



**INDONÉSIE – MESURE DE SAUVEGARDE CONCERNANT  
CERTAINS PRODUITS EN FER OU EN ACIER**

RAPPORT DU GROUPE SPÉCIAL

---

**TABLE DES MATIÈRES**

<b>1 INTRODUCTION .....</b>	<b>8</b>
1.1 Plaintes du Taipei chinois et du Viet Nam.....	8
1.2 Établissement et composition du Groupe spécial.....	8
1.3 Travaux du Groupe spécial .....	9
1.3.1 Généralités .....	9
<b>2 ASPECTS FACTUELS.....</b>	<b>9</b>
2.1 Mesures en cause .....	9
<b>3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES .....</b>	<b>10</b>
3.1 Taipei chinois et Viet Nam ("plaignants").....	10
3.2 Indonésie .....	11
<b>4 ARGUMENTS DES PARTIES .....</b>	<b>12</b>
<b>5 ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES.....</b>	<b>12</b>
<b>6 RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE.....</b>	<b>12</b>
<b>7 CONSTATATIONS.....</b>	<b>12</b>
7.1 Critère d'examen, interprétation des traités et charge de la preuve .....	12
7.1.1 Critère d'examen .....	12
7.1.2 Interprétation des traités.....	14
7.1.3 Charge de la preuve.....	14
7.2 Introduction.....	14
7.3 Question de savoir si le droit spécifique sur les importations de galvalume constitue une "mesure de sauvegarde" au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes.....	15
7.3.1 Définition d'une mesure de sauvegarde .....	15
7.3.2 Le droit spécifique en cause ne suspend pas ni ne retire ou modifie un engagement au titre du GATT pertinent dans le but de réparer ou prévenir un dommage grave .....	17
7.3.2.1 Pas d'obligation tarifaire contraignante dans le cadre de l'OMC en ce qui concerne les importations de galvalume.....	17
7.3.2.2 Aucune autre obligation au titre du GATT pertinente n'empêche l'adoption du droit spécifique .....	18
7.3.3 Conséquences du fait que le droit spécifique a été adopté à la suite d'une enquête menée par l'autorité indonésienne compétente conformément à la législation indonésienne en matière de sauvegardes aux fins du respect de l'Accord sur les sauvegardes.....	21
7.3.4 Conclusion.....	23
7.4 Question de savoir si l'exclusion de 120 pays du champ d'application du droit spécifique imposé conformément au Règlement n° 137.1/PMK.011/2014 est incompatible avec l'obligation qu'a l'Indonésie d'accorder le traitement NPF au titre de l'article I:1 du GATT.....	24
7.5 Allégations des plaignants au titre de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX:1 a) et XIX:2 du GATT de 1994 .....	25
7.5.1 Évolution imprévue des circonstances et effet des engagements au titre du GATT de 1994.....	26
7.5.1.1 Arguments des parties.....	26
7.5.1.2 Droit pertinent.....	26
7.5.1.3 Faits pertinents.....	28

---

7.5.2	Accroissement des importations .....	29
7.5.2.1	Arguments des parties.....	29
7.5.2.2	Droit pertinent.....	30
7.5.2.3	Faits pertinents.....	31
7.5.3	Menace de dommage grave .....	32
7.5.3.1	Arguments des parties.....	32
7.5.3.2	Droit pertinent.....	33
7.5.3.3	Faits pertinents.....	35
7.5.4	Lien de causalité.....	37
7.5.4.1	Arguments des parties.....	37
7.5.4.2	Droit pertinent.....	38
7.5.4.3	Faits pertinents.....	39
7.5.4.3.1	"Autres facteurs".....	39
7.5.4.3.2	"Lien de causalité".....	41
7.5.5	Application du droit spécifique.....	42
7.5.5.1	Arguments des parties.....	42
7.5.5.2	Droit pertinent.....	43
7.5.5.3	Faits pertinents.....	43
7.5.6	Notification .....	44
7.5.6.1	Arguments des parties.....	44
7.5.6.2	Droit pertinent.....	45
7.5.6.3	Faits pertinents.....	46
7.5.7	Consultations .....	47
7.5.7.1	Arguments des parties.....	47
7.5.7.2	Droit pertinent.....	48
7.5.7.3	Faits pertinents.....	49
<b>8</b>	<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>51</b>

## LISTE DES ANNEXES

### ANNEXE A

#### RÉEXAMEN INTÉrimAIRE ET PROCÉDURES DE TRAVAIL DU GROUPE SPÉCIAL

Table des matières		Page
Annexe A-1	Procédures de travail du Groupe spécial	A-2
Annexe A-2	Procédures de travail additionnelles du Groupe spécial concernant les renseignements commerciaux confidentiels	A-7
Annexe A-3	Réexamen intérimaire	A-9

### ANNEXE B

#### ARGUMENTS DES PARTIES

Table des matières		Page
Annexe B-1	Résumé analytique intégré des arguments des plaignants	B-2
Annexe B-2	Résumé analytique intégré des arguments de l'Indonésie	B-28

### ANNEXE C

#### ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

Table des matières		Page
Annexe C-1	Résumé analytique intégré des arguments de l'Australie	C-2
Annexe C-2	Résumé analytique intégré des arguments de l'Union européenne	C-4
Annexe C-3	Résumé analytique intégré des arguments du Japon	C-7
Annexe C-4	Résumé analytique intégré des arguments de l'Ukraine	C-11
Annexe C-5	Résumé analytique intégré des arguments des États-Unis	C-13

## AFFAIRES CITÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>Argentine – Chaussures (CE)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures</i> , <a href="#">WT/DS121/AB/R</a> , adopté le 12 janvier 2000
<i>Argentine – Chaussures (CE)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures</i> , <a href="#">WT/DS121/R</a> , adopté le 12 janvier 2000, modifié par le rapport de l'Organe d'appel <a href="#">WT/DS121/AB/R</a>
<i>Argentine – Pêches en conserve</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Argentine – Mesure de sauvegarde définitive à l'importation de pêches en conserve</i> , <a href="#">WT/DS238/R</a> , adopté le 15 avril 2003
<i>Canada – Automobiles</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Canada – Certaines mesures affectant l'industrie automobile</i> , <a href="#">WT/DS139/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS142/AB/R</a> , adopté le 19 juin 2000
<i>CE – Hormones</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)</i> , <a href="#">WT/DS26/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS48/AB/R</a> , adopté le 13 février 1998
<i>Chili – Système de fourchettes de prix</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Chili – Système de fourchettes de prix et mesures de sauvegarde appliqués à certains produits agricoles</i> , <a href="#">WT/DS207/R</a> , adopté le 23 octobre 2002, modifié par le rapport de l'Organe d'appel <a href="#">WT/DS207/AB/R</a>
<i>Chine – Pièces automobiles</i>	Rapports de l'Organe d'appel <i>Chine – Mesures affectant les importations de pièces automobiles</i> , <a href="#">WT/DS339/AB/R</a> / <a href="#">WT/DS340/AB/R</a> / <a href="#">WT/DS342/AB/R</a> , adoptés le 12 janvier 2009
<i>Corée – Produits laitiers</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers</i> , <a href="#">WT/DS98/AB/R</a> , adopté le 12 janvier 2000
<i>Corée – Produits laitiers</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers</i> , <a href="#">WT/DS98/R</a> et <a href="#">WT/DS98/R/Corr.1</a> , adopté le 12 janvier 2000, modifié par le rapport de l'Organe d'appel <a href="#">WT/DS98/AB/R</a>
<i>États-Unis – Chemises et blouses de laine</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde</i> , <a href="#">WT/DS33/AB/R</a> , adopté le 23 mai 1997, et <a href="#">WT/DS33/AB/R/Corr.1</a>
<i>États-Unis – Crevettes</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes</i> , <a href="#">WT/DS58/AB/R</a> , adopté le 6 novembre 1998
<i>États-Unis – Essence</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules</i> , <a href="#">WT/DS2/AB/R</a> , adopté le 20 mai 1996
<i>États-Unis – Fils de coton</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesure de sauvegarde transitoire appliquée aux fils de coton peignés en provenance du Pakistan</i> , <a href="#">WT/DS192/AB/R</a> , adopté le 5 novembre 2001
<i>États-Unis – Gluten de froment</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de gluten de froment en provenance des Communautés européennes</i> , <a href="#">WT/DS166/AB/R</a> , adopté le 19 janvier 2001
<i>États-Unis – Gluten de froment</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de gluten de froment en provenance des Communautés européennes</i> , <a href="#">WT/DS166/R</a> , adopté le 19 janvier 2001, modifié par le rapport de l'Organe d'appel <a href="#">WT/DS166/AB/R</a>
<i>États-Unis – Jeux</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontières de services de jeux et paris</i> , <a href="#">WT/DS285/R</a> , adopté le 20 avril 2005, modifié par le rapport de l'Organe d'appel <a href="#">WT/DS285/AB/R</a>
<i>États-Unis – Pneumatiques (Chine)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures affectant les importations de certains pneumatiques pour véhicules de tourisme et camions légers en provenance de Chine</i> , <a href="#">WT/DS399/AB/R</a> , adopté le 5 octobre 2011
<i>États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de certains produits en acier</i> , <a href="#">WT/DS248/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS249/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS251/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS252/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS253/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS254/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS258/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS259/AB/R</a> , adopté le 10 décembre 2003
<i>États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier</i>	Rapports du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de certains produits en acier</i> , <a href="#">WT/DS248/R</a> / <a href="#">WT/DS249/R</a> / <a href="#">WT/DS251/R</a> / <a href="#">WT/DS252/R</a> / <a href="#">WT/DS253/R</a> / <a href="#">WT/DS254/R</a> / <a href="#">WT/DS258/R</a> / <a href="#">WT/DS259/R</a> , adoptés le 10 décembre 2003, modifiés par le rapport de l'Organe d'appel <a href="#">WT/DS248/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS249/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS251/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS252/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS253/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS254/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS258/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS259/AB/R</a>

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de tubes et tuyaux de qualité carbone soudés, de section circulaire, en provenance de Corée</i> , <a href="#">WT/DS202/AB/R</a> , adopté le 8 mars 2002
<i>États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de tubes et tuyaux de qualité carbone soudés, de section circulaire, en provenance de Corée</i> , <a href="#">WT/DS202/R</a> , adopté le 8 mars 2002, modifié par le rapport de l'Organe d'appel <a href="#">WT/DS202/AB/R</a>
<i>États-Unis – Viande d'agneau</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis – Mesures de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie</i> , <a href="#">WT/DS177/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS178/AB/R</a> , adopté le 16 mai 2001
<i>États-Unis – Viande d'agneau</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis – Mesures de sauvegarde à l'importation de viande d'agneau fraîche, réfrigérée ou congelée en provenance de Nouvelle-Zélande et d'Australie</i> , <a href="#">WT/DS177/R</a> , <a href="#">WT/DS178/R</a> , adopté le 16 mai 2001, modifié par le rapport de l'Organe d'appel <a href="#">WT/DS177/AB/R</a> , <a href="#">WT/DS178/AB/R</a>
<i>République dominicaine – Mesures de sauvegarde</i>	Rapport du Groupe spécial <i>République dominicaine – Mesures de sauvegarde visant les importations de sacs en polypropylène et de tissu tubulaire</i> , <a href="#">WT/DS415/R</a> , <a href="#">WT/DS416/R</a> , <a href="#">WT/DS417/R</a> , <a href="#">WT/DS418/R</a> et <a href="#">WT/DS418/R/Add.1</a> , adopté le 22 février 2012
<i>Turquie – Textiles</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Turquie – Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements</i> , <a href="#">WT/DS34/AB/R</a> , adopté le 19 novembre 1999
<i>Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Ukraine – Mesures de sauvegarde définitives visant certains véhicules automobiles pour le transport de personnes</i> , <a href="#">WT/DS468/R</a> et <a href="#">WT/DS468/R/Add.1</a> , adopté le 20 juillet 2015

**ABRÉVIATIONS UTILISÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT**

<b>Abréviation</b>	<b>Description</b>
ACR	Accord commercial régional
ALE	Accord de libre-échange
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
Convention de Vienne	Convention sur le droit des traités, faite à Vienne le 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 331; 8 International Legal Materials 679
GATT de 1994	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994
KPPI	<i>Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia</i>
Mémorandum d'accord	Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends
NPF	nation la plus favorisée
OMC	Organisation mondiale du commerce
ORD	Organe de règlement des différends
Rp	Rupiah indonésienne
SH	Système harmonisé
TSD	Traitement spécial et différencié

## 1 INTRODUCTION

### 1.1 Plaintes du Taipei chinois et du Viet Nam

1.1. Le 12 février 2015, le Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu (Taipei chinois) a demandé l'ouverture de consultations avec l'Indonésie conformément aux articles 1<sup>er</sup> et 4 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémoire d'accord), à l'article XXII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994) et à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes.<sup>1</sup> Le 1<sup>er</sup> juin 2015, le Viet Nam a demandé l'ouverture de consultations avec l'Indonésie conformément aux mêmes dispositions.<sup>2</sup>

1.2. Dans les deux plaintes, les mesures faisant l'objet des consultations étaient décrites comme suit<sup>3</sup>:

- a. Le droit spécifique imposé par l'Indonésie à titre de mesure de sauvegarde sur les importations de produits laminés plats, en fer ou en aciers non-alliés d'une largeur de 600 mm ou plus, plaqués ou revêtus d'alliages d'aluminium et de zinc, contenant en poids moins de 0,6% de carbone, d'une épaisseur n'excédant pas 1,2 mm, relevant de la position 7210.61.11.00 du Système harmonisé (SH).
- b. La notification de l'Indonésie au Comité des sauvegardes concernant l'OMC de la constatation de l'existence d'une menace de dommage grave causé par l'accroissement des importations et d'une proposition d'imposer une mesure de sauvegarde.
- c. Le fait que l'Indonésie n'a pas ménagé de possibilités de consultation sur les renseignements pertinents relatifs à la mesure de sauvegarde, y compris la mesure projetée et la date projetée pour son introduction, avant l'imposition effective de la mesure.

1.3. Des consultations ont été tenues entre le Taipei chinois et l'Indonésie le 16 avril 2015, et entre le Viet Nam et l'Indonésie le 28 juillet 2015. Elles n'ont pas permis de régler les différends.

### 1.2 Établissement et composition du Groupe spécial

1.4. Le Taipei chinois et le Viet Nam ont chacun demandé, respectivement le 20 août 2015 et le 15 septembre 2015, l'établissement d'un groupe spécial conformément aux articles 4:7 et 6 du Mémoire d'accord, à l'article 14 de l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XXIII du GATT de 1994.<sup>4</sup>

1.5. À sa réunion du 28 septembre 2015, l'Organe de règlement des différends ("ORD") a établi un groupe spécial comme l'avait demandé le Taipei chinois dans le document WT/DS490/2, conformément à l'article 6 du Mémoire d'accord.<sup>5</sup> À sa réunion du 28 octobre 2015, l'ORD a établi un autre groupe spécial comme l'avait demandé le Viet Nam dans le document WT/DS496/3, conformément à l'article 6 du Mémoire d'accord. À la même réunion, l'ORD a décidé que le Groupe spécial établi à sa réunion du 28 septembre 2015 dans l'affaire DS490 examinerait aussi le différend DS496, conformément à l'article 9:1 du Mémoire d'accord.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Taipei chinois, demande de consultations, WT/DS490/1 (demande de consultations du Taipei chinois).

<sup>2</sup> Viet Nam, demande de consultations, WT/DS496/1 (demande de consultations du Viet Nam).

<sup>3</sup> Taipei chinois, demande de consultations, paragraphe 5; et Viet Nam, demande de consultations, paragraphe 5.

<sup>4</sup> Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, WT/DS490/2 (demande d'établissement d'un groupe spécial du Taipei chinois); et Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, WT/DS496/3 (demande d'établissement d'un groupe spécial du Viet Nam).

<sup>5</sup> ORD, Compte rendu de la réunion tenue au Centre William Rappard le 28 septembre 2015 (distribué le 23 novembre 2015), WT/DSB/M/368.

<sup>6</sup> ORD, Compte rendu de la réunion tenue au Centre William Rappard le 28 octobre 2015 (distribué le 20 janvier 2016), WT/DSB/M/369.



1.6. Le mandat du Groupe spécial est le suivant:

Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par les parties aux différends, la question portée devant l'ORD par le Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu dans le document WT/DS490/2 et par le Viet Nam dans le document WT/DS496/3; 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.<sup>7</sup>

1.7. Le 1<sup>er</sup> décembre 2015, le Taipei chinois et le Viet Nam ont demandé au Directeur général, en vertu de l'article 8:7 du Mémoire d'accord, de déterminer la composition du Groupe spécial. Le 9 décembre 2015, le Directeur général a donné au Groupe spécial la composition suivante:

Présidente: Mme Luz Elena Reyes de la Torre

Membres: M. José Pérez Gabilondo  
M. Guillermo Valles

1.8. L'Australie, le Chili, la Chine, la Corée, les États-Unis, la Fédération de Russie, l'Inde, le Japon, l'Ukraine et l'Union européenne ont réservé leur droit de participer en tant que tierces parties aux travaux du Groupe spécial. De plus, le Taipei chinois a réservé son droit de participer en tant que tierce partie aux travaux du Groupe spécial dans l'affaire DS496 et le Viet Nam a réservé son droit de participer en tant que tierce partie aux travaux du Groupe spécial dans l'affaire DS490.<sup>8</sup>

## 1.3 Travaux du Groupe spécial

### 1.3.1 Généralités

1.9. Le Groupe spécial a commencé à travailler sur cette affaire plus tard que prévu en raison de problèmes de personnel au Secrétariat de l'OMC.<sup>9</sup> Après avoir consulté les parties, le Groupe spécial a adopté ses procédures de travail<sup>10</sup> et son calendrier le 1<sup>er</sup> juillet 2016 et des procédures additionnelles pour la protection des renseignements commerciaux confidentiels (RCC) le 22 juillet 2016.<sup>11</sup> Il a révisé son calendrier le 22 juillet 2016 et le 19 décembre 2016 puis de nouveau le 1<sup>er</sup> mai 2017.

1.10. Le Groupe spécial s'est réuni avec les parties les 5 et 6 octobre 2016 et le 16 décembre 2016, et avec les tierces parties le 6 octobre 2016.

1.11. Le Groupe spécial a remis son rapport intérimaire aux parties le 5 avril 2017 et leur a remis son rapport final le 18 mai 2017.

## 2 ASPECTS FACTUELS

### 2.1 Mesures en cause

2.1. Le présent différend concerne le droit spécifique appliqué par l'Indonésie aux importations de galvalume, qui s'entend de produits laminés plats, en fer ou en aciers non-alliés d'une largeur de 600 mm ou plus, plaqués ou revêtus d'alliages d'aluminium et de zinc, contenant en poids moins de 0,6% de carbone, d'une épaisseur n'excédant pas 0,7 mm, relevant de la position 7210.61.11.00 du SH. Le droit spécifique a été imposé à la suite d'une enquête ouverte et menée conformément à la législation intérieure de l'Indonésie en matière de sauvegardes par l'autorité indonésienne compétente (*Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia*, ou KPPI).

<sup>7</sup> Indonésie – Mesure de sauvegarde concernant certains produits en fer ou en acier, note relative à la constitution du Groupe spécial, WT/DS490/3 WTDS496/4, paragraphe 2.

<sup>8</sup> Indonésie – Mesure de sauvegarde concernant certains produits en fer ou en acier, note relative à la constitution du Groupe spécial, WT/DS490/3 WTDS496/4, paragraphe 5.

<sup>9</sup> Communication du Groupe spécial (distribuée le 13 juin 2016), WT/DS490/4 WT/DS496/5.

<sup>10</sup> Voir les procédures de travail du Groupe spécial à l'annexe A-1.

<sup>11</sup> Voir les procédures de travail additionnelles du Groupe spécial concernant les renseignements commerciaux confidentiels à l'annexe A-2.

2.2. Le droit spécifique a été adopté pour une période de trois ans, conformément au Règlement n° 137.1/PMK.011/2014 du Ministre des finances de la République d'Indonésie, qui est entré en vigueur le 22 juillet 2014.<sup>12</sup> L'Indonésie applique le droit spécifique aux importations de galvalume de toutes provenances, à l'exception de 120 pays qui sont, d'après les allégations, en développement, énumérés dans la notification présentée par l'Indonésie au Comité des sauvegardes de l'OMC au titre de l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes.<sup>13</sup> Le tableau suivant expose les montants précis et le calendrier d'application du droit spécifique qui a été notifié au Comité des sauvegardes de l'OMC.

**Tableau 1: Calendrier d'application du droit de sauvegarde**

Période	Droit
22 juillet 2014-21 juillet 2015	4 998 784 Rp/t
22 juillet 2015-21 juillet 2016	4 314 161 Rp/t
22 juillet 2016-21 juillet 2017	3 629 538 Rp/t

Source: Comité des sauvegardes, Notification au titre des articles 9, 12:1 b) et 12:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes (28 juillet 2014), G/SG/N/8/IDN/16/Suppl.1, G/SG/N/10/IDN/16/Suppl.1, G/SG/N/11/IDN/14 (pièce TPKM/VNM-5), page 2

2.3. L'Indonésie n'a pas d'obligation tarifaire contraignante concernant le galvalume inscrit dans sa Liste de concessions aux fins de l'article II du GATT de 1994. Au moment de la demande de consultations, le taux de droit appliqué par l'Indonésie sur les importations de galvalume sur la base du principe de la nation la plus favorisée (NPF) était de 12,5%. Ce taux NPF a été augmenté à 20% en mai 2015.<sup>14</sup> L'Indonésie applique des taux de droits compris entre 0% et 12,5% aux importations de galvalume provenant de ses partenaires commerciaux, dans le cadre de quatre accords commerciaux régionaux distincts (ACR): l'Accord de libre-échange entre l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et la Chine (12,5%), l'Accord de libre-échange entre l'ASEAN et la Corée (10%), l'Accord sur le commerce des marchandises de l'ASEAN (0%) et l'Accord de partenariat économique Indonésie-Japon (12,5%).<sup>15</sup> Le droit spécifique qui est en cause dans la présente procédure s'applique *en plus* du taux NPF existant et des taux de droits préférentiels.<sup>16</sup>

### 3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES

#### 3.1 Taipei chinois et Viet Nam ("plaignants")<sup>17</sup>

3.1. Les plaignants demandent au Groupe spécial de constater ce qui suit:

- a. le droit spécifique est une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes, adoptée et appliquée par l'Indonésie d'une manière *incompatible* avec les obligations suivantes:
  - i. l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, car le KPPI n'a pas démontré l'existence d'une "évolution imprévue des circonstances", "l'effet des engagements" au titre du GATT et le "lien logique" entre ces deux éléments et l'accroissement des importations qui, d'après les allégations, a causé un dommage grave;

<sup>12</sup> Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia No. 137.1/PMK.011/2014 on imposition of safeguarding duty against the import of flat-rolled products of iron or non-alloy steel (22 July 2014) (pièces IDN-20 (version traduite) et VNM/TPKM-4 (versions originale et traduite)).

<sup>13</sup> Committee on Safeguards, Notification Under Articles 9, 12.1(b), and 12.1(c) of the Agreement on Safeguards (28 July 2014), G/SG/N/8/IDN/16/Suppl.1, G/SG/N/10/IDN/16/Suppl.1, G/SG/N/11/IDN/14 (pièce TPKM/VNM-5), pages 2 et 3.

<sup>14</sup> Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia No. 97/PMK.010/2015 (pièce TPKM/VNM-40).

<sup>15</sup> Final Disclosure Report concerning the importation of flat-rolled products of iron or non-alloy under HS code 7210.61.11.00 (rapport de divulgation final) (pièces IDN-8 (versions originale et traduite) et VNM/TPKM-1 (version traduite)), tableau 3 et paragraphe 30.

<sup>16</sup> Indonésie, réponse à la question n° 53 du Groupe spécial; plaignants, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 53 du Groupe spécial.

<sup>17</sup> Tout au long de la procédure, le Taipei chinois et le Viet Nam ont avancé des allégations quasiment identiques et présenté des communications, déclarations orales et réponses aux questions du Groupe spécial communes. Dans le présent rapport, les allégations qui ne sont pas avancées par les deux plaignants sont signalées.

