



**ÉTATS-UNIS – CERTAINES MESURES VISANT LES PRODUITS  
EN ACIER ET EN ALUMINIUM**

RAPPORT DU GROUPE SPÉCIAL

*Addendum*

Le présent addendum contient les annexes A à C du rapport du Groupe spécial qui se trouve dans le document WT/DS564/R.

---

**LISTE DES ANNEXES****ANNEXE A**

## PROCÉDURES DE TRAVAIL DU GROUPE SPÉCIAL

<b>Table des matières</b>		<b>Page</b>
Annexe A-1	Procédures de travail du Groupe spécial	4
Annexe A-2	Procédures de travail du Groupe spécial révisées le 19 juillet 2019 et le 20 février 2020	10
Annexe A-3	Procédures de travail additionnelles du Groupe spécial concernant les réunions à distance	16

**ANNEXE B**

## ARGUMENTS DES PARTIES

<b>Table des matières</b>		<b>Page</b>
Annexe B-1	Résumé analytique intégré de la Türkiye	19
Annexe B-2	Résumé analytique intégré des États-Unis d'Amérique	43

**ANNEXE C**

## ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

<b>Table des matières</b>		<b>Page</b>
Annexe C-1	Résumé analytique intégré des arguments de la Chine	51
Annexe C-2	Résumé analytique intégré des arguments de l'Union européenne	55
Annexe C-3	Résumé analytique intégré des arguments de Hong Kong, Chine	62
Annexe C-4	Résumé analytique intégré des arguments de l'Inde	66
Annexe C-5	Résumé analytique intégré des arguments du Japon	69
Annexe C-6	Résumé analytique intégré des arguments de la Nouvelle-Zélande	72
Annexe C-7	Résumé analytique intégré des arguments de la Norvège	75
Annexe C-8	Résumé analytique intégré des arguments de la Fédération de Russie	79
Annexe C-9	Résumé analytique intégré des arguments de Singapour	86
Annexe C-10	Résumé analytique intégré des arguments de la Suisse	92
Annexe C-11	Résumé analytique intégré des arguments de l'Ukraine	97

**ANNEXE A**

## PROCÉDURES DE TRAVAIL DU GROUPE SPÉCIAL

<b>Table des matières</b>		<b>Page</b>
Annexe A-1	Procédures de travail du Groupe spécial	4
Annexe A-2	Procédures de travail du Groupe spécial révisées le 19 juillet 2019 et le 20 février 2020	10
Annexe A-3	Procédures de travail additionnelles du Groupe spécial concernant les réunions à distance	16

## **ANNEXE A-1**

### **PROCÉDURES DE TRAVAIL DU GROUPE SPÉCIAL**

#### **Adoptées le 5 avril 2019**

#### **Généralités**

1. 1) Dans la présente procédure, le Groupe spécial suivra les dispositions pertinentes du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémorandum d'accord). En outre, les procédures de travail ci-après sont d'application.
- 2) Le Groupe spécial se réserve le droit de modifier les présentes procédures si nécessaire, après avoir consulté les parties.

#### **Confidentialité**

2. 1) Les délibérations du Groupe spécial et les documents qui lui auront été soumis resteront confidentiels. Les Membres traiteront comme confidentiels les renseignements qui auront été communiqués au Groupe spécial et qui auront été désignés comme confidentiels par le Membre qui les aura communiqués.
- 2) Conformément au Mémorandum d'accord, aucune disposition des présentes procédures de travail n'empêchera une partie ou une tierce partie de communiquer au public ses propres positions.
- 3) Si une partie présente au Groupe spécial une version confidentielle de ses communications écrites, elle fournira aussi, si un Membre le demande, un résumé non confidentiel des renseignements contenus dans ses communications qui peuvent être communiqués au public.
- 4) Sur demande, le Groupe spécial pourra adopter des procédures additionnelles appropriées pour le traitement et la manipulation des renseignements confidentiels après avoir consulté les parties.

#### **Communications**

3. 1) Avant la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties, chaque partie présentera une communication écrite dans laquelle elle exposera les faits de la cause et ses arguments, conformément au calendrier adopté par le Groupe spécial.
- 2) Chaque partie présentera également au Groupe spécial, avant sa deuxième réunion de fond, une réfutation écrite, conformément au calendrier adopté par le Groupe spécial.
- 3) Chaque tierce partie qui choisira de présenter une communication écrite avant la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties la présentera conformément au calendrier adopté par le Groupe spécial.
- 4) Le Groupe spécial pourra inviter les parties ou tierces parties à présenter des communications additionnelles pendant la procédure, y compris en ce qui concerne les demandes de décisions préliminaires conformément au paragraphe 4 ci-après.

#### **Décisions préliminaires**

4. 1) Si les États-Unis considèrent que le Groupe spécial devrait, avant la remise du rapport, rendre une décision selon laquelle certaines mesures ou allégations figurant dans la demande d'établissement d'un groupe spécial ou la première communication écrite du plaignant ne sont

---

pas soumises à bon droit au Groupe spécial, la procédure suivante s'appliquera. Des exceptions à la présente procédure seront autorisées sur exposé de raisons valables.

- a. Les États-Unis présenteront toute demande de décision préliminaire de ce type le plus tôt possible et en tout état de cause au plus tard dans leur première communication écrite au Groupe spécial. La Turquie présentera sa réponse à la demande avant la première réunion de fond du Groupe spécial, à un moment qui sera déterminé par le Groupe spécial compte tenu de la demande.
  - b. Le Groupe spécial pourra rendre une décision préliminaire sur les questions soulevées dans une telle demande de décision préliminaire avant, pendant ou après la première réunion de fond ou il pourra différer une décision sur les questions soulevées par une demande de décision préliminaire jusqu'à ce qu'il remette son rapport aux parties.
  - c. Si le Groupe spécial juge approprié de rendre une décision préliminaire avant de remettre son rapport, il pourra exposer les raisons de cette décision au moment où il la rendra, ou ultérieurement dans son rapport.
  - d. Toute demande de décision préliminaire présentée par le défendeur avant la première réunion et toutes communications ultérieures y relatives présentées par les parties avant la première réunion seront signifiées à toutes les tierces parties. Le Groupe spécial pourra ménager à toutes les tierces parties la possibilité de présenter des observations sur une telle demande, soit dans leurs communications prévues dans le calendrier soit séparément. Toute décision préliminaire rendue par le Groupe spécial avant la première réunion de fond sur la question de savoir si certaines mesures ou allégations lui sont soumises à bon droit sera communiquée à toutes les tierces parties.
- 2) La présente procédure est sans préjudice du droit des parties de demander d'autres types de décisions préliminaires ou procédurales pendant la procédure, et des procédures que le Groupe spécial pourra suivre en ce qui concerne de telles demandes.

### **Éléments de preuve**

5.
  - 1) Chaque partie présentera tous les éléments de preuve au Groupe spécial au plus tard pendant la première réunion de fond, sauf les éléments de preuve nécessaires aux fins de la réfutation ou les éléments de preuve nécessaires pour les réponses aux questions ou les observations concernant les réponses données par l'autre partie. Des exceptions additionnelles pourront être autorisées sur exposé de raisons valables.
  - 2) Si de quelconques éléments de preuve nouveaux ont été admis sur exposé de raisons valables, le Groupe spécial accordera à l'autre partie un délai approprié pour formuler des observations sur les éléments de preuve nouveaux présentés.
6.
  - 1) Si la langue originale d'une pièce, ou d'une partie de celle-ci, n'est pas une langue de travail de l'OMC, la partie ou tierce partie qui la présente en produira simultanément une traduction dans la langue de travail de l'OMC dans laquelle elle aura rédigé la communication. Le Groupe spécial pourra accorder des prorogations de délai raisonnables pour la traduction de pièces sur exposé de raisons valables.
  - 2) Toute objection concernant l'exactitude d'une traduction devrait être présentée par écrit dans les moindres délais, de préférence au plus tard à la date de la communication ou de la réunion (la première de ces dates étant retenue) suivant la présentation de la communication qui contient la traduction en question. Toute objection sera accompagnée d'une explication des motifs qui la justifient et d'une autre traduction.
7.
  - 1) Afin de faciliter la tenue du dossier du différend et d'assurer la plus grande clarté possible des communications, chaque partie ou tierce partie numérotera ses pièces par ordre chronologique tout au long du différend, en indiquant sur la page de couverture de chaque pièce le nom du Membre qui la présente et le numéro de la pièce. Les pièces présentées par la Turquie devraient être numérotées comme suit: TUR-1, TUR-2, etc. Les pièces présentées par les États-Unis devraient être numérotées comme suit: USA-1, USA-2, etc. Si la dernière

pièce se rapportant à la première communication était la pièce [XXX]-5, la première pièce se rapportant à la communication suivante serait donc la pièce [XXX]-6.

- 2) Chaque partie fournira une liste actualisée des pièces (en format Word ou Excel) avec chacune de ses communications, déclarations orales et réponses aux questions.
- 3) Si une partie présente un document qui a déjà été communiqué en tant que pièce par l'autre partie, elle devrait expliquer pourquoi elle le présente à nouveau.
- 4) Si une partie inclut un hyperlien vers le contenu d'un site Web dans une communication et souhaite que le contenu cité fasse partie du dossier officiel, le contenu cité du site Web sera fourni sous la forme d'une pièce.

### **Guide de rédaction**

8. Afin de faciliter les travaux du Groupe spécial, chaque partie ou tierce partie est invitée à présenter ses communications conformément à l'Editorial Guide for Panel Submissions de l'OMC (copie électronique fournie).

### **Questions**

9. Le Groupe spécial pourra poser des questions aux parties et aux tierces parties à tout moment, et notamment:
  - a. Avant toute réunion, le Groupe spécial pourra adresser des questions écrites ou une liste des sujets qu'il entend aborder dans le cadre des questions orales au cours d'une réunion. Il pourra poser des questions différentes ou additionnelles à la réunion.
  - b. Le Groupe spécial pourra poser des questions aux parties et tierces parties oralement pendant une réunion et par écrit après la réunion, conformément aux paragraphes 15 et 21 ci-après.

### **Réunions de fond**

10. Le Groupe spécial se réunira en séance privée.
11. Les parties n'assisteront aux réunions que lorsque le Groupe spécial les y invitera.
12.
  - 1) Chaque partie a le droit de déterminer la composition de sa propre délégation pour la réunion avec le Groupe spécial.
  - 2) Chaque partie sera responsable de tous les membres de sa délégation et s'assurera que chaque membre de sa délégation agit conformément au Mémorandum d'accord et aux présentes procédures de travail, en particulier en ce qui concerne la confidentialité de la procédure et les communications des parties et tierces parties.
13. Chaque partie fournira au Groupe spécial une liste des membres de sa délégation au plus tard à 17 heures (heure de Genève) trois jours ouvrables avant le premier jour de chaque réunion avec le Groupe spécial.
14. Toute demande de services d'interprétation d'une partie devrait être présentée au Groupe spécial le plus tôt possible, de préférence lors de la phase d'organisation, afin qu'il ait suffisamment de temps pour faire en sorte que des interprètes soient disponibles.
15. La première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties se déroulera de la manière suivante:
  - a. Le Groupe spécial invitera la Turquie à faire une déclaration liminaire pour présenter son argumentation en premier. Puis il invitera les États-Unis à présenter leur point de vue. Avant de prendre la parole, chaque partie fournira au Groupe spécial et aux autres participants

à la réunion une version écrite provisoire de sa déclaration. Si des services d'interprétation sont nécessaires, chaque partie en fournira des copies additionnelles pour les interprètes.

b. Chaque partie devrait éviter de répéter longuement les arguments figurant dans ses communications. Chaque partie est invitée à limiter la durée de sa déclaration liminaire à 75 minutes au maximum. Si l'une ou l'autre partie estime qu'elle a besoin de plus de temps pour faire sa déclaration liminaire, elle devrait en informer le Groupe spécial et l'autre partie au moins 10 jours avant la réunion, en donnant une estimation de la durée prévue de sa déclaration. Le Groupe spécial accordera le même laps de temps à l'autre partie.

c. À l'issue des déclarations liminaires, le Groupe spécial ménagera à chaque partie la possibilité de faire des observations ou de poser des questions à l'autre partie.

d. Le Groupe spécial pourra ensuite poser des questions aux parties.

e. À l'issue des questions, le Groupe spécial ménagera à chaque partie la possibilité de faire une brève déclaration finale, la Turquie faisant la sienne en premier. Avant de prendre la parole, chaque partie fournira au Groupe spécial et aux autres participants à la réunion une version écrite provisoire de sa déclaration finale, si elle est disponible.

f. Après la réunion:

i. Chaque partie communiquera la version écrite finale de sa déclaration liminaire au plus tard à 17 heures (heure de Genève) le premier jour ouvrable suivant la réunion. En même temps, chaque partie devrait aussi communiquer la version écrite finale de toute déclaration finale préparée qu'elle aura faite à la réunion.

ii. Chaque partie adressera par écrit à l'autre partie, dans le délai fixé par le Groupe spécial avant la fin de la réunion, toutes questions auxquelles elle souhaite qu'il soit répondu par écrit.

iii. Le Groupe spécial adressera par écrit aux parties, dans le délai qu'il aura fixé avant la fin de la réunion, toutes questions auxquelles il souhaite qu'il soit répondu par écrit.

iv. Chaque partie répondra par écrit aux questions du Groupe spécial, ainsi qu'à toutes questions posées par l'autre partie, dans le délai fixé par le Groupe spécial avant la fin de la réunion.

16. Le Groupe spécial annoncera à l'avance le déroulement de la deuxième réunion de fond, après avoir consulté les parties.

### **Séance avec les tierces parties**

17. Les tierces parties n'assisteront aux réunions que lorsque le Groupe spécial les y invitera.

18. 1) Chaque tierce partie a le droit de déterminer la composition de sa propre délégation pour la réunion avec le Groupe spécial.

2) Chaque tierce partie sera responsable de tous les membres de sa délégation et s'assurera que chaque membre de sa délégation agit conformément au Mémoire d'accord et aux présentes procédures de travail, en particulier en ce qui concerne la confidentialité de la procédure et les communications des parties et tierces parties.

19. Toute demande de services d'interprétation d'une tierce partie devrait être présentée au Groupe spécial le plus tôt possible, de préférence lorsque celle-ci recevra les procédures de travail et le calendrier des travaux, afin qu'il ait suffisamment de temps pour faire en sorte que des interprètes soient disponibles.

20. 1) Chaque tierce partie pourra présenter ses vues oralement au cours d'une séance de la première réunion de fond avec les parties réservée à cette fin.

2) Chaque tierce partie indiquera au Groupe spécial si elle a l'intention de faire une déclaration orale à la séance avec les tierces parties et lui fournira la liste des membres de sa délégation, avant cette séance et au plus tard à 17 heures (heure de Genève) trois jours ouvrables avant la séance avec les tierces parties de la réunion du Groupe spécial.

21. Le Groupe spécial annoncera à l'avance le déroulement de la séance avec les tierces parties, après avoir consulté les parties.

### **Partie descriptive et résumés analytiques**

22. La description des arguments des parties et des tierces parties dans la partie descriptive du rapport du Groupe spécial reprendra les résumés analytiques fournis par les parties et les tierces parties, qui seront annexés en tant qu'addenda au rapport. Ces résumés analytiques ne remplaceront en aucun cas les communications des parties et des tierces parties dans l'examen de l'affaire par le Groupe spécial.

23. Chaque partie présentera un résumé analytique intégré. Le délai de présentation du résumé analytique intégré sera indiqué dans le calendrier adopté par le Groupe spécial.

24. Le résumé analytique intégré comportera au plus 30 pages.

25. Le Groupe spécial pourra demander aux parties et tierces parties de fournir des résumés analytiques des faits et arguments présentés dans toute autre communication au Groupe spécial pour laquelle une date limite pourra ne pas être spécifiée dans le calendrier.

26. Chaque tierce partie présentera un résumé analytique intégré des arguments présentés dans sa communication écrite et sa déclaration conformément au calendrier adopté par le Groupe spécial. Ce résumé analytique intégré pourra aussi inclure un résumé des réponses aux questions, s'il y a lieu. Le résumé analytique qui sera fourni par chaque tierce partie ne dépassera pas six pages. Si la communication et/ou la déclaration orale d'une tierce partie ne dépassent pas six pages au total, elles pourront tenir lieu de résumé analytique des arguments de cette tierce partie.

### **Réexamen intérimaire**

27. Après la remise du rapport intérimaire, chaque partie pourra demander par écrit le réexamen d'aspects précis de ce rapport et demander la tenue d'une nouvelle réunion avec le Groupe spécial, conformément au calendrier que celui-ci aura adopté. Le droit de demander la tenue d'une telle réunion sera exercé au plus tard au moment où la demande écrite de réexamen sera présentée.

28. Si aucune nouvelle réunion avec le Groupe spécial n'est demandée, chaque partie pourra présenter des observations écrites sur la demande écrite de réexamen de l'autre partie, conformément au calendrier adopté par le Groupe spécial. Ces observations ne porteront que sur la demande écrite de réexamen de l'autre partie.

### **Rapports intérimaire et final**

29. Le rapport intérimaire ainsi que le rapport final avant sa distribution officielle resteront strictement confidentiels et ne seront pas divulgués.

### **Signification des documents**

30. Les procédures suivantes concernant la signification des documents s'appliquent à tous les documents communiqués par les parties et les tierces parties pendant la procédure:

- a. Chaque partie ou tierce partie soumettra tous les documents au Groupe spécial en les communiquant au greffe du règlement des différends (bureau 2047).
- b. Chaque partie ou tierce partie soumettra deux copies papier de ses communications et deux copies papier de ses pièces au Groupe spécial avant 17 heures (heure de Genève) aux dates fixées par celui-ci. Le greffe du règlement des différends tamponnera la date et l'heure de présentation sur les documents. La version papier soumise au greffe du

règlement des différends constituera la version officielle aux fins des délais de soumission et du dossier du différend. Si des documents sont conservés sous un format qu'il n'est pas pratique de soumettre sur support papier, la partie pourra soumettre ces documents au greffe du règlement des différends par courriel ou sur un CD-ROM, un DVD ou une clé USB uniquement.

- c. Chaque partie ou tierce partie enverra aussi au greffe du règlement des différends, en même temps que les versions papier, un courriel auquel sera jointe une copie électronique de tous les documents qu'elle soumet au Groupe spécial, de préférence à la fois en format Microsoft Word et en format pdf. Tous ces courriels adressés au Groupe spécial seront envoyés à l'adresse DSRegistry@wto.org, avec copie aux autres fonctionnaires du Secrétariat de l'OMC dont les adresses électroniques auront été fournies aux parties au cours de la procédure. S'il n'est pas possible de joindre toutes les pièces à un courriel, la partie ou tierce partie qui les soumet fournira au greffe du règlement des différends quatre copies des pièces sur des clés USB, des CD-ROM ou des DVD.
- d. En outre, chaque partie ou tierce partie est invitée à soumettre tous les documents par le biais du greffe numérique du règlement des différends (GNRD) dans les 24 heures suivant la date limite pour la communication des versions papier. Si les parties ou tierces parties ont des questions ou des problèmes techniques concernant le GNRD, elles sont invitées à consulter le guide de l'utilisateur du GNRD (copie électronique fournie) ou à contacter le greffe du règlement des différends à l'adresse DSRegistry@wto.org.
- e. Chaque partie signifiera tout document soumis au Groupe spécial directement à l'autre partie. En outre, chaque partie signifiera toutes communications directement aux tierces parties avant la première réunion de fond avec le Groupe spécial. Chaque tierce partie signifiera tout document soumis au Groupe spécial directement aux parties et à toutes les autres tierces parties. Une partie ou tierce partie pourra soumettre ses documents à une autre partie ou tierce partie par courriel ou dans un autre format électronique acceptable pour la partie ou tierce partie qui les reçoit sans avoir à fournir une copie papier, sauf si la partie ou tierce partie qui les reçoit en a demandé une auparavant. Chaque partie ou tierce partie confirmera par écrit que des copies ont été signifiées aux parties et tierces parties, selon qu'il sera approprié, au moment de la présentation de chaque document au Groupe spécial.
- f. Chaque partie ou tierce partie soumettra ses documents au greffe du règlement des différends et en signifiera des copies à l'autre partie (et aux tierces parties selon qu'il sera approprié) avant 17 heures (heure de Genève) aux dates fixées par le Groupe spécial.
- g. En règle générale, toutes les communications adressées par le Groupe spécial aux parties et aux tierces parties le seront par courriel. En plus de les leur transmettre par courriel, le Groupe spécial fournira aux parties une copie papier du rapport intérimaire et du rapport final.

### **Correction des erreurs d'écriture dans les communications**

31. Le Groupe spécial pourra accorder à une partie ou tierce partie l'autorisation de corriger des erreurs d'écriture dans n'importe laquelle de ses communications (y compris la numérotation des paragraphes et des erreurs typographiques). Toute demande à cette fin devrait indiquer la nature des erreurs à corriger et devrait être présentée dans les moindres délais après le dépôt de la communication en question.

## **ANNEXE A-2**

### **PROCÉDURES DE TRAVAIL DU GROUPE SPÉCIAL**

**Révisées le 19 juillet 2019 et le 20 février 2020**

#### **Généralités**

1. 1) Dans la présente procédure, le Groupe spécial suivra les dispositions pertinentes du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémorandum d'accord). En outre, les procédures de travail ci-après sont d'application.
- 2) Le Groupe spécial se réserve le droit de modifier les présentes procédures si nécessaire, après avoir consulté les parties.

#### **Confidentialité**

2. 1) Les délibérations du Groupe spécial et les documents qui lui auront été soumis resteront confidentiels. Les Membres traiteront comme confidentiels les renseignements qui auront été communiqués au Groupe spécial et qui auront été désignés comme confidentiels par le Membre qui les aura communiqués.
- 2) Conformément au Mémorandum d'accord, aucune disposition des présentes procédures de travail n'empêchera une partie ou une tierce partie de communiquer au public ses propres positions.
- 3) Si une partie présente au Groupe spécial une version confidentielle de ses communications écrites, elle fournira aussi, si un Membre le demande, un résumé non confidentiel des renseignements contenus dans ses communications qui peuvent être communiqués au public.
- 4) Sur demande, le Groupe spécial pourra adopter des procédures additionnelles appropriées pour le traitement et la manipulation des renseignements confidentiels après avoir consulté les parties.

#### **Communications**

3. 1) Avant la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties, chaque partie présentera une communication écrite dans laquelle elle exposera les faits de la cause et ses arguments, conformément au calendrier adopté par le Groupe spécial.
- 2) Chaque partie présentera également au Groupe spécial, avant sa deuxième réunion de fond, une réfutation écrite, conformément au calendrier adopté par le Groupe spécial.
- 3) Chaque tierce partie qui choisira de présenter une communication écrite avant la première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties la présentera conformément au calendrier adopté par le Groupe spécial.
- 4) Le Groupe spécial pourra inviter les parties ou tierces parties à présenter des communications additionnelles pendant la procédure, y compris en ce qui concerne les demandes de décisions préliminaires conformément au paragraphe 4 ci-après.

#### **Décisions préliminaires**

4. 1) Si les États-Unis considèrent que le Groupe spécial devrait, avant la remise du rapport, rendre une décision selon laquelle certaines mesures ou allégations figurant dans la demande d'établissement d'un groupe spécial ou la première communication écrite du plaignant ne sont

pas soumises à bon droit au Groupe spécial, la procédure suivante s'appliquera. Des exceptions à la présente procédure seront autorisées sur exposé de raisons valables.

