l'autorité nationale doit, à notre avis, analyser et déterminer si l'évolution de la branche de production, dont elle considère qu'elle démontre l'existence d'un dommage grave, a été causée par l'accroissement des importations. À cet effet, elle est obligée d'évaluer tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable qui influent sur la situation de cette branche. En outre, si elle a identifié des facteurs autres qu'un accroissement des importations qui ont causé un dommage à la branche de production nationale, elle doit faire en sorte que tout dommage causé par ces facteurs ne soit pas considéré comme ayant été causé par l'accroissement des importations.

7.90 Pour établir un lien de causalité, la Corée doit démontrer que le dommage causé à sa branche de production nationale résulte d'un accroissement des importations. En d'autres termes, il lui faut démontrer que les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre causent un dommage à la branche de production nationale de lait en poudre et de lait cru. En outre, après avoir analysé la situation de la branche de production nationale, l'autorité coréenne a l'obligation de ne pas imputer à l'accroissement des importations tout dommage causé par d'autres facteurs.

⁴⁵⁵ *Australie – Saumons*, paragraphe 223.

7.91 Par exemple, la KTC doit expliquer comment l'évolution en ce qui concerne les facteurs dont elle considère qu'ils démontrent l'existence d'un dommage grave a été causée par les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre, ce qui revient à dire que, dans son analyse de la part de marché accrue détenue par ces préparations, par exemple, elle aurait dû s'efforcer d'expliquer comment les importations desdites préparations ont effectivement évincé la production nationale de produits similaires ou directement concurrents.

7.92 Pour prendre un exemple faisant intervenir un seul facteur pour une seule année, nous notons qu'il est indiqué dans le rapport de l'OAI⁴⁵⁶ que l'accroissement le plus important des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre a eu lieu de 1993 à 1994 (384 pour cent). Or, nous savons que, pendant la première année visée par l'enquête (1994), la demande intérieure de lait cru et de lait en poudre a augmenté sensiblement. Il est dit ce qui suit dans le rapport de l'OAI:⁴⁵⁷ "... la forte augmentation de la production laitière en 1994 résultait de l'accroissement spectaculaire de la demande de lait de consommation et de lait fermenté en raison de la très grande douceur de l'hiver." Les autorités coréennes ont constaté⁴⁵⁸ que, de 1993 à 1994, la demande totale de lait cru a augmenté de 9,6 pour cent alors que la production intérieure ne progressait que de 3,2 pour cent. En conséquence, nous considérons qu'en 1994 il a été nécessaire d'importer davantage de produits de remplacement du lait cru pour faire face à l'accroissement de la demande de ce produit, les raisons en étant les suivantes: premièrement, l'offre de lait cru (à court terme) est très rigide, car elle dépend de l'effectif des vaches laitières (têtes) qui ne peut pas être augmenté rapidement et, deuxièmement, le droit d'importation sur le lait en poudre avait été porté à un niveau très élevé (220 pour cent), ce qui a freiné les importations de ce produit. Cette situation impliquait donc que, pour la Corée, le seul moyen de satisfaire à la demande accrue était d'importer davantage de préparations à base de lait écrémé en poudre soumises à des droits peu élevés (allant de 39 à 40 pour cent). En d'autres termes, en 1994, la demande intérieure de lait cru en Corée était supérieure à la production intérieure, ce qui a fait diminuer la production de lait en poudre (obtenue à partir du lait cru)⁴⁵⁹ et les stocks de ce produit.⁴⁶⁰ Il nous semble manifeste que, du moins pour 1994, les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre n'ont pas pu causer un dommage à la branche de production nationale coréenne de produits similaires ou directement concurrents. Au contraire, l'accroissement des importations de ces préparations était le résultat des besoins croissants de l'industrie coréenne en produits de remplacement du lait cru et du lait en poudre face à l'incapacité de la production intérieure de satisfaire la demande croissante de ces produits. Il n'y a dans le rapport de l'OAI aucune analyse de l'interaction de ces divers éléments. Or, il devait être procédé à une évaluation adéquate du lien de causalité pour établir la détermination générale de l'existence d'un dommage.

7.93 Quant aux autres facteurs qui ont pu causer un dommage à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents, nous savons, d'après le rapport de l'OAI, que la demande intérieure de lait cru a été affectée par d'autres facteurs. Par exemple, il est dit ce qui suit dans la note figurant au bas de la page 16 du rapport: "*Vu ..., les données relatives aux importations de fromages ont été exclues, mais les importations de fromages, qui influent directement sur la consommation de lait cru d'origine nationale, ont elles aussi beaucoup augmenté depuis la libéralisation des importations en 1995 ...*" Comme nous l'avons mentionné précédemment (voir plus

⁴⁵⁶ Rapport de l'OAI, page 32.

⁴⁵⁷ Rapport de l'OAI, page 14.

⁴⁵⁸ Rapport de l'OAI, page 39.

⁴⁵⁹ Rapport de l'OAI, pages 58-60.

⁴⁶⁰ Rapport de l'OAI, page 17.

haut les paragraphes 7.62 et 7.63), cette note de bas de page doit se référer au fait que les données concernant les matières de base importées destinées à la fabrication de fromages ont été exclues, car le texte qui est développé dans cette note ne fait pas mention des fromages comme étant des produits finis, mais comme étant des matières de base importées destinées à la fabrication de fromages. En d'autres termes, c'était ces importations de matières de base destinées à la fabrication de fromages qui influeraient directement sur la consommation (la demande) de lait cru.

7.94 La Corée reconnaît que la production intérieure de fromages a diminué.⁴⁶¹ Cette diminution a affecté directement la consommation et la demande de lait cru. Or, le rapport de l'OAI ne contient pas d'évaluation ni d'analyse de l'incidence de ce facteur (c'est-à-dire l'accroissement des importations de fromages ou l'accroissement des importations de matières de base destinées à la fabrication de fromages, et l'incidence de cet accroissement sur la moindre demande de fromages et, par voie de conséquence, sur la moindre demande de lait cru d'origine nationale pour la fabrication de fromages).

7.95 Le même raisonnement vaut pour les autres produits laitiers pour la fabrication desquels du lait cru ou du lait en poudre est utilisé comme intrant et dont la consommation, selon la Corée, a elle aussi diminué. En conséquence, la demande de lait cru et de lait en poudre aurait dû également diminuer. À la page 14 du rapport de l'OAI, la KTC relève que la production intérieure de lait ordinaire, de lait concentré, de fromages et de boissons contenant de l'acide lactique a baissé pendant la période visée par l'enquête. Nous savons, d'après la réglementation nationale coréenne⁴⁶², que les préparations à base de lait écrémé en poudre ne peuvent pas se substituer au lait cru pour la production de lait ordinaire, de lait concentré, de fromages et de boissons contenant de l'acide lactique. Si la production intérieure de ces produits a elle aussi baissé, des facteurs autres que les importations de ces préparations doivent avoir causé la diminution de la production intérieure de ces produits, qui doit aussi elle-même avoir eu une incidence sur la moindre consommation de lait cru et de lait en poudre. Conformément aux dispositions de l'article 4:2 de l'Accord sur les sauvegardes, le lien de causalité entre l'accroissement des importations de préparations à base de lait écrémé en poudre et les facteurs dont elle a constaté qu'ils démontrent l'existence d'un dommage doit également être évalué par l'autorité nationale.

7.96 Il ne faut pas déduire de ce qui précède que le Groupe spécial interprète l'Accord sur les sauvegardes comme imposant au Membre importateur une méthode appropriée, que ce soit pour collecter des données ou pour examiner et peser tous les facteurs économiques pertinents sur la base desquels il décidera s'il est nécessaire ou non d'imposer une limitation à titre de sauvegarde. C'est à chaque Membre qu'il appartient d'apprécier l'importance relative de tel ou tel facteur, y compris ceux qui sont énumérés à l'article 4 de l'Accord sur les sauvegardes, à la lumière des circonstances de chaque espèce. La Corée conserve la faculté de décider d'une méthode appropriée pour évaluer si l'état de sa branche de production nationale a été causé par les importations de préparations à base de lait écrémé en poudre et de la manière dont il doit être procédé à cette analyse. Elle conserve aussi la faculté de choisir la méthode qui lui permette d'évaluer si un dommage grave pour sa branche de production nationale a été causé par ces autres facteurs.

H. ALLÉGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 5:1 DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

7.97 Les Communautés européennes font valoir que lorsqu'un Membre de l'OMC prend une mesure de sauvegarde, il est tenu de prouver que cette mesure était nécessaire et, par conséquent, devrait justifier son "adéquation" pour réparer un dommage et faciliter l'ajustement. Elles allèguent i) qu'en omettant d'examiner les plans d'ajustement, la Corée a violé la première phrase de l'article 5:1;

⁴⁶¹ Voir les données négatives figurant à la page 14 du rapport de l'OAI.

⁴⁶² Voir le Manuel de l'industrie alimentaire, mentionné à la page 26 du rapport de l'OAI.

ii) qu'en n'examinant pas si certains types de mesures autres qu'un contingent conviendrait le mieux pour réparer un dommage grave ou faciliter l'ajustement, la Corée a violé la première phrase de l'article 5:1; et iii) qu'en ne démontrant pas que le niveau du contingent lui-même était nécessaire pour réparer un dommage grave ou faciliter l'ajustement, la Corée a manqué à ses obligations au titre des première et deuxième phrases de l'article 5:1. Elles allèguent aussi qu'en ne choisissant pas les trois années représentatives appropriées (période qui devrait commencer à compter de la date de l'imposition de la mesure), sans avoir "clairement démontré qu'un niveau différent [était] nécessaire pour empêcher ou réparer [le] dommage grave", la Corée a violé les dispositions de la deuxième phrase de l'article 5:1.

7.98 La Corée répond que, étant donné qu'il est indiqué ce qui suit à l'article 5:1: "Les Membres devraient choisir les mesures qui conviennent le mieux pour réaliser ces objectifs", elle s'est conformée à cette disposition, car elle considérait que les contingents à ces niveaux pour cette période de quatre ans convenaient le mieux pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement de la branche de production nationale en Corée. Selon elle, il n'y a pas d'obligation de démontrer que la mesure choisie est celle qui convient le mieux pour réaliser ces objectifs. La Corée ajoute que les autorités compétentes coréennes ont bien examiné si d'autres types de mesures, y compris un contingent tarifaire, serait plus approprié. Pour la Corée, il n'y a pas d'obligation de démontrer que le niveau de ce droit est nécessaire ou approprié pour réaliser ces objectifs. À son avis, il ressort clairement du libellé de la deuxième phrase de l'article 5:1 que les Membres doivent seulement justifier le niveau des contingents si celui-ci est différent (c'est-à-dire inférieur) du niveau moyen des importations effectuées pendant les trois années représentatives les plus récentes. La Corée a établi le niveau du contingent sur la base de la moyenne des importations effectuées au cours des trois années allant de juin 1993 à juin 1996, étant donné qu'elle a ouvert l'enquête en matière de sauvegarde en mai 1996. L'obligation de prendre en considération trois années "représentatives" avait pour objet d'empêcher les exportateurs étrangers de manipuler le niveau du contingent en inondant le marché juste avant qu'il soit décidé d'imposer une mesure de sauvegarde. La Corée a donc estimé que le second semestre de 1996 n'était pas "représentatif", et elle n'a pas pris en compte les importations effectuées pendant cette période pour fixer le niveau du contingent. Étant donné qu'elle a choisi les trois années représentatives appropriées, la Corée fait valoir qu'elle n'avait pas à fournir de justification.

7.99 Nous estimons que l'article 5 de l'Accord sur les sauvegardes établit certaines règles régissant l'application de mesures de sauvegarde. De l'avis du Groupe spécial, ces règles n'entrent en ligne de compte qu'après qu'une décision d'adopter une mesure de sauvegarde a été prise. La première phrase de l'article 5:1 dispose ce qui suit: "Un Membre n'appliquera des mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement." Nous pensons que cette disposition n'a pas trait à la décision ni même au droit d'un Membre d'adopter une mesure de sauvegarde. L'autorisation générale qui permet à un Membre d'appliquer une mesure de sauvegarde est énoncée à l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes, aux termes duquel "[u]n Membre ne pourra appliquer une mesure de sauvegarde" (non souligné dans le texte original) qu'après qu'il aura établi la détermination de l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité à laquelle il est fait référence dans cet article. L'emploi du verbe "pourra" indique que la décision d'appliquer ou non une mesure après que l'existence des conditions susmentionnées a été démontrée incombe au Membre qui mène l'enquête. Nous estimons que, dans le contexte du pouvoir d'appréciation autorisé par l'article 2:1, nous ne pouvons pas conclure que l'article 5:1 fait obligation à un Membre de justifier davantage la nécessité d'appliquer une mesure de sauvegarde. En conséquence, la décision d'un Membre d'adopter une mesure de sauvegarde dès qu'il a été déterminé que toutes les conditions requises existent ne peut pas être contestée par un autre Membre en vertu de l'article 5:1.

7.100 Le fait que le Groupe spécial estime que, lorsqu'il a été pleinement satisfait aux dispositions des articles 2 et 4 de l'Accord sur les sauvegardes, il n'y a pas, en vertu de l'article 5:1, d'obligation de justifier la décision d'adopter une mesure de sauvegarde, ne signifie cependant pas que la première

phrase de l'article 5:1 "énonce [simplement] un principe fondamental"⁴⁶³ ni qu'elle "n'impose pas d'obligation générale".⁴⁶⁴ La première phrase de l'article 5:1 énonce en effet une obligation très précise, à savoir appliquer une mesure qui soit proportionnée aux objectifs consistant à prévenir ou réparer le dommage grave subi par la branche de production nationale et à faciliter l'ajustement de cette branche. Notre interprétation de cette obligation s'appuie sur la dernière phrase de l'article 5:1, aux termes duquel les Membres "devraient choisir les mesures qui conviennent le mieux pour réaliser" les objectifs consistant à prévenir ou réparer le dommage grave et à faciliter l'ajustement.

7.101 À notre avis, une mesure est définie par les éléments ci-après: produits visés, forme, durée et niveau. Par conséquent, afin de se conformer aux dispositions de l'article 5:1, un Membre doit appliquer une mesure qui, dans sa totalité, n'est pas plus restrictive que ce qui est nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement. En outre, il doit être possible à un groupe spécial d'évaluer, conformément au critère d'examen applicable, si un Membre a agi en conformité avec l'article 5:1. En conséquence, le Membre qui applique la mesure doit fournir une explication circonstanciée concernant la manière dont les autorités sont arrivées à la conclusion que la mesure particulière en question satisfait à toutes les prescriptions de l'article 5:1. Nous considérons que les obligations énoncées à la première phrase de l'article 5:1 s'appliquent à toutes les mesures de sauvegarde dans leur intégralité.

7.102 En l'espèce, les Communautés européennes font valoir que la Corée ne s'est pas acquittée de ses obligations au titre de l'article 5:1 pour ce qui est de la justification du type et du niveau de la mesure en cause. Pour examiner si la Corée s'est conformée à ses obligations à ce titre, nous allons appliquer le critère d'examen défini aux paragraphes 1.25 à 1.30. Il nous faut donc voir si les autorités coréennes ont examiné tous les faits pertinents portés à leur connaissance, s'il a été fourni une explication suffisante de la manière dont les faits dans leur ensemble étayaient la détermination qui a été établie et, par voie de conséquence, si la détermination établie était compatible avec les obligations internationales de la Corée. En d'autres termes, les Membres sont tenus, dans leurs recommandations ou déterminations concernant l'application d'une mesure de sauvegarde, d'expliquer comment ils ont examiné les faits portés à leur connaissance et pourquoi ils ont conclu, au moment de la décision, que la mesure devant être appliquée était nécessaire pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement de la branche de production. Notre tâche ne consiste pas à déterminer pour nous même si la mesure appliquée par la Corée se situe à un niveau qui n'est pas plus restrictif que ce qui est nécessaire pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement. Il nous faut plutôt évaluer si, pour décider du type et du niveau de la mesure devant être appliquée, les autorités coréennes ont examiné les renseignements pertinents et expliqué leur décision, à savoir que la mesure choisie n'était pas plus restrictive que ce qui était nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave causé à l'industrie laitière coréenne et pour faciliter l'ajustement de cette branche de production.