- 
- ii. l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1 et 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes (et, par conséquent, l'article 4:2 a) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes), car la détermination par le KPPI de l'existence d'un accroissement des importations n'était pas fondée sur un accroissement des importations "assez récent";
  - iii. l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1, 3:1, 4:2 a) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes, car le KPPI n'a pas fourni une explication motivée et adéquate de la façon dont les faits étaient la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave, y compris l'évaluation de tous les indicateurs de dommage grave pertinents;
  - iv. l'article 4:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes (Viet Nam seulement), car la constatation de l'existence d'une menace de dommage grave établie par le KPPI est incompatible avec la définition d'une "menace de dommage grave" figurant dans cette disposition;
  - v. l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1, 3:1, 4:2 b) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes, car le KPPI n'a pas établi de lien de causalité ni effectué une analyse appropriée aux fins de la non-imputation conformément à ces dispositions;
  - vi. les articles 2:1, 3:1, 4:2 a) et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes, car le KPPI n'a pas observé le nécessaire "parallélisme" en appliquant le droit spécifique à un produit qui est différent du produit visé par son enquête, et n'a pas fourni d'explication motivée et adéquate pour cela;
  - vii. l'article I:1 du GATT de 1994, car le KPPI a exclu du champ d'application du droit spécifique des produits originaires des pays énumérés dans l'annexe du Règlement n° 137.1/PMK.011/2014, sans étendre cette exemption immédiatement et sans condition aux produits similaires originaires du territoire de certains Membres, y compris des plaignants;
  - viii. l'article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes, car l'Indonésie n'a pas fourni "tous les renseignements pertinents" dans les notifications concernant la constatation de l'existence d'une menace de dommage grave et la proposition d'imposer une mesure de sauvegarde adressées au Comité des sauvegardes de l'OMC; et
  - ix. l'article XIX:2 du GATT de 1994 et l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes, car l'Indonésie n'a pas ménagé des possibilités raisonnables de consultation préalable.
- b. si le Groupe spécial devait constater que le droit spécifique *n'est pas* une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes, le droit spécifique est, *en tout état de cause*, incompatible avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 dans la mesure où il est appliqué d'une manière qui établit une discrimination entre des sources d'importations de galvalume.

3.2. En conséquence, les plaignants demandent au Groupe spécial de recommander que l'Indonésie rende ses mesures conformes aux dispositions susmentionnées du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes et, en outre, d'exercer son pouvoir discrétionnaire au titre de l'article 19 du Mémoire d'accord et de suggérer que l'Indonésie le fasse en retirant le droit spécifique.

### 3.2 Indonésie

3.3. L'Indonésie demande au Groupe spécial de constater que le droit spécifique est une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes, que l'Indonésie a adoptée et appliquée d'une manière *compatible* avec ses obligations au titre du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes.

3.4. Dans la mesure où le Groupe spécial pourrait constater que le droit spécifique *n'est pas* une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes, l'Indonésie demande que le Groupe spécial rejette l'intégralité des allégations des plaignants au titre de l'Accord sur les sauvegardes.

3.5. Enfin, dans le cas où le Groupe spécial constaterait qu'elle ne s'est pas conformée à ses obligations au titre du GATT de 1994 et/ou de l'Accord sur les sauvegardes, l'Indonésie demande au Groupe spécial de rejeter la demande des plaignants visant à ce qu'il suggère que la seule manière pour l'Indonésie de rendre ses mesures conformes à ses obligations est de retirer immédiatement le droit spécifique, afin de laisser à l'Indonésie le pouvoir discrétionnaire de choisir le moyen de mettre en œuvre la recommandation du Groupe spécial.

#### 4 ARGUMENTS DES PARTIES

4.1. Les arguments des parties, tels qu'ils figurent dans les résumés analytiques des communications présentées tout au long de la présente procédure, sont joints au présent rapport en tant qu'annexes (voir les annexes B-1 et B-2).

#### 5 ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

5.1. Les arguments des tierces parties, tels qu'ils figurent dans les résumés analytiques de leurs communications, sont joints au présent rapport en tant qu'annexes (voir les annexes C-1 à C-5). Les tierces parties qui ont déposé des communications de tierce partie étaient le Japon, l'Ukraine et l'Union européenne. Celles qui ont prononcé des déclarations orales à la réunion avec le Groupe spécial étaient l'Australie, les États-Unis, le Japon, l'Ukraine et l'Union européenne.

#### 6 RÉEXAMEN INTÉrimAIRE

6.1. Le 5 avril 2017, le Groupe spécial a remis son rapport intérimaire aux parties. Le 13 avril 2017, les plaignants et l'Indonésie ont chacun demandé par écrit au Groupe spécial de réexaminer des aspects précis du rapport intérimaire. Aucune des parties n'a demandé la tenue d'une réunion consacrée au réexamen intérimaire. Le 27 avril 2017, les deux parties ont présenté des observations sur les demandes de réexamen de l'autre partie.

6.2. Les demandes faites par les parties durant la phase de réexamen intérimaire ainsi que l'examen et la décision du Groupe spécial concernant ces demandes sont exposés à l'annexe A-3.

#### 7 CONSTATATIONS

##### 7.1 Critère d'examen, interprétation des traités et charge de la preuve

###### 7.1.1 Critère d'examen

7.1. L'Accord sur les sauvegardes ne dit rien sur le critère d'examen que les groupes spéciaux doivent appliquer lorsqu'ils examinent la compatibilité de mesures de sauvegarde avec les règles de l'OMC. Cependant, il est bien établi que le critère d'examen général figurant à l'article 11 du Mémorandum d'accord est applicable aux différends dans lesquels sont formulées des allégations de violation de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994.<sup>18</sup>

7.2. L'article 11 du Mémorandum d'accord précise qu'un groupe spécial doit procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions.<sup>19</sup> Tel qu'appliqué dans les différends impliquant des plaintes introduites au titre de l'Accord sur les sauvegardes, ce critère a été interprété comme signifiant ce qui suit:

---

<sup>18</sup> Voir, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 120; et *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 100 à 102; et le rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphe 7.4.

<sup>19</sup> La partie pertinente de l'article 11 du Mémorandum d'accord dispose que "[l]a fonction des groupes spéciaux est d'aider l'ORD à s'acquitter de ses responsabilités au titre du présent mémorandum d'accord et des

[L]es groupes spéciaux doivent examiner si l'autorité compétente a évalué tous les facteurs pertinents; ils doivent déterminer si l'autorité compétente a examiné tous les faits pertinents et déterminer si une explication adéquate a été fournie de la façon dont ces faits étayaient la détermination; et ils doivent aussi examiner si l'explication fournie par l'autorité compétente tient pleinement compte de la nature et des complexités des données et si elle tient compte d'autres interprétations plausibles des données. Toutefois, les groupes spéciaux ne doivent pas procéder à un examen *de novo* des éléments de preuve ni substituer leur jugement à celui de l'autorité compétente.<sup>20</sup>

7.3. Ainsi, l'examen par un groupe spécial de la détermination de l'autorité compétente dans une procédure en matière de sauvegardes ne doit impliquer ni un examen *de novo* ni une "déférence totale" à l'égard de la détermination de l'autorité compétente.<sup>21</sup> En fait, un groupe spécial est tenu d'évaluer si l'autorité compétente a examiné tous les faits pertinents et a fourni une explication motivée et adéquate de la façon dont les faits étayaient sa détermination.<sup>22</sup> Un groupe spécial ne peut procéder à cette évaluation:

*que* s'il examine cette explication en profondeur, de manière critique, à la lumière des faits dont il dispose. Les groupes spéciaux doivent donc examiner la question de savoir si l'explication fournie par les autorités compétentes tient pleinement compte de la nature et, notamment, de la complexité des données et si elle tient compte d'autres interprétations plausibles de ces données. En particulier, un groupe spécial doit constater qu'une explication n'est pas motivée ou qu'elle n'est pas adéquate si une *autre explication* des faits est plausible et que l'explication donnée par les autorités compétentes ne lui semble pas adéquate au vu de cette autre explication.<sup>23</sup>

7.4. La dernière phrase de l'article 3:1 exige des autorités compétentes qu'elles publient un rapport exposant les constatations et les conclusions motivées auxquelles elles sont arrivées sur tous les points de fait et de droit pertinents. De même, l'article 4:2 c) exige des autorités compétentes qu'elles publient 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.

C'est précisément en "exposant les constatations et les conclusions motivées sur tous les points de fait et de droit pertinents", conformément à l'article 3:1, et en fournissant "une analyse détaillée de l'affaire faisant l'objet de l'enquête ainsi qu'une justification du caractère pertinent des facteurs examinés", conformément à l'article 4:2 c), que les autorités compétentes donnent aux groupes spéciaux les moyens de "procéder à une évaluation objective de la question dont ils sont saisis", conformément à l'article 11. ... [U]n groupe spécial ne peut pas procéder à un examen *de novo* des éléments de preuve ni substituer son jugement à celui des autorités compétentes. Par conséquent, les "conclusions motivées" et l'"analyse détaillée" ainsi qu'"une justification du caractère pertinent des facteurs examinés" qui figurent dans le rapport des autorités compétentes constituent les seules bases sur lesquelles un groupe spécial peut s'appuyer pour examiner la question de savoir si les autorités

---

accords visés. En conséquence, un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions, et formuler d'autres constatations propres à aider l'ORD à faire des recommandations ou à statuer ainsi qu'il est prévu dans les accords visés".

<sup>20</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphe 74 (faisant référence, aux paragraphes 71 à 73, aux rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 121; *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 103; et *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 55).

<sup>21</sup> Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 101; *États-Unis – Pneumatiques (Chine)*, paragraphe 123; *États-Unis – Fils de coton*, paragraphe 69; et *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 119.

<sup>22</sup> Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 103; *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 217; et *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphes 296 et 297.

<sup>23</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 106 (italique dans l'original). Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 276.

compétentes se sont conformées à leurs obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.<sup>24</sup>

7.5. Ainsi, l'évaluation par un groupe spécial de la question de savoir si les déterminations de l'autorité compétente sont conformes à l'Accord sur les sauvegardes et à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 doit être fondée sur le rapport pertinent publié par cette autorité.<sup>25</sup>

7.6. Les groupes spéciaux ne devraient pas "dev[oir] "déduire eux-mêmes" à partir du rapport [de l'] autorité[] compétente[] la "justification des déterminations d'après les faits et les données consignés dans le rapport de l'autorité compétente"". <sup>26</sup> Les explications figurant dans le rapport publié par l'autorité compétente doivent être "explicite[s]", "claire[s] et non équivoque[s]", et ne doivent pas "être simplement insinuée[s] ou sous-entendue[s]".<sup>27</sup>

7.7. Lorsqu'aucune explication motivée et adéquate n'apparaît dans le rapport publié à l'appui des déterminations de l'autorité compétente, "le groupe spécial n'a d'autre choix que de constater que [l']autorité[] compétente[] n'a pas effectué l'analyse correctement".<sup>28</sup> Cela implique que le raisonnement, l'analyse et les justifications fournis après la publication du rapport – par exemple les explications *a posteriori* – ne sont pas pertinents et ne peuvent pas servir de base pour remédier à des lacunes des déterminations des autorités compétentes.

### 7.1.2 Interprétation des traités

7.8. L'article 3:2 du Mémoire d'accord dispose que le système de règlement des différends a pour objet de clarifier les dispositions existantes des accords visés "conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public". Il est généralement admis que les principes codifiés aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne constituent de telles règles coutumières.<sup>29</sup>

### 7.1.3 Charge de la preuve

7.9. Les principes généraux applicables à l'attribution de la charge de la preuve dans le système de règlement des différends de l'OMC exigent qu'une partie alléguant qu'il y a eu violation d'une disposition d'un Accord de l'OMC établisse et prouve son allégation.<sup>30</sup> Par conséquent, dans le présent différend, il incombe au Taipei chinois et au Viet Nam de démontrer que les mesures contestées sont incompatibles avec les obligations de l'Indonésie au titre des accords visés de l'OMC pertinents. Une partie plaignante s'acquittera de la charge lui incombant lorsqu'elle établira des éléments *prima facie*, à savoir des éléments qui, en l'absence de réfutation effective par la partie défenderesse, font obligation au groupe spécial, en droit, de se prononcer en faveur de la partie plaignante.<sup>31</sup> Il incombe généralement à la partie qui affirme un fait d'en apporter la preuve.<sup>32</sup>

## 7.2 Introduction

7.10. Une question fondamentale qui se pose dans le présent différend est celle de savoir si le droit spécifique appliqué par l'Indonésie sur les importations de galvalume conformément au Règlement n° 137.1/PMK.011/2014 est une "mesure de sauvegarde" aux termes de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes. Même si les deux parties soutiennent, bien que pour des raisons quelque peu différentes, que la mesure contestée est une mesure de sauvegarde relevant de l'Accord sur les sauvegardes, leurs arguments nous ont conduit à la conclusion que,

<sup>24</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 299 (note de bas de page omise).

<sup>25</sup> Voir, par exemple, les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 299; et *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 105; et le rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphe 7.9.

<sup>26</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 288.

<sup>27</sup> Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphes 296 et 297; et *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 217.

<sup>28</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 303.

<sup>29</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, pages 17 à 20.

<sup>30</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, page 19.

<sup>31</sup> Rapport de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, paragraphe 104.

<sup>32</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, pages 15 et 16.

pour nous acquitter de notre devoir de procéder à "une évaluation objective de la question"<sup>33</sup>, nous devons examiner cette question nous-mêmes, au lieu de nous appuyer simplement sur les positions concordantes des parties. Ayant fait cela, nous sommes parvenus à la conclusion que le droit spécifique en question dans le présent différend n'était *pas* une "mesure de sauvegarde" au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes. Nous donnons les raisons qui nous ont conduits à cette conclusion dans la section qui suit, avant d'évaluer le bien-fondé de l'allégation subsidiaire des plaignants selon laquelle l'application par l'Indonésie du droit spécifique, *en tant que mesure autonome*, est incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994.

7.11. Même si nous ne prenons pas position quant au bien-fondé des allégations des plaignants contre le droit spécifique, *en tant que mesure de sauvegarde*, nous examinons leurs allégations spécifiques d'incompatibilité avec l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX:1 a) et XIX:2 du GATT de 1994 dans la section finale de nos constatations, où nous identifions les *faits* pertinents pour une évaluation de leurs allégations qui ont trait aux constatations du KPPI, à la conduite de l'enquête du KPPI et à la décision de l'Indonésie d'imposer le droit spécifique. Toutefois, au vu de notre conclusion selon laquelle le droit spécifique n'est *pas* une mesure de sauvegarde, nous n'allons pas ensuite examiner le bien-fondé en droit de ces allégations.<sup>34</sup>

### 7.3 Question de savoir si le droit spécifique sur les importations de galvalume constitue une "mesure de sauvegarde" au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes

#### 7.3.1 Définition d'une mesure de sauvegarde

7.12. L'article premier de l'Accord sur les sauvegardes précise que les "mesures de sauvegarde" "s'entendent des mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994". Le texte de l'article XIX:1 a), qui est l'alinéa pertinent de l'article XIX dans le présent contexte, est ainsi libellé:

Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par *l'effet des engagements*, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a *assumés* en vertu du présent Accord, un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, cette partie contractante aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage, de *suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession*.<sup>35</sup>

7.13. Il ressort de ce libellé que les "mesures prévues" à l'article XIX:1 a) sont des mesures qui *suspendent un engagement au titre du GATT et/ou retirent ou modifient une concession au titre du GATT*, dans des situations où, par suite des engagements pris par un Membre dans le cadre de l'OMC et d'une évolution des circonstances qui était "imprévue" au moment où il a pris ces engagements, un produit "est importé" sur le territoire d'un 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".<sup>36</sup> Le texte de l'article XIX:1 a) indique aussi clairement que ces mesures doivent aboutir à la suspension, au retrait ou à la modification d'un engagement ou d'une concession au titre du GATT dans un but particulier - autrement dit, elles doivent s'appliquer "*dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage*".

<sup>33</sup> Nous notons, en particulier, que notre devoir au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord comprend l'obligation de procéder à une évaluation objective de l'applicabilité des accords visés invoqués dans le présent différend. En effet, "il arrive que la "structure et la logique fondamentales" d'un accord visé obligent les groupes spéciaux à déterminer *si* la mesure relève d'une disposition particulière ou d'un accord visé particulier *avant* de passer à l'évaluation de la compatibilité de la mesure avec les obligations de fond imposées par cette disposition ou cet accord visé". (Rapport de l'Organe d'appel *Chine – Pièces automobiles*, paragraphe 139). Voir, en outre, par exemple, les rapports des Groupes spéciaux *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphe 7.58; et *États-Unis – Jeux*, paragraphe 6.250; et les rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 119; et *Canada – Automobiles*, paragraphe 151.

<sup>34</sup> Voir plus loin les paragraphes 7.45 à 7.47.

<sup>35</sup> Pas d'italique dans l'original.

<sup>36</sup> Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphes 93 et 94; et *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 86 et 87.

7.14. Ainsi, les mesures qui suspendent, retirent ou modifient un engagement ou une concession au titre du GATT ne relèveront pas *toutes* de l'article XIX:1 a). En réalité, seules les mesures qui suspendent, retirent ou modifient un engagement ou une concession au titre du GATT dont un Membre constate qu'il doit en être libéré temporairement afin d'entreprendre l'action nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave constitueront des "mesures de sauvegardes". Par exemple, dans les cas où toutes les conditions pour l'imposition d'une "mesure de sauvegarde" sont remplies, un Membre pourrait choisir de suspendre ses engagements au titre de l'article XI du GATT de 1994 pendant un certain laps de temps et de restreindre le volume des importations à un niveau prévenant ou réparant un dommage grave pour sa branche de production nationale *d'une manière qui serait sinon incompatible* avec l'interdiction d'appliquer des restrictions quantitatives énoncée dans cet article. La suspension des engagements du Membre imposant la mesure au titre de l'article XI de cette manière l'autoriserait à "réaménager temporairement l'équilibre dans le niveau de concessions entre lui et d'autres Membres exportateurs"<sup>37</sup> afin de prévenir ou réparer un dommage grave. En l'absence d'engagement empêchant le Membre de prendre une mesure corrective, il ne serait bien évidemment pas nécessaire que ce Membre soit libéré d'un engagement pris dans le cadre de l'OMC et, par conséquent, il n'y aurait rien à "réaménager temporairement".

7.15. Il s'ensuit donc que l'une des caractéristiques essentielles des "mesures prévues" à l'article XIX:1 a) (c'est-à-dire les mesures de sauvegarde) est la suspension, le retrait ou la modification d'un engagement ou d'une concession au titre du GATT qui *empêche un Membre d'imposer une mesure dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave*, dans une situation où toutes les conditions pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde sont remplies.

7.16. Nous notons que certaines constatations du Groupe spécial *République dominicaine — Mesures de sauvegarde* donnent à penser que les "mesures prévues" à l'article XIX:1 a) pourraient être définies par une caractéristique supplémentaire. En particulier, le Groupe spécial dans ce différend a constaté que les mots "engagement" et "concession" dans la dernière partie de l'article XIX:1 a) faisaient référence aux "engagements" et aux "concessions" figurant dans la première partie de l'article XIX:1 a)<sup>38</sup>, ce qui implique que l'article XIX:1 a) prévoit la suspension d'un engagement ou d'une concession au titre du GATT qui a, d'une manière ou d'une autre, eu pour effet l'accroissement des importations causant ou menaçant de causer un dommage grave. Les plaignants souscrivent à cette implication, indiquant qu'"au titre de l'article XIX:1 a), un Membre de l'OMC peut suspendre un engagement au titre du GATT, pour autant qu'il ait démontré que cet engagement a eu pour effet l'accroissement des importations causant ou menaçant de causer un dommage grave à sa branche de production nationale".<sup>39</sup> Toutefois, l'Indonésie fait valoir que l'engagement au titre du GATT qu'un Membre importateur choisit de suspendre "pourrait ne pas" toujours devoir être l'engagement même qui a entraîné l'accroissement des importations.<sup>40</sup>

7.17. Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire que nous fassions une constatation sur cette question d'interprétation pour résoudre le présent différend. Nous sommes convaincus que notre analyse du bien-fondé des arguments des parties peut s'appuyer sur la conception de l'expression "mesures de sauvegarde" que nous avons exposé ci-dessus – à savoir que l'une des caractéristiques essentielles d'une mesure de sauvegarde est la suspension, le retrait ou la modification d'un engagement ou d'une concession au titre du GATT qui *empêche un Membre d'imposer une mesure dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave*, dans une situation où toutes les conditions pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde sont remplies.

<sup>37</sup> Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 94; et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 87.

<sup>38</sup> Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphe 7.64.

<sup>39</sup> Plaignants, réponse à la question n° 48 du Groupe spécial, paragraphe 1.7.

<sup>40</sup> Indonésie, réponse aux questions n° 47 et 48 du Groupe spécial.



### 7.3.2 Le droit spécifique en cause ne suspend pas ni ne retire ou modifie un engagement au titre du GATT pertinent dans le but de réparer ou prévenir un dommage grave

#### 7.3.2.1 Pas d'obligation tarifaire contraignante dans le cadre de l'OMC en ce qui concerne les importations de galvalume

7.18. Comme cela est indiqué plus haut<sup>41</sup>, l'Indonésie n'a pas d'obligation tarifaire contraignante concernant le galvalume dans sa Liste de concessions dans le cadre de l'OMC. Cela signifie que, en ce qui concerne ses obligations au titre de l'article II du GATT de 1994, elle est libre d'imposer sur les importations de galvalume tout montant de droit qu'elle juge approprié, y compris le droit spécifique appliqué en vertu du règlement n° 137.1/PMK.011/2014. L'Indonésie reconnaît ce fait, notant à plusieurs reprises que l'absence d'obligation tarifaire contraignante signifie qu'elle est "libre d'imposer, de majorer [ou] de réduire tout droit de douane visant le produit concerné à tout moment pendant n'importe quel laps de temps".<sup>42</sup> En effet, *après* l'imposition du droit spécifique en cause, l'Indonésie a relevé unilatéralement le taux de droit NPF *ad valorem* sur les importations de galvalume de 12,5% à 20%.<sup>43</sup> Ainsi, les obligations de l'Indonésie au titre de l'article II du GATT de 1994 n'empêchaient pas l'application du droit spécifique sur les importations de galvalume, ce qui impliquait que le droit spécifique ne suspendait pas ni ne retirait ou modifiait les obligations de l'Indonésie au titre de l'article II du GATT de 1994.

7.19. Après la deuxième réunion de fond, l'Indonésie a affirmé que les obligations tarifaires qu'elle assumait en vertu de l'ACR ASEAN-Corée (10%) et de l'Accord sur le commerce des marchandises de l'ASEAN (0%) l'empêchaient de "majorer son droit de douane" sur les importations de galvalume.<sup>44</sup> D'après l'Indonésie, "l'application des droits de douane préférentiels dans le cadre des ACR de l'Indonésie conformément à l'article XXIV du GATT de 1994 mettent le pays dans l'impossibilité de contrer [l']accroissement des importations".<sup>45</sup> Ainsi, l'Indonésie fait valoir que l'imposition du droit spécifique sur les importations de galvalume originaire de pays *incluant ses partenaires dans le cadre d'ACR* signifie que "l'engagement au titre du GATT qui est suspendu ... est l'exception au GATT prévue par l'article XXIV du GATT de 1994".<sup>46</sup>

7.20. Nous sommes d'avis que l'article XXIV du GATT de 1994 n'impose pas à l'Indonésie l'obligation d'appliquer un taux de droit particulier sur les importations de galvalume en provenance de ses partenaires dans le cadre d'ACR.<sup>47</sup> L'article XXIV du GATT de 1994 est une disposition *permissive*, qui autorise les Membres à s'écarter de leurs obligations au titre du GATT afin d'établir une union douanière et/ou une zone de libre-échange, conformément aux procédures spécifiées.<sup>48</sup> L'article XXIV n'impose à l'Indonésie ni l'obligation positive de conclure des accords de libre-échange (ALE), ni celle de fournir d'un certain niveau d'accès aux marchés à ses partenaires dans le cadre d'ALE au moyen de droits consolidés. L'obligation qu'a l'Indonésie d'imposer un droit de douane de 0% sur les importations de galvalume en provenance de ses partenaires commerciaux de l'ASEAN est prévue par l'Accord sur le commerce des marchandises de l'ASEAN, et non pas par l'article XXIV. De même, l'établissement d'un droit de douane maximal de 10% sur les importations de galvalume en provenance de Corée se trouve dans l'Accord de libre-échange ASEAN-Corée, et non pas à l'article XXIV.<sup>49</sup> En d'autres termes, les engagements tarifaires de 0% et 10% pris par l'Indonésie sont des obligations prises au titre des ALE correspondants, et non de l'Accord sur l'OMC. Il n'y a, par conséquent, aucun fondement à l'affirmation de l'Indonésie selon

<sup>41</sup> Voir plus haut le paragraphe 2.3.

<sup>42</sup> Indonésie, observations sur les paragraphes 40 et 41 de sa deuxième communication écrite, paragraphe 7; déclaration finale à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 2.

<sup>43</sup> Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia No 97/PMK.010/2015 (25 May 2015) (pièce TPKM/VNM-40). Nous rappelons que le droit spécifique qui est en cause dans le présent différend est appliqué en plus des taux de droits NPF et taux préférentiels existants sur les importations de galvalume. (Voir plus haut le paragraphe 2.3.)