- a. Les États-Unis présenteront toute demande de décision préliminaire de ce type le plus tôt possible et en tout état de cause au plus tard dans leur première communication écrite au Groupe spécial. La Turquie présentera sa réponse à la demande avant la première réunion de fond du Groupe spécial, à un moment qui sera déterminé par le Groupe spécial compte tenu de la demande.
  - b. Le Groupe spécial pourra rendre une décision préliminaire sur les questions soulevées dans une telle demande de décision préliminaire avant, pendant ou après la première réunion de fond ou il pourra différer une décision sur les questions soulevées par une demande de décision préliminaire jusqu'à ce qu'il remette son rapport aux parties.
  - c. Si le Groupe spécial juge approprié de rendre une décision préliminaire avant de remettre son rapport, il pourra exposer les raisons de cette décision au moment où il la rendra, ou ultérieurement dans son rapport.
  - d. Toute demande de décision préliminaire présentée par le défendeur avant la première réunion et toutes communications ultérieures y relatives présentées par les parties avant la première réunion seront signifiées à toutes les tierces parties. Le Groupe spécial pourra ménager à toutes les tierces parties la possibilité de présenter des observations sur une telle demande, soit dans leurs communications prévues dans le calendrier soit séparément. Toute décision préliminaire rendue par le Groupe spécial avant la première réunion de fond sur la question de savoir si certaines mesures ou allégations lui sont soumises à bon droit sera communiquée à toutes les tierces parties.
- 2) La présente procédure est sans préjudice du droit des parties de demander d'autres types de décisions préliminaires ou procédurales pendant la procédure, et des procédures que le Groupe spécial pourra suivre en ce qui concerne de telles demandes.

### **Éléments de preuve**

5.
  - 1) Chaque partie présentera tous les éléments de preuve au Groupe spécial au plus tard pendant la première réunion de fond, sauf les éléments de preuve nécessaires aux fins de la réfutation ou les éléments de preuve nécessaires pour les réponses aux questions ou les observations concernant les réponses données par l'autre partie. Des exceptions additionnelles pourront être autorisées sur exposé de raisons valables.
  - 2) Si de quelconques éléments de preuve nouveaux ont été admis sur exposé de raisons valables, le Groupe spécial accordera à l'autre partie un délai approprié pour formuler des observations sur les éléments de preuve nouveaux présentés.
6.
  - 1) Si la langue originale d'une pièce, ou d'une partie de celle-ci, n'est pas une langue de travail de l'OMC, la partie ou tierce partie qui la présente en produira simultanément une traduction dans la langue de travail de l'OMC dans laquelle elle aura rédigé la communication. Le Groupe spécial pourra accorder des prorogations de délai raisonnables pour la traduction de pièces sur exposé de raisons valables.
  - 2) Toute objection concernant l'exactitude d'une traduction devrait être présentée par écrit dans les moindres délais, de préférence au plus tard à la date de la communication ou de la réunion (la première de ces dates étant retenue) suivant la présentation de la communication qui contient la traduction en question. Toute objection sera accompagnée d'une explication des motifs qui la justifient et d'une autre traduction.
7.
  - 1) Afin de faciliter la tenue du dossier du différend et d'assurer la plus grande clarté possible des communications, chaque partie ou tierce partie numérotera ses pièces par ordre chronologique tout au long du différend, en indiquant sur la page de couverture de chaque pièce le nom du Membre qui la présente et le numéro de la pièce. Les pièces présentées par la Turquie devraient être numérotées comme suit: TUR-1, TUR-2, etc. Les pièces présentées par les États-Unis devraient être numérotées comme suit: USA-1, USA-2, etc. Si la dernière

pièce se rapportant à la première communication était la pièce [XXX]-5, la première pièce se rapportant à la communication suivante serait donc la pièce [XXX]-6.

- 2) Chaque partie fournira une liste actualisée des pièces (en format Word ou Excel) avec chacune de ses communications, déclarations orales et réponses aux questions.
- 3) Si une partie présente un document qui a déjà été communiqué en tant que pièce par l'autre partie, elle devrait expliquer pourquoi elle le présente à nouveau.
- 4) Si une partie inclut un hyperlien vers le contenu d'un site Web dans une communication et souhaite que le contenu cité fasse partie du dossier officiel, le contenu cité du site Web sera fourni sous la forme d'une pièce.

### **Guide de rédaction**

8. Afin de faciliter les travaux du Groupe spécial, chaque partie ou tierce partie est invitée à présenter ses communications conformément à l'Editorial Guide for Panel Submissions de l'OMC (copie électronique fournie).

### **Questions**

9. Le Groupe spécial pourra poser des questions aux parties et aux tierces parties à tout moment, et notamment:
  - a. avant toute réunion, le Groupe spécial pourra adresser des questions écrites ou une liste des sujets qu'il entend aborder dans le cadre des questions orales au cours d'une réunion. Il pourra poser des questions différentes ou additionnelles à la réunion;
  - b. le Groupe spécial pourra poser des questions aux parties et tierces parties oralement pendant une réunion et par écrit après la réunion, conformément aux paragraphes 15 et 21 ci-après.

### **Réunions de fond**

10. Le Groupe spécial se réunira en séance privée.
11. Les parties n'assisteront aux réunions que lorsque le Groupe spécial les y invitera.
12.
  - 1) Chaque partie a le droit de déterminer la composition de sa propre délégation pour la réunion avec le Groupe spécial.
  - 2) Chaque partie sera responsable de tous les membres de sa délégation et s'assurera que chaque membre de sa délégation agit conformément au Mémorandum d'accord et aux présentes procédures de travail, en particulier en ce qui concerne la confidentialité de la procédure et les communications des parties et tierces parties.
13. Chaque partie fournira au Groupe spécial une liste des membres de sa délégation au plus tard à 17 heures (heure de Genève) trois jours ouvrables avant le premier jour de chaque réunion avec le Groupe spécial.
14. Toute demande de services d'interprétation d'une partie devrait être présentée au Groupe spécial le plus tôt possible, de préférence lors de la phase d'organisation, afin qu'il ait suffisamment de temps pour faire en sorte que des interprètes soient disponibles.
15. La première réunion de fond du Groupe spécial avec les parties se déroulera de la manière suivante:
  - a. Le Groupe spécial invitera la Turquie à faire une déclaration liminaire pour présenter son argumentation en premier. Puis il invitera les États-Unis à présenter leur point de vue. Avant de prendre la parole, chaque partie fournira au Groupe spécial et aux autres participants

à la réunion une version écrite provisoire de sa déclaration. Si des services d'interprétation sont nécessaires, chaque partie en fournira des copies additionnelles pour les interprètes.

b. Chaque partie devrait éviter de répéter longuement les arguments figurant dans ses communications. Chaque partie est invitée à limiter la durée de sa déclaration liminaire à 75 minutes au maximum. Si l'une ou l'autre partie estime qu'elle a besoin de plus de temps pour faire sa déclaration liminaire, elle devrait en informer le Groupe spécial et l'autre partie au moins 10 jours avant la réunion, en donnant une estimation de la durée prévue de sa déclaration. Le Groupe spécial accordera le même laps de temps à l'autre partie.

c. À l'issue des déclarations liminaires, le Groupe spécial ménagera à chaque partie la possibilité de faire des observations ou de poser des questions à l'autre partie.

d. Le Groupe spécial pourra ensuite poser des questions aux parties.

e. À l'issue des questions, le Groupe spécial ménagera à chaque partie la possibilité de faire une brève déclaration finale, la Turquie faisant la sienne en premier. Avant de prendre la parole, chaque partie fournira au Groupe spécial et aux autres participants à la réunion une version écrite provisoire de sa déclaration finale, si elle est disponible.

f. Après la réunion:

i. Chaque partie communiquera la version écrite finale de sa déclaration liminaire au plus tard à 17 heures (heure de Genève) le premier jour ouvrable suivant la réunion. En même temps, chaque partie devrait aussi communiquer la version écrite finale de toute déclaration finale préparée qu'elle aura faite à la réunion.

ii. Chaque partie adressera par écrit à l'autre partie, dans le délai fixé par le Groupe spécial avant la fin de la réunion, toutes questions auxquelles elle souhaite qu'il soit répondu par écrit.

iii. Le Groupe spécial adressera par écrit aux parties, dans le délai qu'il aura fixé avant la fin de la réunion, toutes questions auxquelles il souhaite qu'il soit répondu par écrit.

iv. Chaque partie répondra par écrit aux questions du Groupe spécial, ainsi qu'à toutes questions posées par l'autre partie, dans le délai fixé par le Groupe spécial avant la fin de la réunion.

16. Le Groupe spécial annoncera à l'avance le déroulement de la deuxième réunion de fond, après avoir consulté les parties.

### **Séance avec les tierces parties**

17. Les tierces parties n'assisteront aux réunions que lorsque le Groupe spécial les y invitera.

18. 1) Chaque tierce partie a le droit de déterminer la composition de sa propre délégation pour la réunion avec le Groupe spécial.

2) Chaque tierce partie sera responsable de tous les membres de sa délégation et s'assurera que chaque membre de sa délégation agit conformément au Mémoire d'accord et aux présentes procédures de travail, en particulier en ce qui concerne la confidentialité de la procédure et les communications des parties et tierces parties.

19. Toute demande de services d'interprétation d'une tierce partie devrait être présentée au Groupe spécial le plus tôt possible, de préférence lorsque celle-ci recevra les procédures de travail et le calendrier des travaux, afin qu'il ait suffisamment de temps pour faire en sorte que des interprètes soient disponibles.

20. 1) Chaque tierce partie pourra présenter ses vues oralement au cours d'une séance de la première réunion de fond avec les parties réservée à cette fin.

2) Chaque tierce partie indiquera au Groupe spécial si elle a l'intention de faire une déclaration orale à la séance avec les tierces parties et lui fournira la liste des membres de sa délégation, avant cette séance et au plus tard à 17 heures (heure de Genève) trois jours ouvrables avant la séance avec les tierces parties de la réunion du Groupe spécial.

21. Le Groupe spécial annoncera à l'avance le déroulement de la séance avec les tierces parties, après avoir consulté les parties.

### **Partie descriptive et résumés analytiques**

22. La description des arguments des parties et des tierces parties dans la partie descriptive du rapport du Groupe spécial reprendra les résumés analytiques fournis par les parties et les tierces parties, qui seront annexés en tant qu'addenda au rapport. Ces résumés analytiques ne remplaceront en aucun cas les communications des parties et des tierces parties dans l'examen de l'affaire par le Groupe spécial.

23. Chaque partie présentera un résumé analytique intégré. Le délai de présentation du résumé analytique intégré sera indiqué dans le calendrier adopté par le Groupe spécial.

24. Le résumé analytique intégré comportera au plus 30 pages.

25. Le Groupe spécial pourra demander aux parties et tierces parties de fournir des résumés analytiques des faits et arguments présentés dans toute autre communication au Groupe spécial pour laquelle une date limite pourra ne pas être spécifiée dans le calendrier.

26. Chaque tierce partie présentera un résumé analytique intégré des arguments présentés dans sa communication écrite et sa déclaration conformément au calendrier adopté par le Groupe spécial. Ce résumé analytique intégré pourra aussi inclure un résumé des réponses aux questions, s'il y a lieu. Le résumé analytique qui sera fourni par chaque tierce partie ne dépassera pas six pages. Si la communication et/ou la déclaration orale d'une tierce partie ne dépassent pas six pages au total, elles pourront tenir lieu de résumé analytique des arguments de cette tierce partie.

### **Réexamen intérimaire**

27. Après la remise du rapport intérimaire, chaque partie pourra demander par écrit le réexamen d'aspects précis de ce rapport et demander la tenue d'une nouvelle réunion avec le Groupe spécial, conformément au calendrier que celui-ci aura adopté. Le droit de demander la tenue d'une telle réunion sera exercé au plus tard au moment où la demande écrite de réexamen sera présentée.

28. Si aucune nouvelle réunion avec le Groupe spécial n'est demandée, chaque partie pourra présenter des observations écrites sur la demande écrite de réexamen de l'autre partie, conformément au calendrier adopté par le Groupe spécial. Ces observations ne porteront que sur la demande écrite de réexamen de l'autre partie.

### **Rapports intérimaire et final**

29. Le rapport intérimaire ainsi que le rapport final avant sa distribution officielle resteront strictement confidentiels et ne seront pas divulgués.

### **Signification des documents**

30. Les procédures suivantes concernant la signification des documents s'appliquent à tous les documents communiqués par les parties et les tierces parties pendant la procédure:

- a. Chaque partie ou tierce partie soumettra tous les documents au Groupe spécial en les communiquant au greffe du règlement des différends (bureau 2047).
- b. Chaque partie ou tierce partie soumettra deux copies papier de ses communications et deux copies papier de ses pièces au Groupe spécial avant 17 heures (heure de Genève) aux dates fixées par celui-ci. Le greffe du règlement des différends tamponnera la date et l'heure de présentation sur les documents. La version papier soumise au greffe du

règlement des différends constituera la version officielle aux fins des délais de soumission et du dossier du différend. Si des documents sont conservés sous un format qu'il n'est pas pratique de soumettre sur support papier, la partie pourra soumettre ces documents au greffe du règlement des différends par courriel ou sur un CD-ROM, un DVD ou une clé USB uniquement.

- c. Chaque partie ou tierce partie enverra aussi au greffe du règlement des différends, en même temps que les versions papier, un courriel auquel sera jointe une copie électronique de tous les documents qu'elle soumet au Groupe spécial, de préférence à la fois en format Microsoft Word et en format pdf. Tous ces courriels adressés au Groupe spécial seront envoyés à l'adresse DSRegistry@wto.org, avec copie aux autres fonctionnaires du Secrétariat de l'OMC dont les adresses électroniques auront été fournies aux parties au cours de la procédure. S'il n'est pas possible de joindre toutes les pièces à un courriel, la partie ou tierce partie qui les soumet fournira au greffe du règlement des différends quatre copies des pièces sur des clés USB, des CD-ROM ou des DVD.
- d. En outre, chaque partie ou tierce partie est invitée à soumettre tous les documents par le biais du greffe numérique du règlement des différends (GNRD) dans les 24 heures suivant la date limite pour la communication des versions papier. Si les parties ou tierces parties ont des questions ou des problèmes techniques concernant le GNRD, elles sont invitées à consulter le guide de l'utilisateur du GNRD (copie électronique fournie) ou à contacter le greffe du règlement des différends à l'adresse DSRegistry@wto.org.
- e. Chaque partie signifiera tout document soumis au Groupe spécial directement à l'autre partie. Chaque partie signifiera directement aux tierces parties toutes communications jusqu'à ses réponses aux questions posées par le Groupe spécial après sa première réunion de fond avec les parties, ces réponses comprises, ainsi que la version finale de sa déclaration orale faite au cours de cette réunion. En outre, chaque partie signifiera directement aux tierces parties sa deuxième communication écrite, la version finale de sa déclaration orale faite au cours de la deuxième réunion de fond, ses réponses aux questions du Groupe spécial après la deuxième réunion de fond et ses observations sur les réponses à ces questions. Chaque tierce partie signifiera tout document soumis au Groupe spécial directement aux parties et à toutes les autres tierces parties. Une partie ou tierce partie pourra signifier ses documents à une autre partie ou tierce partie par courriel ou dans un autre format électronique acceptable pour la partie ou tierce partie qui les reçoit sans avoir à fournir une copie papier, sauf si la partie ou tierce partie qui les reçoit en a demandé une auparavant. Chaque partie ou tierce partie confirmera par écrit que des copies ont été signifiées aux parties et tierces parties, selon qu'il sera approprié, au moment de la présentation de chaque document au Groupe spécial.
- f. Chaque partie ou tierce partie soumettra ses documents au greffe du règlement des différends et en signifiera des copies à l'autre partie (et aux tierces parties selon qu'il sera approprié) avant 17 heures (heure de Genève) aux dates fixées par le Groupe spécial.
- g. En règle générale, toutes les communications adressées par le Groupe spécial aux parties et aux tierces parties le seront par courriel. En plus de les leur transmettre par courriel, le Groupe spécial fournira aux parties une copie papier du rapport intérimaire et du rapport final.

### **Correction des erreurs d'écriture dans les communications**

31. Le Groupe spécial pourra accorder à une partie ou tierce partie l'autorisation de corriger des erreurs d'écriture dans n'importe laquelle de ses communications (y compris la numérotation des paragraphes et des erreurs typographiques). Toute demande à cette fin devrait indiquer la nature des erreurs à corriger et devrait être présentée dans les moindres délais après le dépôt de la communication en question.

### **ANNEXE A-3**

#### **PROCÉDURES DE TRAVAIL ADDITIONNELLES DU GROUPE SPÉCIAL CONCERNANT LES RÉUNIONS À DISTANCE**

*Adoptées le 1<sup>er</sup> décembre 2020*

#### **Généralités**

1. Les présentes procédures de travail additionnelles définissent les modalités de la tenue de réunions avec le Groupe spécial auxquelles tous les participants participeront à distance.
2. Les présentes procédures de travail additionnelles sont destinées à développer et compléter le paragraphe 16 des procédures de travail du Groupe spécial.

#### **Définitions**

3. Aux fins des présentes procédures de travail additionnelles:

Le terme "**participant à distance**" s'entend de toute personne inscrite qui assiste à la réunion avec le Groupe spécial à distance.

Le terme "**plate-forme**" s'entend de l'application Cisco Webex au moyen de laquelle les participants à distance assistent à la réunion avec le Groupe spécial.

Le terme "**hôte**" s'entend de la personne désignée au Secrétariat de l'OMC pour gérer la plate-forme.

#### **Exigences en matière de matériel et de technique**

4. Chaque partie veillera à ce que tous les participants à distance de sa délégation rejoignent la réunion au moyen de la plate-forme désignée et respectent les exigences minimales en matière de matériel et de technique définies par le fournisseur de la plate-forme pour le bon déroulement de la réunion.
5. Toutes les questions techniques, y compris les exigences minimales en matière de matériel et de technique pour l'utilisation de la plate-forme, seront abordées lors des séances de test préalables entre l'hôte et les parties, qui sont prévues plus loin au paragraphe 8.

#### **Soutien technique**

6. 1) Chaque partie a la responsabilité de fournir un soutien technique aux participants à distance de sa délégation.  
2) L'hôte aidera les participants à distance à accéder à la plate-forme et à l'utiliser en vue, et au cours, de la réunion avec le Groupe spécial.

#### **Avant la réunion**

##### Inscription

7. Chaque partie fournira au Groupe spécial une liste des membres de sa délégation, au moyen d'un formulaire spécifique qui sera fourni par le Secrétariat de l'OMC, au plus tard à 17 heures (heure de Genève) une semaine avant le premier jour de la réunion avec le Groupe spécial.

### Tests préalables

8. Avant la réunion avec le Groupe spécial, le Secrétariat de l'OMC tiendra deux séances de test avec tous les participants à distance de chaque partie: i) une séance séparée pour les participants à distance de chaque partie, et ii) une séance commune avec tous les participants à la réunion, y compris tous les participants à distance des parties et le Groupe spécial lui aussi à distance. Ces séances viseront à reproduire autant que possible les conditions de la réunion.

### **Confidentialité et sécurité**

9. Le Groupe spécial se réunira en séance privée. Le contenu et la conduite de la réunion sont confidentiels et les parties ne sont autorisées à enregistrer aucune partie de la réunion.
10. Le Groupe spécial enregistrera la réunion et gardera une copie officielle de l'enregistrement pour son dossier.

### **Déroulement de la réunion**

#### Accès à la salle de réunion virtuelle

11. 1) L'hôte invitera les participants à distance par courriel à rejoindre la salle de réunion virtuelle sur la plate-forme.
- 2) Pour des raisons de sécurité, l'accès à la salle de réunion virtuelle sera protégé par un mot de passe et limité aux participants inscrits. Les participants à distance ne transféreront ni ne partageront le lien ou le mot de passe de la réunion.
- 3) Chaque partie veillera à ce que seuls les participants inscrits de sa délégation rejoignent la salle de réunion virtuelle.

#### Connexion à l'avance

12. 1) La salle de réunion virtuelle sera accessible 60 minutes avant l'heure prévue pour le début de chaque séance de la réunion avec le Groupe spécial.
- 2) Tous les participants à distance se connecteront à la plate-forme au moins 30 minutes avant l'heure prévue pour le début de chaque séance de la réunion avec le Groupe spécial.

#### Partage de documents

13. 1) Chaque partie fournira au Groupe spécial et aux autres participants une version écrite provisoire de sa déclaration liminaire et, si elle est disponible, de sa déclaration finale, avant de les prononcer à la réunion. Les parties sont invitées à mettre leur déclaration liminaire à la disposition du Groupe spécial la veille du début de la réunion.
- 2) Tout participant souhaitant partager un document avec le Groupe spécial et d'autres participants pendant la réunion le fera avant de se référer à ce document à la réunion.

#### Problèmes techniques

14. 1) Chaque partie désignera une personne qui pourra assurer la liaison avec l'hôte pendant la réunion et signaler d'éventuels problèmes techniques concernant la plate-forme. L'hôte peut être contacté via la plate-forme, par courriel à l'adresse [leslie.stephenson@wto.org](mailto:leslie.stephenson@wto.org), ou par téléphone au +41 022 739 6148.
- 2) En cas d'interruption technique, l'hôte contactera directement les participants concernés pour régler le problème. Après consultation des parties, le Groupe spécial pourra interrompre la séance jusqu'à ce que le problème technique soit réglé ou poursuivre la procédure avec les participants qui sont toujours connectés.
-

**ANNEXE B**

ARGUMENTS DES PARTIES

<b>Table des matières</b>		<b>Page</b>
Annexe B-1	Résumé analytique intégré de la Türkiye	19
Annexe B-2	Résumé analytique intégré des États-Unis d'Amérique	43

**ANNEXE B-1****RÉSUMÉ ANALYTIQUE INTÉGRÉ DE LA TÜRKİYE****1 INTRODUCTION**

1.1. Le présent résumé analytique intégré contient les arguments présentés par la République de Turquie (Turquie) dans ses communications écrites, ses déclarations orales, ses réponses aux questions et ses observations y relatives dans la présente procédure.

1.2. En l'espèce, conjointement avec six autres coplaignants, la Turquie conteste les mesures de sauvegarde unilatérales et incompatibles avec les règles de l'OMC imposées par les États-Unis le 23 mars 2018 sur des articles en acier et en aluminium.<sup>1</sup> Ces mesures visent à assurer une large protection aux branches de production d'acier et d'aluminium des États-Unis, qui sont influentes d'un point de vue politique, pour les libérer des pressions concurrentielles exercées par les importations et améliorer leurs résultats économiques.

1.3. Pour l'essentiel, ces mesures prennent la forme de droits de douane additionnels de 25% (pour l'acier) et de 10% (pour l'aluminium). Ces niveaux tarifaires sont largement supérieurs aux consolidations tarifaires de la Liste de concessions des États-Unis annexée au GATT. Certains Membres de l'OMC sont visés par des restrictions quantitatives, que ce soit sur l'acier, sur l'aluminium ou les deux, au lieu de ces droits. Enfin, la Turquie sait que certaines autres mesures ont été prises par les États-Unis sous la forme d'autolimitations des exportations et potentiellement d'autres formes. Toutefois, ces autres mesures n'ont pas été publiées.

1.4. Toutes ces mesures ont été imposées et modifiées au fil du temps par le Président des États-Unis (Président) par le biais d'une série de proclamations présidentielles, publiées entre mars 2018 et janvier 2020. Toutes ces proclamations présidentielles sont fondées sur deux enquêtes menées par le Département du commerce des États-Unis (l'USDOC) sur la base de l'article 232 de la Loi de 1962 sur l'expansion du commerce extérieur (article 232).

1.5. Depuis le 23 mars 2018, les mesures ont évolué continuellement au moyen de diverses modifications ultérieures. Par exemple, pour des raisons inconnues, la Turquie a initialement été ciblée et frappée de droits sur l'acier deux fois plus élevés que ceux qui ont été imposés à tout autre Membre de l'OMC, 50% au lieu de 25%. Ce droit "encore plus élevé" est ultérieurement devenu caduc et la Turquie a été assujettie au taux de droit "ordinaire" de 25%.<sup>2</sup> Autre exemple, le 24 janvier 2020, les États-Unis ont publié une proclamation présidentielle indiquant que les importations de dérivés de l'acier et de l'aluminium seraient assujetties à des mesures de sauvegarde prenant la forme d'une majoration des droits de douane.<sup>3</sup>

1.6. Selon la Turquie, les mesures susmentionnées relèvent de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes. De plus, ces mesures violent un certain nombre de dispositions juridiques fondamentales de l'OMC, en particulier les articles I<sup>er</sup>, II:1 a) et II:1 b), X:3 a), XI et XIX du GATT de 1994, ainsi qu'une longue liste de dispositions de l'Accord sur les sauvegardes.