7.103 Pour examiner le respect par la Corée des dispositions de l'article 5:1, nous estimons que la Détermination concernant l'adoption d'une mesure corrective, que la Commission coréenne du commerce extérieur a établie en date du 2 décembre 1996⁴⁶⁵, est parfaitement pertinente car ce document décrit la mesure adoptée par les autorités coréennes.⁴⁶⁶ C'est ce document qui devrait, à

⁴⁶³ Voir plus haut le paragraphe 4.629.

⁴⁶⁴ Voir plus haut le paragraphe 4.628.

⁴⁶⁵ Pièce n° 8 de la Corée.

⁴⁶⁶ Nous reconnaissons qu'il y a eu une décision ultérieure visant à ajuster le niveau de la mesure, mais comme cette décision ne concernait qu'un seul des éléments définissant la mesure, nous allons néanmoins nous concentrer sur la Détermination du 2 décembre 1996.

notre avis, rendre compte des considérations des autorités coréennes qui sont à l'origine du choix de la mesure adoptée.

7.104 Après avoir examiné la Détermination concernant l'adaptation d'une mesure corrective, nous y trouvons une simple description des éléments de la mesure. Nous notons l'absence de réflexion ou analyse donnant une indication quant aux considérations qui sont à l'origine du choix de la mesure adoptée et d'explication quant aux raisons pour lesquelles les autorités coréennes ont conclu que la mesure adoptée était nécessaire pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement. Il n'est fait référence à la mesure dans aucune des autres déterminations établies avant ou après la Détermination concernant l'adoption d'une mesure corrective.

7.105 D'après les éléments de preuve présentés par la Corée, il semble que les autorités coréennes savaient qu'il y avait des mesures autres que la restriction quantitative adoptée et ont peut-être même envisagé de prendre ces mesures.⁴⁶⁷ Or, ces mesures éventuelles sont simplement décrites dans la détermination. À notre avis, une simple description des mesures de remplacement envisagées est insuffisante. On doit pouvoir discerner une argumentation concernant les raisons pour lesquelles la mesure recommandée ou adoptée est préférable aux autres, surtout s'il s'agit d'atteindre les objectifs visés, à savoir réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement.

7.106 La Détermination concernant l'adoption d'une mesure corrective établie par la Corée énumère différents facteurs qui semblent avoir été pris en considération pour se prononcer sur l'adoption de la mesure à appliquer. Toutefois, il ne s'agit là encore que d'une simple description, ainsi qu'il ressort du paragraphe ci-après:

"Avant de recommander les mesures correctives, les commissaires de la KTC sont convenus qu'il fallait étudier attentivement au préalable les effets de chaque mesure sur l'industrie laitière nationale, sur l'économie et sur les échanges bilatéraux et multilatéraux. À cet égard, la Commission a examiné les renseignements pris en considération dans l'enquête de l'OAI, les articles pertinents des règlements multilatéraux, les avis des autorités compétentes et les mesures correctives prévues par la Loi sur le commerce extérieur et son décret d'application. À la lumière de cet examen, elle a évalué la demande d'application de mesures correctives présentée par le requérant."⁴⁶⁸

Nous ne voyons aucune explication concernant le point de savoir si ou de quelle manière chacun de ces facteurs a influencé la recommandation des autorités coréennes quant au type, au niveau et à la durée de la mesure appliquée.

7.107 En fait, la Détermination indique en outre simplement ce qui suit:

"La KTC a décidé de recommander au Ministre de l'agriculture et de la sylviculture (MAF) d'autoriser ce qui suit en relation avec la restriction à l'importation visant les produits faisant l'objet de l'enquête[:]

La restriction à l'importation visant les produits faisant l'objet de l'enquête devrait être appliquée pendant quatre ans.

⁴⁶⁷ Parmi les autres mesures qui ont peut-être été envisagées figurent celles qui ont été proposées par le requérant (voir la pièce n° 8 de la Corée, page 3) et l'application d'un contingent tarifaire comme l'avait recommandé le Commissaire Jeong Mun-Su dans son avis minoritaire (*id.*, page 4).

⁴⁶⁸ *Id.*, page 3.

Le volume soumis à restriction devrait s'élever à 15595 tonnes (volume moyen des importations pendant la période allant de 1993 à 1995) au cours de la première année de la période quadriennale totale d'application des mesures correctives. À partir de la deuxième année, le coefficient de croissance annuel (coefficient de croissance moyen de la demande intérieure totale au cours de la période allant de 1993 à 1995) par rapport au volume soumis à restriction de l'année précédente devrait être de 5,7 pour cent."

Cette recommandation ne contient pas d'analyse ni d'explication concernant les raisons pour lesquelles les autorités coréennes ont conclu que la mesure recommandée était nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement de la branche de production nationale.

7.108 Nous tenons à préciser que nous n'interprétons pas l'article 5:1 comme faisant obligation aux autorités d'examiner un plan d'ajustement, comme les Communautés européennes l'affirment.⁴⁶⁹ Le Groupe spécial ne trouve dans le texte de l'Accord sur les sauvegardes aucune prescription spécifique exigeant qu'un plan d'ajustement proprement dit soit demandé et examiné. Bien qu'il soit fait référence à l'ajustement de la branche de production dans deux de ses articles⁴⁷⁰, aucune disposition de l'Accord sur les sauvegardes ne donne à entendre qu'un plan d'ajustement spécifique doive être examiné avant qu'une mesure ne puisse être adoptée. Nous estimons plutôt que la question de l'ajustement, ainsi que celle des moyens de prévenir ou réparer un dommage grave, doivent faire partie de l'explication circonstanciée des autorités concernant la mesure qu'elles ont choisi d'appliquer. Néanmoins, nous notons que l'examen d'un plan d'ajustement, dans le contexte de l'application d'une mesure de sauvegarde, constituerait une preuve solide que les autorités ont examiné si la mesure était proportionnée à l'objectif consistant à prévenir ou réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement.

7.109 En réponse à une question du Groupe spécial⁴⁷¹, la Corée indique que l'article 5 "n'impose pas aux Membres l'obligation générale de démontrer que le niveau spécifique du contingent qu'ils décident d'imposer à titre de mesure de sauvegarde est nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement". Selon notre interprétation, l'article 5:1 ne fait pas obligation à un Membre de démontrer *ex posteriori* au Groupe spécial que la mesure adoptée est effectivement la plus appropriée. Nous estimons plutôt, comme nous l'avons dit précédemment, que les Membres sont tenus, dans leurs recommandations ou déterminations concernant l'application d'une mesure de sauvegarde, d'expliquer comment ils ont pris en considération les faits portés à leur connaissance et pourquoi ils ont conclu, au moment de la décision, que la mesure devant être appliquée était nécessaire pour réparer le dommage grave et faciliter l'ajustement de la branche de production. Ce sont cette argumentation et cette explication concernant la mesure adoptée, qui sont indispensables pour évaluer le respect par la Corée de l'article 5:1, que nous ne pouvons pas discerner, en l'espèce, dans la détermination de la Corée d'appliquer une mesure de sauvegarde.

7.110 La Corée fait valoir que, "comme le niveau du contingent était égal ou n'était pas inférieur à la moyenne des importations effectuées au cours des trois dernières années représentatives pour lesquelles des statistiques étaient disponibles, les autorités coréennes n'avaient pas à démontrer que la mesure choisie, ou son niveau, était [*sic*] "nécessaire".⁴⁷² Toutefois, comme nous l'avons expliqué

⁴⁶⁹ Voir plus haut le paragraphe 4.611.

⁴⁷⁰ Articles 5 et 7 de l'Accord sur les sauvegardes.

⁴⁷¹ Voir plus haut le paragraphe 4.628.