<sup>44</sup> Indonésie, réponse à la question n° 48 du Groupe spécial, paragraphe 18.

<sup>45</sup> Indonésie, observations générales sur les réponses des plaignants aux questions du Groupe spécial après la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 8.

<sup>46</sup> Indonésie, observations générales sur les réponses des plaignants aux questions du Groupe spécial après la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 10.

<sup>47</sup> Les plaignants sont également de cet avis. (Plaignants, observations sur la réponse de l'Indonésie aux questions n° 47 et 48 du Groupe spécial)

<sup>48</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Turquie – Textiles*, paragraphe 45.

<sup>49</sup> Plaignants, observations sur la réponse de l'Indonésie à la question n° 48 du Groupe spécial, paragraphe 1.16.

laquelle l'article XXIV du GATT de 1994 empêchait ses autorités de relever les droits de douane sur les importations de galvalume et selon laquelle le droit spécifique, de ce fait, "suspendait" "l'exception au GATT prévue par l'article XXIV" aux fins de l'article XIX:1 a).

### 7.3.2.2 Aucune autre obligation au titre du GATT pertinente n'empêche l'adoption du droit spécifique

7.21. L'Indonésie fait valoir que l'imposition du droit spécifique suspendait aussi ses obligations au titre de l'article I:1 du GATT de 1994. En particulier, elle indique que le droit spécifique en cause suspendait son obligation d'accorder le traitement NPF au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 car il était appliqué sur une base discriminatoire (à savoir à tous les pays sauf les 120 énumérés dans le Règlement n° 137.1/PMK.011/2014) conformément aux prescriptions de l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes en matière de traitement spécial et différencié (TSD).<sup>50</sup>

7.22. Nous notons cependant que l'Indonésie ne fait pas valoir que le droit spécifique suspendait ses obligations NPF au titre de l'article I:1 car le TSD accordé aux fins du respect de l'article 9:1 *était nécessaire pour réparer ou prévenir un dommage grave*. En effet, l'Indonésie reconnaît que l'exclusion des importations en provenance des pays en développement Membres remplissant les conditions requises conformément à l'article 9:1 *n'est ni destinée ni conçue à cette fin*.<sup>51</sup> En fait, selon l'Indonésie, l'exclusion des importations en provenance de pays en développement Membres conformément à l'article 9:1 suspend les obligations NPF de l'Indonésie au titre de l'article I:1 car cette discrimination est une *"condition préalable"* juridique<sup>52</sup> à l'imposition du droit spécifique, qui est lui-même destiné à prévenir ou réparer un dommage grave.<sup>53</sup> En d'autres termes, l'Indonésie fait valoir que le droit spécifique imposé sur les importations de galvalume suspendait ses obligations NPF au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 car le principe NPF interdirait sinon l'application discriminatoire de ce droit de la manière qui est *juridiquement prescrite* par l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes.

7.23. Même si les plaignants contestent les affirmations de l'Indonésie concernant la compatibilité avec l'article 9:1 de l'exclusion de 120 pays du champ d'application du droit spécifique<sup>54</sup>, ils sont d'accord avec elle pour dire que le droit spécifique suspend les obligations NPF de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994. En particulier, les plaignants font valoir que le droit spécifique suspend ces obligations car il est appliqué "sur une base sélective, excluant les importations en provenance de certains pays (y compris des pays en développement et des pays développés)"<sup>55</sup> "en riposte à la menace de dommage grave "subi" par la branche de production nationale".<sup>56</sup> Ainsi, les plaignants soutiennent que le droit spécifique suspend l'obligation NPF de l'Indonésie car il est appliqué sur une base discriminatoire (que ce soit de manière compatible ou incompatible avec l'article 9:1) et qu'il est destiné à réparer la menace de dommage grave dont l'existence est constatée dans l'enquête correspondante.<sup>57</sup>

<sup>50</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphe 212; observations sur les paragraphes 40 et 41 de sa deuxième communication écrite, paragraphe 8; et observations générales sur les réponses des plaignants aux questions du Groupe spécial après la deuxième réunion avec le Groupe spécial, paragraphe 7.

<sup>51</sup> Indonésie, réponse de l'Indonésie aux questions n° 51 et 52 du Groupe spécial; observations générales sur les réponses des plaignants aux questions du Groupe spécial après la deuxième réunion avec le Groupe spécial, paragraphe 10; et observations sur la réponse des plaignants aux questions n° 50 et 51 du Groupe spécial.

<sup>52</sup> Indonésie, observations générales sur les réponses des plaignants aux questions du Groupe spécial après la deuxième réunion avec le Groupe spécial, paragraphe 24.

<sup>53</sup> Indonésie, réponse aux questions n° 51 et 52 du Groupe spécial.

<sup>54</sup> Les plaignants allèguent que 6 pays Membres de l'OMC qui sont, d'après les allégations, *développés* (Bulgarie, Croatie, Hongrie, Lituanie, Pologne et Roumanie) ont été inclus dans la liste des 120 pays exclus du champ d'application du droit spécifique. (Plaignants, deuxième communication écrite, paragraphes 2.132 à 2.137; déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 7.1 à 7.5)

<sup>55</sup> Plaignants, observations sur les paragraphes 40 et 41 de la deuxième communication écrite de l'Indonésie, paragraphe 1.6.

<sup>56</sup> Plaignants, observations sur les paragraphes 40 et 41 de la deuxième communication écrite de l'Indonésie, paragraphe 1.7.

<sup>57</sup> Plaignants, observations sur les paragraphes 40 et 41 de la deuxième communication écrite de l'Indonésie, paragraphes 1.5 à 1.7; réponse aux questions n° 49, 51 et 52 du Groupe spécial.

7.24. Nous ne sommes pas d'accord avec les parties. Selon nous, les arguments des parties sont fondés sur une mauvaise interprétation de l'article 9:1 et de sa relation avec l'article XIX:1 a). L'article 9:1 est ainsi libellé:

*Pays en développement Membres*

1. Des mesures de sauvegarde ne seront pas appliquées à l'égard d'un produit originaire d'un pays en développement Membre tant que la part de ce Membre dans les importations du produit considéré du Membre importateur ne dépassera pas 3%, à condition que les pays en développement Membres dont la part dans les importations est inférieure à 3% ne contribuent pas collectivement pour plus de 9% aux importations totales du produit considéré.<sup>[\*]</sup>

---

[\*note de bas de page de l'original]<sup>2</sup> Un Membre notifiera immédiatement au Comité des sauvegardes une mesure prise au titre du paragraphe 1 de l'article 9.

7.25. L'article 9:1 impose à un Membre importateur l'obligation d'exclure les importations des pays en développement Membres du champ d'application d'une mesure de sauvegarde afin d'accorder un TSD, pour autant que certaines conditions soient remplies.<sup>58</sup> Ainsi, selon ses termes exprès, l'article 9:1 est juridiquement fondé sur l'intention d'un Membre importateur d'appliquer une *mesure de sauvegarde*.

7.26. Nous rappelons que nous avons constaté que le droit spécifique sur les importations de galvalume ne suspendait *pas* les obligations de l'Indonésie au titre de l'article II du GATT de 1994. Nous avons aussi rejeté l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle le droit spécifique devrait être considéré comme ayant "suspendu" "l'exception au GATT prévue par l'article XXIV" aux fins de l'article XIX:1 a). La conséquence de ces constatations est que le droit spécifique ne constitue pas une "mesure de sauvegarde" au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes. Ainsi, la condition fondamentale préalable à l'application de l'article 9:1 n'existe pas, et il n'y a, par conséquent, aucun fondement pour l'affirmation de l'Indonésie selon laquelle elle était *juridiquement tenue* d'appliquer le droit spécifique de la manière prescrite par l'article 9:1.

7.27. En tout état de cause, nous pensons que, même lorsqu'un Membre *se propose* d'appliquer une mesure de sauvegarde<sup>59</sup>, ce n'est pas parce que l'article 9:1 impose l'*obligation* d'appliquer une mesure de sauvegarde de manière discriminatoire en faveur des importations remplissant les conditions requises en provenance de pays en développement Membres que cette même mesure de sauvegarde, *en raison de cette discrimination*, suspend l'obligation prévue par l'article I:1 d'accorder le traitement NPF aux fins de l'article XIX:1 a). Deux considérations nous amènent à cette conclusion.

7.28. Premièrement, la discrimination requise par l'article 9:1 (qui serait sinon incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994) n'est pas destinée à prévenir ou réparer un dommage grave. Elle est plutôt destinée à maintenir pour les producteurs des pays en développement Membres remplissant les conditions requises un accès au marché du pays importateur pour l'essentiel identique à celui qui existait avant l'imposition d'une mesure de sauvegarde. Nous ne voyons pas comment une action qui *affaiblit* l'incidence protectrice d'une mesure de sauvegarde *afin d'accorder un TSD* pourrait aboutir à la suspension des obligations NPF d'un Membre au titre de l'article I:1 aux fins de l'article XIX:1 a), étant donné que l'objectif fondamental de l'article XIX:1 a) est de permettre aux Membres de "se soustraire" à leurs obligations au titre du GATT dans la mesure nécessaire pour *prévenir ou réparer un dommage grave causé à la branche de production nationale*.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 7.175; et rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 129.

<sup>59</sup> Nous rappelons ici, pour éviter toute confusion, que nous avons déjà constaté que le droit spécifique ne constitue *pas* une mesure de sauvegarde entrant dans le champ de l'obligation prévue à l'article 9:1.

<sup>60</sup> En exprimant cette vue, nous n'exprimons pas d'opinion quant à la mesure dans laquelle l'article XIX:1 a) pourrait ou non autoriser un Membre importateur à appliquer une mesure sur une base discriminatoire (qui serait sinon incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994), *si une telle discrimination était considérée par un Membre importateur comme nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave*. Nos vues sont exclusivement limitées à l'application discriminatoire d'une mesure de sauvegarde qui pourrait résulter du respect de l'article 9:1, qui est explicitement destiné à octroyer un TSD aux pays en développement Membres remplissant les conditions requises.

7.29. Deuxièmement, nous rappelons que la Note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC dispose qu'en cas de conflit entre une disposition du GATT de 1994 et une disposition d'un autre accord visé, la disposition de l'accord visé prévaut dans la limite du conflit. Selon nous, l'effet de cette règle est que l'application discriminatoire d'une mesure de sauvegarde qui est prescrite par l'article 9:1, dans la mesure où elle est incompatible avec le principe du traitement NPF, est admissible *sans qu'il faille suspendre l'application de l'article I:1 du GATT de 1994*. En effet, la question de la suspension ne se pose tout simplement pas dans ce contexte, car l'obligation prévue à l'article 9:1 d'exclure les importations remplissant les conditions requises en provenance de pays en développement Membres du champ d'application d'une mesure de sauvegarde prévaut *en droit* sur l'obligation NPF prévue à l'article I:1. Il n'y a, par conséquent, aucun fondement juridique permettant d'affirmer que l'application discriminatoire d'une mesure de sauvegarde conformément à l'article 9:1 constitue une suspension de l'article I:1, au sens de l'article XIX:1 a). Le pouvoir d'exclure les importations remplissant les conditions requises en provenance de pays en développement Membres du champ d'application d'une mesure de sauvegarde conformément à l'article 9:1 vient du fait que l'obligation d'octroyer un TSD de cette manière au titre de l'Accord sur les sauvegardes prévaut sur l'obligation d'accorder le traitement NPF au titre de l'article I:1 du GATT de 1994. Il ne vient pas de l'article XIX:1 a).

7.30. Nous reconnaissons que nos vues à ce sujet s'écartent de certaines déclarations et constatations du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*. Dans ce différend, le Groupe spécial a constaté que l'application discriminatoire d'une mesure de sauvegarde conformément à l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes aboutissait à la suspension des obligations NPF du Membre importateur au titre de l'article I:1 du GATT de 1994.<sup>61</sup> Les parties au présent différend se sont appuyées sur ces constatations pour étayer leurs positions respectives.<sup>62</sup> Nous avons examiné avec attention les constatations du Groupe spécial et, dans la mesure où ces constatations suggèreraient un résultat différent dans la présente affaire, nous ne partageons pas cet avis. Selon nous, et pour les raisons exposées dans les paragraphes précédents<sup>63</sup>, l'application discriminatoire d'une mesure de sauvegarde aux fins de l'octroi d'un TSD conformément à l'article 9:1 n'aboutit *pas* à une suspension des obligations d'un Membre au titre de l'article I:1, au sens de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994.

7.31. Nous parviendrions à la même conclusion générale même si nous constatons, comme les plaignants le demandent, que l'Indonésie a inclus dans la liste des pays exclus du champ d'application du droit spécifique six pays *développés* Membres n'ayant pas droit au TSD aux termes de l'article 9:1.<sup>64</sup> Bien que l'exclusion des importations de pays *développés* Membres du champ d'application d'une *mesure de sauvegarde* soit incompatible avec l'article 9:1, les constatations que nous avons formulées plus haut indiquent clairement que le droit spécifique n'est pas une "mesure de sauvegarde" pour laquelle l'Indonésie avait l'obligation de respecter l'article 9:1. Ainsi, l'application discriminatoire du droit spécifique découlait du point de vue erroné de l'Indonésie selon lequel elle était juridiquement tenue de respecter l'article 9:1. En d'autres termes, l'Indonésie a exclu les importations des six pays en cause du champ d'application du droit

---

<sup>61</sup> Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphes 7.70 à 7.73. Nous notons que les faits dans l'affaire *République dominicaine – Mesures de sauvegarde* étaient différents de ceux du présent différend à plusieurs égards importants, y compris du fait qu'il avait été constaté que les mesures en cause dans cette procédure suspendaient les obligations de la République dominicaine, au titre non seulement de l'article I:1 du GATT de 1994, *mais aussi de l'article II:1 b) du GATT de 1994*. Ainsi, contrairement à ce qui se passe dans le présent différend, le Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde* n'a pas été appelé à déterminer si le respect de l'article 9:1 pouvait être le *seul* fondement permettant de constater qu'une mesure particulière (qui ne répondait pas déjà à la définition d'une "mesure de sauvegarde" sur une base distincte et indépendante) pouvait être qualifiée ainsi, simplement en raison de la discrimination découlant de l'octroi d'un TSD.

<sup>62</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphes 209 et 210; observations sur les paragraphes 40 et 41 de sa deuxième communication écrite, paragraphe 8; plaignants, deuxième communication écrite, paragraphe 2.132; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 7.2.

<sup>63</sup> Voir plus haut les paragraphes 7.27 à 7.29. Comme nous l'expliquons au paragraphe 7.27, cette partie de notre analyse repose sur l'existence d'une mesure de sauvegarde relevant de l'article 9:1. Nous rappelons toutefois que nous avons déjà constaté que le droit spécifique ne constitue *pas* une mesure de sauvegarde et que l'Indonésie n'avait donc pas l'obligation de respecter les prescriptions de l'article 9:1 en matière de TSD lors de l'application du droit spécifique. (Voir plus haut les paragraphes 7.24 à 7.26.)

<sup>64</sup> Nous soulignons que nous ne faisons aucune constatation relative au bien-fondé des affirmations des plaignants au sujet du statut allégué de pays développés des six pays en question, à savoir la Bulgarie, la Croatie, la Hongrie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie.

spécifique car elle estimait qu'il s'agissait de *pays en développement Membres* qui remplissaient les conditions requises pour bénéficier d'un TSD.<sup>65</sup>

7.32. Il s'ensuit que la conduite dont les plaignants affirment qu'elle serait sinon empêchée par l'article I:1 (et, par conséquent, aboutirait à la suspension des obligations NPF de l'Indonésie aux fins de l'article XIX:1 a)) n'était pas entreprise dans le but de prévenir ou réparer un dommage grave. L'Indonésie n'a pas décidé d'appliquer le droit spécifique à un nombre limité de pays exportateurs au motif qu'elle estimait nécessaire d'établir une discrimination entre des sources d'importations de galvalume afin de prévenir ou de réparer un dommage grave causé à sa branche de production nationale. En fait, la discrimination découlant de l'exclusion des six pays avait pour *seul* but de leur accorder un accès continu au marché indonésien du galvalume qui n'était pas entravé par le droit spécifique, *en raison du point de vue erroné de l'Indonésie selon lequel elle était tenue de respecter l'article 9:1*. Une fois encore, nous ne voyons pas comment l'application du droit spécifique aux importations originaires de tous les pays sauf six, que l'on a spécifiquement exclus afin de maintenir un niveau préexistant d'accès aux marchés *dans le but d'accorder à ces pays un TSD, relève des types* d'actions qui pourraient être autorisés au titre de l'article XIX:1 a). Ainsi, même à supposer, pour les besoins de l'argumentation, que l'Indonésie ait bien, en fait, exclu six pays *développés* Membres du champ d'application du droit spécifique, la discrimination en découlant ne signifie pas que le droit spécifique devrait être qualifié, à juste titre, de "mesure de sauvegarde" au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes.

### **7.3.3 Conséquences du fait que le droit spécifique a été adopté à la suite d'une enquête menée par l'autorité indonésienne compétente conformément à la législation indonésienne en matière de sauvegardes aux fins du respect de l'Accord sur les sauvegardes**

7.33. Le droit spécifique qui fait l'objet du présent différend a été imposé à l'issue d'une enquête ouverte par l'autorité indonésienne compétente chargée de l'imposition des mesures de sauvegarde et menée conformément à la législation intérieure de l'Indonésie en matière de sauvegardes. Le libellé de l'instrument juridique portant adoption du droit spécifique, le Règlement n° 137.1/PMK.011/2014, décrit la mesure comme étant un "droit de sauvegarde". L'Indonésie a notifié l'enquête et ses constatations au Comité des sauvegardes conformément à l'article 12:1 a), b) et c) de l'Accord sur les sauvegardes. D'après les plaignants, ces faits, lorsqu'ils sont considérés dans le contexte de leur affirmation selon laquelle le droit spécifique suspend les obligations de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994<sup>66</sup>, vont tous dans le sens d'une constatation selon laquelle le droit spécifique est une "mesure de sauvegarde" au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes.<sup>67</sup>

7.34. D'après nous, le fait qu'un Membre a ouvert et mené une enquête conformément à sa législation intérieure en matière de sauvegardes ne signifie pas nécessairement que les mesures imposées sur le produit visé par l'enquête au terme de ce processus sont des "mesures de sauvegarde" au sens de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes. Quand bien même l'on s'attendrait *normalement* à ce qu'une mesure adoptée pour prévenir ou réparer un dommage grave à l'issue d'une enquête en matière de sauvegardes soit une "mesure de sauvegarde", en particulier lorsque l'instrument d'application national décrit la mesure adoptée comme étant une "mesure de sauvegarde", ce ne serait pas du fait de l'existence d'une enquête correspondante menée en vertu de la législation intérieure en matière de sauvegardes du Membre, ni de la description de la mesure donnée par le Membre l'imposant comme étant une mesure de sauvegarde. Ce serait plutôt parce que l'on s'attend à ce que la mesure pertinente soit l'une des

<sup>65</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 66; Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia No. 137.1/PMK.011/2014 on imposition of safeguarding duty against the import of flat-rolled products of iron or non-alloy steel (22 July 2014), (pièce IDN-20), page 4 et appendice; et Committee on Safeguards, Notification Under Articles 9, 12.1(b), and 12.1(c), and Footnote 2 of the Agreement on Safeguards (28 July 2014), G/SG/N/8/IDN/16/Suppl.1, G/SG/N/10/IDN/16/Suppl.1, G/SG/N/11/IDN/14 (pièce TPKN/VNM-5).

<sup>66</sup> Nous rappelons que nous avons précédemment rejeté l'affirmation des plaignants. (voir plus haut les paragraphes 7.23 et 7.32).

<sup>67</sup> Plaignants, observations sur les paragraphes 40 et 41 de la deuxième communication écrite de l'Indonésie, paragraphes 1.7 et 1.8; réponse à la question n° 49 du Groupe spécial. Même si elle semblait initialement partager le point de vue des plaignants, l'Indonésie n'est finalement pas d'accord avec eux sur ce point. (Indonésie, observations sur la réponse des plaignants aux questions n° 50 et 51 du Groupe spécial, paragraphes 22 et 23)

"mesures prévues" à l'article XIX:1 a) du GATT de 1994, qui, comme cela a été évoqué plus haut, est une mesure qui suspend, retire ou modifie un engagement ou une concession au titre du GATT qui *empêche un Membre d'imposer une mesure dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave*, dans une situation où toutes les conditions pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde sont remplies.

7.35. Un Membre importateur qui entreprend une enquête afin de déterminer s'il y a lieu d'imposer une mesure de sauvegarde sur les importations d'un produit particulier ne saura pas, au début de son enquête, si ou dans quelle mesure il pourrait devoir suspendre, retirer ou modifier un engagement ou une concession au titre du GATT afin de remédier au dommage grave dont il est allégué qu'il est causé par l'accroissement des importations. Il est toutefois clair que, tant que la *possibilité* de riposter au dommage grave allégué causé à la branche de production nationale par l'imposition d'une "mesure de sauvegarde" existera, le Membre importateur devrait ouvrir et mener une enquête conformément à l'Accord sur les sauvegardes, car une enquête en matière de sauvegardes compatible avec les règles de l'OMC est une condition préalable nécessaire à l'imposition d'une mesure de sauvegarde compatible avec les règles de l'OMC.

7.36. Ainsi, un Membre importateur pourra ouvrir une enquête en matière de sauvegardes et constater, à la fin de ce processus, que les conditions pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde sont remplies. À ce moment-là, il devra déterminer s'il impose ou non une mesure et, dans l'affirmative, quels devraient être la forme et le niveau de cette mesure. Il aura trois choix: a) imposer une mesure suspendant, retirant ou modifiant un engagement ou une concession au titre du GATT dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer le dommage grave établi dans l'enquête correspondante et faciliter l'ajustement (c'est-à-dire imposer une mesure de sauvegarde); b) entreprendre une autre action compatible avec les règles de l'OMC pour riposter autrement au dommage grave établi dans l'enquête correspondante; ou c) n'entreprendre aucune action et n'imposer aucune mesure du tout, bien qu'il ait établi son droit de le faire.

7.37. Il est à prévoir qu'un Membre importateur, ayant établi que les conditions pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde existent, exercera généralement son droit d'imposer une mesure de sauvegarde. Cependant, un Membre importateur dans cette situation pourrait aussi décider, à la lumière des constatations faites dans l'enquête correspondante et/ou d'autres considérations<sup>68</sup>, de *ne pas* suspendre, retirer ou modifier un engagement au titre du GATT afin de prévenir ou réparer un dommage grave.

7.38. À cet égard, nous notons que l'Indonésie a expliqué sa décision d'imposer le droit spécifique en ayant recours à *un processus qui impliquait de mener une enquête conformément à sa législation en matière de sauvegardes*, comme suit:

Même si l'Indonésie comprend bien qu'elle a le droit de modifier le droit de douane appliqué de manière unilatérale, elle estime néanmoins qu'une justification et de bonnes procédures pour la majoration ou la réduction des droits de douane sur certains produits sont nécessaires en tant que base de la politique du gouvernement. C'est pourquoi l'Indonésie a opté pour la procédure en matière de sauvegardes.<sup>69</sup>

Nous considérons que cette explication signifie que l'Indonésie a décidé de mener une enquête conformément à sa législation en matière de sauvegardes et à l'Accord sur les sauvegardes *non pas* parce qu'elle estimait être juridiquement tenue de le faire en vertu de ses engagements internationaux afin d'appliquer le droit spécifique sur les importations de galvalume, mais pour d'autres raisons liées à la "politique du gouvernement". Rappelant que l'une des caractéristiques essentielles d'une mesure de sauvegarde est la suspension, le retrait ou la modification d'un engagement ou d'une concession au titre du GATT qui *empêche* un Membre d'imposer une mesure dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave, et compte tenu de notre constatation précédente selon laquelle le droit spécifique ne possède pas cette caractéristique importante, la déclaration de l'Indonésie revient, selon nous, à reconnaître clairement que le droit spécifique contesté dans le présent différend ne constitue *pas* une mesure de sauvegarde au sens

<sup>68</sup> Par exemple, des considérations relatives à l'intérêt public, qui sont mentionnées à l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, peuvent conduire un Membre à décider de ne pas imposer de mesure de sauvegarde, bien qu'il ait établi son droit de le faire.