1.7. Le moyen de défense des États-Unis repose sur une série d'interprétations incorrectes du droit de l'OMC. Principalement, ces derniers interprètent à tort l'article XXI du GATT de 1994 comme donnant "carte blanche" à un Membre pour imposer toutes mesures à tout moment, à son entière discrétion, sans aucune conséquence et sans recours pour tout Membre affecté. Cela devrait préoccuper gravement tout Membre souhaitant le maintien d'un régime de droit commercial multilatéral efficace.

1.8. Dans le cadre de leur approche "carte blanche" du droit de l'OMC, les États-Unis plaident également en faveur d'un pouvoir discrétionnaire sans précédent permettant à un Membre défendeur

<sup>1</sup> Turquie, première communication écrite, section 4.3.

<sup>2</sup> Turquie, réponse à la question n° 86 du Groupe spécial.

<sup>3</sup> Voir la Proclamation présidentielle n° 9980 du 24 janvier 2020 concernant l'ajustement des importations aux États-Unis d'articles dérivés de l'aluminium et d'articles dérivés de l'acier. Pièce TUR-48.

dans un différend de décider quelles disciplines juridiques s'appliquent à ses mesures. En particulier, ils font valoir que les disciplines de l'OMC applicables aux mesures de sauvegarde ne s'appliquent pas à une mesure de sauvegarde si le Membre qui réglemente ne le souhaite pas. D'après cette interprétation, les règles de l'OMC en matière de sauvegardes deviennent entièrement facultatives, à la discrétion illimitée d'un Membre qui réglemente. Pour qu'un gouvernement échappe au régime de sauvegardes de l'OMC, il faut simplement ne pas notifier la mesure à l'OMC comme mesure de sauvegarde. Cela ne peut pas être correct.

1.9. Les États-Unis ne prennent pas non plus en considération, ou minimisent sans aucune explication, bon nombre des arguments textuels, contextuels et systémiques de la Turquie au titre de l'article XXI du GATT de 1994. De plus, ils interprètent mal les constatations du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*.

1.10. Le résumé analytique intégré de la Turquie est structuré comme suit: dans la section 2, la Turquie résume les faits essentiels dans le présent différend. Dans la section 3, elle résume ses arguments juridiques. Dans la section 4, elle résume les conclusions et constatations qu'elle demande.

## 2 CONTEXTE FACTUEL

2.1. Les mesures en cause dans le présent différend – imposées par les proclamations présidentielles susmentionnées – sont fondées sur deux enquêtes menées par l'USDOC portant respectivement sur les produits en acier et en aluminium. L'objectif nominal de ces enquêtes était de déterminer si les importations d'acier et d'aluminium entraînent aux États-Unis dans des conditions compromettant la sécurité nationale. En réalité, les enquêtes ont essentiellement déterminé si un accroissement des importations d'acier et d'aluminium portait atteinte ou menaçait de porter atteinte à la rentabilité des branches de production d'acier et d'aluminium des États-Unis. Ainsi, en substance, les enquêtes étaient des enquêtes en matière de sauvegardes sans en porter le nom.

2.2. Ces enquêtes étaient fondées nominaleme nt sur l'article 232 et l'article 705 du Code des règlements fédéraux des États-Unis qui est le règlement d'application de l'article 232. En vertu de ces dispositions, le Président des États-Unis est autorisé à imposer des restrictions à l'importation si l'USDOC mène une enquête et fait une détermination positive établissant qu'un produit "est importé aux États-Unis en quantités ou à des conditions telles qu'il menace de compromettre la sécurité nationale".<sup>4</sup>

2.3. Les deux enquêtes ont été ouvertes environ en même temps, le 19 avril 2017 pour l'acier et le 26 avril 2017 pour l'aluminium. Elles ont été ouvertes par décision du Secrétaire au commerce des États-Unis, Wilbur Ross (ouverture d'office).<sup>5</sup> En outre, pour les deux enquêtes, le Président a publié un mémorandum présidentiel dans lequel il donnait pour instruction au Secrétaire au commerce de "procéder à l'enquête avec diligence et de [lui] présenter un rapport sur ses constatations [...]".<sup>6</sup>

2.4. Les résultats de ces enquêtes ont été exposés dans deux rapports distincts: Le "USDOC Section 232 Steel Report" (rapport de l'USDOC sur l'acier au titre de l'article 232) a été publié le 11 janvier 2018 et le "USDOC Section 232 Aluminium Report" (rapport de l'USDOC sur l'aluminium au titre de l'article 232) a été publié le 17 janvier 2018.

2.5. Le sens général du rapport de l'USDOC sur l'acier au titre de l'article 232 est le suivant:

- Le rapport constate que la branche de production d'acier des États-Unis a subi un dommage, sur une période prolongée, causé par des importations d'acier concurrentes.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Article 232, 19 USC. §1862, pièce TUR-1, paragraphe (b)(3)(A).

<sup>5</sup> Rapport de l'USDOC sur l'acier au titre de l'article 232, page 18. Pièce TUR-3. Rapport de l'USDOC sur l'aluminium au titre de l'article 232, page 18. Pièce TUR-4.

<sup>6</sup> Administration of Donald J. Trump, Memorandum on Steel Imports and Threats to National Security, 20 April 2017, Section 3. Pièce TUR-20. Administration of Donald J. Trump, Memorandum on Aluminium Imports and Threats to National Security, 27 April 2017, Section 3. Pièce TUR-21. Voir aussi le rapport de l'USDOC sur l'acier au titre de l'article 232, page 18; pièce TUR-3; et le rapport de l'USDOC sur l'aluminium au titre de l'article 232, page 18; pièce TUR-4.

<sup>7</sup> Rapport de l'USDOC sur l'acier au titre de l'article 232, pages 25, 37, et 55 à 57. Pièce TUR-3.

- Cet accroissement des importations a exercé une pression sur les prix<sup>8</sup>, a entraîné des fermetures d'aciéries<sup>9</sup>, a provoqué une tendance à la baisse de l'emploi<sup>10</sup>, est tenu responsable de la perte de possibilités commerciales par la branche de production nationale au profit de soumissionnaires utilisant de l'acier importé<sup>11</sup>, a contribué aux difficultés financières de la branche de production nationale d'acier<sup>12</sup> et a limité ses dépenses en capital.<sup>13</sup>
- Selon l'USDOC, la branche de production doit fonctionner à un certain niveau d'utilisation des capacités afin d'être économiquement viable. Sans beaucoup d'analyse, le rapport conclut qu'une utilisation des capacités de 80% ou plus "est généralement nécessaire pour une rentabilité durable"<sup>14</sup> et que "[p]lus de 80% est un taux d'utilisation des capacités sain et un taux auquel la plupart des entreprises seraient rentables".<sup>15</sup> Le rapport sur l'acier au titre de l'article 232 (ainsi que le rapport sur l'aluminium au titre de l'article 232) utilise ce niveau d'utilisation des capacités comme objectif officiel à atteindre par les mesures restrictives pour le commerce proposées.
- D'après les allégations, ce niveau ciblé d'utilisation des capacités est nécessaire pour que la branche de production nationale puisse fournir un niveau non spécifié et important d'acier pour répondre aux besoins de la défense des États-Unis et des "infrastructures essentielles" dans l'éventualité d'un scénario d'urgence hypothétique et largement indéfini.<sup>16</sup> En d'autres termes, l'ensemble de l'enquête repose sur l'idée que la branche de production d'acier des États-Unis doit pouvoir fournir l'acier nécessaire non seulement à la défense ou à des fins militaires, mais aussi à un large éventail de secteurs commerciaux non militaires qui n'ont aucun lien avec les secteurs de la défense ou les secteurs militaires.
- En fait, dans son rapport sur l'acier au titre de l'article 232, l'USDOC admet explicitement que les besoins militaires en acier du Département de la défense ne constituent qu'environ 3% de la production totale d'acier.<sup>17</sup>

2.6. Le rapport sur l'aluminium au titre de l'article 232 est un peu plus long que le rapport sur l'acier. Néanmoins, sa structure et son contenu sont semblables à ceux du rapport sur l'acier:

- Selon le rapport, la branche de production d'aluminium peut être divisée en un segment d'amont qui produit de l'aluminium sous forme brute et un segment d'aval qui produit des produits semi-finis en aluminium.<sup>18</sup>
- Le rapport postule que l'aluminium est "essentiel" à la sécurité nationale des États-Unis.<sup>19</sup> Comme cela a été indiqué dans le rapport sur l'acier au titre de l'article 232, la demande d'aluminium à laquelle la branche de production d'aluminium doit répondre n'est pas seulement celle du secteur de la défense, qui "utilise un faible pourcentage de la production d'aluminium des États-Unis". Au contraire, le niveau pertinent de production qui doit être garanti, d'après les allégations, reflète aussi les demandes de ce qu'il est convenu d'appeler les "secteurs d'infrastructures essentielles", qui sont les mêmes 16 secteurs que ceux qui sont analysés dans le rapport sur l'acier.<sup>20</sup>

<sup>8</sup> Rapport de l'USDOC sur l'acier au titre de l'article 232, section V.B.4. Pièce TUR-3.

<sup>9</sup> Rapport de l'USDOC sur l'acier au titre de l'article 232, section V.B.5. Pièce TUR-3.

<sup>10</sup> Rapport de l'USDOC sur l'acier au titre de l'article 232, section V.B.6. Pièce TUR-3.

<sup>11</sup> Rapport de l'USDOC sur l'acier au titre de l'article 232, section V.B.8. Pièce TUR-3.

<sup>12</sup> Rapport de l'USDOC sur l'acier au titre de l'article 232, section V.B.9. Pièce TUR-3.

<sup>13</sup> Rapport de l'USDOC sur l'acier au titre de l'article 232, section V.B.10. Pièce TUR-3.

<sup>14</sup> Rapport de l'USDOC sur l'acier au titre de l'article 232, page 47. Pièce TUR-3.

<sup>15</sup> Rapport de l'USDOC sur l'acier au titre de l'article 232, page 48. Pièce TUR-3.

<sup>16</sup> Rapport de l'USDOC sur l'acier au titre de l'article 232, pages 13 et 27, appendice I. Pièce TUR-3.

<sup>17</sup> Rapport de l'USDOC sur l'acier au titre de l'article 232, page 23. Pièce TUR-3. Voir aussi le Mémoire du Secrétaire à la défense au Secrétaire au commerce, non daté, pièce TUR-19.

<sup>18</sup> Rapport de l'USDOC sur l'aluminium au titre de l'article 232, pages 21, 22 et 52. Pièce TUR-4.

<sup>19</sup> Rapport de l'USDOC sur l'aluminium au titre de l'article 232, page 23. Pièce TUR-4.

<sup>20</sup> Rapport de l'USDOC sur l'aluminium au titre de l'article 232, pages 25 et 38. Pièce TUR-4.

- Selon l'analyse de l'USDOC, la production d'aluminium primaire est en baisse.<sup>21</sup> Néanmoins, la production d'aluminium secondaire – qui était exclue du rapport de l'USDOC – a augmenté, tout comme la production du secteur d'aval.<sup>22</sup>
- Selon le rapport de l'USDOC, comme la production nationale est actuellement très inférieure à la demande, les États-Unis sont dépendants des importations pour une large part de leurs besoins en aluminium, d'après les allégations.<sup>23</sup> L'USDOC a déterminé qu'il y avait eu un "accroissement des importations ... tant pour l'aluminium primaire que pour les produits d'aval."<sup>24</sup>
- Ces importations ont une incidence défavorable sur le bien-être de la branche de production d'aluminium des États-Unis. Par exemple, le secteur primaire a enregistré de "fortes pertes d'emplois".<sup>25</sup>
- L'examen du secteur d'aval, en revanche, donne une image très largement positive.<sup>26</sup> Malgré ces évolutions positives, l'USDOC estime que la branche de production d'aval se trouve dans une situation difficile. Il en est ainsi car "il n'est pas certain que cela puisse être maintenu compte tenu de l'augmentation des importations de produits en aluminium, qui érodent de manière constante la base client de la production nationale".<sup>27</sup>
- Ainsi, malgré un certain nombre d'évolutions favorables, l'USDOC conclut que la branche de production d'aluminium des États-Unis "risque de ne plus pouvoir satisfaire aux besoins existants en matière de sécurité nationale ou répondre à une urgence en matière de sécurité nationale qui exige un fort accroissement de la production nationale".<sup>28</sup>
- Comme pour l'acier, le niveau de production requis pour atténuer les risques susmentionnés est fixé à 80% de la capacité installée et les diverses options tarifaires et contingentaires présentées au Président sont conçues pour atteindre ce niveau d'utilisation des capacités.<sup>29</sup>

2.7. Les deux rapports ont recommandé au Président de multiples options de mesures restrictives pour le commerce, sous la forme soit d'un contingentement global, de droits de douane globaux ou de droits de douane visant un sous-ensemble de pays. Les rapports ont évalué chaque option en fonction de leur aptitude à permettre aux deux branches de production des États-Unis d'atteindre un taux d'utilisation des capacités souhaité. Les deux rapports ont également porté sur la possibilité d'exempter des pays particuliers ou d'exclure des parties affectées particulières des restrictions à l'importation. Le Président a finalement choisi l'option tarifaire globale (avec quelques exceptions), mais à un niveau tarifaire plus élevé que celui recommandé par l'USDOC.<sup>30</sup>

2.8. Nonobstant les affirmations des États-Unis selon lesquelles les mesures en cause concernent la "sécurité nationale", l'objectif manifeste de ces mesures est d'ordre économique et commercial. L'objectif est de prévenir ou réparer un dommage économique dont il est allégué qu'un accroissement des importations cause ou menace de causer aux branches de production nationales. Ainsi, il s'agit de mesures classiques de protection d'une branche de production pour lesquelles le droit de l'OMC envisage un éventail de réponses, telles que les dispositions relatives aux mesures correctives commerciales (au titre de l'Accord antidumping, de l'Accord SMC et de l'Accord sur les sauvegardes). Ou alors, lorsqu'un Membre souhaite augmenter ses droits de douane au-delà des niveaux qu'il a consolidés sans utiliser les disciplines relatives aux mesures correctives

<sup>21</sup> Rapport de l'USDOC sur l'aluminium au titre de l'article 232, pages 40 à 58. Pièce TUR-4.

<sup>22</sup> Rapport de l'USDOC sur l'aluminium au titre de l'article 232, pages 22 et 50. Pièce TUR-4.

<sup>23</sup> Rapport de l'USDOC sur l'aluminium au titre de l'article 232, pages 59 à 63. Pièce TUR-4.

<sup>24</sup> Rapport de l'USDOC sur l'aluminium au titre de l'article 232, pages 63 à 75. Pièce TUR-4.

<sup>25</sup> Rapport de l'USDOC sur l'aluminium au titre de l'article 232, pages 89 à 103. Pièce TUR-4.

<sup>26</sup> Voir, entre autres choses, le rapport de l'USDOC sur l'aluminium au titre de l'article 232, pages 90, 93, 94, 97 et 98. Pièce TUR-4.

<sup>27</sup> Rapport de l'USDOC sur l'aluminium au titre de l'article 232, page 94. Pièce TUR-4.

<sup>28</sup> Rapport de l'USDOC sur l'aluminium au titre de l'article 232, page 5. Pièce TUR-4.

<sup>29</sup> Rapport de l'USDOC sur l'aluminium au titre de l'article 232, page 6. Pièce TUR-4.

<sup>30</sup> Turquie, première communication écrite, section 3.2.

commerciales, il peut recourir à des renégociations tarifaires dans le cadre de l'article XXVIII du GATT de 1994.

2.9. La nature économique et commerciale des mesures découle des faits suivants:

- La source du problème est définie comme étant un accroissement des importations, d'une manière générale et, en particulier, des importations prétendument déclenché par un excédent de la capacité mondiale.
- L'ampleur du problème est mesurée par le préjudice infligé à la branche de production nationale par les importations, par ses capacités en attente et par la réduction ou l'insuffisance de sa production pour répondre à une demande croissante sur le marché des États-Unis.
- Le but et l'objectif principal de la mesure corrective est d'améliorer la santé de la branche de production des États-Unis et ses fondamentaux économiques, en particulier ses capacités de production, son utilisation des capacités et sa production globale.
- De nombreuses déclarations révèlent que les déterminations et les proclamations présidentielles au titre de l'article 232 se substituent aux mesures antidumping, mesures compensatoires et mesures de sauvegarde, et les remplacent.

2.10. Tous ces points ressortent des actes et documents juridiques qui donnent corps aux mesures en cause, ou les contiennent, ainsi que de déclarations de hauts fonctionnaires du gouvernement des États-Unis.<sup>31</sup>

2.11. La Turquie est préoccupée par le fait que les États-Unis ont donc choisi de s'appuyer sur la notion de "sécurité nationale" afin de contourner les réponses à la concurrence des importations qui ont été négociées dans le cadre des Accords de l'OMC. En requalifiant ces mesures de protection du commerce comme étant fondées sur la "sécurité nationale", les États-Unis cherchent à les soustraire aux disciplines convenues et à un examen approprié au regard du droit de l'OMC, et à se libérer unilatéralement de leurs obligations multilatérales.

### 3 ARGUMENTS JURIDIQUES DE LA TURQUIE

#### 3.1 Mesures en cause et mandat du Groupe Spécial

3.1. Tout au long de la présente procédure, le Groupe spécial a posé un certain nombre de questions aux parties concernant son mandat.

3.2. La Turquie a constamment expliqué que, dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial, elle avait indiqué adéquatement les mesures en cause portées devant le Groupe spécial. Elle l'a fait à la fois au moyen d'une description narrative des mesures en cause et en énumérant les instruments juridiques par lesquels ces mesures étaient imposées. Ce sont des types de mesures relativement simples, à savoir des droits additionnels, des contingents (limitations quantitatives) et des restrictions quantitatives volontaires des exportations, appliquées à l'acier et à l'aluminium.<sup>32</sup>

3.3. Pour faciliter la tâche du Groupe spécial, dans ses communications la Turquie a exposé en détail les mesures en cause en les décrivant comme suit:

- le droit *ad valorem* additionnel de 25% qui s'applique aux produits en acier originaires de tous les pays, à l'exception de l'Argentine, de l'Australie, du Brésil et de la Corée du Sud ("mesure a")<sup>33</sup>;

<sup>31</sup> Voir Turquie, première communication écrite, section 3.4.

<sup>32</sup> Turquie, réponse à la question n° 82 du Groupe spécial.

<sup>33</sup> Proclamation présidentielle n° 9705, paragraphe 8, deuxième alinéa, annexe, pièce TUR-6, telle que modifiée par des proclamations présidentielles ultérieures, telles que la Proclamation présidentielle n° 9711, premier alinéa. Pièce TUR-8; et Proclamation présidentielle n° 9740, premier alinéa. Pièce TUR-10.

- le droit *ad valorem* additionnel de 50% qui s'applique aux produits en acier originaires de Turquie ("mesure b")<sup>34</sup>;
- les limitations quantitatives par pays visant les marchandises en acier qui s'appliquent à l'Argentine, au Brésil et à la Corée du Sud ("mesure c")<sup>35</sup>;
- le droit *ad valorem* additionnel de 10% qui s'applique aux articles en aluminium originaires de tous les pays, à l'exception de l'Argentine et de l'Australie ("mesure d")<sup>36</sup>;
- les limitations quantitatives par pays visant les importations de marchandises en aluminium qui s'appliquent à l'Argentine ("mesure e")<sup>37</sup>; et
- divers autolimitations des exportations, arrangements de commercialisation ordonnée et mesures similaires non publiés, tels que la modération des exportations et la surveillance des prix à l'exportation, convenus entre les États-Unis et certains autres Membres de l'OMC, tels que l'Australie, l'Argentine, le Brésil, le Canada, la Corée du Sud et le Mexique ("mesure f")<sup>38</sup>.

3.4. La Turquie conteste les mesures susmentionnées au titre de diverses dispositions du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes, ainsi que l'application incompatible avec les règles de l'OMC des mêmes mesures au titre de l'article X:3 a) du GATT de 1994.<sup>39</sup>

3.5. À la connaissance de la Turquie, les États-Unis n'ont jamais soulevé de questions relatives à l'article 6:2 du Mémoire d'accord dans leurs communications au Groupe spécial. Selon la Turquie, cela démontre que les États-Unis ne voient aucun problème dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial ou dans la façon dont elle a formulé ses allégations à la lumière de l'article 6:2 du Mémoire d'accord. Cela, à son tour, indique que, dans la procédure du Groupe spécial, les États-Unis n'ont pas estimé qu'ils avaient subi un quelconque préjudice en tant que tel, par exemple, que leur capacité à répondre aux allégations de la Turquie avait été entravée.<sup>40</sup>

3.6. Au contraire, les États-Unis ont confirmé qu'ils avaient bien compris les mesures portées devant le présent Groupe spécial lorsqu'ils ont déclaré ce qui suit: "Les mesures à la frontière en cause ne sont pas nouvelles ou mystérieuses; ce sont des droits de douane – des tarifs – et des contingents".<sup>41</sup>

3.7. La position des États-Unis démontre encore que la demande d'établissement d'un groupe spécial de la Turquie est pleinement compatible avec l'article 6:2 du Mémoire d'accord.

<sup>34</sup> Proclamation présidentielle n° 9772. Pièce TUR-14. Cette mesure existait au moment de l'établissement du Groupe spécial. Cependant, le 16 mai 2019, les États-Unis ont annoncé qu'ils réduisaient le droit de sauvegarde sur l'acier applicable à la Turquie de 50% à 25%. En fait, cela signifie que les États-Unis ont ramené les droits de sauvegarde au niveau auquel ils étaient avant août 2018. Proclamation présidentielle n° 9886 du 16 mai 2019. Pièce TUR-42.

<sup>35</sup> Proclamation présidentielle n° 9740, premier alinéa, annexe (partie B). Pièce TUR-10; Proclamation présidentielle n° 9759, paragraphes 4 et 5, premier et deuxième alinéas, annexe. Pièce TUR-12.

<sup>36</sup> Proclamation présidentielle n° 9704, paragraphe 7, deuxième alinéa, annexe, pièce TUR-7, telle que modifiée par des proclamations présidentielles ultérieures, telles que la Proclamation présidentielle n° 9710, premier alinéa. Pièce TUR-9; Proclamation présidentielle n° 9739, premier alinéa. Pièce TUR-11; et Proclamation présidentielle n° 9758, premier alinéa. Pièce TUR-13.

<sup>37</sup> Proclamation présidentielle n° 9758, deuxième alinéa, annexe (partie B). Pièce TUR-13.

<sup>38</sup> Proclamation présidentielle n° 9740, paragraphe 4. Pièce TUR-10; Proclamation présidentielle n° 9759, paragraphes 4 et 5. Pièce TUR-12; Proclamation présidentielle n° 9758, paragraphe 5. Pièce TUR-13; Proclamation présidentielle n° 9893 du 19 mai 2019, paragraphes 4 à 6. Pièce TUR-43; Proclamation présidentielle n° 9894 du 19 mai 2019, paragraphes 5 à 7. Pièce TUR-44; Déclaration conjointe des États-Unis et du Canada concernant les droits imposés sur l'acier et l'aluminium au titre de l'article 232. Pièce TUR-45; et Déclaration conjointe des États-Unis et du Mexique concernant les droits imposés sur l'acier et l'aluminium au titre de l'article 232. Pièce TUR-46.

<sup>39</sup> Turquie, réponses aux questions n° 99 et 2 du Groupe spécial figurant dans l'appendice 1 de ses réponses aux questions du Groupe spécial après la deuxième audience.

<sup>40</sup> Turquie, réponse à la question n° 1 du Groupe spécial figurant dans l'appendice 1 de ses réponses aux questions du Groupe spécial après la deuxième audience.

<sup>41</sup> États-Unis, déclaration finale à la deuxième audience du Groupe spécial, paragraphe 2.