⁴⁷² Voir plus haut le paragraphe 4.671.

ci-dessus, nous considérons que la première phrase de l'article 5:1 s'applique à tous les éléments d'une mesure de sauvegarde, y compris le niveau de tout contingent. En conséquence, même à supposer que la Corée a établi le niveau de son contingent sur la base des niveaux moyens des importations pendant les trois dernières années représentatives, cela ne suffirait pas pour satisfaire aux prescriptions de l'article 5:1, car la portée de cet article va bien au-delà du simple niveau du contingent appliqué. Nous concluons donc que la détermination de la Corée concernant cette mesure ne satisfaisait pas aux prescriptions de l'article 5 de l'Accord sur les sauvegardes.

7.111 Les Communautés européennes allèguent aussi que la Corée viole l'article 5:1 parce qu'elle appliquait un contingent dont le niveau était inférieur à la moyenne des importations effectuées pendant la dernière période représentative de trois ans précédant l'application de la mesure et pour laquelle des statistiques étaient disponibles. Étant donné que nous avons déjà constaté que l'application par la Corée d'une mesure n'était pas compatible avec les dispositions de la première phrase de l'article 5:1, dont nous considérons qu'elles sont généralement applicables, également dans le cas où il est recouru à une restriction quantitative fondée sur les niveaux moyens des importations effectuées pendant les trois dernières années représentatives, nous n'allons pas examiner la question de savoir si le niveau du contingent a été calculé en conformité avec la deuxième phrase de l'article 5:1.

I. ALLÉGATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 12

1. Notifications incomplètes et qui n'ont pas été adressées en temps voulu

a) Arguments des parties

7.112 Les Communautés européennes allèguent que la Corée n'a pas notifié sa mesure en temps voulu et avec suffisamment de détails, contrairement à l'article 12:1 et 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes. Elles font valoir que, eu égard au caractère restrictif des mesures de sauvegarde, leur inclusion dans le système de l'OMC s'accompagne de limites en restreignant le recours, de manière que les intérêts de toutes les parties puissent être protégés. Pour ce qui est des notifications au titre de l'article 12:1 b) et c), l'un des objets spécifiques de ces notifications est de ménager aux Membres concernés des possibilités de tenir des consultations adéquates. L'exercice effectif de ces droits par les Membres de l'OMC requiert un niveau minimum garanti de renseignements transmis officiellement dans l'une des langues de travail de l'Organisation.

7.113 La Corée répond que ses notifications sont conformes aux indications données par le Comité des sauvegardes et au Manuel de coopération technique concernant les prescriptions en matière de notification. Selon elle, ses notifications fournissaient aux Communautés européennes tous les renseignements pertinents. À son avis, l'objet d'une notification adressée au titre de l'article 12 est de fournir au Comité des sauvegardes des renseignements qui doivent être communiqués aux Membres afin de permettre la tenue de consultations préalables utiles au titre de l'article 12:3 et, le cas échéant, au titre de l'article XXII du GATT de 1994. Cette fonction découle de la structure de l'article 12, qui prévoit à la fois des notifications et des consultations, et de la dernière phrase de l'article 12:2 qui dispose ce qui suit: "Le Conseil du commerce des marchandises ou le Comité des sauvegardes pourra demander au Membre qui projette d'appliquer ou de proroger la mesure les renseignements additionnels qu'il jugera nécessaires." Pour la Corée, si l'article 12 avait eu pour objet de reproduire les règles strictes énoncées à l'article 3 et à l'article 4:2 c), la dernière phrase de l'article 12:2 serait superflue.

b) Les notifications à l'examen

7.114 Nous avons demandé à la Corée de nous fournir des éclaircissements en ce qui concerne la chronologie de ses notifications à l'OMC. Au vu de sa réponse, nous croyons comprendre que les notifications ci-après ont été adressées:

- a) 11 juin 1996, G/SG/N/6/KOR/2, distribuée le 1^{er} juillet 1996. Notification de la décision de la KTC d'ouvrir une enquête le 17 mai 1996. (Distribuée en tant que notification, au titre de l'article 12:1 a), de l'ouverture d'une enquête au sujet de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave, et des raisons de cette action.) (Voir la pièce n° 1 des CE.)
- b) 2 décembre 1996, G/SG/N/8/KOR/1, distribuée le 6 décembre 1996. Notification de l'établissement du rapport du Bureau des enquêtes administratives (OAI) sur lequel s'appuyait la détermination de l'existence d'un dommage établie par la KTC (le 23 octobre 1996). Il y était indiqué ce qui suit: "La Commission coréenne du commerce extérieur n'a pas encore pris de décision quant à l'application éventuelle d'une mesure de sauvegarde. C'est pourquoi aucun renseignement n'a encore été donné à ce propos. La KTC recommandera au Ministre compétent l'adoption d'une mesure corrective appropriée dans les 45 jours à compter de la détermination de l'existence d'un dommage." Ce document a été distribué en tant que notification, au titre de l'article 12:1 b), d'une constatation de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations. (Voir la pièce n° 2 des CE.)

En l'espèce, la KTC a pris la décision concernant la mesure corrective, c'est-à-dire le contingent, le 2 décembre 1996, et a recommandé la mesure le 6 décembre 1996 au Ministre de l'agriculture et de la sylviculture, afin qu'il l'examine.⁴⁷³ La Corée a indiqué que la recommandation de la KTC concernant des mesures correctives n'est pas rendue publique parce qu'il ne s'agit que d'une recommandation qui n'a aucun effet juridique et qui est susceptible d'être modifiée par le Ministre compétent.

- c) 21 janvier 1997, G/SG/N/10/KOR/1, distribuée le 27 janvier 1997 en tant que notification, au titre de l'article 12:1 c), d'une décision d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde. Dans cette notification, la Corée invitait les Membres intéressés à tenir des consultations pendant la semaine commençant le 3 février 1997, "avant de prendre une décision finale concernant la mesure au plus tard pendant la semaine commençant le 24 février 1997". (Voir la pièce n° 5 des CE.)
- d) 31 janvier 1997, G/SG/N/11/KOR/1, distribuée le 21 février 1997. Notification de la non-application de la mesure de sauvegarde projetée aux pays en développement. (Note de bas de page n° 2 relative à l'article 9 de l'Accord sur les sauvegardes.) (Voir la pièce n° 6 des CE.)
- e) 24 mars 1997, G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, distribuée le 1^{er} avril 1997 en tant que notification supplémentaire au titre de l'article 12:1 c). Notification de la décision du 1^{er} mars 1997 du Ministre de l'agriculture et de la sylviculture d'imposer une mesure. Cette notification comportait une annexe donnant de plus amples renseignements après les consultations tenues le 6 février 1997 et la réunion extraordinaire du Comité des sauvegardes. (Voir la pièce n° 10 des CE.)

⁴⁷³ Voir plus haut le paragraphe 4.113.

c) Analyse de l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes

7.115 Nous allons procéder de la façon suivante: Premièrement, nous allons examiner les dispositions de l'article 12 sur un plan général afin de déterminer quelles actions ou mesures des Membres de l'OMC devraient faire l'objet de notifications, la teneur de ces notifications et le moment où elles doivent être adressées. Deuxièmement, nous allons examiner chacune des notifications de la Corée et évaluer leur compatibilité avec les prescriptions de l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes.

i) Quelles actions doivent être notifiées

7.116 À l'évidence, les dispositions de l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes l'emportent sur les indications données par le Comité des sauvegardes⁴⁷⁴ (document qui contient une note d'avertissement à cet effet) et sur le Manuel de coopération technique concernant les prescriptions en matière de notification (établi par le Secrétariat, mais où il est expressément indiqué qu'il "ne constitue pas une interprétation juridique des obligations de notification découlant des accords couverts"). Il s'agit en l'occurrence de voir quelles sont les notifications qui doivent être adressées en vertu de l'article 12:1 a), b) et c).

7.117 Aux termes de l'article 12, un certain nombre de types d'actions doivent être notifiés au Comité des sauvegardes de l'OMC par les Membres qui projettent d'invoquer les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. L'article 12:1 fait référence à trois de ces actions; par déduction, l'article 12:2 à 3 fait référence à une quatrième et l'article 12:6 à une cinquième.