<sup>69</sup> Indonésie, observations sur les paragraphes 40 et 41 de sa deuxième communication écrite, paragraphe 7.

de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes, *en dépit du fait qu'il a été imposé à la suite d'une enquête menée conformément à la législation de l'Indonésie en matière de sauvegardes aux fins du respect de l'Accord sur les sauvegardes et a été décrit comme étant une mesure de sauvegarde dans le règlement d'application.*

7.39. Il découle de ce qui précède que, bien qu'une enquête compatible avec les règles de l'OMC soit une condition préalable nécessaire à l'application d'une mesure de sauvegarde compatible avec les règles de l'OMC, le fait qu'un Membre importateur ait pu mener une enquête conformément à l'Accord sur les sauvegardes ne signifie pas que toutes mesures adoptées comme suite aux conclusions de cette enquête suspendent, retirent ou modifient un engagement ou une concession quelconque au titre du GATT et constituent donc des "mesures de sauvegarde" au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes. Étant donné qu'un Membre est libre de choisir de *ne pas* appliquer une mesure de sauvegarde, même lorsque toutes les conditions pour son application sont remplies, le simple fait qu'il a procédé à une enquête en matière de sauvegardes compatible avec les règles de l'OMC et présenté toutes les notifications nécessaires au Comité des sauvegardes de l'OMC ne fait pas des actions qu'il a entreprises par suite de cela des "mesures de sauvegarde" aux fins du droit de l'OMC. Finalement, nous ne considérons pas que les plaignants contestent cette thèse puisqu'ils ont eux-mêmes expliqué que leur position n'était *pas* que le droit spécifique était une mesure de sauvegarde *uniquement* parce qu'il était décrit ainsi dans le règlement d'application et avait été adopté à la suite d'une enquête en matière de sauvegardes nationale notifiée au Comité des sauvegardes de l'OMC. En revanche, les plaignants ont indiqué clairement qu'ils estimaient que ces faits étaient le point de vue selon lequel le droit spécifique était une mesure de sauvegarde lorsqu'il était considéré à la lumière de leur affirmation selon laquelle l'application discriminatoire par l'Indonésie du droit spécifique, aux fins de l'octroi d'un TSD conformément à l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes, suspendait les obligations de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994<sup>70</sup>, affirmation que, nous le rappelons encore une fois, nous avons rejetée.

#### 7.3.4 Conclusion

7.40. En résumé, nous avons constaté que l'une des caractéristiques essentielles d'une mesure de sauvegarde est la suspension, le retrait ou la modification d'un engagement ou d'une concession au titre du GATT qui *empêche un Membre d'imposer une mesure dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave*, dans une situation où toutes les conditions pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde sont remplies<sup>71</sup>, et que le droit spécifique appliqué par l'Indonésie sur les importations de galvalume ne constitue pas une telle mesure de sauvegarde, *pour les raisons suivantes*:

- a. le droit spécifique ne suspend pas ni retire ou modifie l'application des obligations de l'Indonésie au titre de l'article II du GATT de 1994 aux fins de l'article XIX:1 a)<sup>72</sup>;
- b. il n'existe aucun fondement permettant à l'Indonésie d'affirmer que l'article XXIV du GATT de 1994 empêchait ses autorités de relever les droits de douane sur les importations de galvalume et que, pour cette raison, le droit spécifique "suspendait" "l'exception au GATT prévue par l'article XXIV " aux fins de l'article XIX:1 a)<sup>73</sup>;
- c. l'application discriminatoire du droit spécifique afin d'octroyer un TSD à 120 Membres, que l'Indonésie a considéré (à raison ou à tort) comme des pays en développement, ne suspend pas l'obligation qu'a l'Indonésie d'accorder le traitement NPF au titre de l'article I:1 du GATT aux fins de l'article XIX:1 a)<sup>74</sup>; et
- d. le fait que le droit spécifique a été décrit comme étant une mesure de sauvegarde dans le règlement d'application et a été imposé à la suite d'une enquête menée conformément à la législation intérieure de l'Indonésie en matière de sauvegardes, aux fins du respect des disciplines de l'Accord sur les sauvegardes (y compris les prescriptions en matière de

<sup>70</sup> Plaignants, demande de réexamen intérimaire, paragraphes 2.11 et 2.12.

<sup>71</sup> Voir plus haut les paragraphes 7.12 à 7.17.

<sup>72</sup> Voir plus haut le paragraphe 7.18.

<sup>73</sup> Voir plus haut les paragraphes 7.19 et 7.20.

<sup>74</sup> Voir plus haut les paragraphes 7.21 à 7.32.

notification), ne fait pas du droit spécifique une "mesure de sauvegarde" au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes.<sup>75</sup>

7.41. En parvenant à cette conclusion, nous souhaitons souligner que contrairement à ce que l'Indonésie suggère<sup>76</sup>, notre constatation selon laquelle le droit spécifique n'est pas une "mesure de sauvegarde" ne signifie pas que les Membres sont empêchés d'appliquer des "mesures de sauvegarde" sur les importations pour lesquelles leurs droits de douane sont "non consolidés". Tout membre de l'OMC confronté à une telle situation serait habilité à exercer ses droits, au titre de l'Accord sur les sauvegardes, de prévenir ou réparer un dommage grave causé à sa branche de production nationale, pour autant que l'action corrective choisie suspende, retire ou modifie un engagement ou une concession pertinent au titre du GATT à cette fin. Un Membre dont le droit de douane est "non consolidé" en ce qui concerne un produit en concurrence avec des importations qui, d'après les allégations, causent un dommage grave pourrait, par exemple, imposer une mesure de sauvegarde sous la forme d'un contingent d'importation approprié, suspendant ainsi ses engagements au titre de l'article XI du GATT de 1994. Bien sûr, une telle mesure devrait être fondée sur une enquête et des conclusions compatibles avec les règles de l'OMC. Toutefois, le simple fait d'avoir mené une telle enquête ne veut pas dire qu'une action permise par ailleurs, telle qu'une majoration d'un droit de douane non consolidé, devient une mesure de sauvegarde susceptible d'examen au regard de l'Accord sur les sauvegardes. Dans la présente affaire, l'Indonésie n'a adopté aucune action qui suspendait, retirait ou modifiait un engagement ou une concession quelconque au titre du GATT. En conséquence, pour toutes les raisons susmentionnées, nous constatons que le droit spécifique appliqué par l'Indonésie sur les importations de galvalume conformément au Règlement n° 137.1/PMK.011/2014 ne constitue *pas* une "mesure de sauvegarde", au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes.

#### **7.4 Question de savoir si l'exclusion de 120 pays du champ d'application du droit spécifique imposé conformément au Règlement n° 137.1/PMK.011/2014 est incompatible avec l'obligation qu'a l'Indonésie d'accorder le traitement NPF au titre de l'article I:1 du GATT**

7.42. Les plaignants allèguent que l'application du droit spécifique aux importations de galvalume originaire de tous les pays sauf les 120 énumérés dans le Règlement n° 137.1/PMK.011/2014 est incompatible avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994. Selon eux, l'exclusion du galvalume originaire de ces 120 pays du champ d'application du droit spécifique est un avantage, une faveur ou un privilège accordé en relation avec l'application de droits de douane que l'Indonésie n'a pas, immédiatement et sans condition, étendu aux produits similaires originaires de tous les Membres de l'OMC.<sup>77</sup> Bien que les plaignants présentent cette allégation principalement dans le cadre de leur plainte concernant le droit spécifique *en tant que mesure de sauvegarde*<sup>78</sup>, ils présentent aussi la même allégation sur la base des mêmes arguments en ce qui concerne le droit spécifique *en tant que mesure autonome*.<sup>79</sup>

7.43. L'Indonésie n'a pas contesté l'allégation des plaignants au titre de l'article I:1 concernant le droit spécifique *en tant que mesure autonome*. En outre, pour répondre à l'allégation des plaignants au titre de l'article I:1 concernant le droit spécifique *en tant que mesure de sauvegarde*, sa seule réponse a été de faire valoir que l'application discriminatoire du droit était: a) autorisée par l'article XIX:1 a) du GATT (dans la mesure où cette disposition habilite l'Indonésie à suspendre ses obligations au titre de l'article I:1); et b) juridiquement requise aux termes de l'article 9:1 de

<sup>75</sup> Voir plus haut les paragraphes 7.33 à 7.39.

<sup>76</sup> Indonésie, observations sur les paragraphes 40 et 41 de sa deuxième communication écrite, paragraphes 2, 6 et 9.

<sup>77</sup> Plaignants, première communication écrite, paragraphes 5.142 à 5.150; Taipei chinois, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe II.a.6, page 4; et Viet Nam, demande d'établissement d'un groupe spécial, paragraphe 1.7.a.vi, page 4.

<sup>78</sup> En particulier, les plaignants font valoir que l'application par l'Indonésie du droit spécifique *en tant que mesure de sauvegarde* est incompatible avec l'article I:1 du GATT parce que l'exclusion des 120 pays énumérés dans le Règlement n° 137.1/PMK.011/2014 ne peut pas être justifiée par l'article 9:1 de l'Accord sur les sauvegardes en raison du fait que 6 de ces pays sont des États membres de l'Union européenne et ne sont donc pas, selon eux, des pays en développement. (Plaignants, première communication écrite, paragraphes 5.142 à 5.150; réponse à la question n° 42 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphes 2.128, 2.132 et 2.136; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 7.1 et 7.2; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 7.2).

<sup>79</sup> Plaignants, observations sur les paragraphes 40 et 41 de la deuxième communication écrite de l'Indonésie, paragraphe 2.2; réponse à la question n° 51 du Groupe spécial.



l'Accord sur les sauvegardes (qui prévaut sur l'article I:1 dans la limite d'un éventuel conflit).<sup>80</sup> Par conséquent, la seule justification invoquée par l'Indonésie pour l'exclusion des importations de galvalume originaire de 120 pays du champ d'application du droit spécifique est fondée sur l'idée que le droit spécifique est une mesure qui, *par définition*, serait incompatible avec l'article I:1 du GATT, *si elle n'était pas considérée comme une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes*. Nous avons précédemment conclu que le droit spécifique ne constituait pas une mesure de sauvegarde.<sup>81</sup>

7.44. L'article I:1 du GATT prescrit que "[t]ous avantages, faveurs, privilèges ou immunités" accordés par un Membre en relation avec l'application, entre autres choses, de "droits de douane et ... impositions" à l'importation d'"un produit originaire ... de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ... du territoire" de tous les Membres. Les plaignants font valoir, et nous convenons, que le droit spécifique est un "droit de douane" au sens de l'article I:1. Nous souscrivons également à leur avis selon lequel l'exclusion des importations de galvalume en provenance des 120 pays énumérés dans le Règlement n° 137.1/PMK.011/2014 constitue un "avantage" accordé aux "produits similaires" qui n'est pas, "immédiatement et sans condition, étendu[]" aux importations de galvalume en provenance de tous les Membres de l'OMC. En conséquence, nous constatons que l'application du droit spécifique aux importations de galvalume originaire de tous les pays sauf les 120 énumérés dans le Règlement n° 137.1/PMK.011/2014 est incompatible avec l'obligation qu'a l'Indonésie d'accorder le traitement NPF au titre de l'article I:1 du GATT de 1994.

### 7.5 Allégations des plaignants au titre de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX:1 a) et XIX:2 du GATT de 1994

7.45. L'Indonésie indique que la conséquence d'une constatation selon laquelle le droit spécifique ne constitue pas une mesure de sauvegarde devrait être le rejet de la totalité des allégations des plaignants au titre de l'Accord sur les sauvegardes.<sup>82</sup> Les plaignants ne réfutent pas cette implication mais demandent néanmoins que nous nous prononcions en détail sur le fond de leurs allégations au titre de l'Accord sur les sauvegardes afin d'"arriver à une solution positive" du présent différend.<sup>83</sup>

7.46. Puisque nous avons conclu que le droit spécifique n'était *pas* une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes, il est évident pour nous que les allégations des plaignants n'ont pas de fondement juridique dans l'Accord sur les sauvegardes (ni dans l'article XIX:1 a) et XIX:2 du GATT de 1994). Par conséquent, nous rejetons la totalité de ces allégations. À notre avis, les constatations et conclusions que nous avons formulées dans la précédente section du présent rapport sont une base appropriée et suffisante pour résoudre les questions en cause en l'espèce conformément à notre mandat et à l'article 11 du Mémoire d'accord. De ce fait, nous ne voyons pas la nécessité de formuler des constatations subsidiaires sur le bien-fondé en droit des allégations des plaignants au titre de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX:1 a) et XIX:2 du GATT de 1994.

7.47. Néanmoins, eu égard aux circonstances uniques de la présente affaire<sup>84</sup>, nous avons décidé de procéder à l'examen des allégations des plaignants, mais seulement dans la mesure nécessaire pour identifier les faits pertinents pour une évaluation des allégations concernant les constatations

<sup>80</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphes 210 à 212; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 63 et 64; observations sur les paragraphes 40 et 41 de sa deuxième communication écrite, paragraphe 8; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 72.

<sup>81</sup> Voir plus haut le paragraphe 7.40.

<sup>82</sup> Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 41.

<sup>83</sup> Plaignants, observations sur les paragraphes 40 et 41 de la deuxième communication écrite de l'Indonésie, paragraphe 2.2.

<sup>84</sup> Nous rappelons que: a) l'Indonésie a mené l'enquête en cause en vue de se conformer à ses obligations au titre de l'Accord sur les sauvegardes et a imposé le droit spécifique eu égard au résultat de cette enquête, alors qu'elle savait qu'elle était en droit de relever le taux de droit NPF qu'elle appliquait aux importations de galvalume à tout moment et à tout niveau, étant donné qu'elle n'avait pas de consolidation tarifaire pour ce produit au titre de l'article II du GATT de 1994; et que b) les trois parties ont fait valoir constamment depuis le tout début de la présente procédure que le droit spécifique *est* une mesure de sauvegarde. C'est la première fois qu'un groupe spécial de l'OMC chargé du règlement d'un différend est appelé à se prononcer sur le bien-fondé d'allégations de violation de l'Accord sur les sauvegardes dans une telle situation.

du KPPI, la conduite de son enquête et la décision de l'Indonésie d'imposer le droit spécifique. Étant donné les conclusions que nous avons formulées plus haut, nous n'allons pas ensuite examiner le bien-fondé en droit des allégations des plaignants. Par conséquent, dans les sous-sections qui suivent et pour chacune des séries de questions soulevées par les plaignants<sup>85</sup>, nous décrivons tout d'abord les arguments des parties et résumons le droit pertinent applicable (sans formuler la moindre constatation sur les questions d'interprétation du droit soulevées par ces arguments), avant de passer à l'identification des faits pertinents.

### 7.5.1 Évolution imprévue des circonstances et effet des engagements au titre du GATT de 1994

#### 7.5.1.1 Arguments des parties

7.48. Les plaignants allèguent que la détermination du KPPI est incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes parce que le KPPI a conclu à tort que la "poussée des importations" pouvait être considérée comme une évolution imprévue des circonstances et que, en tout état de cause, le KPPI n'a pas: a) fourni une explication motivée et adéquate montrant *quelle* était l'évolution imprévue des circonstances; b) expliqué *pourquoi* cette évolution était imprévue à l'époque pertinente; c) *indiqué* une quelconque obligation au titre du GATT de 1994 dont l'effet ou les effets conduisaient à un accroissement des importations; et d) dûment établi l'existence d'un *lien logique* entre l'évolution imprévue des circonstances alléguée et l'effet ou les effets de l'obligation ou des obligations au titre du GATT de 1994 et l'accroissement des importations de galvalume.<sup>86</sup>

7.49. L'Indonésie conteste les allégations des plaignants, affirmant que le critère auquel le KPPI devait satisfaire pour formuler ses constatations n'est pas aussi rigoureux que ceux-ci l'allèguent, et soulignant que la conclusion du KPPI sur l'évolution imprévue des circonstances doit être examinée à la lumière de la totalité des constatations du KPPI et que le Groupe spécial ne devrait pas se concentrer outre mesure sur la conclusion seulement. En tout état de cause, selon l'Indonésie, les plaignants considéraient que l'évolution imprévue des circonstances était la crise financière mondiale de 2008. L'Indonésie fait valoir également qu'il découle de la simplicité des faits en cause dans l'enquête correspondante et de son statut de pays en développement que le KPPI n'était pas tenu d'étayer par des analyses économiques très poussées sa détermination concernant l'évolution imprévue des circonstances pour qu'il soit satisfait aux obligations de l'Indonésie.<sup>87</sup> En outre, pour répondre aux allégations des plaignants concernant l'effet d'un engagement au titre du GATT de 1994, l'Indonésie met en avant les taux de droits NPF et préférentiels appliqués par l'Indonésie aux importations de galvalume, qui ont été indiqués dans le rapport de divulgation final du KPPI.<sup>88</sup>

#### 7.5.1.2 Droit pertinent

7.50. L'article XIX:1 a) du GATT de 1994 dispose 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

<sup>85</sup> Ayant constaté que l'application par l'Indonésie du droit spécifique, *en tant que mesure autonome*, était incompatible avec ses obligations au titre de l'article I:1 du GATT de 1994 (paragraphe 7.42 à 7.44 plus haut), nous pensons qu'il n'est pas nécessaire aux fins de la résolution du présent différend d'identifier les faits qui pourraient être pertinents pour l'analyse juridique de *l'allégation subsidiaire au titre de l'article I:1* présentée par les plaignants (paragraphe 7.42 plus haut).

<sup>86</sup> Plaignants, première communication écrite, paragraphes 5.17 à 5.30; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 2.1 à 2.3; réponse aux questions n° 1 à 3 du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphes 2.4 à 2.28.

<sup>87</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphes 53 à 65; réponse aux questions n° 8 et 9 du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphes 24 à 39.

<sup>88</sup> Indonésie, réponse à la question n° 6 du Groupe spécial, paragraphes 3 à 6.

prévenir ou réparer ce dommage, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession.

Il doit être satisfait aux deux clauses de l'article XIX:1 a) pour qu'un Membre puisse imposer une mesure de sauvegarde. La première clause énonce deux circonstances dont l'existence doit être démontrée d'un point de vue factuel avant qu'une quelconque sauvegarde puisse être appliquée: a) l'existence d'une évolution imprévue des circonstances; et b) l'existence d'un ou de plusieurs engagements au titre du GATT de 1994.<sup>89</sup> La démonstration de l'existence de ces deux conditions factuelles préalables doit figurer dans le rapport publié de l'autorité compétente.<sup>90</sup> La deuxième clause énonce les "conditions indépendantes" dont l'existence doit être également établie pour qu'une mesure de sauvegarde soit imposée. Ces conditions incluent un accroissement des importations dans des quantités et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou directement concurrents. L'autorité compétente doit démontrer l'existence d'un "lien logique" entre, d'une part, l'existence de l'évolution imprévue des circonstances et les engagements assumés au titre du GATT de 1994 et, d'autre part, l'accroissement des importations du produit visé qui cause ou menace de causer un dommage grave à la branche de production nationale du Membre importateur.<sup>91</sup> Il n'appartient pas à un groupe spécial d'identifier des liens que l'autorité compétente n'a pas établis dans son rapport publié.<sup>92</sup>

7.51. L'expression "évolution imprévue des circonstances" s'entend d'une évolution des circonstances qui était "inattendue" au moment où le Membre importateur a assumé l'engagement pertinent au titre du GATT.<sup>93</sup> Le rapport publié de l'autorité compétente doit démontrer en quoi cette évolution des circonstances était inattendue.<sup>94</sup> Un "simple membre de phrase dans une conclusion, sans le soutien d'une analyse de l'existence d'une évolution imprévue des circonstances, ne remplace pas une démonstration en fait".<sup>95</sup> En outre, parce que l'autorité compétente doit établir que l'accroissement des importations *est le résultat de* l'évolution imprévue des circonstances, un accroissement des importations ne peut pas, par définition, constituer une évolution imprévue des circonstances au sens de l'article XIX:1 a).<sup>96</sup>

7.52. L'expression "l'effet des engagements ... qu'un Membre a assumés en vertu du présent Accord" exige que l'autorité compétente démontre d'un point de vue factuel "que le Membre importateur a assumé des engagements en vertu du GATT de 1994, y compris des concessions tarifaires".<sup>97</sup>

7.53. La partie pertinente de l'article 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes dispose 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.

Pour se conformer à cette obligation, l'autorité pertinente doit, s'agissant de tous les points de fait et de droit pertinents, exposer de façon suffisamment détaillée ses constatations et ses

<sup>89</sup> Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 91; et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84; et rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphe 7.57.

<sup>90</sup> Rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphe 7.56.

<sup>91</sup> Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 92; *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 85; *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 72; et *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphes 315 à 319; et rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphes 7.83 et 7.96.

<sup>92</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 322.

<sup>93</sup> Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 93; et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 86.

<sup>94</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 71 à 73; et rapport du Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 7.134.

<sup>95</sup> Rapport du Groupe spécial *Argentine – Pêches en conserve*, paragraphe 7.33.

<sup>96</sup> Rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphe 7.83.

<sup>97</sup> Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 91; et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 84.

conclusions motivées dans un rapport publié.<sup>98</sup> Les constatations et conclusions de l'autorité compétente doivent être exprimées sous une forme logique ou être le résultat d'un examen logique de la question.<sup>99</sup> L'existence de l'évolution imprévue des circonstances peut être considérée comme un "point de fait et de droit pertinent" aux fins de l'application de l'article 3:1.<sup>100</sup> Par conséquent, l'article 3:1 impose à l'autorité compétente d'un Membre l'obligation d'inclure dans son rapport publié une "conclusion motivée" concernant l'évolution imprévue des circonstances".<sup>101</sup>

### 7.5.1.3 Faits pertinents

7.54. Les constatations du KPPI relatives à l'évolution imprévue des circonstances sont énoncées dans trois paragraphes du rapport de divulgation final. Le KPPI conclut que la "poussée des importations" de galvalume constitue une "évolution imprévue des circonstances", après avoir décrit l'incidence alléguée des deux événements suivants sur le commerce international du galvalume: a) la crise financière mondiale de 2008; et b) une modification des préférences indonésiennes concernant les matières premières, du bois à l'acier léger.<sup>102</sup>

7.55. Le rapport de divulgation final indique que la crise financière mondiale de 2008 a provoqué une diminution de la demande d'importations de galvalume *hors de l'Indonésie*, ce qui a entraîné un *détournement des échanges* d'autres marchés d'importation vers le marché indonésien du fait d'une croissance économique supérieure à la moyenne mondiale en Indonésie.<sup>103</sup> Il indique aussi que la modification des préférences sur le marché intérieur (du bois à l'acier léger) en ce qui concerne les matières premières a eu pour effet d'*accroître* la demande indonésienne d'importations de galvalume "corrélativement à la croissance de l'industrie du profilage".<sup>104</sup> Sur la base de ces considérations, le KPPI conclut dans le dernier paragraphe de son analyse que la "poussée des importations pendant la période couverte par l'enquête ... est considérée comme une évolution imprévue des circonstances".<sup>105</sup>

7.56. Bien qu'il n'y ait pas de désaccord entre les parties sur le point de savoir si la crise financière mondiale de 2008 a effectivement eu lieu, celle-ci n'est ni décrite en détail ni identifiée explicitement comme une évolution imprévue des circonstances dans le rapport de divulgation final. Par contre, ainsi qu'il a déjà été noté, le KPPI a dit que la "poussée des importations" constituait l'"évolution imprévue des circonstances". Ses constatations figurant dans les paragraphes pertinents du rapport de divulgation final ne font spécifiquement référence à aucune donnée, statistique, communication ou étude correspondante à l'appui des différentes déclarations faites au sujet: a) des conséquences alléguées de la crise financière mondiale de 2008 sur le commerce international du galvalume; b) de la croissance économique de l'Indonésie supérieure à la moyenne mondiale; ou c) de la modification des préférences concernant les matières premières. Dans cette mesure, la constatation par le KPPI de l'existence d'une évolution imprévue des circonstances repose sur des affirmations non étayées.

7.57. S'agissant de l'identification des obligations de l'Indonésie au titre du GATT de 1994, nous notons que les taux de droits NPF et préférentiels en vigueur en ce qui concerne les importations de galvalume pendant la période couverte par l'enquête sont indiqués dans le tableau 3 du rapport de divulgation final. Le fait que l'Indonésie n'a pas d'obligation tarifaire contraignante dans le cadre de l'OMC pour le galvalume n'est pas mentionné. En outre, rien n'indique dans le rapport de divulgation final qu'il y ait eu un quelconque examen spécifique de l'une quelconque des obligations de l'Indonésie au titre du GATT de 1994.

<sup>98</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 287.

<sup>99</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 287.

<sup>100</sup> Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 76; et *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphes 290 et 326; et rapport du Groupe spécial *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 7.137.

<sup>101</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 76.

<sup>102</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphes 52 à 54.

<sup>103</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 52.

<sup>104</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 53.

<sup>105</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 54.