## **3.2 Applicabilité de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes aux mesures en cause**

### **3.2.1 Les mesures à l'importation en cause répondent à la définition d'une "sauvegarde" prévue à l'article XIX du GATT de 1994**

3.8. La Turquie estime que les mesures à l'importation en cause des États-Unis relèvent des règles de l'OMC en matière de sauvegardes, telles qu'elles sont énoncées à l'article XIX du GATT de 1994 et dans l'Accord sur les sauvegardes. De plus, ces mesures sont incompatibles avec ces règles.

3.9. En particulier, les droits additionnels et les contingents en cause (les mesures a) à (e)) sont des mesures de sauvegarde *stricto sensu*. Ils reflètent les deux caractéristiques définitionnelles d'une mesure de sauvegarde, telles que clarifiées par l'Organe d'appel dans l'affaire *Indonésie – Produits en fer ou en acier*: 1) la suspension de concessions ou d'autres engagements; et 2) l'objectif de réparer un dommage grave pour la branche de production nationale.<sup>42</sup>

3.10. Reflétant ces deux caractéristiques, ces mesures suspendent ou retirent d'abord des concessions ou des engagements pertinents des États-Unis dans le cadre du GATT, en particulier les engagements prévus aux articles II:1 a) et XI:1 du GATT de 1994. Et, deuxièmement, l'objectif des mesures est de prévenir ou réparer un dommage grave pour la branche de production nationale par la suspension d'engagements dans le cadre du GATT. Cet objectif ressort de multiples éléments:

- la teneur des rapports de l'USDOC sur l'acier et l'aluminium au titre de l'article 232, en particulier: i) le raisonnement et les conclusions de l'USDOC qui révèlent la conception et le fonctionnement prévu des mesures à l'importation; et ii) les éléments analytiques que l'USDOC a examinés dans le processus, y compris l'évolution imprévue des circonstances, l'accroissement des importations et une analyse du dommage fondée sur le même ensemble de facteurs que ceux qui ont été analysés dans les déterminations en matière de sauvegardes, ou sur un ensemble de facteurs similaires;
- les Proclamations présidentielles; et
- des déclarations officielles de hauts fonctionnaires du gouvernement des États-Unis.<sup>43</sup>

3.11. Ces documents révèlent que les mesures en cause ont été conçues pour poursuivre l'"objectif spécifique" d'améliorer la santé économique des branches de production nationales d'acier et d'aluminium, et pour prévenir ou réparer le dommage subi par ces branches de production du fait d'un accroissement des importations de produits en acier et en aluminium, d'après les allégations. Cet objectif n'est en rien différent de celui qui est généralement poursuivi par toute mesure de sauvegarde. Comme on le sait, l'objectif des mesures de sauvegarde est de protéger la santé économique de la branche de production nationale qui a subi un dommage grave ou qui est menacée de subir un dommage grave en raison d'un accroissement des importations, ou de lui permettre de se redresser et de faciliter son ajustement.<sup>44</sup>

3.12. De plus, les autolimitations des exportations, les arrangements de commercialisation ordonnée et les mesures similaires que les États-Unis ont négociés avec certains autres Membres (mesure f)) relèvent automatiquement de l'article 11:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Il n'est pas nécessaire de démontrer séparément que les deux critères énumérés par l'Organe d'appel sont remplis car une mesure de cette catégorie n'est pas une mesure de sauvegarde *stricto sensu*.<sup>45</sup>

### **3.2.2 La théorie des États-Unis relative à l'"invocation autonome" n'a aucun fondement dans les accords visés**

3.13. La position juridique des États-Unis dans le présent différend repose sur une théorie relative à l'"invocation autonome"/au "fondement sur une autonomie de jugement". D'après cette théorie,

---

<sup>42</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Indonésie – Produits en fer ou en acier*, paragraphe 5.60. Voir aussi Turquie, réponse à la question n° 3 du Groupe spécial.

<sup>43</sup> Turquie, première communication écrite, section 4.4.2.2.2.

<sup>44</sup> Turquie, première communication écrite, paragraphes 4.29 et 4.30.

<sup>45</sup> Turquie, première communication écrite, paragraphes 4.56 à 4.61; et réponse à la question n° 3 du Groupe spécial.

en quelques mots, le Membre qui réglemente détermine à lui seul si sa mesure est assujettie aux règles de l'OMC en matière de sauvegardes ou si elle relève plutôt d'une autre disposition permissive du GATT de 1994, telle que l'article XXI. Selon les États-Unis, pour se prévaloir des droits prévus à l'article XIX, un Membre doit, entre autres choses, notifier sa mesure en tant que "sauvegarde" et ménager aux Membres "une possibilité de le consulter en ce qui concerne la mesure proposée". Si la notification requise n'a pas été présentée ou s'il n'a pas été ménagé de possibilité de consultation, la mesure n'est pas une mesure de sauvegarde.<sup>46</sup>

3.14. La théorie des États-Unis relative à l'"invocation autonome" est incorrecte. Elle n'a aucun fondement que ce soit à l'article XIX, dans l'Accord sur les sauvegardes ou dans des décisions antérieures de groupes spéciaux et de l'Organe d'appel. La Turquie estime que les considérations ci-après affaiblissent l'argument des États-Unis:

- Rien dans les règles de l'OMC en matière de sauvegardes ne permet de penser que leur applicabilité dépend de l'intention d'un Membre. Par exemple, l'expression "aura la faculté" – à laquelle les États-Unis font référence à plusieurs reprises – dénote simplement l'existence d'un droit conditionnel d'un Membre d'appliquer une mesure de sauvegarde. Un Membre a le choix de se prévaloir de ce droit. Mais l'existence de ce choix ne dit rien sur la question de savoir si la mesure est une sauvegarde. Cette question doit être déterminée objectivement sur la base de la conception, de la structure et du fonctionnement prévu de la mesure en question, au moment de sa création.<sup>47</sup>
- De plus, on ne voit pas bien pourquoi les États-Unis attachent autant d'importance à l'absence de définition expresse de l'expression "mesure de sauvegarde" à l'article XIX ou dans l'Accord sur les sauvegardes. Même lorsqu'il n'y a pas de définition explicite et exhaustive d'une catégorie particulière de mesures dans le droit de l'OMC, un organe juridictionnel de l'OMC doit déterminer l'applicabilité de règles particulières de l'OMC. C'est une tâche courante que de nombreux groupes spéciaux antérieurs et l'Organe d'appel ont été tenus d'accomplir au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord.<sup>48</sup>
- De plus, l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 ne sont pas parfaitement muets sur le sens de la notion de "mesures de sauvegarde". Comme les États-Unis eux-mêmes l'ont reconnu, dans l'affaire *Indonésie – Produits en fer ou en acier* l'Organe d'appel s'est effectivement appuyé sur ces dispositions pour obtenir les deux "caractéristiques constitutives" de l'expression "mesure de sauvegarde": i) la mesure doit être d'un type particulier; et ii) elle doit être conçue pour réaliser un objectif particulier.<sup>49</sup> Cela signifie que l'expression "mesure de sauvegarde" peut être définie objectivement et sur la base du texte du traité.<sup>50</sup>
- Dans l'affaire *Indonésie – Produits en fer ou en acier*, l'Organe d'appel a cherché à donner des indications très spécifiques et précises sur la façon de déterminer si une mesure constituait une mesure de sauvegarde. Entre autres choses, il a clarifié qu'en analysant si une mesure avait les deux caractéristiques constitutives susmentionnées, les groupes spéciaux pouvaient évaluer la valeur probante de divers facteurs, et attribuer une valeur probante à ces facteurs, dont aucun n'était déterminant en soi. Ces facteurs peuvent inclure "toutes notifications pertinentes à l'OMC".<sup>51</sup> Ainsi, l'Organe d'appel a explicitement traité les notifications à l'OMC comme *l'un des nombreux facteurs devant être examinés* et manifestement *pas comme une caractéristique définitionnelle* d'une mesure de sauvegarde.<sup>52</sup>
- Il apparaît que les États-Unis comprennent mal la différence importante entre, d'une part, les "caractéristiques constitutives" d'une sauvegarde et, d'autre part, les diverses "conditions" ou prescriptions procédurales et fondamentales auxquelles une mesure de

<sup>46</sup> Voir États-Unis, réponses aux questions n° 4 (paragraphe 6), n° 5 (paragraphe 13), (paragraphe 41) et n° 14 du Groupe spécial.

<sup>47</sup> Turquie, déclaration liminaire à la deuxième audience, paragraphe 6.

<sup>48</sup> Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 3.14.

<sup>49</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Indonésie – Produits en fer ou en acier*, paragraphe 5.60.

<sup>50</sup> Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 3.15.

<sup>51</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Indonésie – Produits en fer ou en acier*, paragraphe 5.60.

<sup>52</sup> Turquie, réponse à la question n° 9 du Groupe spécial.

sauvegarde compatible avec les règles de l'OMC doit satisfaire.<sup>53</sup> Les États-Unis n'ont par exemple pas expliqué pourquoi certaines de ces prescriptions procédurales (celles concernant les notifications et les consultations) devraient être élevées au rang de "caractéristiques constitutives" d'une mesure de sauvegarde, mais pas de nombreuses autres. Par exemple, si le Groupe spécial devait constater qu'une mesure n'était pas une mesure de sauvegarde simplement parce qu'elle n'a pas été dûment notifiée à l'OMC, il devrait sans doute parvenir à la même conclusion si cette mesure n'a pas été dûment publiée. La Turquie ne voit aucune différence structurelle entre ces obligations procédurales qui justifie ce traitement radicalement différent.<sup>54</sup>

- En fait, il peut y avoir de nombreuses raisons pour lesquelles un Membre choisit de ne pas notifier une mesure comme mesure de sauvegarde. Par exemple, le Membre peut ne pas avoir notifié pour des raisons stratégiques, soit précisément parce qu'il anticipait une contestation ultérieure dans un différend. C'est peut-être pour cette raison même que la Décision du Cycle d'Uruguay de 1993 sur les procédures de notification dispose qu'"en soi cette notification *ne préjuge[] pas* les vues concernant la compatibilité ou la relation de ces mesures avec les droits et obligations découlant des Accords commerciaux multilatéraux".<sup>55</sup>
- Les États-Unis s'appuient sur l'expression "cherchera à prendre" figurant à l'article 11:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes pour faire valoir qu'un Membre importateur peut décider unilatéralement si une mesure relève des règles de l'OMC en matière de sauvegardes.<sup>56</sup> Toutefois, cette expression ne donne pas d'importance sur le plan juridique à l'intention subjective du Membre qui réglemente ni aux explications *ex post* de ce Membre sur son intention alléguée concernant la réglementation. En fait, le membre de phrase "mesures qu'un Membre cherchera à prendre, prendra ou maintiendra" figurant à l'article 11:1 c) reflète simplement le large éventail de scénarios qui peuvent survenir dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes. À un moment déterminé dans le temps, un Membre peut déjà avoir pris des mesures de sauvegarde et peut maintenir des mesures de sauvegarde imposées antérieurement, ou peut aussi être *en train de se préparer à mettre en œuvre* ("*chercher à prendre*") des mesures de sauvegarde. Dans ce dernier scénario, un Membre pourrait agir d'une manière incompatible avec, entre autres choses, l'article 12:1 b) et 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes au moment où il "cherche" encore à appliquer une mesure de sauvegarde, même s'il n'a pas encore "pris" ou ne "maintient" pas encore de mesure de sauvegarde.<sup>57</sup>
- Les États-Unis s'appuient aussi sur divers exemples de dispositions figurant dans les accords visés dont ils allèguent qu'elles exigent une invocation par voie de notification avant de prendre des mesures, comme contexte pertinent pour les disciplines de l'OMC en matière de sauvegardes.<sup>58</sup> Toutefois, la Turquie ne comprend pas comment des types de notifications entièrement différents, rédigés en termes conventionnels différents, prévus par des dispositions non liées entièrement différentes et ayant une structure et une logique sous-jacentes différentes, peuvent apporter de quelconques éclaircissements utiles sur la question dont le Groupe spécial est saisi. De plus, il

<sup>53</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Indonésie – Produits en fer ou en acier*, paragraphe 5.57.

<sup>54</sup> Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 3.18 et 3.19. L'élément "consultations" n'est plus souligné dans la deuxième communication écrite des États-Unis. Il apparaît que ceux-ci se sont rendu compte qu'en vertu de l'article XIX:2 du GATT de 1994, dans des circonstances exceptionnelles, une mesure de sauvegarde pouvait être appliquée *avant que des consultations aient lieu*. Bien entendu, cela affaiblit l'argument selon lequel la tenue de consultations au titre de l'article XIX:2 est une condition préalable à l'application de l'article XIX. De toute évidence, il n'est pas logique qu'une étape procédurale qui peut être postérieure à l'application d'une mesure de sauvegarde détermine si les règles de l'OMC en matière de sauvegardes s'appliquent à cette mesure en premier lieu. Turquie, déclaration liminaire à la deuxième audience, paragraphe 8.

<sup>55</sup> Turquie, réponse à la question n° 9 du Groupe spécial. Pas de mise en relief dans l'original.

<sup>56</sup> L'article 11:1 établit une distinction entre: i) les "mesures d'urgence concernant l'importation ... telles qu'elles sont définies à l'article XIX du GATT de 1994" (article 11:1 a)); et ii) les "mesures qu'un Membre cherchera à prendre, prendra ou maintiendra en vertu de dispositions du GATT de 1994 autres que l'article XIX" (article 11:1 c)).

<sup>57</sup> Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 3.23 à 3.25.

<sup>58</sup> États-Unis, deuxième communication écrite, section IV.A.2 (citant, entre autres choses, l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture, l'article 6 de l'Accord (aujourd'hui caduc) sur les textiles et les vêtements, l'article XXI de l'AGCS, ainsi que les articles II:5, XVIII, XXIV, XXVII et XXVIII du GATT de 1994).

apparaît que les dispositions énumérées par les États-Unis forment un groupe de dispositions hétérogènes, choisies au hasard, qui n'ont essentiellement rien en commun, si ce n'est qu'elles envisagent qu'à un moment donné un Membre de l'OMC fera une annonce ou une notification à l'OMC sous une forme ou une autre. Cela n'a aucun sens comme base de comparaison. En tout état de cause, même en les examinant plus en détail, rien dans les dispositions énumérées n'étaye l'argument des États-Unis.<sup>59</sup>

- L'historique de la négociation de l'Accord sur les sauvegardes confirme aussi la position de la Turquie selon laquelle les rédacteurs de cet accord avaient une idée claire de ce que l'expression "mesure de sauvegarde" signifiait. Certains textes de négociation distribués pendant le Cycle d'Uruguay contenaient une définition de cette expression qui n'était pas différente de la définition que donne l'Organe d'appel du terme "sauvegarde".<sup>60</sup>
- Enfin, les arguments des États-Unis dans le présent différend sont contredits par les propres communications de ces derniers au Groupe de négociation sur les sauvegardes pendant le Cycle d'Uruguay. À l'époque, les États-Unis eux-mêmes définissaient le concept de "mesure de sauvegarde" de la même façon que l'Organe d'appel, en mettant l'accent sur la conception et l'objectif de la mesure "pour prévenir ou réparer un dommage grave causé aux producteurs nationaux par un accroissement des importations et faciliter l'ajustement". Ils décrivaient aussi la notification non pas comme étant une caractéristique définitionnelle, mais plutôt l'une des multiples prescriptions procédurales déclenchées après que la décision d'appliquer une mesure de sauvegarde était prise.<sup>61</sup>
- La proposition de négociation des États-Unis était encore plus révélatrice quant à ce qui devrait se passer si un Membre importateur prenait une mesure de sauvegarde mais ne la notifiait pas comme mesure de sauvegarde. Dans ces circonstances, selon les États-Unis, un autre Membre pourrait contre-notifier la mesure du Membre importateur en tant que "sauvegarde" et demander des consultations en vertu des disciplines en matière de sauvegardes. Tout différend qui s'ensuivrait concernant la nature juridique de cette mesure en tant que "sauvegarde" serait résolu soit par une recommandation du Comité des sauvegardes soit en engageant des procédures de règlement des différends.<sup>62</sup> Cette proposition repose logiquement sur l'idée qu'une mesure peut être une mesure de sauvegarde indépendamment de la question de savoir si elle a été notifiée comme telle par le Membre l'imposant.

3.15. En résumé, la théorie des États-Unis relative à l'"invocation autonome" est juridiquement sans fondement et devrait être rejetée. Les mesures à l'importation d'acier et d'aluminium prises par les États-Unis au titre de l'article 232 sont des mesures de sauvegarde sans en porter le nom car elles possèdent clairement les caractéristiques constitutives d'une mesure de sauvegarde, comme l'a clarifié et expliqué l'Organe d'appel dans l'affaire *Indonésie – Produits en fer ou en acier*.

### **3.3 Les mesures en cause sont incompatibles avec de nombreuses dispositions des disciplines de l'OMC en matière de sauvegardes et du GATT de 1994**

3.16. Dans sa première communication écrite, la Turquie a démontré que les mesures en cause des États-Unis violaient l'article XIX du GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes pour de multiples motifs. Les allégations de la Turquie relatives aux sauvegardes peuvent être résumées comme suit:

- Les mesures à l'importation en cause sont incompatibles avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 car, dans les rapports sur l'acier et l'aluminium au titre de l'article 232, les

<sup>59</sup> Turquie, réponse à la question n° 4 du Groupe spécial figurant dans l'appendice 1 de ses réponses aux questions du Groupe spécial après la deuxième audience.

<sup>60</sup> Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 3.16 et 3.17 (citant, entre autres choses, Groupe de négociation sur les sauvegardes, Projet de texte présenté par le Président, MTN.GNG/NG9/W/25, 27 juin 1989, paragraphe 2. Pièce TUR-34).

<sup>61</sup> Turquie, déclaration liminaire à la deuxième audience, citant Groupe de négociation sur les sauvegardes, "Communication présentée par les États-Unis", MTN.GNG/NG9/W/23, 13 juin 1989, page 2. Pièce TUR-70.

<sup>62</sup> Turquie, déclaration liminaire à la deuxième audience, citant Groupe de négociation sur les sauvegardes, "Communication présentée par les États-Unis", MTN.GNG/NG9/W/23, 13 juin 1989, pages 7 et 8. Pièce TUR-70.

États-Unis n'ont pas identifié les engagements qu'ils ont contractés dans le cadre du GATT qui, à leur avis, ont entraîné l'accroissement des importations qui a causé un dommage grave à leur branche de production nationale, d'après les allégations. De plus, les États-Unis n'ont pas expliqué le lien logique entre ces engagements, ainsi que la prétendue évolution imprévue des circonstances, d'une part, et l'accroissement allégué des importations, d'autre part.<sup>63</sup>

- Les mesures à l'importation en cause sont incompatibles avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes car l'USDOC n'a pas démontré que les accroissements allégués des importations étaient "assez récent[s], assez soudain[s], assez brut[aux] et assez important[s] ... pour causer ou menacer de causer un "dommage grave"<sup>64</sup>.
- Les mesures à l'importation en cause sont incompatibles avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et l'article 4:1 a), 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes car les États-Unis n'ont pas dûment déterminé l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave pour leurs branches de production nationales. En particulier, l'USDOC a indûment déterminé que le segment d'aval de la branche de production d'aluminium des États-Unis était menacé d'un dommage grave car il n'a pas évalué la menace de dommage grave qui présentait une "imminence évidente". Pour cette raison, sa détermination concernant la branche de production d'aluminium dans son ensemble (tant le segment primaire d'amont que le segment d'aval) est également viciée. Enfin, l'USDOC n'a pas respecté l'obligation de parallélisme dans ses enquêtes sur l'acier et l'aluminium (c'est-à-dire, la correspondance entre le champ de ses enquêtes, y compris l'analyse du dommage grave ou de la menace d'un dommage grave et le champ des mesures finales en cause), ce qui invalide ses constatations de l'existence d'un dommage grave dans ces enquêtes.<sup>65</sup>
- De plus, les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes car ils n'ont pas procédé à l'analyse aux fins de la non-imputation qui est exigée pour l'application d'une mesure de sauvegarde. En particulier, l'USDOC n'a pas observé l'obligation de "parallélisme". En outre, dans ses rapports sur l'acier et l'aluminium au titre de l'article 232, l'USDOC a fait référence à plusieurs autres facteurs qui, d'après les allégations, avaient causé un dommage aux branches de production nationales d'acier et d'aluminium, tels que le fait que les États-Unis étaient un producteur d'aluminium à coût relativement élevé. Toutefois, il n'a pas procédé à une analyse appropriée de ces facteurs additionnels aux fins de la non-imputation.<sup>66</sup>
- Les mesures de sauvegarde en cause (en particulier, les droits de douane additionnels et les contingents) sont également incompatibles avec l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes, qui prescrit que les mesures de sauvegarde soient appliquées "à un produit importé quelle qu'en soit la provenance". Malgré cette prescription, les États-Unis ont entièrement exempté l'Australie de toutes les mesures à l'importation, que ce soit pour l'acier ou l'aluminium. De plus, les États-Unis autorisent l'entrée sur leur territoire sans droit additionnel des importations d'acier en provenance d'Argentine, du Brésil et de Corée du Sud jusqu'à concurrence des limites quantitatives fixées dans les proclamations présidentielles pertinentes. Enfin, ils autorisent l'entrée sur leur territoire sans droit additionnel des importations d'aluminium en provenance d'Argentine jusqu'à concurrence des limites quantitatives fixées dans la proclamation présidentielle pertinente<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> Turquie, première communication écrite, section 4.4.4.

<sup>64</sup> Turquie, première communication écrite, section 4.4.5.

<sup>65</sup> Les États-Unis ont accordé diverses exonérations par pays des droits additionnels à certains des principaux exportateurs d'articles en acier et en aluminium. Toutefois, le champ de l'enquête incluait les importations en provenance de ces sources. Dans ces circonstances, il n'a pas été dûment déterminé que les importations visées par la mesure finale satisfaisaient, elles-mêmes, aux critères relatifs au dommage grave et à la menace de dommage grave énoncés à l'article 4:2 a). Turquie, première communication écrite, section 4.4.6.

<sup>66</sup> Turquie, première communication écrite, section 4.4.7.

<sup>67</sup> Turquie, première communication écrite, section 4.4.8.

- Le droit *ad valorem* additionnel de 50% visant les articles en acier originaires de Turquie est incompatible avec la première phrase de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes car ce droit n'est pas proportionnel à l'étendue alléguée du "dommage grave" indiquée dans le rapport sur l'acier au titre de l'article 232, n'est pas fondé sur la raison ou la logique, et n'est pas conforme à l'obligation de "parallélisme" susmentionnée.<sup>68</sup>
- Il apparaît aussi que les États-Unis ont cherché à prendre et négocié des mesures d'autolimitation des exportations, d'arrangement de commercialisation ordonnée ou des mesures similaires avec d'autres pays. Ces mesures sont prohibées par l'article 11:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes (mesures de la "zone grise").<sup>69</sup>
- Les États-Unis n'ont pas non plus respecté diverses prescriptions procédurales et en matière de transparence figurant à l'article XIX et dans l'Accord sur les sauvegardes. En particulier, en violation de l'article 12:1 a), 12:1 b) et 12:1 c), ils n'ont pas notifié au Comité des sauvegardes l'ouverture des enquêtes sur l'acier et l'aluminium en cause, les constatations de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave, et la décision d'appliquer les mesures à l'importation en cause. Par conséquent, en violation de l'article 12:2, ils n'ont pas communiqué au Comité des sauvegardes tous les renseignements pertinents dans les notifications susmentionnées. En outre, ils n'ont pas ménagé une possibilité adéquate de consultation à la Turquie, en violation de l'article 12:3 et de l'article XIX:2 du GATT de 1994.<sup>70</sup>
- Comme les mesures de sauvegarde des États-Unis susmentionnées sont incompatibles avec l'article XIX du GATT de 1994 et de nombreuses dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, ces mesures sont donc aussi incompatibles avec l'article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes. Cet article dispose qu'"[u]n Membre ne prendra ni ne cherchera à prendre de mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers, telles qu'elles sont définies à l'article XIX du GATT de 1994, que si de telles mesures sont conformes aux dispositions de cet article appliquées conformément aux dispositions du présent accord."