7.118 Conformément à l'article 12:1, il doit être notifié au Comité des sauvegardes a) l'ouverture d'une "enquête au sujet de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave, et les raisons de cette action", b) toute "constatation de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations", et c) toute "décision d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde".

7.119 Les paragraphes 2 et 3 de l'article 12 indiquent ce que doit être la teneur de ces notifications et fournissent également certaines indications quant à la chronologie des faits qui doit être respectée dans les notifications et les consultations y relatives. Ils disposent ce qui suit:

"2. Lorsqu'il adressera les notifications visées au paragraphe 1 b) et 1 c), le Membre qui projette d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde communiquera au Comité des sauvegardes tous les renseignements pertinents, qui comprendront les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations, la désignation précise du produit en cause et de la mesure projetée, la date projetée pour l'introduction de la mesure, sa durée probable et le calendrier établi pour sa libéralisation progressive ..."

"3. Un Membre qui projette d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde ménagera des possibilités adéquates de consultation préalable aux Membres ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportateurs du produit considéré, afin, entre autres choses, d'examiner les renseignements communiqués au titre du paragraphe 2, d'échanger des vues au sujet de la mesure et d'arriver à un accord sur les moyens d'atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 1 de l'article 8."

⁴⁷⁴ Voir le document G/SG/1.

7.120 Bien que cela ne soit pas explicitement indiqué à l'article 12:1, il ressort clairement du libellé des paragraphes 2 et 3 de l'article 12 que toute mesure projetée doit également être notifiée au Comité des sauvegardes. Conformément à l'article 12:2, les notifications adressées au titre de l'article 12:1 b) et c) doivent contenir des renseignements concernant la base sur laquelle s'appuie la constatation de l'existence d'un dommage grave ainsi que des renseignements au sujet de la mesure "projetée" devant être appliquée. L'article 12:3 fait obligation au Membre auteur de la notification de ménager des possibilités adéquates de "consultation préalable" aux Membres intéressés, c'est-à-dire de consultation préalable à l'application effective de la mesure. L'article 12:3 exige en outre que parmi les renseignements qui doivent être examinés pendant les consultations figurent ceux qui ont déjà été notifiés au titre de l'article 12:1 b) et c), c'est-à-dire la base sur laquelle s'appuie la constatation de l'existence d'un dommage grave et le détail de la mesure que le Membre auteur de la notification projette d'appliquer. Par conséquent, il ressort clairement des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 12 pris dans leur ensemble qu'avant qu'une mesure de sauvegarde définitive ne puisse être appliquée, le Membre qui projette de l'appliquer doit notifier tous les renseignements pertinents concernant la mesure projetée et la base factuelle (la constatation de l'existence d'un dommage) sur laquelle il s'appuie pour l'appliquer, et doit ménager des possibilités de consultation aux Membres dont le commerce sera affecté par la mesure projetée. En d'autres termes, le détail de la mesure projetée doit être notifié avant qu'elle ne soit appliquée, de façon que les Membres affectés puissent tenir des consultations à son sujet avant son entrée en vigueur. En conséquence, nous rejetons l'argument de la Corée selon lequel elle n'était pas obligée de notifier sa mesure projetée, mais nous notons que la Corée l'a fait.

7.121 Enfin, conformément à l'article 12:6, une mesure provisoire doit elle aussi être notifiée au Comité des sauvegardes.

ii) La teneur de ces notifications

1) Article 12:1 a)

7.122 En ce qui concerne la "teneur" des notifications adressées au titre de l'article 12:1, nous notons que pour ce qui est de la notification de l'ouverture d'une enquête, les termes de l'article 12:1 a) renvoient seulement à l'obligation de notifier "l'ouverture d'une enquête au sujet de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave, et les raisons de cette action".

7.123 Nous notons également que la notification au titre de l'article 12:1 a) n'a pas à être adressée avant que l'enquête soit ouverte, mais immédiatement dès son ouverture. À ce sujet, nous rappelons que l'Accord sur les sauvegardes ne prévoit pas la présentation de notifications individuelles par les pays (comme c'est le cas, par exemple, pour les mesures antidumping), sans doute parce qu'en principe la mesure de sauvegarde doit être appliquée sur une base NPF. Conformément au paragraphe 1 a) de l'article 12, l'objet de la notification est d'informer tous les Membres de l'OMC de l'ouverture d'une enquête, de façon que les Membres ayant un intérêt substantiel puissent tout d'abord exercer leur droit de participer à l'enquête (prévue à l'article 3:1) et, éventuellement, de demander l'ouverture de consultations au titre de l'article 12:3.

2) Article 12:1 b) et c)

7.124 En ce qui concerne les notifications envisagées au paragraphe 1 b) et c) de l'article 12, qui ont trait à la constatation de l'existence d'un dommage grave causé par des importations, à la mesure projetée et à la décision d'appliquer une mesure, nous notons que, d'après ses termes, l'article 12:2 établit une norme qui est définie sur la base d'un critère général et de critères spécifiques concernant la teneur de ces notifications. Il y est tout d'abord fait référence à "tous les renseignements pertinents"

(le critère général), puis sont énumérés plusieurs facteurs (les critères spécifiques) qui sont présumés être pertinents et pour lesquels des renseignements doivent être fournis.

"12:2 "Lorsqu'il adressera les notifications visées au paragraphe 1 b) et 1 c), le Membre qui projette d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde communiquera au Comité des sauvegardes tous les renseignements pertinents, qui comprendront les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations, la désignation précise du produit en cause et de la mesure projetée, la date projetée pour l'introduction de la mesure, sa durée probable et le calendrier établi pour sa libéralisation progressive." (non souligné dans le texte original)

L'article 12:2 fait donc référence à six éléments plus spécifiques qui doivent être traités dans ces notifications. Il est ainsi nécessaire de notifier: 1) les éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations, 2) la désignation précise du produit en cause, 3) la mesure projetée, 4) la date projetée pour l'introduction de la mesure, 5) sa durée probable et 6) le calendrier établi pour sa libéralisation progressive.

7.125 Dans notre examen du contexte de l'expression "tous les renseignements pertinents" figurant à l'article 12:2, nous notons que le même terme "pertinents" est également utilisé à l'article 3 s'agissant de la publication dans le pays du rapport d'ensemble. Mais l'article 12 fait référence à "tous les renseignements pertinents" et l'article 3 à "tous les points de fait et de droit pertinents". Le terme "renseignements" est différent des termes "points de fait et de droit pertinents" en ce sens qu'il est plus général. D'après le sens ordinaire des termes et de leur contexte, une distinction peut être faite entre la prescription moins contraignante relative à "tous les renseignements pertinents" aux fins de la notification à l'OMC (article 12) et celle relative à "tous les points de fait et de droit pertinents" aux fins du rapport final (article 3) qui doit être publié dans le pays. Des "renseignements" (article 12) concernant une question sont certainement moins exhaustifs qu'un "rapport exposant ... les conclusions motivées" (article 3) concernant la même question.

7.126 Les termes "renseignements pertinents" devraient être interprétés en tenant compte du contexte de l'article 12 et de l'objet et du but de l'Accord sur les sauvegardes et de ses prescriptions en matière de notification. Nous pensons que la notification répond pour l'essentiel à des fins de transparence et d'information. Afin d'assurer la transparence⁴⁷⁵, l'article 12 permet aux Membres, par l'intermédiaire du Comité des sauvegardes, d'examiner les mesures. Un autre objet de la notification de la constatation de l'existence d'un dommage grave et de la mesure projetée est d'informer les Membres des circonstances du cas d'espèce et des conclusions de l'enquête ainsi que des intentions particulières du pays importateur. Cela permet à tout Membre intéressé de décider de demander ou non l'ouverture de consultations avec le pays importateur, ce qui peut conduire à la modification de la ou des mesures projetées et/ou à une compensation.⁴⁷⁶

7.127 Nous croyons comprendre que les Communautés européennes font valoir que, même sous forme de résumé, les Membres devraient notifier à l'OMC (conformément à l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes) tout ce qu'ils sont tenus de publier sur le plan intérieur en vertu des articles 3 et 4

⁴⁷⁵ Nous rappelons que les actions des Membres doivent être transparentes, comme le souligne la Décision de Marrakech sur les procédures de notification.