## 7.5.2 Accroissement des importations

### 7.5.2.1 Arguments des parties

7.58. Les plaignants allèguent que l'Indonésie a agi d'une manière incompatible avec ses obligations au titre de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et des articles 2:1 et 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes en ne faisant pas une détermination correcte sur le point de savoir si le galvalume "[était] importé" en quantités tellement accrues qu'il causait ou menaçait de causer un dommage grave (détermination par le KPPI de l'existence d'un "accroissement des importations"), et en imposant par la suite la mesure de sauvegarde contestée sur la base de la même détermination de l'existence d'un "accroissement des importations".<sup>106</sup>

7.59. Les plaignants indiquent que les faits et circonstances entourant l'enquête sur le galvalume contestée démontrent que l'Indonésie a agi d'une manière incompatible avec ses obligations au titre de ces dispositions pour deux raisons essentiellement. Premièrement, parce que la constatation faite par le KPPI de l'existence d'un "accroissement des importations" était fondée sur des données relatives aux importations pour une période couverte par l'enquête qui s'achevait 15 mois avant sa détermination de fond, sans qu'il soit expliqué pourquoi les données pour cette période, d'après les allégations éloignée, constituaient une base appropriée pour cette constatation; et deuxièmement, parce qu'on a invoqué la même constatation de l'existence d'un "accroissement des importations" pour justifier l'imposition de la mesure de sauvegarde contestée environ 19 mois après la fin de la période couverte par l'enquête, sans qu'il soit expliqué pourquoi les données pour une période, d'après les allégations éloignée, constituaient une base appropriée pour cette décision.<sup>107</sup>

7.60. L'Indonésie affirme que l'Accord sur les sauvegardes ne fixe pas de "critère numérique spécifique" pour l'intervalle temporel entre, d'une part, la fin de la période couverte par une enquête et, d'autre part, les dates auxquelles un Membre fait une détermination de fond établissant l'existence d'un accroissement des importations dans une enquête en matière de sauvegardes ou décide d'imposer une mesure de sauvegarde. En outre, elle fait valoir qu'à la différence de l'Accord antidumping et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, l'Accord sur les sauvegardes ne dit rien sur la durée maximale d'une enquête en matière de sauvegardes, laissant aux Membres une certaine flexibilité pour décider du moment exact où ils appliqueront une mesure de sauvegarde après la publication des résultats d'une enquête en la matière.<sup>108</sup>

7.61. L'Indonésie fait valoir aussi que la suggestion des plaignants de prendre en compte les données du premier semestre de 2013 serait contraire à l'objectif consistant à accélérer l'enquête parce qu'en prenant en compte de nouvelles données, le KPPI devrait actualiser et vérifier non seulement son analyse de l'accroissement des importations, mais aussi d'autres prescriptions pertinentes. Elle affirme donc que la mise en œuvre de la suggestion des plaignants aboutirait sans nul doute à ce que le temps requis pour achever l'enquête soit plus long, ou en tout cas identique. De plus, l'Indonésie établit un parallèle entre les faits de l'enquête concernant le galvalume et les faits en cause dans l'affaire *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, dans laquelle le Groupe spécial a constaté qu'un intervalle temporel de 16 mois entre la fin de la période couverte par l'enquête et la détermination de fond de l'autorité compétente était suffisant pour établir que l'accroissement des importations était *assez récent*. Au contraire, elle affirme que l'intervalle temporel entre la fin de la période couverte par l'enquête et la date de la détermination de fond dans l'enquête concernant le galvalume n'était que de 15 mois, ce qui devrait, selon elle, être acceptable compte tenu des circonstances suivantes: a) le statut de pays en développement de l'Indonésie; b) le fait que le KPPI a mené dix enquêtes en matière de sauvegardes entre 2013 et 2014; c) le fait que le président du KPPI et le Ministre du commerce ont été remplacés pendant la période pertinente; d) le fait qu'aucune partie intéressée n'a jamais demandé au KPPI

<sup>106</sup> Plaignants, première communication écrite, paragraphes 5.35 à 5.55. Individuellement, le Viet Nam allègue qu'en conséquence des violations alléguées de l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et des articles 2:1 et 3:1 de l'Accord sur les sauvegardes, l'Indonésie a également agi d'une manière incompatible avec l'article 4:2 a) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes. (Plaignants, première communication écrite, paragraphe 5.56)

<sup>107</sup> Plaignants, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 3.1 à 3.6; deuxième communication écrite, paragraphes 2.33 à 2.46; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 3.1 à 3.10.

<sup>108</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphes 86 à 88 et 92.

d'actualiser les données relatives aux importations; et e) le fait qu'en tout état de cause, les données officielles relatives aux importations pour 2013 n'ont été disponibles que le 4 août 2014.<sup>109</sup> Selon l'Indonésie, le décalage entre la date de la détermination de fond du KPPI et la date de la décision du Ministre indonésien du commerce d'appliquer la mesure de sauvegarde peut aussi être objectivement justifié par les diverses procédures internes qui devaient être suivies avant que la décision d'appliquer la mesure de sauvegarde puisse être adoptée par le Ministre du commerce.<sup>110</sup>

7.62. De l'avis des plaignants, toutefois, l'Indonésie s'appuie à tort sur les constatations de ce groupe spécial parce que les faits de ce différend sont très différents des faits de l'espèce. En particulier, les plaignants font valoir que dans l'affaire *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, le Groupe spécial a constaté que le Japon n'avait pas avancé d'arguments spécifiques donnant à penser que l'enquête avait pris plus longtemps que nécessaire; et il a aussi souligné le fait que "[les autorités compétentes] [avaient travaillé] active[ment] [avec le Japon] jusqu'à la fin de l'enquête" et "publié un avis concernant spécifiquement la prolongation de l'enquête".<sup>111</sup> Au contraire, ils font valoir qu'en l'espèce, "les intervalles temporels en cause étaient "anormaux" en raison de plusieurs facteurs administratifs ayant retardé la publication du rapport de divulgation final"; "le KPPI a eu accès aux données relatives au volume des importations pour, en tout cas, le premier semestre de 2013, dont il n'a pas tenu compte"; "l'Indonésie n'a publié aucun avis quant à la possibilité d'un retard et d'une prolongation de l'enquête"; et l'Indonésie n'a pas "travaillé activement avec les pays exportateurs pendant l'enquête".<sup>112</sup>

### 7.5.2.2 Droit pertinent

7.63. 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.<sup>113</sup>

Le texte souligné dans l'article 2:1 (et le libellé parallèle qui figure dans l'article XIX:1 a) du GATT de 1994) a été interprété comme signifiant que l'accroissement des importations dont l'existence est consignée dans une détermination, qui ouvre droit à l'application d'une mesure de sauvegarde, devait être "assez récent, assez soudain, assez brutal et assez important, à la fois en quantité et en qualité, pour causer ou menacer de causer un "dommage grave"<sup>114</sup>. En outre, le membre de phrase "est importé", qui figure aussi à la fois dans l'article XIX:1 a) et dans l'article 2:1, dénote la nécessité de choisir une période couverte par l'enquête "qui est suffisamment récente pour donner une indication raisonnable des tendances actuelles des importations".<sup>115</sup> Par conséquent, l'examen d'un accroissement des importations sur lequel est axé une enquête en matière de sauvegardes doit être fondé sur des données relatives à une période couverte par l'enquête qui a pris fin dans un passé très récent et est suffisamment représentative de l'évolution actuelle des importations.<sup>116</sup>

7.64. Il n'y a pas de critères absolus ou abstraits servant à déterminer si l'analyse de l'autorité compétente était conforme à cette prescription. Une évaluation doit être effectuée au cas par cas,

<sup>109</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphes 90 et 93 à 95; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 29 et 30; deuxième communication écrite, paragraphes 44, 53 et 56 à 59; déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 31 à 35, 37 et 38; réponse aux questions n° 57 et 59 du Groupe spécial; et observations sur la réponse des plaignants aux questions n° 60 et 61 du Groupe spécial.

<sup>110</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphe 99; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 31; et réponse à la question n° 59 du Groupe spécial.

<sup>111</sup> Plaignants, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 3.7 (citant le rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphe 7.176).

<sup>112</sup> Plaignants, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 3.8.

<sup>113</sup> Note de bas de page omise; non souligné dans l'original.

<sup>114</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 131.

<sup>115</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Pneumatiques (Chine)*, paragraphe 147.

<sup>116</sup> Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, note de bas de page 130; et *États-Unis – Pneumatiques (Chine)*, paragraphe 146.

compte tenu des faits et circonstances pertinents concernant, entre autres choses, le marché et le produit.<sup>117</sup> De plus, l'accroissement des importations doit être "assez récent" par rapport non seulement à la détermination de fond établie par l'autorité compétente dans l'enquête correspondante mais aussi à la décision du Membre d'appliquer une mesure de sauvegarde.<sup>118</sup>

### 7.5.2.3 Faits pertinents

7.65. L'Indonésie a ouvert l'enquête en matière de sauvegardes le 19 décembre 2012.<sup>119</sup> L'analyse de l'accroissement des importations effectuée par le KPPI était fondée sur des données relatives au volume des importations pour une période couverte par l'enquête de cinq ans prenant fin le 31 décembre 2012. L'Indonésie a achevé l'enquête environ 15 mois plus tard, le 31 mars 2014<sup>120</sup>, et le droit spécifique a été imposé par le Ministre en vertu du règlement n° 137.1/PMK.011/2014 quatre mois plus tard, le 22 juillet 2014, environ 19 mois après la fin de la période couverte par l'enquête.<sup>121</sup> Le président du KPPI a changé au cours de l'enquête, le 25 juin 2013.<sup>122</sup>

7.66. La détermination établie par le KPPI de l'existence d'un accroissement des importations était fondée sur des données officielles relatives au volume des importations pour une période couverte par l'enquête prenant fin le 31 décembre 2012, qui émanaient du Bureau de statistique de l'Indonésie. Les données relatives au volume des importations pour la dernière année civile de la période couverte par l'enquête (2012) ont été publiées officiellement par l'Office des statistiques de l'Indonésie le 2 août 2013<sup>123</sup>, environ sept mois avant la publication du rapport de divulgation final du KPPI. Les données relatives au volume des importations pour l'année civile 2013 ont été publiées par l'Office des statistiques de l'Indonésie le 4 août 2014.<sup>124</sup> Les données relatives aux importations utilisées dans la demande d'ouverture de l'enquête en matière de sauvegardes incluent les données pour le premier semestre de l'année civile 2012, qui mentionnent explicitement comme source l'Office des statistiques de l'Indonésie.<sup>125</sup> Toutefois, l'Indonésie affirme que son Office des statistiques ne publie pas officiellement de statistiques d'importation semestrielles par pays.<sup>126</sup>

7.67. Aucune partie intéressée n'a demandé au KPPI de prolonger la période couverte par l'enquête pendant l'enquête. Cependant, les derniers échanges entre le KPPI et les exportateurs du Taipei chinois et du Viet Nam avant le rapport de divulgation final ont eu lieu lors d'une audition publique le 23 avril 2013<sup>127</sup>, presque une année entière avant l'achèvement de l'enquête le 31 mars 2014. L'exportateur vietnamien, le Hoa Sen Group, a été informé oralement par le KPPI du résultat de l'enquête autour du 22 avril 2014 et il a demandé à la même date à prendre connaissance d'une version non confidentielle du rapport de divulgation final.<sup>128</sup> Une copie de la version non confidentielle de ce rapport a été adressée par courriel par le KPPI au Hoa Sen Group

<sup>117</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphes 358 à 360.

<sup>118</sup> Rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphes 7.172 et 7.173.

<sup>119</sup> WTO, Committee on Safeguards, Notification Under Article 12.1(a) of the Agreement on Safeguards on initiation of an investigation and the reasons for it, G/SG/N/6/IDN/22 (pièce TPKM/VNM-2), page 1.

<sup>120</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphe 94; et rapport de divulgation final (pièce IDN-8), page 30.

<sup>121</sup> Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia No. 137.1/PMK.011/2014 on imposition of safeguarding duty against the import of flat-rolled products of iron or non-alloy steel (22 July 2014) (pièce IDN-20), page 6. Le Règlement n° 137.1/PMK.011/2014 a été "établi" par le Ministre des finances de la République d'Indonésie le 7 juillet 2014, "promulgué" par le Ministre de la justice et des droits de l'homme de la République d'Indonésie le 15 juillet 2014, et a pris effet en droit le 22 juillet 2014.

<sup>122</sup> Indonésie, réponse à la question n° 59 du Groupe spécial, paragraphe 38.

<sup>123</sup> Indonésie, réponse à la question n° 15 du Groupe spécial, paragraphe 24; et Indonesia's Official Import Statistics for 2012 (pièce IDN-40).

<sup>124</sup> Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 54; et Publication date of 2013 Import Data Statistics (pièce IDN-43).

<sup>125</sup> Request for Application of Safeguard Measure (Non-confidential Summary), 12 December 2012 (pièce TPKM/VNM-11), section E.

<sup>126</sup> Indonésie, réponse à la question n° 57 du Groupe spécial, paragraphe 36.

<sup>127</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphe 94; et plaignants, réponse à la question n° 11 du Groupe spécial.

<sup>128</sup> Plaignants, réponse à la question n° 11 du Groupe spécial; et Letter dated 22 April 2014 from Hoa Sen Group's counsel to KPPI (pièce TPKM/VNM-16).

le 20 mai 2014.<sup>129</sup> Le Hoa Sen Group a communiqué au KPPI ses observations concernant le document de divulgation final le 3 juin 2014. Dans ces observations, il ne contestait pas la période couverte par l'enquête dans l'enquête correspondante.<sup>130</sup>

7.68. La législation indonésienne instaure un processus de prise de décisions interne pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde après que le KPPI a terminé son enquête et adressé une recommandation au Ministre du commerce. Ce processus requiert du Ministre du commerce qu'il informe le Ministre des finances d'une décision d'imposer un droit de sauvegarde dans un délai de 30 jours ouvrables à compter de la réception de la lettre de recommandation du KPPI.<sup>131</sup> Auparavant toutefois, le Ministre du commerce doit transmettre la recommandation du KPPI à différents ministères du gouvernement indonésien afin qu'ils examinent si l'imposition d'un droit de sauvegarde servirait l'intérêt national. Aux termes de la législation indonésienne, les ministères consultés sont tenus de présenter leurs "considérations" au Ministre du commerce dans un délai de 14 jours ouvrables<sup>132</sup>, faute de quoi les ministères concernés "seront réputés" avoir accepté la recommandation du KPPI.<sup>133</sup> Le Ministre des finances a 30 jours ouvrables à compter de la réception de la lettre du Ministre du commerce pour publier un décret aux fins de l'application de la mesure de sauvegarde projetée.

7.69. Après la publication du rapport de divulgation final le 31 mars 2014, le KPPI a envoyé une lettre au Ministre du commerce le 10 avril 2014 dans laquelle il recommandait l'imposition du droit spécifique conformément aux résultats de l'enquête correspondante. Cette lettre engageait le processus de prise de décisions interne prévu par la législation indonésienne, qui aboutirait finalement à l'imposition du droit spécifique. Le Ministre du commerce a transmis les recommandations du KPPI aux ministères concernés le 21 avril 2014.<sup>134</sup> Une réunion visant à examiner l'"intérêt national" a eu lieu le 12 mai 2014 entre le Ministère de la coordination des affaires économiques, le Ministère d'État chargé de la planification du développement national, le Ministère des finances, le Ministère des affaires industrielles, le Ministère du commerce et le KPPI.<sup>135</sup> À la suite de cette réunion, le Ministre du commerce a envoyé au Ministre des finances, le 26 mai 2014, une lettre au sujet de la mesure de sauvegarde projetée.<sup>136</sup> Deux réunions "techniques" de l'"Équipe des droits de douane" ont eu lieu les 20 et 24 juin 2014 entre des fonctionnaires du Ministère du commerce, du Ministère des finances et du Ministère de l'industrie.<sup>137</sup> Le Règlement n° 137.1/PMK.011/2014 a été "établi" par le Ministre des finances de la République d'Indonésie le 7 juillet 2014, "promulgué" par le Ministre de la justice et des droits de l'homme de la République d'Indonésie le 15 juillet 2014 et a pris effet en droit le 22 juillet 2014.<sup>138</sup>

### 7.5.3 Menace de dommage grave

#### 7.5.3.1 Arguments des parties

7.70. Les plaignants allèguent que l'analyse du dommage grave effectuée par le KPPI et sa détermination de l'existence d'une menace de dommage grave sont incompatibles avec les articles 3:1, 4:1 a), 4:1 b), 4:2 a) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes et, par conséquent, avec l'article 2:1 dudit accord et l'article XIX:1 a) du GATT de 1994. En substance, ils avancent les trois argumentations suivantes à l'appui de leurs allégations: premièrement, le rapport de divulgation final ne contient pas d'analyse ou de constatation sur le point de savoir s'il y avait

<sup>129</sup> Plaignants, réponse à la question n° 11 du Groupe spécial; et Email dated 20 May 2014 from KPPI to Hoa Sen Group's counsel (pièce TPKM/VNM-18).

<sup>130</sup> Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 51; et Letter dated 3 June 2014 from Hoa Sen's Legal Counsel Submitting Comments on KPPI's Final Disclosure Report (pièce IDN-42).

<sup>131</sup> Government Regulation No. 34 of 2011 Concerning Anti-dumping Measure, Countervailing Measure, and Safeguard Measure, Article 84(5), GR 34/2011 (pièce IDN-6).

<sup>132</sup> Government Regulation No. 34 of 2011 Concerning Anti-dumping Measure, Countervailing Measure, and Safeguard Measure, GR 34/2011 (pièce IDN-6), article 84 2).

<sup>133</sup> Government Regulation No. 34 of 2011 Concerning Anti-dumping Measure, Countervailing Measure, and Safeguard Measure, GR 34/2011 (pièce IDN-6), article 84 3).

<sup>134</sup> Indonésie, première communication écrite, tableau 1, paragraphe 30.

<sup>135</sup> Indonésie, première communication écrite, tableau 1, paragraphe 30.

<sup>136</sup> Indonésie, première communication écrite, tableau 1, paragraphe 30.

<sup>137</sup> Indonésie, première communication écrite, tableau 1, paragraphe 30.

<sup>138</sup> Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia No. 137.1/PMK.011/2014 on imposition of safeguarding duty against the import of flat-rolled products of iron or non-alloy steel (22 July 2014) (pièce IDN-20).



"imminence évidente" d'un dommage grave<sup>139</sup> qui permettait d'établir que la branche de production nationale subissait une menace de dommage grave; deuxièmement, le KPPI n'a pas examiné le rythme d'accroissement des importations et leur accroissement en volume *par rapport à la production nationale*<sup>140</sup>; et troisièmement, le KPPI n'a pas fourni d'explication motivée et adéquate de ses constatations parce qu'il n'a pas dûment analysé un certain nombre de facteurs, individuellement et collectivement, y compris les tendances des parts de marché, l'utilisation de la capacité, la production captive, les stocks, la production, la productivité et l'emploi.<sup>141</sup>

7.71. L'Indonésie rejette les critiques des plaignants concernant la détermination faite par le KPPI de l'existence d'une menace de dommage grave. Bien qu'elle ne signale aucune analyse ou constatation explicite dans le rapport de divulgation final sur le point de savoir s'il y avait "imminence évidente" d'un dommage grave, elle soutient qu'il était évident d'après les constatations du KPPI que "sans la mise en œuvre de cette mesure de sauvegarde, un dommage grave était sur le point de se produire".<sup>142</sup> De plus, l'Indonésie soutient que le rapport de divulgation final montre que le KPPI a examiné tous les facteurs obligatoires relatifs au dommage conformément à l'article 4:2 a), y compris le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume *par rapport à la consommation nationale*. Selon elle, le KPPI n'était pas tenu d'examiner le rythme d'accroissement des importations et leur accroissement en volume *par rapport à la production*.<sup>143</sup> L'Indonésie fait valoir que, pour donner un sens à la différence entre le libellé de l'article 2:1 (qui est centré sur un accroissement des importations "par rapport à la *production nationale*") et celui de l'article 4:2 a) (qui exige de l'autorité chargée de l'enquête qu'elle évalue l'accroissement des importations en "termes relatifs", sans définir cette dernière notion), l'expression "termes relatifs" figurant à l'article 4:2 a) ne devrait pas être interprétée comme limitant la comparaison à effectuer à l'accroissement des importations par rapport à la *production nationale*.<sup>144</sup> Elle affirme aussi que le rapport de divulgation final contient une explication motivée et adéquate de la façon dont *la totalité* des différents facteurs relatifs au dommage étayaient la conclusion générale du KPPI selon laquelle l'accroissement des importations de galvalume menaçait de causer un dommage grave à la branche de production nationale.<sup>145</sup>

### 7.5.3.2 Droit pertinent

7.72. Le dommage grave et la menace de dommage grave sont définis à l'article 4:1 de l'Accord sur les sauvegardes comme suit:

- a) l'expression "dommage grave" s'entend d'une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale;
- b) l'expression "menace de dommage grave" s'entend de l'imminence évidente d'un dommage grave conformément aux dispositions du paragraphe 2. La détermination de l'existence d'une menace de dommage grave se fondera sur des

<sup>139</sup> Plaignants, première communication écrite, paragraphes 5.57, 5.88 à 5.90 et 5.92; deuxième communication écrite, paragraphes 2.74 et 2.75.

<sup>140</sup> Plaignants, première communication écrite, paragraphes 5.70 à 5.75; deuxième communication écrite, paragraphes 2.50 à 2.59; et réponse aux questions n° 18 et 19 du Groupe spécial. Selon les plaignants, l'évaluation de l'accroissement des importations en "termes relatifs" qui est requise par l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes devrait être interprétée, dans le contexte de l'article 2:1, comme signifiant que l'analyse du dommage grave faite par l'autorité compétente doit comporter un examen de la mesure dans laquelle les importations se sont accrues "*par rapport à la production nationale*".

<sup>141</sup> Plaignants, première communication écrite, paragraphes 5.77 à 5.87; deuxième communication écrite, paragraphes 2.60 à 2.73; réponse aux questions n° 16, 17 et 70 du Groupe spécial; et observations sur la réponse de l'Indonésie aux questions n° 64, 65 et 67 du Groupe spécial.

<sup>142</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphe 139; réponse à la question n° 22 du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphes 71 à 75.

<sup>143</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphes 124 et 125; réponse aux questions n° 26 et 27 du Groupe spécial. L'Indonésie fait valoir, entre autres choses, que l'absence de toute référence textuelle à la "production nationale" dans la prescription de l'article 4:2 a) imposant d'évaluer l'accroissement des importations "en termes relatifs" signifie que l'autorité compétente a le pouvoir discrétionnaire de déterminer s'il convient d'examiner les importations par rapport à la production nationale et/ou à la consommation nationale dans une enquête donnée.

<sup>144</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphes 128, 130 et 131; déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 41.

<sup>145</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphes 134 à 138; deuxième communication écrite, paragraphes 81 à 84; et réponse aux questions n° 64 à 68 du Groupe spécial.

faits, et non pas seulement sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités.

7.73. Les termes mêmes de l'article 4:1 a) et b) établissent qu'une détermination de l'existence d'une menace de dommage grave doit être fondée sur une constatation de l'imminence évidente d'un dommage grave, c'est-à-dire d'une dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale. Le dommage grave a été interprété comme répondant à un "critère du dommage très strict", "beaucoup plus strict" que celui du dommage important prévu par l'Accord antidumping et l'Accord SMC.<sup>146</sup> La différence entre une constatation de l'existence d'un "dommage grave" et une constatation de l'existence d'une "menace de dommage grave" concerne non pas le degré ou l'importance du dommage lui-même, mais plutôt la question de savoir si un dommage se produit déjà ou, bien qu'il ne se produise pas actuellement, se produira bientôt. Autrement dit, alors que la constatation de l'existence d'un "dommage grave" implique qu'une dégradation générale notable de la situation de la branche de production nationale s'est déjà concrétisée, la détermination de l'existence d'une "menace de dommage grave" signifie que cette situation ne s'est pas encore produite mais qu'elle présente une "imminence évidente".<sup>147</sup>

7.74. Pour faire une détermination de l'existence d'une *menace* de dommage grave, l'autorité compétente doit démontrer, en se fondant sur des faits, et non pas sur des allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités, qu'il est très probable que le dommage grave se produira dans un avenir très proche. L'article 4:2 a) indique un certain nombre de facteurs qui doivent être évalués à cette fin. Cette disposition est libellée comme suit:

Au cours de l'enquête visant à déterminer si un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave à une branche de production nationale au regard des dispositions du présent accord, les autorités compétentes évalueront 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.