3.17. La Turquie conteste aussi les mesures de sauvegarde en cause des États-Unis au titre de diverses dispositions du GATT de 1994. Toutes ces allégations de violation sont indépendantes du point de savoir si le Groupe spécial convient avec elle que les mesures en cause sont des mesures de sauvegarde au sens de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes. Les allégations de la Turquie relatives au GATT peuvent être résumées comme suit:

- En ce qui concerne les droits additionnels, les États-Unis ont violé l'article II:1 a) et II:1 b) du GATT de 1994 car les droits appliqués sont plus élevés que les taux prescrits dans leur liste annexée au GATT.<sup>71</sup>
- De plus, en assujettissant les importations des produits en cause en provenance d'Argentine, du Brésil et de Corée du Sud à des contingents numériques, les États-Unis appliquent manifestement des mesures qui sont incompatibles avec l'article XI:1 du GATT de 1994.<sup>72</sup>
- Les États-Unis ont également choisi de traiter très différemment certains des Membres de l'OMC dont ils importent les produits en acier et en aluminium en cause. En particulier, alors que la plupart des pays sont assujettis à un droit additionnel de 25% pour l'acier et de 10% pour l'aluminium, la Turquie a été initialement assujettie à un droit additionnel de 50% pour l'acier. De même, plusieurs pays sont assujettis à des contingents plutôt qu'à des droits, l'Australie est entièrement exemptée de toutes restrictions à la frontière et il apparaît que certains pays font l'objet d'un certain traitement rendu opérationnel par ce qu'il est convenu d'appeler les "mesures non

<sup>68</sup> Turquie, première communication écrite, section 4.4.9.

<sup>69</sup> Turquie, première communication écrite, section 4.4.10.

<sup>70</sup> Turquie, première communication écrite, Section 4.4.11.

<sup>71</sup> Turquie, première communication écrite, section 4.5.2.

<sup>72</sup> Turquie, première communication écrite, section 4.5.3.

publiées additionnelles" (autolimitations des exportations). Ce traitement différencié est clairement en violation de l'article I:1 du GATT de 1994.<sup>73</sup>

- Enfin, les États-Unis violent l'article X:3 a) du GATT de 1994 car ils n'appliquent pas les mesures à l'importation en cause d'une manière "raisonnable" et "impartiale". Spécifiquement, les mesures restrictives à l'importation des États-Unis prévoient un processus en vertu duquel différents pays peuvent obtenir des exemptions des droits d'importation applicables de 25% et 10%. De plus, les États-Unis ont introduit ce qu'il est convenu d'appeler un "système d'exclusion de produits" en vertu duquel des particuliers ou des entreprises peuvent demander à l'USDOC d'exclure des produits des mesures applicables lorsque ces produits ne sont pas produits aux États-Unis en quantité suffisante et raisonnablement disponible, ou à un niveau de qualité satisfaisant, ou encore sur la base d'une considération de sécurité nationale. Ces deux mécanismes correspondent à une application qui n'est ni raisonnable ni impartiale.<sup>74</sup>

3.18. Les États-Unis n'ont réfuté aucune de ces allégations car leur position dans le présent différend était entièrement fondée sur la théorie susmentionnée relative à l'"invocation autonome"/au "fondement sur une autonomie de jugement".<sup>75</sup> Par conséquent, si le Groupe spécial devait rejeter cette théorie comme étant infondée, il devrait reconnaître le bien-fondé des allégations de la Turquie.

### **3.4 Les États-Unis ne justifient pas leurs mesures au regard de l'article XXI du GATT de 1994**

#### **3.4.1 Introduction et critère d'examen au titre de l'article XXI**

3.19. Il apparaît que les deux parties conviennent que le critère d'examen devant être appliqué à l'article XXI dépend, en substance, de la manière dont le texte de cette disposition devrait être interprété.<sup>76</sup> Toutefois, les parties sont en désaccord sur le point de savoir si l'article XXI dans son intégralité exige d'observer une déférence à l'égard du jugement d'un Membre qui réglemente ou si, au contraire, cette déférence s'applique uniquement à des aspects particuliers de cet article.

3.20. Les États-Unis font valoir que les sous-alinéas de l'article XXI b) accordent un pouvoir discrétionnaire total au Membre qui réglemente car le texte introductif qui précède autorise un Membre à prendre les mesures qu'il "estimera" nécessaires. Cela implique un critère d'examen fondé sur la déférence pour les trois sous-alinéas.<sup>77</sup>

3.21. Toutefois, selon la Turquie, l'article XXI est un moyen de défense affirmatif, tout comme l'article XX du GATT de 1994 ou l'article XIV de l'AGCS. Il doit être invoqué par le Membre défendeur, qui assume ainsi la charge de la preuve. Ce Membre doit dûment spécifier les sous-alinéas de l'article XXI b) qu'il souhaite invoquer et fournir des arguments et éléments de preuve à l'appui de ce moyen de défense. Dans des différends antérieurs, l'Organe d'appel a rejeté des moyens de défense affirmatifs au titre d'exceptions générales lorsqu'il a été constaté que ceux-ci n'étaient "manifestement pas assez développés".<sup>78</sup>

3.22. L'article XXI b) consiste en un texte introductif et trois sous-alinéas. Le texte introductif contient le membre de phrase "toutes mesures qu'elle estimera nécessaires". La Turquie admet que ce membre de phrase confère une marge discrétionnaire au Membre invoquant l'article en ce qui concerne le choix des mesures qui protègent des intérêts essentiels de sécurité. Par exemple, ce Membre n'est pas soumis au critère habituel de la "nécessité" appliqué au titre de l'article XX. Il y a aussi une certaine flexibilité et un certain pouvoir discrétionnaire inhérents à la formulation des

<sup>73</sup> Turquie, première communication écrite, section 4.5.4.

<sup>74</sup> Turquie, première communication écrite, section 4.5.6.

<sup>75</sup> États-Unis, déclaration finale à la deuxième audience, paragraphes 2, 7 et 8.

<sup>76</sup> Les États-Unis ont précisé que leur utilisation du terme "justiciable", pour l'essentiel, avait la même portée que l'expression "critère d'examen", et en était synonyme. États-Unis, réponse à la question n° 61 du Groupe spécial, paragraphe 280. Le point de vue des États-Unis selon lequel l'article XXI est "fondé sur une autonomie de jugement" ou "non justiciable" ne concernait pas la question de la compétence du Groupe spécial ou le Mémoire d'accord. États-Unis, première communication écrite, paragraphe 185.

<sup>77</sup> Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 4.8.

<sup>78</sup> Turquie, déclaration liminaire à la première audience, paragraphe 14 (citant le rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphes 178 et 179).

"intérêts essentiels de [la] sécurité" d'un Membre, eu égard à la nature du concept des intérêts de sécurité.<sup>79</sup>

3.23. Néanmoins, le pouvoir discrétionnaire qui éclaire le texte introductif de l'article XXI b), même s'il est large, ne peut pas être illimité. Premièrement, le terme "estimera" ne peut pas signifier qu'un Membre est entièrement libre d'adopter n'importe quelle mesure, y compris des mesures qui n'ont manifestement aucun rapport avec tout intérêt de sécurité concevable ou qui ne peuvent manifestement viser aucun objectif de sécurité. Par exemple, l'expression "évaluation objective" figurant à l'article 11 du Mémorandum d'accord exige qu'un groupe spécial procède à un examen des mesures d'un Membre à un certain niveau par rapport à un point de repère juridique objectif. À cet égard, même des dispositions très permissives, telles que l'article 3:7 du Mémorandum d'accord qui dispose qu'un Membre est libre de "juger" s'il serait "utile" d'engager des procédures de règlement des différends à l'OMC, ont été interprétées comme incluant au moins un certain critère objectif résiduel.<sup>80</sup>

3.24. Deuxièmement, en incluant le terme "essentiels" dans le membre de phrase "intérêts ... de sécurité", les rédacteurs avaient clairement l'intention de limiter le pouvoir discrétionnaire découlant de l'expression "elle estimera" aux situations concernant des questions de sécurité nationale particulièrement graves. Cette qualification textuelle délibérée de l'expression "intérêts ... de sécurité" serait réduite à néant si, comme les États-Unis l'affirment, les Membres n'étaient soumis à aucun examen objectif par un groupe spécial, simplement parce qu'ils jugeaient eux-mêmes qu'ils agissaient au nom de la sécurité nationale.<sup>81</sup>

3.25. Troisièmement, outre le texte introductif, l'article XXI b) contient trois sous-alinéas, les sous-alinéas i) à iii), qui qualifient le texte introductif. Ces sous-alinéas décrivent ou qualifient les mesures (action dans la version anglaise) qui peuvent être prises conformément au texte introductif. Cette qualification consiste soit à énoncer un objet particulier auquel ces mesures doivent se rapporter (c'est-à-dire les matières fissiles ou les matières servant à leur fabrication, ou les armes, les munitions et le matériel de guerre) soit à décrire la période pendant laquelle ces mesures doivent être appliquées (en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale). La Turquie fait donc valoir que le critère d'examen normalement applicable qui n'est pas fondé sur la déférence, et est objectif, s'applique aux sous-alinéas de l'article XXI b). Ce critère d'examen indépendant, objectif et qui n'est pas fondé sur la déférence s'applique aussi au point de savoir si le contexte temporel dans lequel les États-Unis ont pris leurs mesures constituait une "guerre ou [un] cas de grave tension internationale".<sup>82</sup>

3.26. La Turquie considère que le raisonnement des Groupes spéciaux *Russie – Trafic en transit et Arabie saoudite – Protection des DPI* – c'est-à-dire les seuls rapports dans lesquels des groupes spéciaux ont interprété les exceptions de l'OMC concernant la sécurité nationale – étaye pleinement son interprétation de l'article XXI b) du GATT de 1994 dans le présent différend. Ces deux rapports ont rejeté la théorie des États-Unis relative au "fondement sur une autonomie de jugement" qui est la pièce maîtresse de leur moyen de défense en l'espèce.<sup>83</sup>

3.27. La lecture erronée que donnent les États-Unis de l'article XXI comme étant complètement fondé sur une autonomie de jugement, sans qu'aucune explication ne soit nécessaire, s'est faite au détriment des droits de la Turquie en matière de régularité de la procédure en l'espèce et de l'efficacité des présentes procédures. En raison de leur approche erronée, les États-Unis, jusqu'à très tard dans les présentes procédures, n'ont même pas précisé quelle partie de l'article XXI ni quels éléments de preuve ils utilisaient. Le retard de ce moyen de défense va aussi à l'encontre de la Décision de 1982 concernant l'article XXI, qui fait partie intégrante du GATT de 1994. Selon cette décision, "[s]ous réserve de l'exception prévue à l'article XXI, paragraphe a), les parties contractantes devraient être informées autant que possible des mesures commerciales prises au

<sup>79</sup> Turquie, déclaration liminaire à la première audience, paragraphe 15.

<sup>80</sup> Turquie, déclaration liminaire à la première audience, paragraphes 17 à 21.

<sup>81</sup> Turquie, déclaration liminaire à la première audience, paragraphe 22.

<sup>82</sup> Turquie, déclaration liminaire à la première audience, paragraphes 23 à 26; et deuxième communication écrite, paragraphe 4.9.

<sup>83</sup> Turquie, réponse à la question n° 93 du Groupe spécial; et observation sur la réponse des États-Unis à la question n° 93 du Groupe spécial.

titre de l'article XXI." Comme il est expliqué plus loin, les États-Unis n'ont pas invoqué ces circonstances exceptionnelles prévues à l'article XXI a).<sup>84</sup>

3.28. Dans ce qui suit, la Turquie démontre que la théorie des États-Unis relative au "fondement sur une autonomie de jugement" qui est, en substance, leur seul moyen de défense dans le présent différend, est juridiquement sans fondement. Les États-Unis n'ont donc pas justifié leurs mesures sur la base de l'article XXI.

#### **3.4.2 L'analyse grammaticale de l'article XXI b) faite par les États-Unis n'a aucun sens grammatical ni logique**

3.29. L'un des éléments essentiels de l'approche interprétative des États-Unis concernant l'article XXI est que l'article XXI b) forme une "proposition relative unique" ou une "proposition intégrale unique" avec chacun des trois sous-alinéas.

3.30. La logique de cette théorie de la "proposition relative unique" est que puisque le texte introductif de l'article XXI b) et chaque sous-alinéa peuvent être combinés et rédigés comme une seule phrase, d'après les allégations, tous les termes de chaque combinaison texte introductif-sous-alinéa doivent se rapporter les uns aux autres et s'éclairer mutuellement. D'après les États-Unis, cela signifie que le membre de phrase "qu'elle estimera nécessaires" figurant dans le texte introductif doit être interprété comme allant bien au-delà de sa position effective dans la phrase et comme s'étendant aux trois sous-alinéas pour conférer au Membre qui invoque l'article le pouvoir discrétionnaire de déterminer la conformité avec ces trois sous-alinéas. Selon les États-Unis, cela signifie que l'article XXI est fondé sur une autonomie de jugement.<sup>85</sup>

3.31. Cependant, cette théorie de la "proposition intégrale unique" n'est fondée sur aucune analyse grammaticale acceptée et est également contraire au bon sens.<sup>86</sup> En réalité, l'expression "qu'elle estimera" se rapporte uniquement aux termes "nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité" qui figurent dans le texte introductif de l'article XXI b) et ne s'étend pas aux trois sous-alinéas. Les trois sous-alinéas forment plutôt chacun une proposition relative distincte grammaticalement liée au terme "mesures".

3.32. En fait, le texte introductif de l'article XXI b) et chacun des trois sous-alinéas forment donc une phrase avec des propositions relatives. Toutes ces propositions relatives se rapportent au terme "mesures" (plutôt qu'aux termes "intérêts essentiels de sa sécurité"). De ce fait, la teneur de l'une de ces propositions relatives ne peut pas éclairer l'autre proposition. La Turquie a présenté de nombreux exemples de phrases hypothétiques pour illustrer cette affirmation. Les États-Unis n'ont réfuté aucun de ces exemples.

3.33. Pour ce qui est de l'article XXI b) iii), le lien entre le terme "mesures" et le sous-alinéa est évident du simple point de vue du bon sens, étant donné que seule une "mesure" – et non un "intérêt ... de sécurité" – peut être "appliquée en temps de guerre ou en cas de grave tension". En revanche, pour ce qui est des sous-alinéas i) et ii), les termes "se rapportant" pourraient théoriquement se rapporter soit aux "mesures" ou aux "intérêts essentiels de ... sécurité". Toutefois, il y a plusieurs raisons pour lesquelles les termes "se rapportant" doivent être liés aux "mesures" plutôt qu'à un "intérêt ... de sécurité".

3.34. Premièrement, il serait tout à fait sans précédent dans les Accords de l'OMC visés, et hautement improbable d'un point de vue rédactionnel, que dans une disposition ayant des sous-alinéas comme à l'article XX ou XXI différents alinéas se rapportent à différentes parties d'une clause introductive. En d'autres termes, il est hautement improbable que les rédacteurs aient rédigé les sous-alinéas i) et ii) comme étant liés aux termes "intérêts essentiels de sa sécurité" puis, sans aucune indication, qu'ils aient basculé et lié le sous-alinéa iii) au terme "mesures". Les États-Unis ne citent aucun précédent dans les Accords de l'OMC qui étaye cette affirmation.

3.35. Deuxièmement, en tout état de cause, tout débat concernant la version anglaise est résolu par la version espagnole. Étant donné que chacun des trois sous-alinéas de la version espagnole

<sup>84</sup> Turquie, déclaration liminaire à la deuxième audience, paragraphes 33 et 34.

<sup>85</sup> États-Unis, réponse à la question n° 40 du Groupe spécial, paragraphe 148. Pas de mise en relief dans l'original.

<sup>86</sup> Turquie, réponse aux questions n° 36 et 40 c) du Groupe spécial.

commence par le terme "relativas", cet alinéa doit se rapporter à un terme au féminin pluriel, à savoir "medidas", l'équivalent espagnol du terme anglais "action" ("mesures" dans la version française). Les trois versions linguistiques différentes doivent être lues de façon harmonieuse. Cela signifie que le terme "relating" figurant aux sous-alinéas i) et ii) de la version anglaise ("se rapportant" dans la version française) doit être lu comme se rapportant au même terme que dans la version espagnole, à savoir "action" ("mesures" dans la version française).

3.36. Les États-Unis comprennent cela et se rendent compte que la version espagnole réfute leur théorie de la "proposition intégrée unique". C'est pourquoi ils avancent de multiples arguments pour reléguer la version espagnole à un rôle secondaire. Ils qualifient cette version d'"idiosyncrasique"<sup>87</sup>; de simple "traduction"<sup>88</sup>; et de "structurellement différente" des versions anglaise et française.<sup>89</sup> Bien entendu, cela est incorrect et incompatible avec les principes les plus fondamentaux de l'interprétation des traités. Les trois versions linguistiques des accords visés ont une valeur interprétative identique et, comme cela est indiqué explicitement à l'article 33 3) de la Convention de Vienne, sont présumées avoir le même sens dans les divers textes authentiques.

3.37. Les États-Unis font valoir que les trois versions linguistiques sont, d'une certaine façon, "différentes" les unes des autres et que, par conséquent, ces versions doivent être "conciliées", au sens de l'article 33 4) de la Convention de Vienne, d'une manière qui convient aux États-Unis.<sup>90</sup> Mais cet argument est incorrect. Les trois versions linguistiques doivent être lues à la lumière les unes des autres car elles se fournissent mutuellement un contexte. Dans la version espagnole, les trois sous-alinéas peuvent, logiquement et grammaticalement, uniquement faire référence au terme "action" (dans la version anglaise, "medidas" dans la version espagnole et "mesures" dans la version française) et ne peuvent pas faire référence au membre de phrase "intérêts essentiels de sa sécurité". Ce fait doit aussi éclairer la lecture des versions anglaise et française. Ainsi, la version espagnole fournit un contexte pour comprendre le sens des versions anglaise et française du ou des terme(s) correspondant(s).

3.38. En fait, c'est ainsi qu'un traité comportant de multiples versions linguistiques est correctement lu. L'article 33 3) de la Convention de Vienne dispose que les termes d'un traité sont présumés avoir le même sens dans les divers textes authentiques. Les États-Unis ignorent et omettent effectivement l'article 33 3). Ils rejettent la valeur interprétative correcte de la version espagnole pour interpréter les versions anglaise et française et passent plutôt directement à l'article 33 4). Cela est incorrect.

### **3.4.3 L'analyse contextuelle de l'article XXI b) faite par les États-Unis est incorrecte**

3.39. Dans les présentes procédures, la Turquie a souligné à plusieurs reprises que si les Membres étaient libres d'invoquer l'article XXI pour soustraire toute mesure économique à l'examen d'un groupe spécial, de nombreuses autres exceptions et dispositions permissives du GATT de 1994 perdraient toute signification concrète. Cela soustrairait même aux disciplines efficaces de l'OMC des mesures très éloignées des préoccupations de politique étrangère visées par cette disposition, y compris des mesures de nature économique comme celles qui relèvent de l'article XIX.<sup>91</sup>

3.40. En fait, l'une des principales faiblesses de la théorie des États-Unis relative au "fondement sur une autonomie de jugement" est précisément qu'elle ne reconnaît pas que chacune des exceptions et des dispositions permissives du GATT est fondée sur une considération de politique générale fondamentalement différente. Ces dispositions constituent d'autres voies permettant de justifier une mesure incompatible avec le GATT. Cela explique aussi pourquoi l'article XXI ne peut pas servir d'exception à des mesures jugées incompatibles avec l'Accord sur les sauvegardes.<sup>92</sup>

3.41. Les États-Unis font aussi valoir qu'un examen objectif au titre de l'article XXI b) est contraire à l'article XXI a) du GATT de 1994 en tant que contexte pertinent. Mais l'interprétation de la Turquie n'a pas privé les États-Unis de leur droit de ne pas communiquer de quelconques renseignements sensibles concernant les intérêts essentiels réels de leur sécurité, qui est prévu à l'article XXI a). Les

<sup>87</sup> États-Unis, réponse à la question n° 40 du Groupe spécial, paragraphe 155.

<sup>88</sup> États-Unis, observation générale sur les questions n° 41 à 43 du Groupe Spécial, paragraphe 156.

<sup>89</sup> États-Unis, observation générale sur les questions n° 41 à 43 du Groupe Spécial, paragraphe 163.

<sup>90</sup> États-Unis, observations sur les déclarations de la Turquie à la deuxième audience du Groupe spécial, paragraphe 7.

<sup>91</sup> Turquie, déclaration liminaire à la deuxième audience, paragraphe 29.

<sup>92</sup> Turquie, déclaration liminaire à la deuxième audience, paragraphe 30.

autres Membres qui ont invoqué l'article XXI b) iii) avec succès dans d'autres différends n'ont pas non plus été privés de leur droit de ne pas communiquer des renseignements confidentiels.<sup>93</sup> La raison en est simple: les renseignements dont un groupe spécial a besoin afin de déterminer si le recours du défendeur à l'article XXI est défendable d'un point de vue juridique seront très souvent disponibles dans le domaine public et pourront être versés au dossier du groupe spécial sans problème de confidentialité.<sup>94</sup>

3.42. Le présent différend est un bon exemple. Les États-Unis eux-mêmes ont reconnu qu'ils avaient mis "beaucoup de renseignements à la disposition" du Groupe spécial. Cela comprend les rapports de l'USDOC sur l'acier et l'aluminium, diverses proclamations présidentielles, ainsi qu'un rapport du G-20 sur la capacité excédentaire dans le secteur de l'acier.<sup>95</sup> La Turquie ne voit absolument aucun problème de confidentialité.<sup>96</sup>

3.43. Enfin, il convient de souligner que les États-Unis n'ont pas invoqué les circonstances exceptionnelles prévues à l'article XXI a) comme base pour ne pas communiquer de quelconques renseignements confidentiels, et encore moins expliqué de quelconques circonstances de ce type au Groupe spécial et à la Turquie.<sup>97</sup>

#### **3.4.4 L'interprétation de l'article XXI b) donnée par les États-Unis est contraire au principe de l'interprétation des traités dit de l'effet utile**

3.44. L'interprétation de l'article XXI donnée par les États-Unis va à l'encontre du principe de l'interprétation des traités dit de l'effet utile. L'approche des États-Unis rend inutile le libellé soigneusement rédigé des trois sous-alinéas de l'article XXI b) car tout est laissé à la discrétion du Membre qui invoque cet article. Cela ne peut pas être correct. Si l'existence des conditions énoncées dans les sous-alinéas était laissée entièrement à l'appréciation du Membre qui invoque l'article XXI, les rédacteurs n'auraient pas fait l'effort de négocier ces trois sous-alinéas, avec des scénarios très précis et objectivement vérifiables dans le cadre desquels une exception concernant la sécurité nationale pouvait être invoquée. Les rédacteurs n'auraient pas non plus eu de raison de rendre cette liste exhaustive. Les États-Unis n'ont offert aucune réponse crédible à ces arguments.<sup>98</sup>

#### **3.4.5 Les États-Unis s'appuient à tort sur la Décision de 1982 concernant l'article XXI et la décision de 1949 dans l'affaire États-Unis – Restrictions à l'exportation**

3.45. Les États-Unis s'appuient également à tort sur deux décisions de l'époque du GATT de 1947 pour faire valoir qu'elles étaient le caractère "fondé sur une autonomie de jugement" de l'article XXI:1 b). Ces deux décisions sont la Décision de 1982 concernant l'article XXI et la décision de 1949 dans l'affaire *États-Unis – Restrictions à l'exportation*.<sup>99</sup>

3.46. Toutefois, aucune des deux décisions ne constitue un fondement – textuel ou autre – pour la théorie des États-Unis relative au "fondement sur une autonomie de jugement". Au contraire, la Décision de 1982 indique que "[l]orsque des mesures sont prises au titre de l'article XXI, toutes les parties contractantes qui s'en trouvent affectées conservent dans leur intégralité les droits qu'elles tiennent de l'Accord général." L'"intégralité [des] droits" d'un Membre au titre du GATT de 1947 comprenait les "droits" de recourir au règlement des différends en vertu des articles XXII et XXIII au sujet de mesures dont il était allégué qu'elles étaient visées par l'article XXI. Ces droits seraient dénués de sens si l'invoque de l'article XXI n'était en définitive pas susceptible d'examen. Il est donc hautement improbable que les rédacteurs de cette décision réserveraient explicitement

---

<sup>93</sup> Voir, entre autres choses, le rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphes 7.77, et 7.139 à 7.149; et le rapport du Groupe spécial *Arabie Saoudite – Protection des DPI*, paragraphes 7.229 à 7.294.