⁴⁷⁶ L'article 12:3 prévoit expressément que parmi les questions à examiner figure l'objectif énoncé à l'article 8:1, à savoir que les Membres s'efforcent de maintenir un niveau de concessions et d'autres obligations substantiellement équivalent à celui qui existe en vertu du GATT.

dudit accord. Nous considérons que les normes relatives à ce qui doit être publié sur le plan intérieur et celles relatives à ce qui devrait être notifié à l'OMC sont différentes. Si, lorsqu'ils ont négocié l'Accord sur les sauvegardes, les Membres voulaient que ce qui devait être publié sur le plan intérieur soit également notifié à l'OMC, ils auraient pu préciser une telle obligation en faisant simplement référence, à l'article 12, aux prescriptions en matière de publication mentionnées aux articles 3 et 4. Or, le sens ordinaire du terme "renseignements" donne à entendre que les autres Membres doivent avoir connaissance des actions entreprises par le Membre auteur de la notification. En ce sens, la quantité de renseignements notifiés doit être suffisante pour être utile aux Membres ayant un intérêt substantiel dans la mesure de sauvegarde projetée. Nous notons que, bien que cela ne soit pas exigé par l'Accord sur les sauvegardes ni mentionné en tant qu'élément d'information dans les modes de présentation convenus des notifications adoptés par le Comité, il est peut-être souhaitable que la notification comporte une référence au rapport publié portant sur l'affaire, ainsi qu'il est prévu aux articles 3:1 et 4:2. Cette référence ne remplacerait cependant pas les prescriptions énoncées à l'article 12. Nous notons, enfin, que le Comité est habilité à

"demander au Membre qui projette d'appliquer ou de proroger la mesure les renseignements additionnels qu'il jugera nécessaires".⁴⁷⁷

iii) *Moment où ces notifications doivent être adressées*

7.128 L'article 12:1 dispose ce qui suit: "Un Membre notifiera immédiatement au Comité des sauvegardes ..." (non souligné dans le texte original). Le sens ordinaire du terme "immédiatement"⁴⁷⁸ introduit une certaine notion d'urgence. Comme il est exposé ci-dessus, nous estimons qu'il ressort clairement du texte de l'article 12:1, 12:2 et 12:3 que les notifications relatives à la constatation de l'existence d'un dommage grave et à la mesure projetée doivent, dans tous les cas, précéder les consultations visées à l'article 12:3. Nous notons enfin qu'aucun nombre précis de jours n'est mentionné à l'article 12. Selon nous, il en résulte qu'il est nécessaire de par l'Accord, de réaliser un équilibre entre l'obligation de fournir un niveau minimum de renseignements dans une notification et celle de notifier "immédiatement". Les Membres sont d'autant moins en mesure de notifier "instantanément" qu'il leur est demandé de fournir plus de détails. À ce sujet, nous sommes également conscients que les Membres dont la langue officielle n'est pas une langue de travail de l'OMC peuvent être encore retardés dans l'établissement de leurs notifications.

7.129 Nous allons maintenant examiner les allégations des Communautés européennes concernant les notifications faites par la Corée et déterminer si ces notifications respectent les prescriptions de l'article 12 quant à leur teneur et au moment où elles ont été adressées.

d) Examen des notifications spécifiques de la Corée

i) *Notification conformément à l'article 12:1 a): Ouverture de l'enquête – 1^{er} juillet 1996, G/SG/N/6/KOR/2*

7.130 La notification de la Corée indique la date de l'ouverture de l'enquête et les produits visés, et mentionne ensuite deux raisons pour lesquelles l'enquête a été ouverte: une demande avait été présentée et le niveau des importations avait augmenté. Il n'y est pas fait expressément état d'un dommage grave pour la branche de production nationale, mais la Corée fait bien état d'une enquête ouverte conformément à l'article 12:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes.

⁴⁷⁷ Article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

⁴⁷⁸ D'après le New Webster Encyclopedic Dictionary, le terme "immédiatement" signifie "sans délai, sur le champ", et d'après le New Shorter Oxford Dictionary, "sans délai, tout de suite, instantanément".

7.131 Nous ne partageons pas le point de vue des Communautés européennes, selon lequel cette notification devait nécessairement comporter un examen de toutes les prescriptions auxquelles il doit être satisfait sur le plan juridique pour qu'une mesure de sauvegarde puisse être prise, par exemple un examen de la situation des marchés, etc. Nous notons que l'ouverture d'une enquête marque le début du processus et que l'Accord sur les sauvegardes n'établit pas de normes spécifiques pour la décision d'ouvrir une enquête, contrairement à ce qui est prévu à l'article 5 de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 et à l'article 11 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Par conséquent, exiger que la notification de l'ouverture d'une enquête comporte un examen des preuves relatives aux éléments dont l'existence doit être constatée pour pouvoir appliquer une mesure à la fin de l'enquête imposerait, au stade de l'ouverture de l'enquête, une obligation qui n'est pas prescrite par l'Accord sur les sauvegardes lui-même. Nous notons tout d'abord que, quelle que soit la relation entre la teneur des notifications prescrite à l'article 12:2 et celle des rapports d'enquête publiés conformément aux articles 3:1 et 4:2, cette question n'a aucun rapport avec les notifications adressées au titre de l'article 12:1 a) étant donné que l'article 12:2 a trait expressément et exclusivement aux "notifications visées au paragraphe 1 b) et 1 c)" [de l'article 12].

7.132 Le mode de présentation convenu par le Comité pour les notifications adressées au titre de l'article 12:1 a) n'est pas juridiquement contraignant, mais il est utile. Il contient des indications générales quant au type de renseignements à communiquer, donne simplement des exemples de renseignements concernant les raisons pour lesquelles l'enquête a été ouverte et ne fournit aucune précision au sujet du niveau de détail de ces renseignements.

7.133 La notification de la Corée aurait pu utilement comporter une référence aux allégations de dommage grave et un renvoi au(x) document(s) publié(s) en Corée, mais nous estimons que cette notification était suffisante pour informer de manière adéquate les Membres de l'OMC de l'ouverture par la Corée d'une enquête concernant un produit particulier, de façon que les Membres ayant un intérêt dans ce produit puissent user de leur droit de participer à l'enquête interne.

7.134 S'agissant du moment où cette notification a été adressée, nous notons un retard de 14 jours (du 28 mai au 11 juin 1996) entre la publication de la décision d'ouvrir l'enquête et sa notification à l'OMC.⁴⁷⁹ Nous rappelons que les Membres sont tenus de notifier "immédiatement" l'ouverture d'une enquête, même s'il n'est fait mention d'aucun délai précis. Nous notons, de plus, que la teneur de la notification adressée au titre de l'article 12:1 a) est minime. Rappelant de nouveau les raisons pour lesquelles une notification doit être adressée sans retard, nous estimons que tout retard dans la présentation de notifications au titre de l'article 12:1 a) peut créer des problèmes. Nous ne partageons donc pas le point de vue de la Corée selon lequel elle a satisfait à l'obligation de notifier immédiatement parce qu'elle avait adressé une notification "dès que cela avait été matériellement possible". Il n'y a dans le libellé de l'article 12:1 aucune base qui justifie que l'on interprète le terme "immédiatement" comme signifiant "dès que cela est matériellement possible". À la lumière de toutes les considérations qui précèdent, nous estimons que la période de 14 jours qui s'est écoulée entre l'ouverture de l'enquête par la Corée et le moment où celle-ci a présenté la notification y relative n'est pas conforme à l'obligation de notifier "immédiatement" et est contraire à l'article 12:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

⁴⁷⁹ Nous notons, toutefois, qu'une période de 34 jours s'est écoulée entre la publication en Corée de la décision d'ouvrir l'enquête (28 mai 1996) et la date à laquelle ladite notification a été distribuée à tous les Membres de l'OMC, c'est-à-dire le 1^{er} juillet 1996.

ii) *Notification conformément à l'article 12:1 b) et 12:2: Détermination de l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations – 2 décembre 1996, G/SG/N/8/KOR/1*

7.135 Il est indiqué dans la notification par la Corée de la constatation de l'existence d'un dommage grave causé par un accroissement des importations que celles-ci avaient augmenté, que la part de la production nationale dans la consommation intérieure avait diminué et que les stocks intérieurs s'étaient accrus. Il n'y est fait expressément état d'aucune analyse du niveau des ventes, de la production, de la productivité et de l'emploi à proprement parler non plus que d'un élément de causalité. Nous notons qu'il n'y a aucun renvoi au document publié dans le pays contenant cette constatation de l'existence d'un dommage grave où le lecteur trouverait de plus amples informations.