7.75. Dans le contexte d'une détermination de l'existence d'une *menace* de dommage grave, l'évaluation fondée sur des faits qui est requise par l'article 4:2 a) "doit constituer la base d'une projection établissant qu'il y a un degré élevé de probabilité de dommage grave pour la branche de production nationale dans un avenir très proche".<sup>148</sup> Les données relatives à la fin de la période couverte par l'enquête constitueront "une base essentielle, et, généralement, la base la plus fiable"<sup>149</sup> pour établir cette détermination. Une simple comparaison des points extrêmes ne suffira pas, en particulier lors de l'évaluation du rythme d'accroissement des importations et de leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs.<sup>150</sup> Cependant, toute tendance à court terme associée aux données les plus récentes doit être examinée dans le contexte des tendances à plus long terme sur l'ensemble de la période couverte par l'enquête.<sup>151</sup> Par conséquent, la détermination de l'existence d'une menace de dommage grave effectuée par l'autorité compétente doit se fonder sur une évaluation qui prend en considération des données relatives à l'ensemble de la période couverte par l'enquête et leur accorde un poids approprié.

7.76. De la même façon, bien que l'article 4:2 a) prescrive que l'existence d'un dommage soit déterminée sur la base d'un examen, d'au moins tous les facteurs énumérés<sup>152</sup>, chacun de ces facteurs ne doit pas nécessairement afficher une évolution négative. Il découle de la définition du dommage grave qu'en définitive, ce qui doit être montré, c'est que la *situation générale* de la branche de production nationale s'est notablement dégradée, et non pas simplement que certains facteurs pertinents affichent une baisse.<sup>153</sup> Par conséquent, lorsque l'évaluation des facteurs

<sup>146</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphes 124 à 126.

<sup>147</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 125.

<sup>148</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 136.

<sup>149</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 137.

<sup>150</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 129.

<sup>151</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 138.

<sup>152</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphes 136 et 137.

<sup>153</sup> Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 139; et *États-Unis – Viande d'agneau*, note de bas de page 86.

relatifs au dommage effectuée par l'autorité compétente révèle des résultats à la fois négatifs et positifs, une explication motivée et adéquate doit être fournie concernant les raisons pour lesquelles la totalité des facteurs démontre que la *situation générale* de la branche de production nationale enregistre une dégradation notable.<sup>154</sup>

### 7.5.3.3 Faits pertinents

7.77. Les analyses du dommage et des effets sur les prix effectuées par le KPPI sont exposées dans les paragraphes 40 à 51 du rapport de divulgation final<sup>155</sup>, où un certain nombre de facteurs sont examinés, y compris le rythme d'accroissement des importations en termes absolus, les parts du marché intérieur détenues par les requérants et les importations, et les variations du niveau des facteurs suivants concernant les requérants: stocks, ventes, production, capacité de production, coûts de production, prix de vente, productivité, profits et emploi. La détermination de l'existence d'un dommage établie par le KPPI ne contient pas de constatations relatives à l'accroissement en volume des importations ou à leur rythme d'accroissement *par rapport à la production nationale*. Toutefois, le KPPI a examiné le rythme d'accroissement des importations par rapport à la consommation nationale.<sup>156</sup>

7.78. La détermination du KPPI identifie un certain nombre d'indicateurs affichant des tendances positives sur la période couverte par l'enquête. Il s'agit notamment de la constatation selon laquelle la "tendance" de la consommation nationale a été une augmentation de 34% entre 2008 et 2012, tandis que les "tendances" des niveaux de la production, des ventes et de l'emploi des requérants affichaient des hausses respectives de 32%, 29% et 16% sur la même période.<sup>157</sup> La capacité installée des requérants "a notablement augmenté" en raison du "début de l'activité effective" de l'une des sociétés requérantes en 2011 et de l'ajout de capacité par l'autre visant, dans les deux cas, à "anticiper l'augmentation de la consommation nationale".<sup>158</sup> Des bénéfices ont été réalisés pendant deux des cinq années de la période couverte par l'enquête, 2010 et 2011, tandis que des pertes ont été indiquées pendant les trois autres années.<sup>159</sup>

7.79. La détermination du KPPI identifie aussi un certain nombre d'indicateurs de résultats affichant des tendances négatives. Il s'agit notamment de la "tendance" des stocks des requérants, qui ont augmenté de 75%, et de celle de leurs prix de vente, qui ont baissé de 4,5% sur la période couverte par l'enquête<sup>160</sup>, avec une sous-cotation des prix à l'importation par rapport aux prix de vente des requérants pendant toutes les années à l'exception de 2008.<sup>161</sup> Ainsi qu'il a été indiqué, des pertes ont été enregistrées pendant trois années de la période couverte par l'enquête<sup>162</sup>, et l'emploi a diminué entre 2011 et 2012.<sup>163</sup> Le rapport de divulgation final révèle aussi que les requérants n'ont pas utilisé 100% de leur capacité et que leur production a toujours été inférieure aux niveaux qu'ils cherchaient à atteindre pendant chacune des années de la période couverte par l'enquête.<sup>164</sup>

<sup>154</sup> Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphes 7.304 à 7.314.

<sup>155</sup> La section introductive du rapport de divulgation final révèle que le KPPI a défini la branche de production nationale visée par l'enquête aux fins de l'analyse du préjudice grave par référence aux deux requérants, dont elle a constaté qu'ils représentaient 77% de la production nationale totale du produit similaire. (Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 8)

<sup>156</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 41.

<sup>157</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), tableaux 8, 9 et 14, et paragraphes 43, 44 et 49. Les valeurs en pourcentage sont qualifiées de "tendances" dans les tableaux pertinents mais décrites dans les paragraphes associés comme des "augmentations", "diminutions" ou "baisses" sans être identifiées comme des "tendances". L'Indonésie a expliqué que les valeurs des "tendances" pour la période couverte par l'enquête avaient été déterminées à l'aide de la fonction LOGEST sous Excel. (Indonésie, réponse à la question n° 23 du Groupe spécial)

<sup>158</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 44.

<sup>159</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), tableau 13.

<sup>160</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), tableaux 12 et 15, et paragraphes 47 et 50. (Les valeurs en pourcentage sont qualifiées de "tendances" dans les tableaux pertinents mais décrites dans les paragraphes associés comme des "augmentations", "diminutions", ou "baisses" sans être identifiées à des "tendances").

<sup>161</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 50.

<sup>162</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 48.

<sup>163</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 49.

<sup>164</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), tableau 11 et paragraphe 46.

7.80. S'agissant des parts de marché, le rapport de divulgation final indique que la "tendance" de la part de la consommation nationale détenue par les requérants a été un recul de 4% sur la période couverte par l'enquête, tandis que la "tendance" de la part de la consommation nationale détenue par les importations a été une hausse de 6% sur la même période. Des éléments de preuve communiqués par les plaignants tirés de renseignements figurant dans le rapport de divulgation final et de la pièce IDN-41 montrent qu'entre 2010 et 2012, les requérants ont enregistré la plus forte augmentation de part de marché par rapport aux importations et aux autres producteurs nationaux.<sup>165</sup> Autrement dit, la part de marché des requérants a augmenté à un rythme plus rapide que celles des importations et des autres producteurs nationaux à la fin de la période couverte par l'enquête. Les mêmes éléments de preuve montrent aussi que la part de marché des requérants entre 2010 et 2012 a été inférieure à ce qu'elle était en 2008 et 2009. De plus, la part de marché détenue par les importations a augmenté pendant toutes les années à l'exception de 2008 et 2009.

7.81. L'Indonésie conteste l'exactitude des éléments de preuve des plaignants, affirmant qu'ils ne reflètent pas les chiffres effectifs utilisés dans l'analyse confidentielle du KPPI.<sup>166</sup> Toutefois, elle n'a pas révélé les chiffres effectifs utilisés par le KPPI et, dans ses communications, elle mentionne seulement les chiffres indexés non confidentiels indiqués dans le rapport de divulgation final. Eu égard aux renseignements figurant dans la pièce IDN-41 et à l'explication donnée par les plaignants de leur méthode de calcul<sup>167</sup>, nous croyons comprendre que les éléments de preuve communiqués par les plaignants dans la pièce TPKM/VNM-35 (RCC) reflètent avec exactitude des chiffres dont il apparaît, *mathématiquement*, qu'ils étaient à la base des chiffres indexés utilisés dans l'analyse non confidentielle du KPPI.

7.82. Pendant l'enquête, une association d'importateurs de galvalume a affirmé que l'une des sociétés requérantes (PT. NS Bluescope Indonesia) produisait du galvalume principalement pour sa propre production captive de galvalume *peint* et que cela causait un déficit de l'offre intérieure du produit visé par l'enquête.<sup>168</sup> Le KPPI a répondu en confirmant que Bluescope produisait à la fois du galvalume "nu" et du galvalume "peint". Toutefois, il a observé que "ces produits étaient fabriqués sur la base d'ordres de fabrication et de plans de production différents" et que les "processus de production de ces produits différaient également".<sup>169</sup> Il n'y a pas d'autre analyse de la mesure dans laquelle les requérants produisaient du galvalume nu pour leur propre production captive de galvalume peint dans le rapport de divulgation final.

7.83. Les plaignants admettent que le galvalume nu ne peut pas servir à produire du galvalume peint une fois qu'il a "fait l'objet d'un traitement par résine anti-trace".<sup>170</sup> L'Indonésie note que pour produire du galvalume peint, "il faut faire passer [le galvalume nu] par un "laminoir d'érouissage" afin de créer une surface rugueuse, ce qui n'est pas nécessaire pour produire du galvalume nu".<sup>171</sup> Le rapport de divulgation final décrit le processus de production du produit visé par l'enquête comme incluant les deux formes suivantes de "traitement de surface":

Laminoir d'érouissage pour traitement de surface spécifiquement destiné aux produits devant être peints.

Traitement anti-trace de doigts consistant à recouvrir les produits de résine afin qu'aucune empreinte ne soit laissée lors de la manipulation grâce à la propriété anti-trace ainsi conférée; peut servir de lubrifiant lors du processus de formage, et être utilisé pour son rendu esthétique lorsque des pigments colorés sont ajoutés.<sup>172</sup>

7.84. Enfin, même si l'analyse du "lien de causalité" effectuée par le KPPI indique que les requérants "ont subi un dommage grave" par suite de la poussée des importations<sup>173</sup>, il ressort

<sup>165</sup> Recalculation of sale volumes and market shares of imports and of the petitioners' products (pièce TPKM/VNM-35) (RCC), tableaux 2 et 3.

<sup>166</sup> Indonésie, réponse à la question n° 64 du Groupe spécial, paragraphe 39; observations sur la réponse des plaignants à la question n° 69 du Groupe spécial, paragraphe 44.

<sup>167</sup> Plaignants, réponse à la question n° 69 du Groupe spécial.

<sup>168</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 25.b.

<sup>169</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 26.b.

<sup>170</sup> Plaignants, réponse à la question n° 70 du Groupe spécial, paragraphe 1.61.

<sup>171</sup> Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion avec le Groupe spécial, paragraphe 45.

<sup>172</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 34.

<sup>173</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 62.

clairement des paragraphes de conclusion du rapport de divulgation final que la constatation finale du KPPI relative à l'existence d'un dommage est que "[l]e requérant subit la *menace* d'un dommage grave".<sup>174</sup> La notification adressée par l'Indonésie à l'OMC confirme que le fondement de la mesure de sauvegarde est une constatation de l'existence d'une *menace* de dommage grave. Cependant, le rapport de divulgation final n'évoque pas la mesure dans laquelle les constatations concernant les facteurs relatifs au dommage ou toutes autres considérations démontrent l'"*imminence évidente*" d'un "dommage grave". D'ailleurs, aucune constatation explicite indiquant l'"*imminence évidente*" d'un "dommage grave" ne figure dans le rapport de divulgation final.

#### 7.5.4 Lien de causalité

##### 7.5.4.1 Arguments des parties

7.85. Les plaignants allèguent que la détermination du lien de causalité effectuée par le KPPI était incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et les articles 2:1, 3:1, 4:2 b) et 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes parce que le KPPI n'a pas fourni une explication motivée et adéquate de ses constatations concernant: a) la coïncidence temporelle entre l'accroissement des importations de galvalume et la menace de dommage grave, eu égard aux conditions de concurrence sur le marché indonésien; et b) l'incidence de facteurs autres que les importations de galvalume sur la situation de la branche de production nationale.<sup>175</sup> En particulier, selon les plaignants, la constatation du KPPI concernant le lien de causalité repose entièrement sur une affirmation non étayée au sujet de la coïncidence temporelle entre une diminution alléguée de la part de marché de la branche de production nationale par rapport aux importations – affirmation dont ils soutiennent qu'elle est, en tout état de cause, contredite par les données relatives à la période couverte par l'enquête. Les plaignants font valoir en outre que le KPPI n'a pas dûment analysé et expliqué la façon dont des facteurs autres que les importations de galvalume (tels que la concurrence exercée par d'autres producteurs nationaux, les investissements en matière de capacité, les droits antidumping et l'arrivée d'un nouveau producteur national en 2011) contribuaient au dommage grave, ni la façon dont les effets de ces facteurs n'étaient pas imputés aux importations de galvalume.<sup>176</sup>

7.86. L'Indonésie fait valoir que le KPPI a dûment démontré l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations de galvalume et la menace de dommage grave. Elle indique que les données utilisées dans le rapport de divulgation final démontrent une coïncidence temporelle entre, d'une part, l'augmentation de la part de marché des importations et, d'autre part, la diminution de la part de marché des requérants, l'augmentation de leurs stocks et leurs pertes, justifiant de ce fait les constatations du KPPI concluant à l'existence d'un lien de causalité.<sup>177</sup> Elle rejette les critiques des plaignants concernant l'analyse aux fins de la non-imputation effectuée par le KPPI, faisant valoir que bien que celui-ci n'ait pas pris en compte tous les facteurs pertinents (dont elle admet qu'ils "auraient pu" inclure les facteurs indiqués par les plaignants), il a effectivement, selon elle, examiné "les facteurs les plus pertinents", satisfaisant ainsi aux prescriptions de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes.<sup>178</sup> En tout état de cause, elle affirme que certaines constatations du KPPI démontrent que les facteurs de non-imputation indiqués par les plaignants n'ont causé aucun dommage aux requérants.<sup>179</sup>

<sup>174</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphes 63 à 65. (pas d'italique dans l'original)

<sup>175</sup> Plaignants, première communication écrite, paragraphes 5.94, 5.105 à 5.110 et 5.114; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 5.1 à 5.4.

<sup>176</sup> Plaignants, réponse aux questions n° 28 et 30 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphes 2.95 à 2.104; déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 5.1 à 5.5; et observations sur la réponse de l'Indonésie aux questions n° 71, paragraphe 1.38, et n° 72, paragraphe 1.39.

<sup>177</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphe 162; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 52; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 54.

<sup>178</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphes 163 à 165; deuxième communication écrite, paragraphes 93 à 97.

<sup>179</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphes 163 à 167; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 54; réponse aux questions n° 32, 33 et 71 à 73 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphes 94 à 97; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 56 à 59.

### 7.5.4.2 Droit pertinent

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

La détermination dont il est question à l'alinéa a) [de l'article 4:2] 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.

7.88. Aux termes de la première phrase de l'article 4:2 b), les autorités compétentes sont tenues d'établir l'existence d'un "rapport réel et substantiel de cause à effet" entre l'accroissement des importations et le dommage grave<sup>180</sup> – c'est-à-dire "un rapport de cause à effet tel que l'accroissement des importations contribue à "entraîner", "produire" ou "induire" le dommage grave".<sup>181</sup> L'Accord sur les sauvegardes ne prescrit aucune méthode particulière ni aucun outil d'analyse particulier pour faire cette détermination.<sup>182</sup> Toutefois, il est reconnu que l'examen du rapport temporel entre l'"évolution" du volume et de la part de marché des importations et l'"évolution" des facteurs relatifs au dommage sera essentiel dans une analyse et une détermination concernant le lien de causalité.<sup>183</sup> Ainsi, dans des différends antérieurs relevant de l'Accord sur les sauvegardes, des groupes spéciaux appelés à examiner le bien-fondé des constatations de l'autorité compétente concernant le lien de causalité ont examiné si des tendances à la hausse des importations coïncidaient avec des tendances à la baisse (c'est-à-dire une aggravation) des facteurs relatifs au dommage, et si ce n'était pas le cas, s'il était donné une explication adéquate de la raison pour laquelle les données montraient malgré tout qu'il existait un lien de causalité.<sup>184</sup>

7.89. La deuxième phrase de l'article 4:2 b) énonce la prescription imposant de faire en sorte que le dommage causé à la branche de production nationale par des facteurs autres que l'accroissement des importations ne soit pas imputé à l'accroissement des importations. Il est bien établi que pour se conformer à cette prescription, l'autorité compétente doit dissocier et distinguer les effets dommageables de l'accroissement des importations des effets dommageables des autres facteurs qui causent un dommage à la branche de production nationale en même temps.<sup>185</sup> Les autorités compétentes doivent non seulement "déterminer" la nature et l'importance des effets dommageables des facteurs connus autres que l'accroissement des importations, mais elles doivent aussi "expliquer" de façon satisfaisante la nature et l'importance des effets dommageables de ces autres facteurs par opposition aux effets dommageables de l'accroissement des importations.<sup>186</sup> Toutefois, la nécessité de dissocier et distinguer les effets dus à l'accroissement des importations et les effets dus à d'autres facteurs "n'implique pas forcément ... que l'accroissement des importations *en lui-même* doit pouvoir causer un dommage grave ni que le dommage causé par d'autres facteurs doit être *exclu* de la détermination de l'existence d'un dommage grave".<sup>187</sup> La prescription relative à l'existence d'un lien de causalité énoncée à l'article 4:2 b) "peut être remplie lorsque le dommage grave est causé par l'interaction d'un accroissement des importations et d'autres facteurs".<sup>188</sup>

<sup>180</sup> Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 179; et *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphe 488.

<sup>181</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 209 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphes 67 et 68).

<sup>182</sup> Rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphes 10.294 et 10.296; et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.96.

<sup>183</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 144.

<sup>184</sup> Voir par exemple les rapports des Groupes spéciaux *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphes 8.95 à 8.102; et *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 8.237 à 8.246.

<sup>185</sup> Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 68; *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 179; et *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 215.

<sup>186</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 215.

<sup>187</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 70. (italique dans l'original)

<sup>188</sup> Rapports de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphes 67 et 68; et *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 209.

7.90. L'analyse aux fins de la non-imputation effectuée par l'autorité compétente doit établir explicitement, au moyen d'une explication motivée et adéquate, que le dommage causé par d'autres facteurs n'est pas imputé à l'accroissement des importations. Cette "explication doit être claire et non équivoque. Elle ne doit pas être simplement insinuée ou sous-entendue. Il doit s'agir d'une explication directe formulée en termes exprès".<sup>189</sup> En outre, dans les affaires concernant une *menace de dommage grave*, l'analyse de l'autorité compétente doit "comporter une *évaluation tournée vers l'avenir* du point de savoir si d'autres facteurs causant actuellement un dommage à la branche de production nationale *continueront de le faire* dans un avenir très proche".<sup>190</sup>

7.91. Enfin, la détermination de l'existence d'un lien de causalité établie par l'autorité compétente doit analyser les *conditions de concurrence* entre les produits importés et les produits nationaux dans le cadre de la détermination de l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave pour la branche de production nationale.<sup>191</sup> Les facteurs qui doivent être examinés dans l'analyse requise peuvent inclure non seulement ceux qui sont mentionnés dans l'article 4:2 a), mais aussi des facteurs tels que le prix, les caractéristiques physiques du produit, la qualité, le service, la livraison, l'évolution technologique, les goûts des consommateurs et d'autres facteurs relatifs à l'offre et à la demande sur le marché.<sup>192</sup>

#### 7.5.4.3 Faits pertinents

7.92. L'analyse aux fins de la non-imputation et l'analyse du lien de causalité effectuées par le KPPI sont exposées dans les sections D et F du rapport de divulgation final, ainsi que dans les réponses spécifiques du KPPI aux différentes communications présentées par les parties intéressées. La section D, intitulée "autres facteurs", examine l'incidence de trois facteurs "autres que la poussée des importations" de galvalume sur la situation de la branche de production nationale. La section F est intitulée "lien de causalité" et contient l'analyse du KPPI et sa détermination finale selon laquelle la "poussée des importations" a causé une menace de dommage grave.

##### 7.5.4.3.1 "Autres facteurs"

7.93. Le premier "autre facteur" examiné dans la section D est l'évolution de la capacité de production de la branche de production nationale sur la période couverte par l'enquête par rapport à la consommation nationale. Pendant l'enquête, certaines parties intéressées avaient fait valoir auprès du KPPI que la branche de production nationale ne pouvait pas satisfaire la demande intérieure.<sup>193</sup> Les données indexées présentées dans le tableau 17 révèlent que la capacité de production installée de la branche de production nationale est restée la même pendant les deux premières années de la période couverte par l'enquête mais ensuite a plus que quintuplé pendant les trois dernières années de cette période. Dans le même temps, la consommation nationale de galvalume a diminué entre 2008 et 2009, mais a augmenté par la suite pendant les trois dernières années de la période couverte par l'enquête. Sur la base des données indexées présentées dans le tableau 17, le KPPI a conclu que: a) "la branche de production nationale pouvait satisfaire ... la demande nationale"; b) l'"augmentation de la capacité de production de la branche de production nationale cadrait avec l'augmentation de la consommation nationale, et la capacité de production n'était donc pas un facteur qui avait causé un dommage aux requérants"; et c) "la poussée des importations n'était pas causée par l'incapacité de la branche de production nationale à satisfaire la consommation nationale".<sup>194</sup>

<sup>189</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 217.

<sup>190</sup> Rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphe 7.319. (pas d'italique dans l'original)

<sup>191</sup> Rapports des Groupes spéciaux *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphes 8.229 et 8.250; *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphes 8.91 et 8.108; *États-Unis – Viande d'agneau*, paragraphe 7.232; et *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphes 10.313 à 10.321; et rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 145; et *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphes 76 à 78.

<sup>192</sup> Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Sauvegardes concernant l'acier*, paragraphes 10.318 à 10.320 (faisant référence au rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 73; et aux rapports des Groupes spéciaux *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphe 8.251; et *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.51).

<sup>193</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphes 19e. (Hoa Sen Group), 25a. (association d'importateurs) et 27a. (association d'importateurs).

<sup>194</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), tableau 17 et paragraphe 55.

7.94. Le deuxième "autre facteur" examiné dans la section D est l'évolution des ventes des requérants sur la période couverte par l'enquête. Les données indexées présentées dans le tableau 18 montrent que PT. NS Bluescope a réalisé moins de ventes en 2009 et 2010 qu'en 2008 mais que ses ventes ont augmenté pendant chacune des deux années restantes de la période couverte par l'enquête et qu'en 2012, elles dépassaient de 70% le niveau de 2008. Les données montrent également que le deuxième requérant, PT. NS Sunrise Steel, a effectué ses premières ventes seulement en 2011 et que ses ventes ont plus que doublé pendant l'année suivante. Après avoir observé que les ventes des deux requérants avaient augmenté entre 2011 et 2012, le KPPI déclare que les données montrent "qu'il n'y a pas de concurrence entre les requérants puisque les ventes de chacun d'eux ont augmenté". Il conclut donc que "la concurrence entre les requérants n'était pas le facteur qui causait la menace de dommage grave".<sup>195</sup>

7.95. Le dernier "autre facteur" examiné dans la section D est le fait que les requérants produisaient du galvalume conformément à la "norme" "basée sur la norme nationale indonésienne (SNI) et celles de l'Organisation internationale de normalisation (ISO)". Le KPPI conclut à partir de ce fait que "le produit national était en mesure de concurrencer les importations".<sup>196</sup> Pendant l'enquête, le Viet Nam a fait valoir que "le représentant de l'association [avait] indiqué que le Galvalum du Viet Nam [était] de meilleure qualité et [avait] déjà obtenu le certificat SNI".<sup>197</sup>

7.96. Dans le dernier paragraphe de la section D, le KPPI indique qu'il "n'a trouvé aucun autre facteur causant un dommage grave au requérant, hormis la poussée des importations" de galvalume.

7.97. L'examen du KPPI concernant les "autres facteurs" n'aborde spécifiquement aucun des quatre "autres facteurs" dont les plaignants affirment qu'ils auraient dû être examinés. Premièrement, les plaignants font valoir que le KPPI aurait dû examiner l'incidence de la concurrence exercée par les producteurs nationaux *autres que les requérants*. Nous notons à cet égard que les données qu'ils présentent dans la pièce TPKM/VNM-35 (RCC) révèlent que pendant les deux seules années où la part de marché des requérants a diminué (2009 et 2010), celle des producteurs indonésiens autres que les requérants a doublé, alors que celle des importations a diminué en 2009 avant de revenir en 2010 à peu près au même niveau que celui qui est indiqué pour 2008. Toutefois, la part de marché des producteurs indonésiens autres que les requérants a diminué pendant les deux dernières années de la période couverte par l'enquête, tombant en dessous du niveau de 2008 en 2012, alors que la part de marché des importations et celle des requérants ont toutes les deux augmenté pendant les deux dernières années de ladite période. L'un des exportateurs, le Hoa Sen Group, a fait valoir auprès du KPPI que le dommage subi par la branche de production nationale était causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations, y compris la "concurrence intérieure".<sup>198</sup> Le KPPI a répondu en renvoyant à l'analyse des "autres facteurs" figurant dans la section D du rapport de divulgation final<sup>199</sup>, qui était axée, comme il a été dit plus haut, sur la question de la concurrence *entre les requérants*, et non entre les requérants et d'autres producteurs nationaux.