<sup>94</sup> Turquie, déclaration liminaire à la deuxième audience, paragraphe 31.

<sup>95</sup> États-Unis, déclaration liminaire à la première audience, paragraphes 53 à 58; et réponse à la question n° 92 du Groupe spécial.

<sup>96</sup> Turquie, déclaration liminaire à la deuxième audience, paragraphe 32.

<sup>97</sup> Turquie, déclaration liminaire à la deuxième audience, paragraphe 34.

<sup>98</sup> Turquie, deuxième communication écrite, section 4.4.

<sup>99</sup> États-Unis, réponse à la question n° 25 du Groupe spécial, paragraphes 94 et 96.

l'"intégralité [de ces] droits" s'ils considéraient que l'article XXI était complètement fondé sur une autonomie de jugement. La Décision affaiblit donc l'argument des États-Unis, au lieu de l'étayer.<sup>100</sup>

3.47. De même, la décision de 1949 dans l'affaire *États-Unis – Restrictions à l'exportation* n'étaye pas non plus la théorie des États-Unis relative au "fondement sur une autonomie de jugement" car elle concernait un différend spécifique entre les États-Unis et la Tchécoslovaquie et ne donnait pas une interprétation générale de l'article XXI.<sup>101</sup>

3.48. Enfin, les États-Unis ont tort de faire valoir que ces décisions sont soit des "décisions" au titre du paragraphe 1 b) iv) du GATT de 1994 et de l'article XVI:1 de l'Accord sur l'OMC soit, à titre subsidiaire, un "accord ultérieur" au titre de l'article 31 3) a) de la Convention de Vienne. Le statut juridique de "décision" au titre du paragraphe 1 b) iv) du GATT de 1994 s'applique effectivement à la Décision de 1982 mais pas à la décision de 1949.<sup>102</sup>

### **3.4.6 L'historique de la négociation de l'article XXI et de l'Accord sur les sauvegardes confirme l'interprétation donnée par la Turquie de l'article XXI**

3.49. Dans la mesure où le Groupe spécial devait consulter l'historique de la négociation de l'article XXI pour confirmer son interprétation textuelle et contextuelle de cette disposition, celui-ci affaiblit encore la théorie des États-Unis relative au "fondement sur une autonomie de jugement".

3.50. Une lecture objective de l'historique de la négociations révèle qu'un thème constant revient dans tous les documents pertinents. Ce thème constant est la reconnaissance par toutes les délégations intervenantes, y compris celle des États-Unis, qu'un équilibre devait être établi entre, d'une part, un certain pouvoir discrétionnaire raisonnable à accorder au Membre qui réglemente et, d'autre part, des éléments susceptibles d'examen objectifs pour limiter ce pouvoir discrétionnaire et l'empêcher de détruire l'ensemble du cadre juridique. Au cours des négociations, le débat a porté sur la question de savoir *comment établir correctement cet équilibre*.

3.51. Par exemple, au moment où le GATT de 1947 a été négocié, les États-Unis eux-mêmes ne considéraient pas que l'article XXI était une disposition qui "[autoriserait] toutes les mesures possibles et imaginables".<sup>103</sup> Le rejet de la théorie relative au "fondement sur une autonomie de jugement" ressort même de la position interne de la délégation des États-Unis à ces négociations, dont l'écrasante majorité craignait et, par conséquent, a rejeté une formulation de l'exception concernant la sécurité nationale qui "exclurait" la Charte de l'OIC et en ferait un "document illusoire".<sup>104</sup> Ainsi, rien dans l'historique de la négociation ne suggère que les rédacteurs ont pensé que le meilleur moyen d'arriver à l'équilibre susmentionné consisterait à faire de l'article XXI une disposition non susceptible d'examen entièrement fondée sur une autonomie de jugement.<sup>105</sup>

3.52. L'historique de la négociation de l'article XXI indique aussi que cette disposition n'était pas censée couvrir les "*urgences économiques*", telles que les mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994. Par exemple, pendant les négociations du GATT de 1947, le représentant des États-Unis a déclaré qu'un "cas de grave tension" inclurait un scénario dans lequel certains Membres étaient en état de guerre et le Membre qui règlementait ne l'était pas (encore), mais souhaitait néanmoins

<sup>100</sup> Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 4.143 à 4.147; et déclaration liminaire à la première audience, section 3.5.

<sup>101</sup> Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 4.148 à 4.159.

<sup>102</sup> Turquie, deuxième communication écrite, section 4.5.2.

<sup>103</sup> Deuxième session de la Commission préparatoire de la Conférence du commerce et de l'emploi de l'Organisation des Nations Unies, compte rendu sténographique, E/PC/T/A/PV/33 (séance tenue le 24 juillet 1947), page 20. Pièce USA-41.

<sup>104</sup> Turquie, déclaration liminaire à la première audience, section 3.8; et deuxième communication écrite, section 4.7; Kenneth J. Vandeveld, *The First Bilateral Investment Treaties: U.S. Post-war Friendship, Commerce, and Navigation Treaties*, (Oxford University Press 2017), pages 145 à 154. Pièce TUR-41; et U.S. Delegation (Internal), Second Meeting of the U.N. Preparatory Committee for the International Conference on Trade and Development Geneva, Memorandum from Seymour J. Rubin dated July 14, 1947, NARA, Record Group 43, International Trade Files, Box 133, dossier marqué "Minutes U.S. Delegation (Geneva 1947) June 21 – July 30, 1947." – July 14, 1947, Memo from Seymour J. Rubin, Legal Advisor of US Delegation, regarding Thorp and Neff Memos, pages 2 et 3. Pièce USA-49.

<sup>105</sup> Turquie, deuxième communication écrite, section 4.6; déclaration liminaire à la première audience du Groupe spécial, paragraphes 66 à 84; et réponses aux questions n° 57 et 62 du Groupe spécial.

prendre des mesures pour protéger les intérêts essentiels de sa sécurité.<sup>106</sup> D'autres déclarations du délégué des États-Unis à la même réunion permettent de penser que la délégation des États-Unis souhaitait s'assurer que les Membres ne s'appuieraient pas sur l'exception concernant la sécurité nationale pour soustraire à un examen des mesures "qui au fond se réduisaient à une simple protection de leur commerce" et qui relevaient dûment de la disposition relative aux sauvegardes.<sup>107</sup> De plus, pendant les négociations du Cycle d'Uruguay, les rédacteurs de l'Accord sur les sauvegardes ont souligné que diverses dispositions permissives du GATT reflétaient des "considérations fondamentalement différentes". Les rédacteurs avaient clairement l'intention de faire une distinction entre "ce qui [devait] être négocié au Groupe de négociation sur les sauvegardes" et les questions visées par les articles VI, XVIII, XX ou XXI, entre autres dispositions.<sup>108</sup>

3.53. Par ailleurs, les arguments des États-Unis concernant les plaintes en situation de non-violation au titre de l'article XXIII:1 b) du GATT de 1994 laissent la Turquie perplexe. Les États-Unis allèguent qu'au moment où le GATT de 1947 a été négocié, les rédacteurs considéraient que la plainte en situation de non-violation était le seul recours disponible pour les Membres affectés par des mesures de sécurité nationale.<sup>109</sup> Toutefois, en réalité, le recours allégué des États-Unis est entièrement théorique et, en tout état de cause, inopérant. Au lieu d'interpréter les termes de l'article XXI, les États-Unis invitent le Groupe spécial à procéder à une analyse très hypothétique de ce qui se serait passé si la Turquie et les autres coplaignants avaient fondé leurs arguments respectifs sur l'article XXIII:1 b).<sup>110</sup>

3.54. Le Groupe spécial devrait faire abstraction de l'ensemble des arguments des États-Unis fondés sur l'article XXIII:1 b). Cette disposition n'est pas en cause dans le présent différend et, en l'absence de faits pertinents, il est improbable que le Groupe spécial soit mesure d'évaluer correctement les possibilités juridiques d'un argument en situation de non-violation formulé par un Membre à l'encontre de la mesure de sécurité nationale alléguée.

3.55. Par exemple, dans le cadre d'une plainte en situation de non-violation, un plaignant doit démontrer qu'il ne pouvait pas raisonnablement anticiper, au moment où les engagements en matière d'accès aux marchés ont été négociés, qu'une mesure compatible avec les règles de l'OMC fondée sur l'article XXI serait prise à un moment ultérieur. Il est évident qu'on ne peut jamais savoir avec certitude, *ex ante*, si on aura gain de cause dans un différend de ce type. De plus, on ne voit pas très bien quels éléments de preuve un plaignant serait tenu de fournir pour démontrer l'absence d'anticipation raisonnable. Cette démonstration serait particulièrement difficile si toutes les mesures relevant de l'article XXI étaient réputées compatibles avec les règles de l'OMC sur la base de la volonté subjective d'un Membre qui réglemente, comme insistent les États-Unis. En termes simples, il serait très difficile pour un plaignant d'avoir gain de cause dans une plainte en situation de non-violation en faisant valoir que les mesures de sécurité nationale ne pouvaient pas être raisonnablement anticipées, en particulier pendant la période qui a immédiatement suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale, lorsque le GATT de 1947 a été négocié.<sup>111</sup>

3.56. De même, on ne voit pas très bien pourquoi un Membre affecté par ces mesures se chargerait lui-même de la tâche de soumettre un différend à l'OMC sur la base de l'article XXIII:1 b). Rappelons que, selon les États-Unis, un Membre affecté par les mesures de sécurité nationale d'un autre Membre pourrait simplement prendre des "mesures réciproques ... en vertu d'une interprétation similaire de [son] droit inhérent" d'invoquer l'article XXI.<sup>112</sup>

---

<sup>106</sup> Deuxième session de la Commission préparatoire de la Conférence du commerce et de l'emploi de l'Organisation des Nations Unies, compte rendu sténographique, E/PC/T/A/PV/33 (séance tenue le 24 juillet 1947), pages 20 et 21. Pièce USA-41.

<sup>107</sup> Voir Turquie, réponse à la question n° 81 du Groupe spécial; et deuxième session de la Commission préparatoire de la Conférence du commerce et de l'emploi de l'Organisation des Nations Unies, compte rendu sténographique, E/PC/T/A/PV/33 (séance tenue le 24 juillet 1947), pages 21 et 29. Pièce USA-41.

<sup>108</sup> Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 4.172 (citant, entre autres choses, Groupe de négociation sur les sauvegardes, communication présentée par la Suisse, MTN.GNG/NG9/W/10, 5 octobre 1987, paragraphe 2. pièce USA-167).

<sup>109</sup> Voir États-Unis, première communication écrite, paragraphes 68 à 71; et réponses aux questions n° 59 (paragraphe 275) et 60 du Groupe spécial.

<sup>110</sup> Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 4.178.

<sup>111</sup> Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 4.179.

<sup>112</sup> États-Unis, réponse à la question n° 34 du Groupe spécial, paragraphe 118.

3.57. Cet argument démontre le vice rédhibitoire des arguments des États-Unis fondés sur l'article XXIII:1 b). Comme les États-Unis eux-mêmes le reconnaissent, introduire une plainte en situation de non-violation à l'encontre d'une mesure de sécurité nationale est en fait un exercice inutile. Rappelons que le seul résultat de cette plainte – si les obstacles juridiques susmentionnés pouvaient être surmontés – serait l'autorisation de prendre des mesures de rétorsion. Le défendeur ne serait pas obligé de retirer la mesure. Toutefois, comme les États-Unis le font valoir, le même résultat pourrait être obtenu, beaucoup plus rapidement et d'une manière plus commode sur le plan de la procédure, par des mesures unilatérales, réciproques et "fondées sur une autonomie de jugement" prises au titre de l'article XXI par le Membre affecté (en supposant que ce dernier ait la volonté politique et la puissance économique nécessaires pour prendre ces mesures).<sup>113</sup>

3.58. En tout état de cause, l'historique de la négociation du GATT de 1947 réfute également la théorie des États-Unis. Rien dans cet historique ne permet de penser que les plaintes en situation de non-violation ont été considérées comme le seul recours disponible pour les Membres affectés par des mesures de sécurité nationale (alléguées). Le recours en situation de non-violation a été considéré comme une simple solution pour les Membres affectés par des *mesures de sécurité nationale légitimes* prises d'une manière compatible avec le GATT de 1947 (ou la Charte de l'OIC). Tout au long des négociations, aucun délégué n'a jamais proposé que les mesures de sécurité nationale soient fondées sur une autonomie de jugement ou qu'elles ne soient pas susceptibles d'examen dans leur intégralité.<sup>114</sup>

3.59. Enfin, les États-Unis signalent aussi certaines propositions de libellé issues du Cycle d'Uruguay visant à clarifier l'article XXI. Ils font valoir que, puisque ces propositions n'ont pas été retenues en fin de compte et que le texte de l'article XXI est resté inchangé, les négociateurs ont fait "le choix délibéré" de préserver le caractère "fondé sur une autonomie de jugement" de l'article XXI.<sup>115</sup>

3.60. Cependant, cela n'étaye pas la position des États-Unis. Tout d'abord, les discussions menées pendant le Cycle d'Uruguay ne disent évidemment rien sur la façon dont l'article XXI était compris 50 ans plus tôt, pendant les négociations du GATT de 1947. Comme la Turquie l'a démontré, au moment de sa création, l'article XXI n'était pas censé être fondé sur une autonomie de jugement. Deuxièmement, il apparaît que les États-Unis impliquent qu'entre 1947 et 1995, les parties contractantes du GATT ont élaboré une interprétation différente de l'article XXI, "fondée sur une autonomie de jugement", vraisemblablement par le biais d'un "accord" ou "pratique" commun au sens de l'article 31 3) a) ou 31 3) b) de la Convention de Vienne. L'implication serait que les propositions de libellé susmentionnées ont visé sans succès à modifier cet accord ou pratique allégué. Cependant, les États-Unis ne fournissent aucun élément de preuve concernant cet accord ou pratique commun allégué.<sup>116</sup> Au contraire, leurs propres communications au présent Groupe spécial citent de nombreuses parties contractantes du GATT qui, au cours de nombreuses années, ont décrit à plusieurs reprises l'article XXI comme étant susceptible d'être examiné objectivement et comme n'étant donc pas fondé sur une autonomie de jugement.<sup>117</sup>

3.61. En résumé, l'historique de la négociation de l'article XXI confirme que la théorie des États-Unis relative au "fondement sur une autonomie de jugement" n'est pas fondée. L'interprétation de l'article XXI b) donnée par les États-Unis dans le présent différend contraste fortement avec la façon dont ces derniers, et les autres rédacteurs, comprenaient cette disposition en 1947. Loin d'être complètement "fondé sur une autonomie de jugement", cet article visait plutôt à établir un équilibre délicat entre le droit inhérent des Membres de protéger les intérêts essentiels de leur sécurité et la nécessité de prévenir l'abus de ce droit à des fins protectionnistes.

### **3.5 En tout état de cause, l'article XXI ne s'applique pas aux mesures de sauvegarde car cet article et les règles de l'OMC en matière de sauvegardes s'"excluent mutuellement"**

3.62. La Turquie passe maintenant à la relation entre l'article XXI et les règles de l'OMC en matière de sauvegardes. Elle convient avec les États-Unis que l'article XIX et l'article XXI du GATT de 1994

<sup>113</sup> Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 4.180 à 4.182.

<sup>114</sup> Turquie, deuxième communication écrite, section 4.6.3.

<sup>115</sup> États-Unis, deuxième communication écrite, paragraphes 52, 55 et 80.

<sup>116</sup> Dans l'affaire *Russie – Trafic en transit*, le Groupe spécial a constaté qu'il n'existait pas de position commune des Membres du GATT et de l'OMC sur cette question. Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.80, appendice.

<sup>117</sup> Turquie, déclaration liminaire à la deuxième audience, paragraphes 37 à 41.

"s'excluent mutuellement quant à leur application à un cas particulier".<sup>118</sup> Cela signifie qu'une même mesure ne peut pas relever des deux dispositions. Cette mesure est soit une "mesure de sauvegarde" au sens de l'article XIX soit une mesure de sécurité nationale au titre de l'article XXI.

3.63. Les deux parties conviennent aussi, dans une large mesure, que le fondement juridique de cette relation mutuellement exclusive est énoncé aux articles 1, 11:1 a) et 11:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes.<sup>119</sup> Par exemple, l'article premier dispose que l'Accord sur les sauvegardes "établit des règles pour l'application des mesures de sauvegarde, qui s'entendent des mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994". Ainsi, une mesure qui satisfait à la définition d'une "sauvegarde" au sens de l'article XIX est assujettie au régime de l'OMC en matière de sauvegardes. Selon l'article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes, cette mesure doit être "conforme[] aux dispositions de [l']article [XIX] appliquées conformément aux dispositions du présent accord".

3.64. L'article 11:1 de l'Accord sur les sauvegardes établit en outre une distinction entre:

- les "mesures d'urgence concernant l'importation ... telles qu'elles sont définies à l'article XIX du GATT de 1994", prévues à l'article 11:1 a) (c'est-à-dire les mesures de sauvegarde); et
- les "mesures qu'un Membre cherchera à prendre, prendra ou maintiendra en vertu de dispositions du GATT de 1994 autres que l'article XIX", prévues à l'article 11:1 c) (par exemple, les mesures prévues à l'article XXI ou les mesures antidumping prévues à l'article VI du GATT de 1994).

3.65. Compte tenu de cette démarcation claire entre les alinéas a) et c) de l'article 11:1, une mesure unique ne peut relever de ces deux ensembles de disciplines. Si les rédacteurs avaient voulu qu'une mesure puisse relever simultanément de ces deux ensembles de disciplines, pourquoi auraient-ils fait une distinction entre ces deux catégories de mesures faisant l'objet de ces ensembles de disciplines différents? Cette interprétation irait à l'encontre du principe de l'interprétation des traités dit de l'effet utile.<sup>120</sup>

3.66. Cette exclusivité mutuelle est encore confirmée par le contexte global du GATT, en particulier la catégorie de ce que la Turquie appelle les dispositions "permissives". Ces dernières comprennent les clauses d'exception (par exemple, les articles XX ou XXI) et les clauses d'exemption (par exemple, les articles VI ou XIX). Ces dispositions permettent aux Membres de l'OMC de déroger à leurs obligations dans le cadre du GATT. Chacune de ces dispositions permissives a une fonction distincte et indépendante et est fondée sur une raison de politique générale légitime distincte. En d'autres termes, ces dispositions permissives offrent aux Membres de l'OMC des voies subsidiaires et qui s'excluent mutuellement de déroger à leurs obligations dans le cadre du GATT. Dans des circonstances normales, et en fonction de sa justification, une mesure unique pourrait relever de l'une de ces dispositions permissives, mais pas de toutes. Si toutes ces dispositions faisaient simplement double emploi, au moins certaines d'entre elles seraient redondantes.<sup>121</sup>

3.67. En réalité, l'article XXI n'est pas la disposition appropriée pour les mesures de sauvegarde, précisément parce que les objets des clauses d'exception et d'exemption du GATT sont clairement définis et s'excluent mutuellement. Dans l'affaire *Russie – Trafic en transit*, le Groupe spécial a indiqué clairement que l'article XXI ne justifiait pas une mesure se réduisant à une simple protection du commerce. Il a déclaré que les "divergences économiques entre des Membres" ou le "protectionnisme sous le couvert d'une question de sécurité" ne satisferaient pas au critère relatif aux "cas de grave tension" prévu à l'article XXI b) iii).<sup>122</sup>

<sup>118</sup> États-Unis, réponse à la question n° 74 du Groupe spécial, paragraphe 320. Voir aussi Turquie, réponses aux questions n° 20, 49, 74, 76, 77, 78, 79 et 80 du Groupe spécial.

<sup>119</sup> Voir États-Unis, réponses aux questions n° 20 (paragraphe 74) et 74 (paragraphe 320 et 321) du Groupe spécial. Voir aussi Turquie, réponse, entre autres questions, à la question n° 20 du Groupe spécial.

<sup>120</sup> Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 5.4 à 5.7.

<sup>121</sup> Turquie, deuxième communication écrite, paragraphe 5.8.

<sup>122</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphes 7.75, 7.81 et 7.133. L'analyse de l'USDOC figurant dans ses deux rapports sur l'acier et l'aluminium permet de penser que l'existence d'une préoccupation relative à la "sécurité nationale", au titre de l'article 232 du droit des États-Unis, peut résulter du volume des importations d'un ou de plusieurs produit(s) particulier(s) et d'autres circonstances concernant ces importations, y compris leur incidence sur la situation d'une branche de production nationale qui produit un

3.68. De plus, conformément à une jurisprudence de l'OMC bien établie, les dispositions relatives aux exceptions figurant dans le GATT de 1994 ne peuvent pas, telles quelles, être intégrées dans d'autres accords sur les marchandises que le GATT et utilisées pour justifier des violations de ces accords. Au contraire, "un lien objectif clairement discernable" est exigé entre le texte de l'accord visé et l'exception en cause (par exemple les articles XX et XXI).<sup>123</sup> Seul ce "lien objectif" témoigne du fait que les rédacteurs avaient l'intention de mettre l'article XX, par exemple, à la disposition des Membres pour justifier des violations d'autres accords que le GATT. Cependant, il n'existe aucun lien de ce type avec l'article XXI dans l'Accord sur les sauvegardes.<sup>124</sup>

3.69. En résumé, les règles de l'OMC en matière de sauvegardes et l'article XXI établissent des régimes juridiques mutuellement exclusifs, qui sont les autres voies permettant à un Membre de déroger à ses obligations dans le cadre du GATT. Cela signifie que ces deux régimes ne peuvent pas s'appliquer à une mesure unique. La question de savoir si une mesure est une "mesure de sauvegarde" ou relève d'une autre disposition permissive du GATT de 1994, telle que l'article XXI, doit être déterminée objectivement, conformément aux prescriptions de l'article 11 du Mémoire d'accord. La relation mutuellement exclusive entre l'article XXI et les règles de l'OMC en matière de sauvegardes signifie aussi que, contrairement à ce que les États-Unis affirment, l'article XXI ne peut pas servir d'exception pour les mesures en cause, qui relèvent à juste titre de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes.<sup>125</sup>

#### 4 CONCLUSION ET CONSTATATIONS DEMANDÉES

4.1. En guise de conclusion, il convient de rappeler que l'élément central du moyen de défense des États-Unis dans le présent différend est que l'article XXI b) du GATT de 1994 est entièrement "fondé sur une autonomie de jugement". Concrètement, cela signifierait que, quelle que soit la violation alléguée par un Membre plaignant, dès qu'un Membre défendeur indique qu'il a l'intention de s'appuyer sur l'article XXI b) le différend prend fin et le Membre qui invoque cet article a gain de cause. La seule chose qu'un groupe spécial de l'OMC peut et devrait faire est de prendre note de cette invocation de l'article XXI, d'en faire brièvement mention dans son rapport et de poser son stylo.

4.2. Il n'est guère exagéré de dire que cette approche sonnerait le glas du système mondial fondé sur des règles pour les relations commerciales internationales. Il n'est pas nécessaire d'aller jusqu'à donner l'exemple extrême, qui a été mentionné lors de l'audience accessible au public dans le DS548, selon lequel le Membre invoquant l'article serait même libre de décider, lui-même, que les porcs ou les vaches sont des matières fissiles aux fins de l'article XXI b) i).