7.136 Nous estimons cependant que cette notification contient des renseignements suffisants sur ce que la Corée considérait être des éléments de preuve de l'existence d'un dommage causé par un accroissement des importations ainsi que sur les autres éléments énumérés à l'article 12:2. Nous notons qu'il n'y a pas d'obligation expresse d'expliquer comment ce dommage a été causé par un accroissement des importations, l'obligation qui est faite étant plutôt de notifier "les éléments de preuve de l'existence d'un dommage causé". Nous notons aussi que la dernière phrase de l'article 12:2 ménage la possibilité de demander des renseignements additionnels. Nous estimons que la notification de la Corée permet l'exercice effectif du droit des autres Membres de demander l'ouverture de consultations. En conséquence, nous considérons que la teneur de cette notification de la Corée adressée conformément à l'article 12:1 b) satisfait aux prescriptions de l'article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

7.137 Pour ce qui est du moment où cette notification a été adressée, nous notons que, bien qu'elle l'ait été deux mois avant l'ouverture des consultations, il y a eu un retard de 40 jours (du 23 octobre au 2 décembre 1996) entre la publication dans le pays de la constatation de l'existence d'un dommage et la date à laquelle cette notification a été adressée au Comité des sauvegardes. Nous estimons que ce retard n'est pas conforme à l'obligation de notifier immédiatement et est donc contraire à l'article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

iii) *Notification conformément à l'article 12:1 c) et 12:2: Mesure projetée – 21 janvier 1997, G/SG/N/10/KOR/1*

7.138 Comme nous l'avons déjà mentionné, nous sommes d'avis que les Membres sont tenus, en vertu de l'article 12:1 c), de notifier toute décision relative à l'imposition projetée d'une mesure de sauvegarde, ce que la Corée a fait le 21 janvier 1997.

7.139 Considérant qu'un objet important des notifications de la détermination de l'existence d'un dommage grave et de la mesure projetée est de ménager aux autres Membres des possibilités effectives de demander l'ouverture de consultations, nous n'allons examiner que les notifications du 2 décembre 1996 et du 21 janvier 1997, qui sont les seules notifications à avoir été distribuées avant les consultations tenues le 6 février 1997. La notification du 2 décembre 1996 est examinée ci-dessus. Nous estimons que cette notification contient des renseignements suffisants sur ce que la Corée considérait être des éléments de preuve de l'existence d'un dommage causé par un accroissement des importations ainsi que sur les autres éléments énumérés à l'article 12:2. Nous notons qu'il n'y a pas d'obligation expresse d'expliquer comment ce dommage a été causé; par contre, parmi les facteurs énumérés figurent "les éléments de preuve de l'existence d'un dommage causé par un accroissement des importations". Nous notons là encore que la dernière phrase de l'article 12:2 ménage la possibilité de demander des renseignements additionnels. En conséquence, nous considérons que la teneur de la notification par la Corée de sa mesure projetée, qui a été adressée conformément à l'article 12:1 c), satisfait aux prescriptions de l'article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes car cette notification contient des renseignements suffisants sur la mesure projetée, par exemple sur sa nature, sa portée et

sa durée, pour fournir aux Membres ayant un intérêt substantiel, des renseignements adéquats leur permettant de demander l'ouverture de consultations.

7.140 S'agissant du moment où elle a été adressée, nous notons que cette notification l'a été plus de six semaines après que la décision concernant la mesure projetée a été prise (du 6 décembre 1996 au 21 janvier 1997). Selon nous, la décision n'a pas été notifiée "immédiatement". Nous estimons que ce retard n'est pas conforme à l'obligation de notifier "immédiatement" et est donc contraire à l'article 12:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

iv) Notification conformément à l'article 12:1 c): Adoption de la mesure de sauvegarde - 24 mars 1997, G/SG/N/10/KOR/1/Suppl. 1.

7.141 À la suite des consultations avec les Membres intéressés et de la réunion extraordinaire du Comité des sauvegardes, la Corée a notifié une description révisée de l'enquête à laquelle elle avait procédé et de la mesure qu'elle avait alors imposée. Cette notification est, en l'occurrence, la plus complète.

7.142 Nous estimons que la présentation de notifications additionnelles à la suite de consultations peut contribuer à améliorer la transparence au niveau multilatéral, attester de la tenue de consultations adéquates et constituer également une rectification de notifications préalables incomplètes.⁴⁸⁰ À ce sujet, nous rappelons que l'un des objets des consultations est d'examiner les notifications adressées au titre de l'article 12:1 b) et c), ce qui laisse logiquement supposer que ces consultations peuvent conduire à une révision et à une rectification des notifications. Le libellé de l'article 12:2 et 12:3 semble confirmer cette possibilité.

7.143 À notre avis, les notifications peuvent toujours être révisées. Néanmoins, nous ne pouvons pas accepter l'argument de la Corée selon lequel le fait qu'elle-même et les Communautés européennes avaient presque "régulé" la présente affaire prouve que la notification était suffisante. Les parties peuvent régler une affaire sur la base de renseignements additionnels fournis au cours des consultations et ne figurant pas dans la notification préalable.

7.144 Pour autant que la notification du 24 mars 1997 a trait à la décision finale de la Corée de prendre une mesure de sauvegarde⁴⁸¹, nous estimons que la teneur de cette notification satisfait aux prescriptions de l'article 12:1 c) et 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes.

7.145 En ce qui concerne le moment où cette notification a été adressée (pour autant qu'elle a trait à la décision finale de la Corée de prendre une mesure de sauvegarde), nous notons que la Corée a notifié le 24 mars 1997 qu'une décision finale d'imposer un contingent à titre de mesure de sauvegarde avait été prise le 1^{er} mars 1997. Nous ne voyons pas comment cette décision peut être considérée comme ayant été notifiée immédiatement. Pour autant que la notification du 24 mars 1997 a trait à la décision finale de la Corée de prendre une mesure de sauvegarde, nous estimons que le moment où

⁴⁸⁰ À notre avis, s'il considère qu'il lui faut réviser ou corriger sa notification, un Membre peut, sans toutefois y être obligé, proposer de tenir de nouvelles consultations au sujet de cette notification révisée avant d'imposer une mesure définitive, dans le but d'empêcher qu'une procédure de règlement des différends ne soit engagée sur la base d'une violation alléguée de l'article 12.

⁴⁸¹ Cette notification ne peut être considérée que comme une notification de la décision finale prise étant donné qu'elle n'a été adressée et distribuée qu'après l'entrée en vigueur de cette décision; il ne peut pas en être tenu compte aux fins d'évaluer si la Corée s'est conformée à l'obligation qui lui est faite de notifier sa mesure projetée, car elle a été adressée après les consultations et ne peut donc pas remédier aux lacunes que comportait la notification précédente.

elle a été adressée n'est pas conforme aux prescriptions de l'article 12:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

2. Allégation selon laquelle les consultations étaient inadéquates

7.146 Les Communautés européennes allèguent tout d'abord que, étant donné que les notifications de la Corée, qui constituent la base des consultations, étaient incomplètes et n'ont pas été adressées en temps voulu, les consultations étaient par conséquent inadéquates. Selon elles, pour que les possibilités d'entrer en consultation soient adéquates en application de l'article 12:3, il doit être procédé à des consultations portant sur tous les renseignements pertinents qui, conformément à l'article 12:2, doivent être fournis avant ces consultations, y compris les éléments de preuve à communiquer dans les notifications des constatations de l'existence d'un dommage et des résultats de l'enquête.