7.98. Deuxièmement, selon les plaignants, l'examen de la capacité installée effectué par le KPPI aurait dû comporter plus qu'une simple évaluation du point de savoir si la capacité de production nationale était suffisante pour satisfaire la demande intérieure totale. Pour les plaignants, l'analyse du KPPI aurait dû également déterminer dans quelle mesure des pertes auraient pu être imputées à l'expansion de la capacité installée.<sup>200</sup> Les données présentées dans la pièce TPKM/VNM-35 (RCC) révèlent que la présence sur le marché des importations était notable pendant chacune des cinq années de la période couverte par l'enquête, allant de 35% en 2009 (niveau le plus bas) jusqu'à 52% en 2012 (niveau le plus haut), avec des valeurs situées autour de 45% en 2008, 2010 et 2011. De plus, selon les chiffres indexés présentés dans le tableau 17 du rapport de divulgation final, la capacité installée de la branche de production nationale a quintuplé au cours de la période couverte par l'enquête, dépassant le niveau nécessaire pour satisfaire en totalité la consommation nationale tant en 2011 qu'en 2012. Pendant l'enquête, une association d'importateurs de galvalume a fait valoir que "[l']expansion de PT. NS Bluescope

<sup>195</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), tableau 18 et paragraphe 56.

<sup>196</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 57.

<sup>197</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 19m.

<sup>198</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 19k.

<sup>199</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 14d.

<sup>200</sup> Plaignants, deuxième communication écrite, paragraphe 2.101.



Indonesia [avait] notablement affecté leurs flux de liquidités".<sup>201</sup> Le KPPI a répondu en disant que "l'expansion de PT. NS Bluescope Indonesia [avait] eu lieu en 2006. Toutefois, les résultats de PT. NS Bluescope Indonesia, qui s'étaient théoriquement améliorés, se sont en fait détériorés en raison de la poussée des importations ...".<sup>202</sup> L'un des exportateurs, le Hoa Sen Group, a fait valoir que le dommage subi par la branche de production nationale était causé par des facteurs autres que l'accroissement des importations, y compris "l'expansion, l'ajout d'une capacité de production".<sup>203</sup> Le KPPI a répondu à cette affirmation en renvoyant à l'analyse des "autres facteurs" figurant dans la section D du rapport de divulgation final.<sup>204</sup>

7.99. Troisièmement, les plaignants affirment que dans son analyse aux fins de la non-imputation, le KPPI aurait dû examiner l'incidence sur les coûts de la branche de production nationale des droits antidumping appliqués par l'Indonésie aux importations de certaines matières premières utilisées dans la production de galvalume. Nous notons que cette question particulière a été soulevée devant le KPPI par l'Association indonésienne de la sidérurgie, qui soutenait l'enquête. En particulier, l'Association a dit que c'était "l'imposition de la mesure antidumping (BMAD) sur les importations d'acier au carbone laminé à froid, principale matière première servant à la production de Galvalum, qui [avait] causé la hausse du prix et l'abaissement du niveau de concurrence et qui [avait] peu à peu affecté de manière défavorable la branche de production nationale".<sup>205</sup> Le KPPI n'a pas réagi à cette affirmation et n'a pas non plus traité explicitement par ailleurs l'incidence des droits antidumping sur les résultats de la branche de production nationale dans le rapport de divulgation final.

7.100. Quatrièmement, selon les plaignants, dans son analyse aux fins de la non-imputation, le KPPI aurait dû examiner l'incidence du fait que l'un des deux requérants était un nouvel arrivant qui n'avait commencé à réaliser des ventes qu'en 2011. Pendant l'enquête, une association d'importateurs de galvalume avait fait valoir que "PT. Sunrise Steel [avait] démarré ses activités seulement en 2010 et n'[avait] donc pas obtenu le résultat optimal ni même atteint le point d'équilibre. Les résultats de l'enquête sur les sauvegardes en cours [seraient] encore moins pertinents".<sup>206</sup> Le KPPI a réagi à cette affirmation en notant que "la poussée des importations ... [avait] atteint son pic en 2011 et 2012" et que "l'effet des importations [était] subi également par PT. Sunrise Steel, qui ne [pouvait] pas obtenir le résultat optimal et atteindre le point d'équilibre".<sup>207</sup> Il n'y a pas d'autre évocation ou analyse de l'incidence de ce fait sur les statistiques combinées relatives aux résultats des requérants ailleurs dans le rapport de divulgation final.

#### 7.5.4.3.2 "Lien de causalité"

7.101. La section F du rapport de divulgation final expose l'analyse et les conclusions du KPPI concernant le lien de causalité dans cinq phrases figurant aux paragraphes 60 à 63. Le KPPI commence son analyse en notant que la "consommation nationale" a augmenté pendant la période couverte par l'enquête, mais que "les requérants n'ont pas pu en tirer le meilleur parti". Il constate ensuite que la part de marché des requérants a affiché une "tendance" à la baisse "parce qu'elle a été absorbée par les importations ... qui enregistraient [une] poussée ... en termes absolus", ce qui "a provoqué une augmentation de leurs stocks et leur a fait également subir des pertes".<sup>208</sup> Compte tenu de cela, et rappelant ses constatations relatives au dommage et à la non-imputation, il conclut que la "poussée des importations de Galvalum a été la cause de la menace de dommage grave subie par les requérants".<sup>209</sup>

7.102. Les données indexées présentées dans le tableau 7 révèlent que la "tendance" de la part de marché des requérants a été une baisse de 4 points de pourcentage sur la période couverte par l'enquête, alors que la "tendance" de la part de marché des importations a été une augmentation de 6 points de pourcentage.<sup>210</sup> Les données non indexées figurant dans la pièce TPKM/VNM-35 (RCC) montrent que pendant la partie la plus récente de la période couverte par l'enquête, 2011 et

<sup>201</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 25f.

<sup>202</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 26f.

<sup>203</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 19k.

<sup>204</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 14d.

<sup>205</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 12b.

<sup>206</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 25f.

<sup>207</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 26f.

<sup>208</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphes 60 et 61.

<sup>209</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 63.

<sup>210</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), tableau 7 et paragraphe 41.

2012, la part de marché des requérants a effectivement augmenté de presque deux fois plus de points de pourcentage que celle des importations.<sup>211</sup> Les mêmes données non indexées montrent aussi que la part de marché des requérants entre 2010 et 2012 a été inférieure à ce qu'elle était en 2008 et 2009. De plus, la part de marché détenue par les importations a augmenté pendant toutes les années à l'exception de 2008 et 2009.

7.103. Les plaignants indiquent que dans son analyse du lien de causalité, le KPPI aurait dû étudier dans quelle mesure l'introduction en 2009 d'une nouvelle norme technique par l'Agence nationale de normalisation de l'Indonésie avait influé sur la concurrence sur le marché intérieur. Ce facteur avait été évoqué par une association de fabricants d'acier du Taipei chinois, qui avait fait valoir que la nouvelle norme créait une "position monopolistique" pour la branche de production nationale, ce qui renforçait sa capacité d'augmenter les prix.<sup>212</sup> Le rapport de divulgation final ni ne mentionne ni ne traite l'allégation des exportateurs.

## 7.5.5 Application du droit spécifique

### 7.5.5.1 Arguments des parties

7.104. Les plaignants allèguent que l'Indonésie a agi d'une manière incompatible avec ses obligations au titre des articles 2:1, 3:1, 4:2 a) et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes en décidant, pour des motifs d'intérêt national, d'appliquer la mesure de sauvegarde à une gamme réduite de types de galvalume (à savoir le galvalume d'une épaisseur n'excédant pas 0,7 mm) par rapport à ceux qui avaient fait l'objet de l'enquête du KPPI (à savoir le galvalume d'une épaisseur n'excédant pas 1,2 mm), en l'absence de toute explication motivée et adéquate de la part de l'autorité compétente indiquant en quoi la réduction du champ des produits visés par la mesure de sauvegarde définitive satisfaisait aux prescriptions concernant l'accroissement des importations, le dommage grave et le lien de causalité.

7.105. Les plaignants font valoir que la réduction du champ des produits visés par l'application du droit spécifique en l'absence d'explication adéquate était incompatible avec les articles 2:1, 4:2 a) et 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes parce que l'Indonésie n'avait pas assuré la symétrie entre le produit visé par l'enquête et le produit soumis à la mesure de sauvegarde appliquée et n'avait donc pas tenu compte du principe du parallélisme.<sup>213</sup> Selon eux, le principe du parallélisme couvre à la fois la situation dans laquelle des importations en provenance de certains Membres sont exclues du champ géographique de la mesure de sauvegarde définitive et la situation dans laquelle certains produits visés par l'enquête de l'autorité compétente pendant l'enquête en matière de sauvegardes sont exclus du champ des produits visés par la mesure de sauvegarde définitive.<sup>214</sup> De l'avis des plaignants, toute différence entre le champ des produits visés par l'enquête en matière de sauvegardes et le champ des produits visés par la mesure de sauvegarde définitive doit être dûment motivée conformément à l'article 3:1 et à l'article 4:2 c) de l'Accord sur les sauvegardes.<sup>215</sup>

7.106. L'Indonésie indique que le principe du "parallélisme" a été développé dans le contexte de différends impliquant l'Accord sur les sauvegardes soumis à l'OMC en ce qui concerne des exclusions fondées sur la *source* des importations et que ce principe ne peut pas être étendu à l'ensemble de faits en l'espèce.<sup>216</sup> Selon elle, si le Groupe spécial devait accepter le point de vue des plaignants, il "ouvrirait une boîte de Pandore qui permettrait d'élargir davantage encore le principe du parallélisme à l'avenir, en particulier compte tenu des libellés ou termes semblables ...

<sup>211</sup> Recalculation of sale volumes and market shares of imports and of the petitioners' products (pièce TPKM/VNM-35) (RCC), tableau 2.

<sup>212</sup> Plaignants, réponse à la question n° 30 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphe 2.93; et Comments on the Petition and Information Submitted by Taiwan Steel & Iron Industry Association, March 2013 (pièce TPKM/VNM-31), pages 10 et 11.

<sup>213</sup> Plaignants, première communication écrite, paragraphes 5.115, 5.119, 5.126, 5.127, 5.130, 5.131, et 5.132; réponse à la question n° 36 du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphe 2.116.

<sup>214</sup> Plaignants, réponse à la question n° 36 du Groupe spécial.

<sup>215</sup> Plaignants, première communication écrite, paragraphes 5.126, 5.130 et 5.132; réponse à la question n° 36 du Groupe spécial; et deuxième communication écrite, paragraphe 2.115.

<sup>216</sup> Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 102 et 103; déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 61 à 64.

qui figurent dans tout l'Accord sur les sauvegardes".<sup>217</sup> En tout état de cause, elle fait valoir que sa décision de réduire le champ des produits visés par la mesure de sauvegarde pour des raisons d'intérêt national est justifiée par la prescription de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes imposant de n'appliquer une mesure de sauvegarde "que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement".<sup>218</sup>

### 7.5.5.2 Droit pertinent

7.107. Nous considérons que les arguments des parties soulèvent les questions de droit liminaires suivantes au sujet de la substance des obligations énoncées dans les articles 2:1 et 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes et de la relation entre ces obligations, qui n'ont jamais été traitées auparavant dans le cadre du règlement des différends à l'OMC:

- a. Est-ce que le droit conféré à l'article 2:1 d'"appliquer une mesure de sauvegarde à l'égard d'un produit" lorsqu'il a été démontré que "ce produit" est importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause un dommage grave signifie qu'une mesure de sauvegarde doit être appliquée à l'égard du même produit (et de la même gamme de types de produits) exactement que celui qui a été examiné et dont il a été constaté qu'il remplissait les conditions pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde dans l'enquête correspondante?
- b. Dans quelle mesure l'article 5:1 justifie-t-il l'application d'une mesure de sauvegarde à une gamme de types de produits réduite par rapport aux types de produits examinés dans l'enquête correspondante et dont il a été constaté qu'ils remplissaient les conditions pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde? L'article 5:1 permet-il l'application d'une mesure de sauvegarde à une gamme de types de produits réduite par rapport aux types de produits visés par l'enquête, en l'absence de toute constatation selon laquelle la gamme de produits réduite remplit elle-même les conditions pour l'imposition d'une mesure de sauvegarde?

7.108. Ayant décidé qu'il n'était pas nécessaire de formuler la moindre constatation sur le bien-fondé en droit des allégations des plaignants au titre de l'Accord sur les sauvegardes pour résoudre le présent différend, nous estimons que, de la même façon, nous ne sommes pas tenus d'exprimer le moindre avis sur ces questions de droit. Néanmoins, comme nous l'avons fait plus haut, nous allons identifier les faits pertinents pour une évaluation du bien-fondé des allégations des plaignants au regard de l'Accord sur les sauvegardes.

### 7.5.5.3 Faits pertinents

7.109. Le rapport de divulgation final révèle que l'enquête en matière de sauvegardes effectuée par le KPPI couvrait les importations de "Galvalum", défini comme étant les "produits laminés plats, en fer ou en aciers non alliés ... d'une épaisseur n'excédant pas 1,2 mm, relevant de la position 7210.61.11.00 du SH".<sup>219</sup> Le KPPI a recommandé qu'une mesure de sauvegarde sous la forme d'un droit soit imposée sur les importations de galvalume ainsi défini.<sup>220</sup> Les analyses et constatations figurant dans le rapport de divulgation final étaient centrées sur le produit défini dans son ensemble et ne comportaient aucun examen d'une gamme de produits réduite.

7.110. La mesure de sauvegarde adoptée conformément au Règlement n° 137.1/PMK.011/2014 a été appliquée à une gamme de produits réduite par rapport à celle qui est indiquée dans la recommandation du KPPI – spécifiquement, aux "produits laminés plats, en fer ou en aciers non alliés ... d'une épaisseur maximale de 0,7 mm" relevant de la position ex 7210.61.11.00 du SH.<sup>221</sup>

<sup>217</sup> Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 104 à 106; déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 65 à 67.

<sup>218</sup> Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphes 108 à 113; déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 68 à 70.

<sup>219</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphe 29.

<sup>220</sup> Rapport de divulgation final (pièce IDN-8), paragraphes 64 à 66.

<sup>221</sup> Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia No. 137.1/PMK.011/2014 on imposition of safeguarding duty against the import of flat-rolled products of iron or non-alloy steel (22 July 2014) (pièce IDN-20), pages 3 et 4. Voir aussi Committee on Safeguards, Notification Under Articles 9, 12.1(b), and 12.1(c), and Footnote 2 of the Agreement on Safeguards (28 July 2014), G/SG/N/8/IDN/16/Suppl.1, G/SG/N/10/IDN/16/Suppl.1, G/SG/N/11/IDN/14 (pièce TPKM/VNM-5), page 1.

La décision d'appliquer la mesure de sauvegarde à la gamme de produits réduite a été prise suite à l'achèvement du processus relatif à l'intérêt national décrit plus haut.<sup>222</sup> Le système de classement tarifaire de l'Indonésie ne comprend pas *une sous-position* du SH *distincte* pour les produits laminés plats, en fer ou en aciers non alliés d'une épaisseur maximale de 0,7 mm, ce qui fait qu'il est "pratiquement impossible" de disposer de données d'importation officielles pour cette gamme de produits plus réduite.<sup>223</sup>

## 7.5.6 Notification

### 7.5.6.1 Arguments des parties

7.111. Les plaignants allèguent que la notification adressée par l'Indonésie le 26 mai 2014 au Comité des sauvegardes au titre de l'article 12:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes est la seule notification pertinente aux fins de l'évaluation du respect par l'Indonésie de ses obligations au titre de l'article 12:2, car c'est la seule qui a été adressée avant l'entrée en vigueur de la mesure. Ils allèguent que cette notification est incompatible avec l'article 12:2 parce qu'elle ne fournit pas "tous les renseignements pertinents", comme l'exige cette disposition.<sup>224</sup>

7.112. L'Indonésie reconnaît que sa notification du 26 mai 2014 ne satisfaisait pas aux prescriptions de l'article 12:2 car elle ne comportait pas la désignation précise de la mesure projetée, la date projetée pour son introduction, sa durée probable et le calendrier établi pour sa libéralisation progressive.<sup>225</sup> Toutefois, selon elle, les renseignements relatifs à ces éléments n'existaient pas avant que le Ministre des finances ne promulgue le règlement d'application le 15 juillet 2014 – c'est-à-dire au moment où la décision finale d'appliquer la mesure de sauvegarde a été effectivement prise.<sup>226</sup> L'Indonésie note à cet égard qu'en pareil cas, le Manuel de coopération technique concernant les prescriptions en matière de notification publié par le Comité des sauvegardes de l'OMC dit que le Membre notifiant doit indiquer que ces renseignements sont "non disponible[s]" au moment considéré. Elle soutient que sa notification du 26 mai 2014 respectait ces indications.<sup>227</sup> En tout état de cause, elle fait valoir que dans la mesure où sa notification du 26 mai 2014 ne comportait pas les "renseignements pertinents", sa deuxième notification au titre de l'article 12:1 b), datée du 23 juillet 2014, a remédié à cette lacune.<sup>228</sup> En outre, elle affirme que le moment où de telles notifications sont adressées relève de l'article 12:1 et que les plaignants n'ont ni contesté le moment où sa notification au titre de l'article 12:1 b) avait été adressée ni remis en question le fait qu'elle l'avait été en temps voulu.<sup>229</sup> À cet égard, et faisant référence au rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Gluten de froment*, l'Indonésie indique que l'article 12:2 ne contient aucune obligation concernant le *moment* où des notifications au titre de l'article 12:1 b) sont adressées, qui est réglementé par l'article 12:1 b) lui-même.<sup>230</sup>

7.113. Les plaignants font valoir que la notification du 23 juillet 2014 de l'Indonésie ne peut pas corriger les lacunes de sa notification du 26 mai 2014 parce qu'elle a été présentée après que la mesure de sauvegarde contestée était entrée en vigueur et que, selon eux, il découle du libellé spécifique de l'article 12:2 et du contexte connexe des articles 8:1 et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes que tous les "renseignements pertinents" qui doivent être fournis au titre de l'article 12:2 doivent l'être *avant l'entrée en vigueur* de la mesure de sauvegarde.<sup>231</sup> De plus, ils

<sup>222</sup> Paragraphes 7.68 et 7.69.

<sup>223</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphe 192.

<sup>224</sup> Plaignants, première communication écrite, paragraphes 5.160 à 5.164; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 8.1 à 8.3; deuxième communication écrite, paragraphe 2.138; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 8.1.

<sup>225</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphe 241; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 70.

<sup>226</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphes 240 et 241.

<sup>227</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphes 241 et 242; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 70 et 71.

<sup>228</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphe 234; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 68; deuxième communication écrite, paragraphe 132; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 77.

<sup>229</sup> Indonésie, deuxième communication écrite, paragraphe 132.

<sup>230</sup> Indonésie, déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 67 à 69; deuxième communication écrite, paragraphes 130 et 131.

<sup>231</sup> Plaignants, première communication écrite, paragraphes 5.165 à 5.168; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 8.4 à 8.7; réponse à la question n° 43 du Groupe spécial;

affirment que le Manuel de coopération technique concernant les prescriptions en matière de notification n'étaye pas la position de l'Indonésie parce qu'il ne constitue pas un instrument juridique contraignant, ni une interprétation juridique des obligations de notification, ni un contexte ou un but pour l'interprétation des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. En outre, les plaignants font valoir que les parties citées par l'Indonésie sont rédigées en termes généraux et ne traitent pas la question spécifique de savoir si les Membres peuvent présenter tous les renseignements pertinents *après* l'entrée en vigueur de la mesure.<sup>232</sup> Ils affirment aussi que l'invocation par l'Indonésie du rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *États-Unis – Gluten de froment* est malvenue parce que, selon eux, l'Organe d'appel n'a pas traité la question de savoir si, en vertu de l'article 12:2, un Membre était en droit de notifier "tous les renseignements pertinents" ou de corriger les lacunes de sa notification concernant une constatation de l'existence d'un dommage grave au titre de l'article 12:1 b) *après* avoir déjà appliqué la mesure de sauvegarde. Au lieu de cela, l'Organe d'appel a traité une question plus étroite, celle de savoir si un Membre peut présenter sa notification au titre de l'article 12:1 c) après avoir décidé d'appliquer une mesure de sauvegarde. De l'avis des plaignants, même si l'Organe d'appel a répondu par l'affirmative à cette dernière question, cela ne veut pas dire qu'un Membre est relevé de l'obligation qui lui incombe au titre de l'article 12:2 de communiquer tous les renseignements pertinents avant l'entrée en vigueur de la mesure. Un Membre peut se conformer à cette obligation, par exemple, en notifiant tous les renseignements pertinents au titre de l'article 12:1 b).<sup>233</sup>

### 7.5.6.2 Droit pertinent

7.114. L'article 12:1 de l'Accord sur les sauvegardes prescrit que les Membres "notifi[ent] immédiatement" au Comité des sauvegardes de l'OMC la survenance des trois "événements" suivants<sup>234</sup>: a) l'ouverture d'une enquête au sujet de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave (article 12:1 a)); b) la constatation de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave (article 12:1 b)); et c) la décision d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde (article 12:1 c)).

7.115. L'article 12:2 établit ce que doivent contenir les notifications qui doivent être adressées conformément à l'article 12:1 b) ou 12:1 c). La partie pertinente de cette disposition est libellée comme 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.

7.116. Les notifications adressées aux fins de l'article 12:1 b) et 12:1 c) doivent divulguer "tous les renseignements pertinents", qui comprennent 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. Ces éléments doivent "obligatoirement faire partie" de ces notifications et constituent les prescriptions minimales auxquelles il doit être satisfait pour qu'une notification soit conforme à l'article 12:2.<sup>235</sup>

7.117. Les "éléments de preuve de l'existence d'un dommage grave" qui doivent être inclus dans une notification au titre de l'article 12:1 b) ou 12:1 c) ont été interprétés comme portant, "au minimum, ... sur tous les facteurs relatifs au dommage devant être évalués au titre de

---

deuxième communication écrite, paragraphes 2.141 à 2.146; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 8.1.

<sup>232</sup> Plaignants, deuxième communication écrite, paragraphe 2.154.

<sup>233</sup> Plaignants, réponse à la question n° 44 du Groupe spécial; deuxième communication écrite, paragraphe 2.150.

<sup>234</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 102.

<sup>235</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 107.

l'article 4:2 a)".<sup>236</sup> Par conséquent, "en ce qui concerne 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 notification pertinente doit comprendre des renseignements sur chacun des huit facteurs énumérés à l'article 4:2, qui doivent être évalués", y compris le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume, en termes absolus et relatifs.<sup>237</sup>

7.118. De précédents groupes spéciaux ont interprété l'article 12:2 comme imposant l'obligation de notifier "tous les renseignements pertinents" *avant* l'entrée en vigueur de la mesure de sauvegarde correspondante, de façon que les Membres affectés puissent tenir des consultations à son sujet *avant* qu'elle prenne effet.<sup>238</sup> Toutefois, dans l'affaire *États-Unis – Gluten de froment*, l'Organe d'appel a dit que l'article 12:2 ne prescrivait pas "*à quel moment* les notifications [au titre de l'article 12:1 c)] [devaient] être faites" mais en fait indiquait seulement "*quels* renseignements détaillés [devaient] être contenus dans les notifications au titre de l'article 12:1 b) et 12:1 c)".<sup>239</sup> Selon lui, "le fait qu'une notification au titre de l'article 12:1 c) est adressée en temps voulu ou non est ... déterminé par la question de savoir si une décision d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde est notifiée "immédiatement"<sup>240</sup> Par conséquent, pour l'Organe d'appel, la question de savoir si une notification au titre de l'article 12:1 b) ou 12:1 c) satisfait aux prescriptions relatives au contenu énoncées à l'article 12:2 est une "question distincte" à laquelle il faut répondre en examinant si la notification comprend "tous les renseignements pertinents" qui sont "expressément énumérés à l'article 12:2".<sup>241</sup>

### 7.5.6.3 Faits pertinents

7.119. L'Indonésie a présenté trois communications au Comité des sauvegardes de l'OMC en relation avec la mesure de sauvegarde contestée.