4.3. Dans le contexte du présent différend, les États-Unis ont qualifié la santé économique de leur branche de production d'acier et d'aluminium et leurs préoccupations au sujet des importations concurrentes – ce qui relève clairement de l'article XIX – de préoccupation relative à la sécurité nationale. De plus, selon eux, la totalité de la production de leur branche de production d'acier et d'aluminium est une question de sécurité nationale. Ainsi, même si les autorités militaires des États-Unis elles-mêmes estiment que seulement 3% de cette production a un lien quelconque avec des questions militaires, le Président des États-Unis a décidé que chaque petite quantité d'acier et d'aluminium sortant d'une usine d'acier ou d'aluminium des États-Unis jusqu'à, littéralement, la dernière "armoire de cuisine", le dernier "cadre métallique" et la dernière "valve"<sup>126</sup>, concernait la sécurité nationale des États-Unis et devait donc être protégée de la concurrence étrangère.

4.4. Si l'approche des États-Unis devait être admise, il n'y aurait littéralement aucune limite à ce que chaque Membre de l'OMC pourrait "estimer" comme étant dans l'intérêt de sa sécurité nationale alléguée. Tout Membre pourrait adopter des mesures analogues pour protéger n'importe laquelle de

---

produit concurrent. Il est donc clair que l'expression "sécurité nationale" figurant à l'article 232, tel qu'elle est libellée et appliquée dans les enquêtes en cause, couvre un éventail de circonstances et de scénarios beaucoup plus large que l'article XXI b) du GATT de 1994, comme cela a été clarifié par les Groupes spéciaux *Russie – Trafic en transit et Arabie saoudite – DPI*, Turquie, réponse à la question n° 92 du Groupe spécial.

<sup>123</sup> Voir, par exemple, Turquie, réponse à la question n° 79 du Groupe spécial. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Chine – Publications et produits audiovisuels*, paragraphe 230; le rapport de l'Organe d'appel *Chine – Terres rares*, paragraphes 5.52 à 5.74; et le rapport du Groupe spécial *Thaïlande – Cigarettes (Philippines) (article 21:5 – Philippines)*, paragraphe 7.750 (fait l'objet d'un appel).

<sup>124</sup> Turquie, deuxième communication écrite, paragraphes 5.27 à 5.32.

<sup>125</sup> Turquie, deuxième communication écrite, section 5.2.

<sup>126</sup> Rapport de l'USDOC sur l'acier au titre de l'article 232, appendice I. Pièce TUR-3.

ses propres branches de production: production de produits chimiques; agriculture; textiles; matières premières; voitures; chaussures; papier; matériaux de construction; électronique; ou toute autre branche de production à laquelle on peut penser. Il n'y aurait également aucune limite quant aux types de mesures qui pourraient être soustraites à un examen pour protéger la branche de production choisie par un Membre.

4.5. En définitive, la sécurité nationale pourrait même être découplée des préoccupations concernant une quelconque branche de production spécifique. Par exemple, une majoration des droits de douane à tout niveau sur tout produit à tout moment peut être "estimée" justifiée sur la base du raisonnement selon lequel la sécurité nationale exige des recettes monétaires suffisantes pour les pouvoirs publics.

4.6. Ce n'est pas une hyperbole rhétorique que d'affirmer qu'accepter cela reviendrait à mettre fin à la primauté du droit dans l'ordre commercial multilatéral. Les Accords de l'OMC visés ne deviendraient rien d'autre qu'un code de pratique purement facultatif, précisément le "document illusoire" que la délégation des États-Unis craignait en 1947 et 1948 si l'approche du "pouvoir discrétionnaire total" devait prévaloir.<sup>127</sup> Tout Membre serait libre d'invoquer l'article XXI à tout moment pour tout produit sans aucun examen multilatéral. Il n'y aurait aucune sécurité ou prévisibilité pour les autres Membres ou les commerçants, aucune sécurité ou prévisibilité pour les chaînes d'approvisionnement et aucune sécurité et prévisibilité pour les plans d'investissement internationaux. Tout reviendrait à un état de choses où la seule règle fiable serait que les nations chercheraient à imposer unilatéralement leur volonté aux autres nations, sans la primauté du droit.

4.7. Selon la Turquie, et grâce au GATT de 1947 et à l'OMC, c'est un monde qui a été relégué aux chapitres historiques introductifs des manuels de droit commercial. La Turquie espère que le Groupe spécial rendra une décision qui ne permettra pas de revenir à l'ordre commercial international qui existait avant le GATT de 1947.<sup>128</sup>

4.8. Pour les raisons expliquées dans la présente communication, la Turquie demande au Groupe spécial de constater ce qui suit:

- les mesures a à f sont des mesures de sauvegarde qui relèvent de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes;
- les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 car ils n'ont pas identifié les engagements dans le cadre du GATT qui ont entraîné l'accroissement des importations au sens de cette disposition;
- les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes car ils n'ont pas correctement déterminé l'accroissement des importations des produits visés;
- les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et l'article 4:1 a), 4:1 b) et 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes car ils n'ont pas correctement déterminé l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave pour leurs branches de production nationales;
- les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XIX:1 a) du GATT de 1994 et l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes car ils n'ont pas procédé à une analyse aux fins de la non-imputation;
- les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes car les mesures à l'importation en cause (c'est-à-dire les mesures a à f) n'ont pas été appliquées aux produits visés importés, y compris les articles en acier et

---

<sup>127</sup> Voir statement of Mr. Rubin in U.S. Delegation (Internal), Second Meeting of the U.N. Preparatory Committee for the International Conference on Trade and Development Geneva, Memorandum from Seymour J. Rubin dated July 14, 1947, NARA, Record Group 43, International Trade Files, Box 133, dossier marqué "Minutes U.S. Delegation (Geneva 1947) June 21 – July 30, 1947." – July 14, 1947, Memo from Seymour J. Rubin, Legal Advisor of US Delegation, regarding Thorp and Neff Memo. Pièce US-49.

<sup>128</sup> Turquie, déclaration liminaire à la première audience, section 6.

en aluminium originaires de Turquie, d'une manière non discriminatoire, c'est-à-dire quelle que soit la provenance de ces produits;

- les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec la première phrase de l'article 5:1 de l'Accord sur les sauvegardes car ils n'ont pas fait en sorte que les mesures à l'importation en cause (en particulier le droit additionnel de 50% visant les articles en acier originaires de Turquie, ou la mesure b) ne s'appliquent que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement;
- les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 11:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes car il apparaît qu'ils ont cherché à conclure et ont négocié des accords d'autolimitation des exportations avec certains Membres de l'OMC, en particulier l'Australie, l'Argentine, le Brésil, le Canada, la Corée du Sud et le Mexique;
- les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 12:1 a), 12:1 b) et 12:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes car ils n'ont pas notifié au Comité des sauvegardes l'ouverture des enquêtes en cause sur l'acier et l'aluminium, les constatations de l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave, et la décision d'appliquer les mesures à l'importation en cause;
- les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 12:2 de l'Accord sur les sauvegardes car ils n'ont pas fourni au Comité des sauvegardes tous les renseignements pertinents dans les notifications susmentionnées au titre de l'article 12:1;
- les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 12:3 de l'Accord sur les sauvegardes et l'article XIX:2 du GATT de 1994 car ils n'ont pas ménagé à la Turquie des possibilités adéquates de consultation préalable; et
- les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes étant donné que les mesures à l'importation en cause sont incompatibles avec l'article XIX du GATT de 1994 et de multiples dispositions de l'Accord sur les sauvegardes.

4.9. En plus de violer de multiples obligations prévues à l'article XIX et dans l'Accord sur les sauvegardes, en appliquant leurs mesures à l'importation les États-Unis ont aussi agi d'une manière incompatible avec les dispositions ci-après du GATT de 1994:

- les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article II:1 a) et II:1 b), première et deuxième phrases, du GATT de 1994 car les droits additionnels qu'ils ont appliqués (mesures a, b et d) étaient plus élevés que les taux prescrits dans leur liste annexée au GATT;
- les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article XI:1 du GATT de 1994 en imposant des restrictions quantitatives sur les importations en provenance d'Argentine, du Brésil et de Corée du Sud (mesures c et e);
- les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article I:1 du GATT de 1994 en accordant un avantage aux articles en acier et en aluminium originaires de certains Membres qui n'a pas été, immédiatement et sans condition, étendu aux produits similaires originaires d'autres Membres, y compris la Turquie; et
- les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article X:3 a) du GATT de 1994 car ils n'ont pas appliqué les mesures à l'importation en cause d'une manière "raisonnable" et "impartiale".

4.10. La Turquie demande également que le Groupe spécial rejette le moyen de défense des États-Unis au titre de l'article XXI du GATT de 1994.

**ANNEXE B-2****RÉSUMÉ ANALYTIQUE INTÉGRÉ DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE**

1.1. Le présent différend concerne le droit souverain d'un État de prendre des mesures pour protéger les intérêts essentiels de sa sécurité de la manière qu'il estime nécessaire. Les Membres de l'OMC n'ont pas renoncé à ce droit inhérent en accédant à l'OMC. Au contraire, ce droit est reflété à l'article XXI b) du GATT de 1994 et les Membres de l'OMC ne sont pas convenus de soumettre l'exercice de ce droit à un examen juridique.

1.2. L'article 232 de la Loi de 1962 sur l'expansion du commerce extérieur (article 232) autorise les États-Unis à ajuster les importations d'un article sur la base d'une constatation que ces importations menacent de compromettre leur sécurité nationale. Les 19 et 26 avril 2017, les États-Unis ont ouvert des enquêtes au titre de l'article 232 concernant les importations d'acier et d'aluminium, respectivement. Dans le cadre de ces enquêtes, ils ont invité les parties intéressées à formuler des observations écrites et ont tenu des auditions publiques. Ils ont résumé les constatations de ces enquêtes dans des rapports écrits et communiqué ces rapports au public. Le 8 mars 2018, les États-Unis ont agi conformément à l'article 232 et imposé des droits de douane sur certaines importations d'acier et d'aluminium, qui sont entrés en vigueur à compter du 23 mars 2018. Ils ont également établi un processus visant à permettre des exclusions par produit des droits de douane imposés au titre de l'article 232, sur la base, entre autres facteurs, des incidences de ces importations sur la sécurité nationale.

**A LE TEXTE DE L'ARTICLE XXI B) DU GATT DE 1994 DANS SON CONTEXTE, ET À LA LUMIÈRE DE L'OBJET ET DU BUT DE L'ACCORD, ÉTABLIT QUE L'EXCEPTION EST FONDÉE SUR UNE AUTONOMIE DE JUGEMENT**

1.3. Le texte de l'article XXI b) du GATT de 1994, dans son contexte et à la lumière de l'objet et du but de l'Accord, établit que l'exception est fondée sur une autonomie de jugement. Comme ce texte l'indique, "[a]ucune disposition" du GATT de 1994 ne sera interprétée comme empêchant un Membre de l'OMC de prendre "toutes mesures" qu'"[il] estimera nécessaires" à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité. Ce texte établit que 1) "aucune disposition" du GATT de 1994 n'empêche un Membre de prendre toutes mesures nécessaires pour protéger un intérêt essentiel de sécurité; et 2) les mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité sont celles que le Membre "estimera nécessaires" à cette protection.

1.4. Le caractère fondé sur une autonomie de jugement de l'article XXI b) du GATT de 1994 est démontré par la référence faite dans cette disposition aux mesures que le Membre "estimera nécessaires" à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité. Le sens ordinaire de "considers" (estimera) est "[r]egard in a certain light or aspect; look upon as" or "think or take to be" (considérer sous un certain éclairage ou aspect; regarder comme; ou considérer comme étant ou prendre pour). Dans le cadre de l'article XXI b), l'"éclairage" ou "aspect" pertinent sous lequel sont considérées les mesures est la question de savoir si ces mesures sont nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sécurité du Membre qui les prend. Ainsi, si on lit l'ensemble de la clause, le sens ordinaire du texte indique que c'est le Membre ("qu'[il]") qui doit considérer ("estimer[ ]") les mesures comme ayant pour aspect d'être nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité. Les versions française et espagnole de l'article XXI b) confirment le caractère fondé sur une autonomie de jugement de cette disposition. Spécifiquement, l'utilisation du subjonctif en espagnol ("estime") et du futur, exprimant un mode subjonctif implicite, en français ("estimera") étaye l'avis selon lequel les mesures prises correspondent aux convictions du Membre de l'OMC et non à l'affirmation d'un fait objectif qui pourrait faire l'objet d'un débat.

1.5. Le sens ordinaire des termes employés dans le membre de phrase "intérêts essentiels de sa sécurité" étaye également le caractère fondé sur une autonomie de jugement de l'article XXI. Le terme "interest" (intérêt) s'entend de "[t]he relation of being involved or concerned as regards potential detriment or (esp.) advantage" (la relation qui consiste à être engagé ou concerné eu égard à un inconvénient ou (en particulier) à un avantage potentiel). Le terme "security" (sécurité) désigne "[t]he condition of being protected from or not exposed to danger" ([l]'état consistant à être protégé d'un danger ou à ne pas y être exposé). Les définitions du terme "essential" (essentiel) comprennent "[t]hat is such in the absolute or highest sense" and "[a]ffecting the essence of anything; significant,

important" ([q]ui est tel au sens absolu ou le plus fort du terme; [a]ffectant l'essence de toute chose; significatif, important).

1.6. Et, c'est pour la protection des "intérêts essentiels de sa sécurité" – ceux du Membre en question – que les mesures sont prises. Par conséquent, c'est l'appréciation du Membre qui est pertinente. Chaque Membre de l'OMC doit déterminer si certaines mesures concernent "ses intérêts", à savoir quels sont les inconvénients ou avantages potentiels du point de vue de ce Membre. De même, chaque Membre de l'OMC doit déterminer si une situation met en jeu ses intérêts de "sécurité" (ne pas être exposé à un danger) et si les intérêts en jeu sont "essentiels", c'est-à-dire significatifs ou importants, au sens absolu ou le plus fort du terme. De par leur nature même, ces questions sont politiques et ne peuvent recevoir de réponse que du Membre concerné, compte tenu des circonstances spécifiques et uniques dans lesquelles il se trouve et de sa propre perception de ces circonstances. Aucun Membre de l'OMC ou groupe spécial de l'OMC ne peut substituer ses vues à celles d'un Membre sur ces questions.

1.7. Le texte des sous-alinéas i) à iii) de l'article XXI b) étaye également le caractère fondé sur une autonomie de jugement de cette disposition. Le premier élément de ce texte qui est notable est l'absence de toute conjonction pour séparer les trois sous-alinéas. Les sous-alinéas ne sont pas séparés par la conjonction de coordination "ou", pour démontrer l'existence d'autres solutions possibles, ou la conjonction "et", pour suggérer l'existence de situations cumulatives. Par conséquent, chaque sous-alinéa doit être examiné par rapport au texte introductif de l'article XXI b). Les sous-alinéas i) et ii) de l'article XXI b) commencent tous deux par l'expression "se rapportant au(x)" et suivent directement le membre de phrase "intérêts essentiels de sa sécurité" figurant dans le texte introductif de l'alinéa b). La lecture la plus naturelle de cette construction est que les sous-alinéas i) et ii) modifient le membre de phrase "intérêts essentiels de sa sécurité" et illustrent donc les types d'"intérêts essentiels de ... sécurité" dont les Membres ont considéré qu'ils pouvaient donner lieu à des mesures au titre de l'article XXI b).

1.8. Les sous-alinéas i) et ii) ne limitent pas exclusivement les intérêts essentiels de la sécurité d'un Membre à ces intérêts. Premièrement, le texte introductif de l'article XXI b) (comme il a été indiqué) réserve au Membre l'appréciation de ce que sont "[ses] intérêts", y compris sur le point de savoir s'ils se rapportent à l'un des intérêts énumérés. Deuxièmement, le sous-alinéa iii) ne donne aucune explication (et ne peut donc pas être interprété comme indiquant une limitation) concernant les intérêts essentiels de la sécurité d'un Membre. En fait, tout comme les sous-alinéas i) et ii), les intérêts essentiels de sécurité sont ceux qui sont déterminés par le Membre prenant les mesures.

1.9. Le sous-alinéa iii) commence par un énoncé temporel: "*appliquées en temps de guerre* ou en cas de grave tension internationale". Le membre de phrase "*appliquées en temps de*" répond aux mots "prendre toutes mesures" figurant dans le texte introductif de l'article XXI b) et ce sont des mesures qui sont "*appliquées*", pas des intérêts. La circonstance temporelle figurant au sous-alinéa iii) modifie donc le mot "mesures" et non l'expression "intérêts essentiels de ... sécurité". Par conséquent, l'article XXI b) iii) traduit le droit d'un Membre de prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité *lorsque* ces mesures sont appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale. Le texte de l'article XXI b) iii) n'exige pas non plus que le cas de grave tension internationale ou la guerre concerne directement le Membre qui prend les mesures, ce qui indique de nouveau que les mesures prises pour la protection des intérêts essentiels de sa sécurité sont celles que le Membre juge nécessaires.

1.10. Les sous-alinéas i) à iii) de l'article XXI b) traduisent donc le fait que les Membres ont souhaité définir certains types d'"intérêts essentiels de ... sécurité" et une circonstance temporelle dont ils ont considéré qu'ils pouvaient donner lieu à des mesures au titre de l'article XXI b). Un Membre prenant des mesures conformément à l'article XXI b) estimerait que ses mesures sont nécessaires à la protection des intérêts mentionnés aux sous-alinéas i) et ii), ou doivent être appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale. Ainsi, les sous-alinéas guident un Membre dans l'exercice de ses droits au titre de cette disposition, tout en lui laissant le soin d'apprécier si des mesures particulières sont nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité.

1.11. Le contexte de l'article XXI b) étaye aussi cette interprétation. Premièrement, le membre de phrase "qu'elle estimera nécessaires" figure à l'article XXI a) et XXI b), mais pas à l'article XXI c). L'utilisation sélective de ce membre de phrase met l'accent sur le fait que, à l'article XXI a) et XXI b), c'est l'appréciation du Membre qui prime. Le Groupe spécial devrait reconnaître cette utilisation délibérée du membre de phrase "qu'elle estimera" à l'article XXI b), et lui donner sens, et ne pas

rendre ces mots inutiles. Deuxièmement, le contexte fourni par l'article XX étaye l'interprétation selon laquelle l'article XXI b) est fondé sur une autonomie de jugement. Spécifiquement, l'article XX énonce des "exceptions générales" et un certain nombre d'alinéas de l'article XX se rapportent à la question de savoir si des mesures sont "nécessaires" pour certains objectifs énumérés. Par exemple, l'article XX a), b) et d), respectivement, prévoit des exceptions pour certaines mesures "nécessaires à la protection de la moralité publique", "nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux" et "nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord" (pas de mise en relief dans l'original).

1.12. Toutefois, contrairement à l'article XXI b), aucun des alinéas de l'article XX n'utilise le membre de phrase "qu'elle estimera" pour introduire le terme "nécessaires". En outre, l'article XX comprend un texte introductif qui subordonne une mesure considérée comme "nécessaire" à une autre prescription essentiellement de non-discrimination. Il convient de noter que cette réserve, qui exige l'examen des mesures d'un Membre, ne figure à l'article XXI.

1.13. Troisièmement, un certain nombre de dispositions du GATT de 1994 et d'autres Accords de l'OMC font référence aux mesures qu'un Membre "estime" appropriées ou nécessaires, et – comme à l'article XXI b) – cet énoncé indique qu'une appréciation particulière ressortit à ce Membre. Par exemple, au titre de l'article 18:7 de l'Accord sur l'agriculture, "[t]out Membre" pourra porter à l'attention du Comité de l'agriculture "toute mesure dont il considérera qu'elle aurait dû être notifiée par un autre Membre." De la même façon, l'article III:5 de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) permet à "[t]out Membre" de notifier au Conseil du commerce des services toute mesure prise par un autre Membre qui, "selon lui, affecte" le fonctionnement de l'AGCS. Dans d'autres dispositions du GATT de 1994 ou d'autres Accords de l'OMC, toutefois, certaines appréciations sont laissées à la détermination d'un groupe spécial, de l'Organe d'appel ou d'un comité de l'OMC. En vertu de l'article 6:2 du Mémoire d'accord, par exemple, "[l]orsque le groupe spécial estimera" qu'il ne peut pas remettre son rapport dans un certain délai, il devra fournir certains renseignements à l'ORD. En vertu de l'article 4:1 de l'Accord sur les règles d'origine, le Comité des règles d'origine pourra demander au Comité technique des règles d'origine d'effectuer les travaux "qu'il jugera appropriés" pour la réalisation des objectifs de cet accord.

1.14. Quatrièmement, à l'inverse, et comme contexte supplémentaire, dans au moins deux dispositions de l'OMC l'appréciation d'un Membre est expressément soumise à examen dans le cadre du règlement des différends. Spécifiquement, l'article 26:1 du Mémoire d'accord permet la formulation de plaintes en situation de non-violation, sous réserve de prescriptions spéciales, y compris la prescription selon laquelle le groupe spécial ou l'Organe d'appel doivent souscrire à l'appréciation de la partie plaignante. Comme il est indiqué à l'article 26:1, une plainte en situation de non-violation peut être formulée, "[d]ans les cas et dans la mesure où cette partie considérera, et où un groupe spécial ou l'Organe d'appel déterminera", qu'une mesure particulière n'est pas contraire à un Accord de l'OMC, entre autres prescriptions. Ainsi, dans le cadre de cette disposition, les Membres sont explicitement convenus qu'il n'est pas suffisant qu'"[une] partie consid[ère]" qu'une situation de non-violation existe et que, de ce fait, une plainte en situation de non-violation est soumise à la vérification additionnelle effectuée par "un groupe spécial ou l'Organe d'appel [qui] déterminera qu'"une situation de non-violation existe. Une limitation analogue – une "partie considérera, et ... un groupe spécial déterminera, que" – a été convenue à l'article 26:2 du Mémoire d'accord pour les plaintes du type mentionné à l'article XXIII:1 c) du GATT de 1994.

1.15. Le contexte fourni par l'article 26:1 et 26:2 du Mémoire d'accord est très instructif. Aucun examen de ce type de l'appréciation d'un Membre n'est prévu à l'article XXI b), qui permet à un Membre de prendre les mesures "qu'[il] estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité". Par conséquent, le contexte de l'article XXI b) démontre que les Membres ne sont pas convenus de soumettre à l'examen d'un groupe spécial de l'OMC l'appréciation d'un Membre en matière de sécurité essentielle.

1.16. L'objet et le but du GATT de 1994 établissent également que l'article XXI b) est fondé sur une autonomie de jugement. Ceux-ci sont indiqués dans le préambule de l'Accord. Ce préambule dispose, entre autres choses, que le GATT de 1994 énonce "[des] accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce". C'est en particulier par ces références à des accords qui sont "mutuellement avantageux" et à des réductions des tarifs douaniers qui sont "substantielles" (plutôt que complètes), que les parties contractantes (maintenant les Membres) ont reconnu que le GATT contenait à la fois

des obligations et des exceptions, y compris les exceptions concernant la sécurité essentielle prévues à l'article XXI.

1.17. Le caractère fondé sur une autonomie de jugement de l'article XXI est également confirmé par un accord ultérieur intervenu entre les parties concernant l'interprétation du traité ou l'application de ses dispositions dans le contexte du différend *États-Unis – Restrictions à l'exportation* entre les États-Unis et la Tchécoslovaquie.

**B. LES MOYENS COMPLÉMENTAIRES D'INTERPRÉTATION, Y COMPRIS L'HISTORIQUE DE LA NÉGOCIATION, CONFIRMENT LE CARACTÈRE FONDÉ SUR UNE AUTONOMIE DE JUGEMENT DE L'ARTICLE XXI B) DU GATT DE 1994**

1.18. Bien que cela ne soit pas nécessaire en l'espèce, les moyens complémentaires d'interprétation, y compris l'historique de la négociation, confirment que l'article XXI b) du GATT de 1994 est fondé sur une autonomie de jugement. L'historique de la rédaction de l'article XXI b) du GATT de 1994 remonte aux négociations visant à établir l'Organisation internationale du commerce des Nations Unies (OIC). En 1946, les États-Unis ont présenté un projet de charte de l'OIC qui comprenait les deux dispositions relatives à des exceptions suivantes:

Article 32 (Exceptions générales au chapitre IV):

Aucune disposition du chapitre IV de la présente Charte ne sera interprétée comme empêchant l'adoption ou l'application par tout État membre de mesures

. . . .

e) Se rapportant, en temps de guerre ou en cas de tension internationale, à la protection des intérêts essentiels de la sécurité d'un Membre.