7.147 Les Communautés européennes font valoir en outre que l'article 12:3, dès lors qu'il y est spécifié que c'est au Membre "qui projette d'appliquer une mesure de sauvegarde" qu'il appartient de proposer de tenir des consultations, notamment sur la "mesure projetée", donne à entendre que ces consultations doivent avoir lieu avant que la mesure ne soit appliquée (c'est-à-dire lorsqu'elle en est encore au stade de "projet"). Nous partageons le point de vue des Communautés européennes sur ce point. La notification de la mesure projetée doit avoir lieu avant les consultations.

7.148 En l'occurrence, une réunion extraordinaire du Comité des sauvegardes a eu lieu le 21 février 1997 et la Corée a tenu des consultations bilatérales avec les Communautés européennes, l'Australie et la Nouvelle-Zélande les 4 et 5 février 1997, à Genève. Du fait qu'elle n'a pas fourni, préalablement aux consultations, tous les renseignements pertinents dans ses notifications (et en particulier dans celles adressées conformément à l'article 12:1 b) et c), les Communautés européennes font valoir que la Corée a empêché les Membres de l'OMC ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportateurs d'engager des consultations utiles et, partant, ne leur a pas ménagé des possibilités adéquates à cet égard. En conséquence, elle a aussi fait obstacle à la réalisation de l'autre objectif de ces consultations, qui est qu'un accord intervienne ou que l'équilibre des concessions soit maintenu comme le prévoit l'article 8:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

7.149 La Corée répond qu'après avoir reçu deux demandes d'ouverture de consultations au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, elle a adressé le 21 janvier 1997 (alors que, selon elle, elle n'y était pas tenue) une notification préliminaire de la mesure projetée au titre de l'article 12:1 c). Nous avons déjà indiqué que nous considérons que les Membres sont dans l'obligation de notifier toutes mesures projetées et qu'ils doivent également inviter toute partie intéressée à entrer en consultation sur ce point. La Corée ajoute que les consultations ont certainement été fructueuses parce qu'elles ont presque abouti à une solution convenue d'un commun accord. Les Communautés européennes répondent que l'affaire n'a jamais été réglée et que, en tout état de cause, les informations et les réponses communiquées par la Corée ne leur ont jamais fourni tous les renseignements pertinents.

7.150 Nous avons constaté ci-dessus que la teneur des notifications de la Corée était conforme aux dispositions de l'article 12. De plus, nous considérons que des consultations peuvent être adéquates même dans les cas où les notifications préalables d'une constatation de l'existence d'un dommage grave ou de toute mesure projetée sont incomplètes. En fait, l'un des objets des consultations est d'examiner la teneur de ces notifications (et donc de les compléter, si besoin est). Au cours des consultations, les parties échangent habituellement des renseignements complémentaires, échangent aussi des questions et des réponses et procèdent à un examen approfondi des déterminations établies par l'autorité nationale.

7.151 Les parties nous ont explicitement demandé d'évaluer la compatibilité des consultations qu'elles avaient menées avec les prescriptions de l'Accord sur les sauvegardes, sur la base de la chronologie des faits qu'elles ont portés à notre connaissance.⁴⁸² Nous notons que dans le présent différend, les parties ne sont arrivées à aucune solution formelle convenue d'un commun accord, mais nous ne considérons pas que le seul critère pour évaluer l'adéquation de consultations soit le fait que les parties, à la faveur de ces consultations, règlent ou non leur différend. Bon nombre de procédures formelles de règlement des différends sont engagées à la suite de consultations qui sont compatibles avec les règles de l'OMC et qui n'aboutissent pas à un règlement convenu d'un commun accord.

7.152 En l'occurrence, nous notons que les parties ont échangé des questions et des réponses. Les Communautés européennes allèguent qu'elles n'ont jamais été satisfaites des réponses et des notifications de la Corée (ni de la détermination qu'elle a établie). Tel est peut-être le cas, ce qui expliquerait pourquoi elles ont décidé de poursuivre la procédure de règlement des différends, mais cela ne prouve pas que la Corée ne soit pas entrée en consultation de bonne foi afin d'informer les Membres intéressés de l'enquête à laquelle elle avait procédé, de la conclusion à laquelle elle était parvenue et des actions qu'elle projetait d'entreprendre. Nous notons aussi que la Corée a effectivement imposé une mesure à un niveau et pour une durée qui étaient différents de ce qui était projeté initialement, et moins restrictifs. Les consultations ont certainement été fructueuses à cet égard, mais pas suffisamment pour donner satisfaction aux Communautés européennes.

7.153 Nous rejetons donc l'allégation des Communautés européennes selon laquelle la Corée n'a pas ménagé des possibilités adéquates de consultation. En outre, il nous semble que ces consultations ont conduit à une révision importante de la notification initiale et que les parties, à un moment donné, ont engagé des négociations très sérieuses et examiné des éléments sérieux d'une solution convenue d'un commun accord. Le fait que ce règlement envisagé n'a pas été officialisé par l'acceptation des autorités internes compétentes des Communautés européennes est sans importance. Ce qui est à prendre en considération aux fins de cette allégation des Communautés européennes est le fait que les parties à ces consultations ont été en mesure de négocier de manière tout à fait effective, ce qui, à notre avis, démontre que les consultations étaient adéquates. Selon nous, tel est l'objet de tout processus de consultation et telle est la portée de l'obligation énoncée à l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, à savoir faciliter les efforts déployés par les parties pour arriver à une solution convenue d'un commun accord de leur litige. À notre avis, la Corée s'est, en l'occurrence, parfaitement acquittée de son obligation pendant le processus de consultation. Nous rejetons donc cette allégation que les Communautés européennes ont formulée au titre de l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes.

VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.1 À la lumière des constatations ci-dessus, nous concluons que la mesure de sauvegarde définitive a été imposée d'une manière incompatible avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes en ce sens que:

- a) la détermination de l'existence d'un dommage grave établie par la Corée n'est pas conforme aux dispositions de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes;
- b) la détermination par la Corée de la mesure de sauvegarde appropriée n'est pas conforme aux dispositions de l'article 5 dudit accord;
- c) les notifications de la Corée au Comité des sauvegardes (G/SG/N/6/KOR/2, G/SG/N/8/KOR/1, G/SG/N/10/KOR/1, G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1) n'ont pas été

⁴⁸² Voir plus haut les paragraphes 4.730 et 4.762.

adressées en temps voulu et ne sont donc pas conformes aux dispositions de l'article 12:1 dudit accord.

8.2 À la lumière des constatations ci-dessus, nous rejetons:

- a) l'allégation des Communautés européennes selon laquelle la Corée a violé les dispositions de l'article XIX:1 du GATT du fait qu'elle n'a pas examiné l'"évolution imprévue des circonstances";
- b) l'allégation des Communautés européennes selon laquelle la Corée a violé les dispositions de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes du fait qu'elle n'a pas examiné, à titre d'obligation distincte et additionnelle, les "conditions" dans lesquelles l'accroissement des importations a causé un dommage grave à la branche de production nationale concernée;
- c) les allégations des Communautés européennes selon lesquelles la teneur des notifications de la Corée au Comité des sauvegardes (G/SG/N/6/KOR/2, G/SG/N/8/KOR/1, G/SG/N/10/KOR/1, G/SG/N/10/KOR/1.Suppl.1) ne satisfaisait pas aux prescriptions de l'article 12:1, 12:2 et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes;
- d) l'allégation des Communautés européennes selon laquelle la Corée a violé les dispositions de l'article 12:3 dudit accord en refusant de proposer aux Communautés européennes la tenue de consultations appropriées.

8.3 Conformément à l'article 3:8 du Mémorandum d'accord, dans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé, la mesure en cause est présumée annuler ou compromettre des avantages découlant de cet accord. En conséquence, nous concluons que, dans la mesure où elle a agi d'une manière incompatible avec les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, ainsi qu'il est exposé plus haut au paragraphe 8.1, la Corée a annulé ou compromis les avantages résultant pour les Communautés européennes de cet accord.

8.4 Le Groupe spécial *recommande* que l'Organe de règlement des différends demande à la Corée de mettre sa mesure en conformité avec ses obligations au titre de l'Accord sur l'OMC.