7.120. Premièrement, le 20 décembre 2012, l'Indonésie a notifié l'ouverture de l'enquête en matière de sauvegardes visant les importations de galvalume au titre de l'article 12:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes. Cette notification a été distribuée aux Membres de l'OMC le 8 janvier 2013.<sup>242</sup>

7.121. Deuxièmement, le 26 mai 2014, l'Indonésie a notifié, au titre de l'article 12:1 b), qu'elle avait établi une constatation de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave causé par un accroissement des importations de galvalume ("notification du 26 mai 2014"). Cette notification ne comportait pas la désignation précise de la mesure projetée, la date projetée pour son introduction, sa durée probable et le calendrier établi pour sa libéralisation progressive, pas plus que des renseignements sur le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume par rapport à la *production nationale*. Elle fournissait bien des renseignements concernant le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume par rapport à la *consommation nationale*. Elle a été distribuée aux Membres de l'OMC le 27 mai 2014.<sup>243</sup>

7.122. Troisièmement, le 23 juillet 2014 (un jour après que la mesure de sauvegarde avait pris effet en droit), l'Indonésie a communiqué un document censé constituer les trois notifications séparées et distinctes suivantes: a) une notification supplémentaire par rapport à la notification du 26 mai 2014 de l'Indonésie au titre de l'article 12:1 b); b) une notification au titre de

<sup>236</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 108.

<sup>237</sup> Rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphe 7.509.

<sup>238</sup> Rapports des Groupes spéciaux *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphe 7.521; *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.120; et *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphes 8.202, 8.205 et 8.206.

<sup>239</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 123. (italique dans l'original)

<sup>240</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 123.

<sup>241</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 123.

<sup>242</sup> WTO, Committee on Safeguards, Notification Under Article 12.1(a) of the Agreement on Safeguards on initiation of an investigation and the reasons for it, G/SG/N/6/IDN/22 (pièce TPKM/VNM-2). Il n'y a pas de problèmes dans le présent différend en ce qui concerne cette notification.

<sup>243</sup> Committee on Safeguards, Notification Under Article 12.1(b) of the Agreement on Safeguards on finding a serious injury or threat thereof caused by increased imports, G/SG/N/8/IDN/16 (pièce TPKM/VNM-3).

l'article 12:1 c) indiquant que l'Indonésie avait pris la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde; et c) une notification au titre de la note de bas de page 2 de l'article 9 concernant l'exclusion des pays en développement du champ d'application de la mesure de sauvegarde conformément à l'article 9:1. Un document constituant les trois notifications a été distribué aux Membres de l'OMC le 28 juillet 2014.<sup>244</sup> Il reproduisait le document communiqué par l'Indonésie et comportait la désignation précise de la mesure projetée, la date projetée pour son introduction ainsi que des renseignements concernant sa durée probable et le calendrier établi pour sa libéralisation progressive. Il ne fournissait pas de renseignements concernant le rythme d'accroissement des importations du produit considéré et leur accroissement en volume par rapport à la *production nationale*.

7.123. Le Manuel de coopération technique concernant les prescriptions en matière de notification publié par le Comité des sauvegardes de l'OMC prévoit que dans le cas où tous les renseignements requis par l'article 12:2 ne sont pas disponibles au moment de la "constatation de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave", un Membre qui adresse une notification au titre de l'article 12:1 b) devrait indiquer que les renseignements pertinents sont "non disponible[s]".<sup>245</sup> Dans une note figurant sur la page de couverture du Manuel, il est expressément indiqué que le document "ne constitue pas une interprétation juridique des obligations de notification découlant des accords couverts".<sup>246</sup> La notification du 26 mai 2014 de l'Indonésie n'incluait pas ce libellé ni aucune autre explication concernant l'absence des renseignements requis.

## 7.5.7 Consultations

### 7.5.7.1 Arguments des parties

7.124. Les plaignants allèguent que l'Indonésie a agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:2 du GATT de 1994 et l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes en ne leur ménageant pas *des possibilités adéquates* de consultation *avant* l'entrée en vigueur de la mesure de sauvegarde. Selon eux, l'Indonésie a manqué à ses obligations au titre de ces deux dispositions parce que: a) elle n'a pas répondu aux demandes de consultations du Taipei chinois; b) elle n'a pas répondu assez rapidement aux demandes de consultations du Viet Nam et, lorsqu'elle l'a fait, les dates proposées pour les consultations étaient postérieures à la date d'"établissement" de la mesure de sauvegarde; et c) elle n'a communiqué ni au Viet Nam ni au Taipei chinois tous les renseignements nécessaires à la tenue de consultations utiles aux termes de l'article 12:3.<sup>247</sup> En outre, les plaignants font valoir que l'allégation de l'Indonésie selon laquelle il existe des "circonstances critiques" n'est étayée par aucun élément de preuve et que des consultations n'ont pas été tenues immédiatement après l'entrée en vigueur de la mesure.<sup>248</sup>

7.125. L'Indonésie fait valoir que les faits démontrent que les plaignants se sont vu ménager des possibilités adéquates de tenir des consultations au sens de l'article 12:3. Premièrement, elle rappelle que tous les Membres de l'OMC remplissant les conditions requises se sont vu ménager la possibilité de tenir des consultations lorsqu'elle les y a tous explicitement invités dans sa notification du 26 mai 2014 au Comité des sauvegardes de l'OMC, 56 jours avant que la mesure de sauvegarde n'entre en vigueur. Deuxièmement, elle affirme que le KPPI a répondu en temps utile aux demandes de consultations du Viet Nam, en invitant ses représentants à Jakarta les 8 et 10 juillet 2014. Selon elle, les consultations n'ont pas pu être tenues à ces dates et ont dû être reportées aux 20 août et 27 octobre 2014 uniquement à cause des propres procédures administratives internes du Viet Nam. L'Indonésie indique qu'elle n'aurait pas pu reporter la mise en œuvre de la mesure en attendant que le Viet Nam se prévale de la possibilité de tenir des consultations, en raison des "circonstances critiques et de l'urgence de la mesure de

<sup>244</sup> Committee on Safeguards, Notification Under Articles 9, 12.1(b), and 12.1(c), and Footnote 2 of the Agreement on Safeguards (28 July 2014), G/SG/N/8/IDN/16/Suppl.1, G/SG/N/10/IDN/16/Suppl.1, G/SG/N/11/IDN/14 (pièce TPKM/VNM-5).

<sup>245</sup> Manuel de coopération technique concernant les prescriptions en matière de notification, Accord sur les sauvegardes, WT/TC/NOTIF/SG/1, 15 octobre 1996 (Manuel de coopération technique), partie III – G/SG/1, page 2.

<sup>246</sup> Manuel de coopération technique.

<sup>247</sup> Plaignants, première communication écrite, paragraphes 5.183 à 5.187; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 8.7; deuxième communication écrite, paragraphes 2.162 à 2.174; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 9.1 à 9.5.

<sup>248</sup> Plaignants, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 9.3.

sauvegarde".<sup>249</sup> En effet, selon elle, au titre de l'article XIX:2 du GATT de 1994, les "circonstances critiques" alléguées lui donnaient le droit d'imposer une mesure provisoire *sans* consultation préalable, à la condition que les consultations soient tenues immédiatement après.<sup>250</sup> Troisièmement, l'Indonésie fait valoir que dans la situation présente, les seules demandes de consultations qui étaient pertinentes aux fins de l'article 12:3 étaient celles qui avaient été présentées *après* la détermination de l'existence d'un dommage grave établie par le KPPI<sup>251</sup>, notant en outre que dans le cas du Taipei chinois, la seule demande de consultations pertinente avait été présentée le 24 octobre 2014, longtemps après que la mesure était effectivement entrée en vigueur.<sup>252</sup>

7.126. Enfin, l'Indonésie fait valoir que sa notification satisfaisait aux normes de l'article 12:2 et rejette donc l'affirmation des plaignants selon laquelle il était impossible de tenir des consultations utiles en raison de l'absence de "renseignements pertinents" dans sa notification au titre de l'article 12:1 b). En tout état de cause, elle indique que des consultations peuvent être adéquates même dans les cas où les notifications préalables sont incomplètes parce que l'objet des consultations est d'examiner la teneur de ces notifications.<sup>253</sup>

### 7.5.7.2 Droit pertinent

7.127. La partie pertinente de l'article XIX:2 du GATT de 1994 est libellée comme suit:

Avant qu'une partie contractante ne prenne des mesures en conformité des dispositions du paragraphe premier du présent article, elle en avisera les PARTIES CONTRACTANTES par écrit et le plus longtemps possible à l'avance. Elle fournira à celles-ci, ainsi qu'aux parties contractantes ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportatrices du produit en question, l'occasion d'examiner avec elle les mesures qu'elle se propose de prendre. ... Dans des circonstances critiques où tout délai causerait un tort qu'il serait difficile de réparer, les mesures envisagées au paragraphe premier du présent article pourront être prises à titre provisoire sans consultation préalable, à la condition que les consultations aient lieu immédiatement après que lesdites mesures auront été prises.

L'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes dispose ce qui suit:

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.

7.128. L'article 12:3 exige qu'un Membre qui *projette* d'appliquer une mesure de sauvegarde: a) communique aux Membres exportateurs des renseignements suffisants; et b) leur accorde un délai suffisant pour permettre, par le biais de consultations, c) un échange de vues utile sur les questions identifiées.<sup>254</sup> Les renseignements concernant la "mesure *projetée* doivent être

<sup>249</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphes 256 à 260; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 74 et 75; deuxième communication écrite, paragraphes 137 et 138; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 84 à 89.

<sup>250</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphe 267; deuxième communication écrite, paragraphe 139; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 92.

<sup>251</sup> Indonésie, déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 86.

<sup>252</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphe 257; déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 76; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 89.

<sup>253</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphes 262 et 263 (faisant référence au rapport du Groupe spécial *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 7.150); déclaration liminaire à la première réunion du Groupe spécial, paragraphes 78 et 79; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 92.

<sup>254</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 136.



communiqués *avant* les consultations, de façon que ces dernières permettent d'examiner cette mesure de manière adéquate".<sup>255</sup>

7.129. Les *renseignements* qui sont nécessaires pour que des consultations utiles puissent avoir lieu au titre de l'article 12:3 sont indiqués dans la liste des "éléments... devant obligatoirement faire partie" des renseignements identifiés à l'article 12:2.<sup>256</sup> Un Membre exportateur ne se sera pas vu ménager des "possibilités adéquates" de tenir des consultations au titre de l'article 12:3 à moins que, préalablement à ces consultations, il n'ait obtenu, entre autres choses, des renseignements suffisamment détaillés sur la forme de la mesure projetée, y compris la nature de la mesure corrective.<sup>257</sup>

7.130. La prescription imposant d'accorder un *délai suffisant* pour permettre un échange de vues utile a été interprétée comme signifiant que les Membres exportateurs devraient obtenir les renseignements pertinents suffisamment à l'avance pour permettre l'analyse de la mesure et examiner les conséquences probables de la mesure *avant qu'elle prenne effet*.<sup>258</sup> Le fait qu'un Membre importateur ne fournit pas les renseignements pertinents suffisamment tôt avant qu'une mesure de sauvegarde ne prenne effet n'est pas justifié par le fait que le Membre exportateur n'a peut-être pas demandé de consultations pendant ce délai inadéquat.<sup>259</sup> En outre, les "consultation[s] préalable[s]" envisagées à l'article 12:3 n'ont pas besoin de porter sur une mesure projetée qui est identique, à tous égards, à celle qui est finalement appliquée.<sup>260</sup>

7.131. L'*échange de vues utile* qui est exigé à l'article 12:3 "suppose que le Membre importateur engagera des consultations de bonne foi et prendra le temps approprié pour examiner comme il convient toutes observations communiquées par les Membres exportateurs avant de mettre en œuvre la mesure".<sup>261</sup>

7.132. Enfin, l'article 6 de l'Accord sur les sauvegardes dispose que dans "des circonstances critiques où tout délai causerait un tort qu'il serait difficile de réparer", un Membre pourra prendre une mesure de sauvegarde "provisoire", qui devra être fondée sur une détermination préliminaire selon laquelle un accroissement des importations a causé ou menace de causer un dommage grave. Une mesure de sauvegarde provisoire ne peut prendre la forme que d'une majoration des droits de douane et ne peut pas durer plus de 200 jours. Pendant la durée d'application de la mesure provisoire, le Membre importateur doit se conformer aux prescriptions pertinentes énoncées dans les articles 2 à 7 et 12 de l'Accord sur les sauvegardes. L'article XIX:2 du GATT de 1994 dispense un Membre importateur de l'obligation de tenir des consultations préalables avant d'appliquer une mesure de sauvegarde provisoire tout en exigeant qu'il tienne ces consultations immédiatement après l'avoir imposée.

### 7.5.7.3 Faits pertinents

7.133. L'enquête en matière de sauvegardes contestée a été ouverte le 19 décembre 2012. Une audition publique a eu lieu le 23 avril 2013. Pendant toute la durée de l'enquête, le seul document que le KPPI a envoyé aux exportateurs du Taipei chinois et du Viet Nam a été la version non confidentielle de la requête.<sup>262</sup>

7.134. Le Viet Nam a envoyé au KPPI une lettre datée du 24 avril 2014, rappelant les obligations de notification incombant à l'Indonésie au titre de l'article 12:1 et 12:2 et demandant au KPPI de divulguer "les renseignements pertinents ... une fois que ses constatations auraient été établies avant toute détermination finale pendant l'enquête".<sup>263</sup> La même lettre rappelait aussi au KPPI son

<sup>255</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 136. (italique dans l'original)

<sup>256</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 136.

<sup>257</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, paragraphe 137.

<sup>258</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 108; et rapport du Groupe spécial *Ukraine – Véhicules automobiles pour le transport de personnes*, paragraphe 7.534.

<sup>259</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 112.

<sup>260</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 104.

<sup>261</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Tubes et tuyaux de canalisation*, paragraphe 110. (note de bas de page omise)

<sup>262</sup> Request for Application of Safeguard Measure (Non-confidential Summary), 12 December 2012 (pièce TPKM/VNM-11).

<sup>263</sup> Letter dated 24 April 2014 from Viet Nam to KPPI (pièce TPKM/VNM-6).

obligation, au titre de l'article 12:3, de tenir des "consultation[s] préalable[s] avec ... le gouvernement vietnamien avant [sa] détermination finale ... afin, entre autres choses, d'examiner les renseignements communiqués au titre [de l'article 12:2, et] d'échanger des vues au sujet de la mesure".<sup>264</sup>

7.135. Dans sa notification du 26 mai 2014 au titre de l'article 12:1 b), l'Indonésie a indiqué qu'elle était "disposée à tenir des consultations avec les Membres ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportateurs des produits considérés".<sup>265</sup> À ce moment-là, le Viet Nam possédait une copie du rapport de divulgation final, qu'il avait reçue du Hoa Sen Group le 23 mai 2014.<sup>266</sup> Le Hoa Sen Group avait obtenu le rapport de divulgation final le 20 mai 2014<sup>267</sup>, environ deux mois après sa publication, en réponse à sa demande du 22 avril 2014 visant la "divulgation des renseignements non confidentiels".<sup>268</sup>

7.136. Le Viet Nam a envoyé deux lettres au KPPI, les 16 et 30 juin 2014, dans lesquelles il disait être prêt à dialoguer avec le KPPI au sujet de l'enquête en matière de sauvegardes et demandait explicitement la tenue de consultations au titre de l'article 12:3.<sup>269</sup> L'Indonésie a répondu le 4 juillet 2014 aux lettres du Viet Nam en invitant ce dernier à Jakarta pour tenir des consultations le 8 juillet 2014.<sup>270</sup> Toutefois, le Viet Nam ne pouvait pas participer à des consultations à "si bref délai" en raison de "procédures d'approbation internes strictes".<sup>271</sup> Par une lettre du 7 juillet 2014, il a demandé qu'une autre date soit convenue et a indiqué qu'il "attendait de recevoir l'original d'une lettre de confirmation formelle" du KPPI.<sup>272</sup>

7.137. Le même jour, l'Indonésie a répondu en proposant une réunion le 10 juillet 2014.<sup>273</sup> Le Viet Nam a répondu le 8 juillet 2014 en indiquant qu'il ne pourrait pas participer à une réunion le 10 juillet pour les mêmes raisons qu'auparavant. Il a expliqué que "[ses] procédures strictes d'approbation des voyages à l'étranger" exigeaient "l'original d'une lettre formelle" du KPPI envoyé par courrier.<sup>274</sup> Le KPPI a répondu par une lettre du 10 juillet dans laquelle il indiquait: "nous vous avons envoyé les lettres d'invitation officielles par fax et par courriel".<sup>275</sup>

7.138. Le 17 juillet 2014, le Viet Nam a envoyé au KPPI une autre lettre, demandant que des consultations aient lieu le 31 juillet 2014 et rappelant les obligations de l'Indonésie au titre de l'article 12:3.<sup>276</sup> Six jours plus tard, le 23 juillet 2014, il a envoyé au KPPI une autre lettre dans laquelle il protestait contre l'absence de réponse à sa dernière demande de consultations et notait que la mesure de sauvegarde était déjà entrée en vigueur et que le Ministre des finances avait "établi" le règlement imposant cette mesure le 7 juillet – c'est-à-dire un jour avant la date initialement proposée par le KPPI pour la tenue de consultations avec le Viet Nam.<sup>277</sup> Le Viet Nam alléguait que la conduite de l'Indonésie était contraire à l'article 12:3.

7.139. L'Indonésie a répondu à la lettre du 23 juillet du Viet Nam le 25 juillet, indiquant qu'elle n'avait reçu la lettre du 17 juillet dans laquelle le Viet Nam demandait des consultations que le jour où elle avait reçu la lettre du 23 juillet. Elle informait le Viet Nam qu'en raison des fêtes de l'Aïd, les bureaux du gouvernement seraient fermés le 31 juillet et proposait que les consultations aient plutôt lieu le 4 août 2014.<sup>278</sup> Le Viet Nam a répondu par une lettre datée du 4 août 2014, dans laquelle il demandait que les consultations aient lieu le 20 août 2014.<sup>279</sup> Le 7 août 2014,

<sup>264</sup> Letter dated 24 April 2014 from Viet Nam to KPPI (pièce TPKM/VNM-6).

<sup>265</sup> Committee on Safeguards, Notification Under Article 12.1(b) of the Agreement on Safeguards on finding a serious injury or threat thereof caused by increased imports, G/SG/N/8/IDN/16 (pièce TPKM/VNM-3), section H, paragraphe 3.

<sup>266</sup> Plaignants, réponse à la question n° 45 du Groupe spécial.

<sup>267</sup> Email dated 20 May 2014 from KPPI to Hoa Sen Group's counsel (pièce TPKM/VNM-18).

<sup>268</sup> Letter dated 22 April 2014 from Hoa Sen Group's counsel to KPPI (pièce TPKM/VNM-16).

<sup>269</sup> Letter dated 16 June 2014 from Viet Nam to KPP (pièce TPKM/VNM-7); et Letter dated 30 June 2014 from Viet Nam to KPPI (pièce TPKM/VNM-8).

<sup>270</sup> Letter dated 4 July 2014 from KPPI to Viet Nam (pièce IDN-15).

<sup>271</sup> Letter dated 7 July 2014 from Viet Nam to KPPI (pièce IDN-16).

<sup>272</sup> Letter dated 7 July 2014 from Viet Nam to KPPI (pièce IDN-16).

<sup>273</sup> Letter dated 7 July 2014 from KPPI to Viet Nam (pièce IDN-17).

<sup>274</sup> Letter dated 8 July 2014 from Viet Nam to KPPI (pièce IDN-18).

<sup>275</sup> Letter dated 10 July 2014 from KPPI to Viet Nam (pièce IDN-19).

<sup>276</sup> Letter dated 17 July 2014 from Viet Nam to KPPI (pièce IDN-21).

<sup>277</sup> Letter dated 23 July 2014 from Viet Nam to KPPI (pièce IDN-23).

<sup>278</sup> Letter dated 25 July 2014 from KPPI to Viet Nam (pièce IDN-24).

<sup>279</sup> Letter dated 4 August 2014 from Viet Nam to KPPI (pièce IDN-25).

l'Indonésie a confirmé la date qui était proposée.<sup>280</sup> Les consultations ont eu lieu le 20 août 2014 et une deuxième série de consultations entre le KPPI et le Viet Nam a eu lieu le 27 octobre 2014.<sup>281</sup>

7.140. Le Taipei chinois a demandé la tenue de consultations au titre de l'article 12:3 le 30 avril 2013, pendant l'enquête du KPPI<sup>282</sup>, après avoir rappelé à ce dernier, le 11 janvier 2013, les obligations en matière de "consultation préalable" qui lui incombaient au titre de l'article 12:3.<sup>283</sup> Il a aussi demandé la tenue de consultations au titre de l'article 12:3 à une réunion du Comité des sauvegardes le 22 octobre 2013.<sup>284</sup> Le KPPI n'a pas spécifiquement contacté le Taipei chinois à la suite de ses demandes de consultations, et le Taipei chinois n'a ensuite plus cherché à prendre contact avec le KPPI ou une quelconque autre entité gouvernementale indonésienne après le 22 octobre 2013 pour demander la tenue de consultations. Le Taipei chinois a obtenu le rapport de divulgation final, demandé le 6 octobre 2014, le 7 octobre 2014, plus de six mois après sa publication.<sup>285</sup>

7.141. Il n'y a pas d'élément de preuve indiquant que le KPPI avait adopté une "sauvegarde provisoire" au sens de l'article XIX:2 du GATT de 1994 ou de l'article 6 de l'Accord sur les sauvegardes, ou que cette mesure, à supposer pour les besoins de l'argumentation qu'elle ait jamais effectivement existé, était justifiée sur la base de "circonstances critiques".

## 8 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.1. Pour les raisons exposées dans le présent rapport, nous concluons ce qui suit:

- a. le droit spécifique appliqué par l'Indonésie aux importations de galvalume au moyen du Règlement n° 137.1/PMK.011/2014 ne constitue *pas* une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes; et
- b. l'application du droit spécifique aux importations de galvalume originaire de tous les pays sauf les 120 énumérés dans le Règlement n° 137.1/PMK.011/2014 *est incompatible* avec l'obligation qu'a l'Indonésie d'accorder le traitement NPF au titre de l'article I:1 du GATT de 1994.

8.2. Comme nous avons conclu que le droit spécifique ne constitue pas une mesure de sauvegarde au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes, il n'y a *pas de fondement juridique* qui étaye les allégations des plaignants au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 concernant le droit spécifique *en tant que mesure de sauvegarde*. En conséquence, nous rejetons la totalité de ces allégations.

8.3. Aux termes de l'article 3:8 du Mémoire 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 un avantage. Par conséquent, dans la mesure où nous avons constaté que les mesures en cause étaient incompatibles avec l'article I:1 du GATT de 1994, elles ont annulé ou compromis des avantages résultant pour le Taipei chinois et le Viet Nam de cet accord.

8.4. Les plaignants ont demandé que, si nous confirmions l'intégralité de leur plainte concernant le droit spécifique *en tant que mesure de sauvegarde*, nous exercions ensuite le pouvoir discrétionnaire conféré aux groupes spéciaux par l'article 19:1 du Mémoire d'accord et suggérions que l'Indonésie rende sa mesure de sauvegarde conforme à ses obligations dans le cadre de l'OMC en la retirant immédiatement.<sup>286</sup> Comme nous avons constaté qu'il n'y a pas de fondement juridique qui étaye les allégations des plaignants concernant le droit spécifique *en tant que mesure de sauvegarde*, il n'est pas nécessaire que nous examinions la demande des

<sup>280</sup> Letter dated 7 August 2014 from KPPI to Viet Nam (pièce IDN-26).

<sup>281</sup> Indonésie, première communication écrite, paragraphe 255.

<sup>282</sup> Letters dated 11 January 2013 and 30 April 2013 from Chinese Taipei to KPPI (pièce TPKM/VNM-14).

<sup>283</sup> Letters dated 11 January 2013 and 30 April 2013 from Chinese Taipei to KPPI (pièce TPKM/VNM-14).

<sup>284</sup> Committee on Safeguards, Minutes of the regular meeting held on 22 October 2013, (distribué le 27 mars 2014) G/SG/M/44 (pièce TPKM/VNM-34), paragraphe 53.

<sup>285</sup> Email exchange dated 6 and 7 October 2014 between Chinese Taipei and KPPI (pièce TPKM/VNM-17).

<sup>286</sup> Plaignants, déclaration orale à la première réunion du Groupe spécial, paragraphe 9.3; deuxième communication écrite, paragraphe 3.2; et déclaration liminaire à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphes 10.1 à 10.3.

plaignants. En conséquence, compte tenu de notre constatation selon laquelle l'application du droit spécifique est incompatible avec les obligations de l'Indonésie au titre de l'article I:1 du GATT de 1994, nous recommandons, conformément à l'article 19:1 du Mémoire d'accord, que l'Indonésie rende sa mesure conforme à ses obligations au titre du GATT de 1994.

---