Article 49:2 (Exceptions aux dispositions relatives aux accords intergouvernementaux sur les produits):

Aucune des dispositions du chapitre VI ne sera interprétée comme devant s'appliquer aux accords ayant trait aux substances radioactives dont il est possible de désintégrer les atomes; au trafic des armes, munitions et du matériel de guerre et à tout trafic d'autres articles et matériels destinés à l'approvisionnement d'un établissement militaire; ou, en temps de guerre, ou en cas de crise dans les relations internationales, à la protection des intérêts essentiels à la sécurité d'un État membre.

1.19. Les États-Unis ont affirmé à l'époque que l'article 32 e) "laissei[ent] une complète latitude pour adopter toutes les mesures considérées comme nécessaires à la protection d'intérêts nationaux" en temps de guerre ou en cas d'urgence nationale. Telles qu'elles étaient initialement rédigées, toutefois, aucune des deux dispositions relatives à des exceptions n'était explicitement fondée sur une autonomie de jugement. Il leur manquait les mots clés qui figurent dans le texte actuel de l'article XXI b) du GATT de 1994 concernant les mesures d'un Membre qu'"[il] estime[] nécessaires à" la protection des intérêts essentiels de sa sécurité. De plus, l'exception concernant la sécurité essentielle énoncée à l'article 32 du projet de charte de l'OIC était l'une des 12 exceptions dont plusieurs ont plus tard formé la base des exceptions générales prévues à l'article XX du GATT de 1994.

1.20. En mars 1947, le même texte relatif à des exceptions a été proposé tant pour l'article XX du GATT que pour l'article 37 du projet de charte de l'OIC, au chapitre V, qui concernait la "[p]olitique commerciale générale". Le texte introductif de ce projet de texte et un certain nombre d'alinéas sont identiques à ce qui deviendrait l'article XX du GATT de 1994. Avec sa clause conditionnelle, le texte introductif envisageait qu'il puisse y avoir un examen par un groupe spécial pour faire en sorte que les exceptions ne soient pas appliquées de manière discriminatoire et déloyale. Les alinéas correspondant à la sécurité essentielle ont été introduits dans ce projet de texte, avec d'autres exceptions, et étaient donc assujettis à la clause conditionnelle du texte introductif comme ces autres exceptions. Cette structure donne à penser qu'à l'époque, tous les rédacteurs ne considéraient peut-être pas l'exception concernant la sécurité essentielle prévue à l'alinéa e) comme étant fondée sur une autonomie de jugement.

1.21. En mai 1947, les États-Unis ont proposé, entre autres choses, de supprimer l'alinéa e) de la disposition relative aux exceptions du projet de charte de l'OIC citée plus haut. Dans leur proposition, le point e) serait introduit dans un nouvel article, à insérer à un endroit "approprié" à la fin du projet de charte de l'OIC, de sorte que ces exceptions s'appliqueraient à l'ensemble de la Charte. Les États-Unis ont aussi proposé que le nouvel article commence par indiquer qu'"[a]ucune disposition de la présente Charte ne devra s'interpréter comme s'opposant à ce qu'un Membre quelconque adopte ou mette en application des mesures", y compris celles qui se rapportent à la protection des intérêts essentiels de sécurité.

1.22. Par la suite, ils ont proposé qu'un nouveau chapitre, intitulé "Dispositions diverses", soit ajouté à la fin du projet de charte de l'OIC et que les exceptions proposées à la Charte dans son ensemble soient introduites dans ce nouveau chapitre. Ils ont aussi proposé d'ajouter un texte additionnel à cette disposition relative aux exceptions pour indiquer explicitement le caractère fondé sur une autonomie de jugement de ces exceptions. Dans cette proposition, le projet de disposition relative aux exceptions était ainsi libellé:

Aucune disposition de la présente Charte ne sera interprétée comme imposant à un Membre quelconque l'obligation de fournir des renseignements dont la divulgation *lui semblerait contraire* aux intérêts essentiels de sa sécurité ou comme empêchant un Membre quelconque d'appliquer toutes mesures qu'*il pourra estimer nécessaires* à la protection desdits intérêts:

- a) se rapportant aux matières fissiles ou aux sources d'approvisionnement de ces matières;
- b) se rapportant au trafic des armes, munitions et matériel de guerre et à tout commerce d'autres articles et matériel destinés à assurer l'approvisionnement des forces armées;
- c) se rapportant, en temps de guerre ou en cas de tension internationale, à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité[.] . . .

1.23. Le texte faisait dorénavant référence à ce qu'un Membre estimait nécessaire, en indiquant explicitement que cette disposition pouvait être invoquée sur la base de la propre appréciation d'un Membre. De plus, cette référence avait été introduite uniquement pour les questions de sécurité nationale, y compris les mesures qu'un Membre pouvait estimer nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité. L'historique de la rédaction montre ainsi qu'une distinction textuelle délibérée a été faite entre le caractère fondé sur une autonomie de jugement des exceptions concernant la sécurité essentielle et les exceptions qui se rapportaient à d'autres intérêts, lesquelles ont été maintenues dans le chapitre sur la "[p]olitique commerciale générale" du projet de charte de l'OIC, contrairement aux exceptions fondées sur la sécurité susmentionnées.

1.24. En ce qui concerne le champ d'application de l'exception, lors d'une réunion de la commission de négociation de l'OIC tenue en juillet 1947, le délégué des Pays-Bas a demandé des explications sur le sens de l'expression "intérêts essentiels de ... sécurité" d'un Membre et indiqué que cette expression pourrait constituer "une grave lacune" de la Charte de l'OIC. Le délégué des États-Unis a répondu que l'exception ne "[permettrait pas de] recourir ... à toutes les mesures possibles et imaginables", mais a donné à entendre qu'il devait être laissé une certaine latitude pour les mesures de sécurité. Il a observé en outre que dans les situations comme les périodes de guerre, "personne, sans doute, ne contest[erait] la nécessité ou le droit pour un État membre de déterminer lui-même les mesures qu'il juge[ait] nécessaires à sa propre sécurité".

1.25. Dans ces discussions, le Président a fait une déclaration "pour la défense de ce texte" et a rappelé le contexte de l'exception concernant la sécurité essentielle en tant que partie de la Charte de l'OIC. Comme il l'a observé, lorsque l'OIC fonctionnerait, "seule l'atmosphère qui prévaudr[ait] au sein de l'Organisation pourr[ait] constituer une garantie à la fois efficace et suffisante contre la possibilité d'abus tels que ceux" qui avaient été signalés par le délégué des Pays-Bas. C'est-à-dire que les parties contrôleraient leur utilisation mutuelle de la sécurité essentielle grâce à une culture de retenue. Au cours de la même réunion de juillet 1947, le Président a demandé si les rédacteurs convenaient que les mesures prises conformément à l'exception concernant la sécurité essentielle "ne devraient pas prévoir une possibilité d'obtenir réparation". En réponse, le délégué des États-Unis

a observé que ces mesures "ne pourr[ai]ent pas [être] contest[ées] [en ce sens qu']on ne pourr[ait] peut-être pas [l]accuser [le Membre] de violer la Charte". Les États-Unis ont reconnu, toutefois, qu'un Membre visé par ces mesures "pourr[ait] toujours recourir à la procédure" prévue par l'article 35 2) de la Charte de l'OIC.

1.26. À l'époque, l'article 35 2) prévoyait la possibilité de tenir des consultations concernant l'application de toute mesure, "qu'elle soit ou non incompatible avec les termes du présent chapitre [de la Charte]," qui avait "pour effet d'annuler ou de compromettre tout objet" de la Charte de l'OIC. Si les parties ne pouvaient pas résoudre la question, elle pouvait être portée devant l'OIC qui pourrait quant à elle formuler des recommandations, y compris la suspension d'obligations ou de concessions.

1.27. En réaction à l'explication du délégué des États-Unis, y compris le droit de demander réparation en situation de non-violation au titre de l'article 35 2), le délégué australien a levé une réserve relative à l'exception concernant la sécurité essentielle à cette réunion de juillet 1947. Ce dernier a indiqué qu'étant donné que l'exception était "d'une application [si] large" – en particulier le libellé "qu'il pourra estimer nécessaires" – l'accord de Australie était donné avec l'assurance qu'"il ne ser[ait] pas empiété sur les droits d'un Membre au titre de l'article 35 2)".

1.28. Cet échange démontre que les rédacteurs du texte qui est devenu l'article XXI b) du GATT de 1994 considéraient que les mesures concernant la sécurité essentielle ne pouvaient pas être contestées comme violant les obligations figurant dans l'accord sous-jacent. Néanmoins, un membre de l'OIC visé par des mesures concernant la sécurité essentielle pourrait alléguer que les avantages qui devaient résulter pour lui de la Charte avaient été annulés ou compromis, comme cela était prévu à l'article 35 2) du projet de charte de l'OIC existant en juillet 1947. Tel qu'appliqué dans le contexte de l'OMC, le présent examen indique qu'un groupe spécial ne peut pas constater que des mesures concernant la sécurité essentielle contreviennent au GATT de 1994 ou à d'autres Accords de l'OMC, mais les Membres peuvent demander qu'un groupe spécial examine si ses avantages ont été annulés ou compromis par la mesure concernant la sécurité essentielle et, dans l'affirmative, évalue le niveau de l'annulation ou de la réduction des avantages.

1.29. Cette interprétation de la relation entre les mesures concernant la sécurité essentielle et les procédures relatives à l'annulation ou à la réduction d'avantages est également confirmée par les discussions sur la Charte de l'OIC qui ont eu lieu au début de 1948. Par exemple, après des "discussions approfondies", un groupe de travail, formé par des représentants de l'Australie, des États-Unis, de l'Inde et du Mexique, a décidé de maintenir la disposition du projet de charte concernant l'annulation ou la réduction d'avantages en situation de non-violation. Le groupe de travail a noté que la disposition "s'appliquerait à la situation dans laquelle un Membre prenait des mesures" en vue de protéger les intérêts essentiels de sa sécurité. L'explication du groupe de travail mérite d'être lue dans son intégralité:

De telles mesures, par exemple, dans l'intérêt de la sécurité nationale en temps de guerre ou en cas d'urgence internationale, *seraient entièrement compatibles avec la Charte*, mais pourraient néanmoins aboutir à l'annulation ou à la réduction d'avantages revenant à d'autres Membres. Ces autres Membres devraient, dans ces circonstances, avoir le droit de porter la question devant l'Organisation, *non pas au motif que la mesure prise était incompatible* avec la Charte, mais au motif que la mesure ainsi prise annulait effectivement des avantages revenant au Membre plaignant.

1.30. Les membres d'un sous-comité chargé du chapitre sur le règlement des différends de la Charte de l'OIC ont exprimé des vues semblables. Par la suite, l'exception concernant la sécurité essentielle figurant dans le projet de charte de l'OIC a été révisée sur la base de propositions du Royaume-Uni. Le représentant du Royaume-Uni a exprimé l'opinion selon laquelle, avec ces révisions, la Charte "ne permettrait pas ni ne condamnerait les sanctions économiques unilatérales, et ne porterait non plus aucun jugement sur de telles sanctions." Après que les révisions du Royaume-Uni ont été acceptées, un représentant de l'Inde – alors qu'il était question d'allégations d'annulation ou de réduction d'avantages pour remédier à des mesures concernant la sécurité essentielle – "a exprimé certains doutes" sur la question de savoir si "la bonne foi d'une mesure dont il était allégué qu'elle relevait de [l'exception concernant la sécurité essentielle] pouvait être contestée". Au début de 1948, les négociateurs ont également refusé d'adopter une proposition du Royaume-Uni qui aurait modifié la disposition concernant la sécurité essentielle pour indiquer que les procédures relatives à l'annulation ou à la réduction d'avantages étaient le recours approprié pour les Membres visés par des mesures concernant la sécurité essentielle prises par d'autres Membres. Comme les États-Unis

l'ont noté à l'époque, cette référence à l'annulation ou à la réduction d'avantages dans la disposition concernant la sécurité essentielle était "inutile" eu égard au texte existant.

1.31. Dans son analyse de l'historique de la négociation de l'article XXI b), le Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* a longuement fait référence aux documents internes de la délégation des États-Unis aux négociations du GATT. Spécifiquement, en plus de l'examen de documents publiés associés à l'historique de la négociation de l'article XXI b), ce groupe spécial a examiné une étude portant sur des documents internes de la délégation des États-Unis. En particulier, dans son rapport, le Groupe spécial expose de manière assez approfondie la partie de l'étude portant sur une réunion interne de la délégation des États-Unis tenue le 4 juillet 1947. Le Groupe spécial a utilisé ces documents en tant qu'historique de la négociation pour confirmer son interprétation selon laquelle il avait le pouvoir d'examiner l'invocation par un Membre des intérêts essentiels de sa sécurité. Le Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* a fait erreur en s'appuyant sur ces documents parce qu'ils ne faisaient pas partie de l'"historique de la négociation" au sens de la Convention de Vienne. Il est préoccupant que le Groupe spécial ait commis une erreur aussi élémentaire en matière d'approche interprétative. Outre cette erreur d'interprétation, le Groupe spécial a également mal compris et qualifié de manière erronée les discussions des États-Unis auxquelles il a fait référence. Ces délibérations internes des États-Unis – lorsqu'elles sont examinées dans leur ensemble et dans leur contexte – confirment également que l'article XXI b) est fondé sur une autonomie de jugement.

1.32. Ce caractère fondé sur une autonomie de jugement de l'article XXI b) est également étayé par les vues exprimées à maintes reprises par les parties contractantes du GATT (aujourd'hui les Membres) en ce qui concerne les invocations antérieures des intérêts essentiels de leur sécurité.

C LE GROUPE SPÉCIAL RUSSIE – TRAFIC EN TRANSIT A FAIT ERREUR EN DÉCIDANT QU'IL AVAIT LE POUVOIR D'EXAMINER L'INVOCATION DE L'ARTICLE XXI PAR UNE PARTIE DÉFENDERESSE

1.33. Le Groupe de travail *Russie – Trafic en transit* a fait erreur lorsqu'il a décidé qu'il avait le pouvoir d'examiner de multiples aspects de l'invocation de l'article XXI par une partie défenderesse. L'interprétation donnée par ce groupe spécial de l'article XXI n'est pas compatible avec les règles coutumières d'interprétation énoncées dans la Convention de Vienne. En plus de l'incompatibilité avec le sens ordinaire des termes de l'article XXI, le Groupe spécial n'a pas interprété cette disposition dans son ensemble. En fait, il apparaît que le Groupe spécial est parvenu à sa conclusion au sujet de la possibilité de faire examiner l'article XXI seulement quatre paragraphes après avoir commencé son analyse – en se fondant non pas sur "le simple sens des mots et la construction grammaticale de la disposition", mais sur ce qu'il a appelé la "structure logique de la disposition".

1.34. En outre, dans son examen de l'historique de la négociation du traité, le Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* a mal interprété certaines déclarations des parties à la négociation et s'est appuyé sur des documents indûment considérés comme faisant partie de l'historique de la négociation. Ces erreurs montrent que l'analyse du Groupe spécial était profondément erronée et font ressortir une approche axée sur les résultats qui n'est pas conforme à la responsabilité conférée aux membres des groupes spéciaux par les Membres de l'OMC en vertu du Mémorandum d'accord.

---

**ANNEXE C****ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES**

<b>Table des matières</b>		<b>Page</b>
Annexe C-1	Résumé analytique intégré des arguments de la Chine	51
Annexe C-2	Résumé analytique intégré des arguments de l'Union européenne	55
Annexe C-3	Résumé analytique intégré des arguments de Hong Kong, Chine	62
Annexe C-4	Résumé analytique intégré des arguments de l'Inde	66
Annexe C-5	Résumé analytique intégré des arguments du Japon	69
Annexe C-6	Résumé analytique intégré des arguments de la Nouvelle-Zélande	72
Annexe C-7	Résumé analytique intégré des arguments de la Norvège	75
Annexe C-8	Résumé analytique intégré des arguments de la Fédération de Russie	79
Annexe C-9	Résumé analytique intégré des arguments de Singapour	86
Annexe C-10	Résumé analytique intégré des arguments de la Suisse	92
Annexe C-11	Résumé analytique intégré des arguments de l'Ukraine	97

**ANNEXE C-1****RÉSUMÉ ANALYTIQUE INTÉGRÉ DES ARGUMENTS DE LA CHINE**

1. Le présent résumé analytique incorpore la déclaration orale de la Chine et ses réponses aux questions du Groupe spécial dans les présents différends.

**I. QUALIFICATION JURIDIQUE D'UNE MESURE EN TANT QUE MESURE DE SAUVEGARDE**

2. La Chine estime que dans l'affaire *Indonésie – Produits en fer ou en acier*, l'Organe d'appel a fourni une analyse utile sur la question de savoir quelle mesure constituait une mesure de sauvegarde.
3. L'Organe d'appel a identifié deux éléments constitutifs d'une mesure de sauvegarde, à savoir 1) la suspension, en totalité ou en partie, d'un engagement au titre du GATT ou le retrait ou la modification d'une concession au titre du GATT; et 2) la suspension, le retrait ou la modification en question est conçu pour prévenir ou réparer un dommage grave qu'un accroissement des importations du produit visé cause ou menace de causer à la branche de production nationale du Membre.
4. De l'avis de la Chine, le but d'une mesure de sauvegarde est de prévenir ou réparer un dommage grave qu'un accroissement des importations cause ou menace de causer à une branche de production nationale, par le mécanisme de la suspension, du retrait ou de la modification d'un engagement ou d'une concession au titre du GATT. Voilà ce qu'"est" une mesure de sauvegarde et une mesure qui satisfait aux deux éléments constitutifs serait une mesure de sauvegarde. Les autres éléments prévus à l'article XIX:1) a) sont des prescriptions juridiques régissant l'imposition d'une mesure de sauvegarde plutôt que des éléments constitutifs de cette mesure.
5. De plus, la Chine estime que la qualification d'une mesure en tant que mesure de sauvegarde n'est pas une question d'intention subjective, mais une évaluation indépendante et objective des caractéristiques de la mesure. En procédant à cette "évaluation indépendante et objective", un groupe spécial doit "identifier tous les aspects de la mesure qui peuvent avoir une influence sur sa qualification juridique, reconnaître ceux qui constituent l'essence de cette mesure et, ainsi, déterminer correctement les disciplines auxquelles la mesure est assujettie". L'évaluation de la question de savoir si une mesure est une mesure de sauvegarde est donc une évaluation objective fondée sur les caractéristiques pertinentes de la mesure, et non sur l'intention subjective du Membre importateur.
6. Cette conclusion n'est pas affectée par l'énoncé figurant à l'article XIX:1 a) selon lequel un Membre "aura la faculté" de suspendre un engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier une concession, pour autant que les conditions de l'imposition d'une mesure de sauvegarde soient remplies. Le membre de phrase "aura la faculté" ne fait que conférer le droit d'imposer une mesure de sauvegarde lorsque les conditions de l'imposition de cette mesure sont remplies.

**II. QUESTIONS CONCERNANT L'INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE XXI b)****i. Critère d'examen**

7. La Chine est d'avis qu'aucune disposition du Mémoire d'accord ou des accords visés n'autorise un groupe spécial à jouer son rôle différemment dans les différends dans lesquels le Membre défendeur invoque l'article XXI b) du GATT de 1994.
8. Cet article est un moyen de défense affirmatif qui, comme les autres moyens de défense affirmatifs, doit être interprété et appliqué aux faits de la cause pour déterminer s'il justifie une quelconque incompatibilité identifiée. Aucune règle ou procédure spéciale ou additionnelle

ne s'applique à un différend dans lequel le Membre défendeur a invoqué l'article XXI b) et la fonction du Groupe spécial consistant à procéder à "une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions" est la même que dans tout autre différend.

9. En outre, les sous-alinéas de l'article XXI b) représentent une énumération exhaustive des circonstances dans lesquelles un Membre peut chercher à justifier un type particulier de mesure qui est par ailleurs incompatible avec le GATT de 1994. Pour que les sous-alinéas soient exhaustifs et aient un sens effectif, ils doivent être susceptibles d'être examinés objectivement. Sinon, l'article XXI b) aurait le même sens et le même effet que si les sous-alinéas n'existaient pas et les circonstances décrites dans les trois sous-alinéas ne limiteraient plus les circonstances dans lesquelles un Membre pourrait invoquer cet article.

## ii. Interprétation de l'article XXI b)

10. Dans le cadre de l'article XXI b), l'expression "qu'elle estimera" qualifie le membre de phrase "nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité". Ainsi, ce qu'un Membre est autorisé à déterminer, selon son propre jugement, c'est si une mesure particulière d'un type énoncé aux sous-alinéas i) à iii) est "nécessaire[]" à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité". Pour qu'une mesure en question soit justifiée au regard de l'article XXI b), elle doit relever objectivement de l'un des trois sous-alinéas énumérés. Pour autant que la mesure en question relève objectivement de l'un (ou de plusieurs) des sous-alinéas énumérés, il appartient au Membre invoquant l'article de déterminer si la mesure en question est nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité. Les États-Unis sont les seuls à affirmer que l'ensemble de l'article XXI b), y compris ses sous-alinéas, est fondé sur une autonomie de jugement. Cela est clairement différent de ce qui a été perçu par les autres parties et les tierces parties.
11. L'élément subjectif du texte introductif englobe à la fois la "nécessité" de la mesure et la détermination des "intérêts essentiels de sécurité" du Membre invoquant la disposition. Le texte introductif ne fait pas référence à la "nécessité" dans l'abstrait mais à la nécessité d'une mesure particulière "[pour] la protection des intérêts essentiels de sa sécurité". Les éléments de cette détermination ne sont pas divisibles – la détermination par un Membre de la question de savoir si une mesure particulière est "nécessaire[]" comprend la détermination de la question de savoir si cette mesure est "[pour] la protection de" ce que le Membre estime comme étant "[les] intérêts essentiels de sa sécurité".
12. Le membre de phrase "toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité" comporte deux parties opérationnelles. L'expression "toutes mesures" est qualifiée par les trois sous-alinéas. Ainsi, toute mesure pour laquelle une justification est demandée au regard de l'article XXI b) doit être une mesure "*se rapportant aux matières fissiles*", "*se rapportant au trafic d'armes ...*" ou "*appliquée[] en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale*". Pour autant que la mesure en question soit d'un ou de plusieurs de ces types, le Membre peut déterminer, selon son propre jugement, si cette mesure est "nécessaire[]" à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité".
13. La Chine ne considère pas que les différends présentent des circonstances dans lesquelles il y a un conflit potentiel entre les textes espagnol, français et anglais en application des articles 31 et 32 de la Convention de Vienne. Au contraire, les différences mineures de terminologie, de structure et de ponctuation examinées en réponse aux questions précédentes vont toutes dans le sens de la même conclusion, à savoir que les différents sous-alinéas de l'article XXI b) sont susceptibles d'être examinés objectivement dans le cadre du règlement des différends et ne font pas partie de l'élément fondé sur une autonomie de jugement de cette disposition.
14. Les différents sous-alinéas de l'article XXI b) décrivent de manière exhaustive les circonstances spécifiques dans lesquelles un Membre peut chercher à justifier une mesure incompatible au regard de cette disposition. Ils remplissent la même fonction que les sous-alinéas de l'article XX, c'est-à-dire délimiter le champ d'application de l'exception.

15. Le caractère exhaustif des trois sous-alinéas signifie qu'il n'y a pas d'autres circonstances dans lesquelles un Membre peut invoquer l'article XXI b) pour justifier une mesure incompatible avec le GATT. Si ces sous-alinéas étaient considérés comme étant "fondés sur une autonomie de jugement", il n'y aurait *aucune* contrainte quant aux circonstances dans lesquelles un Membre pourrait justifier une mesure incompatible avec le GATT. Cette interprétation irait à l'encontre du caractère exhaustif des trois sous-alinéas.
16. En outre, si l'élément fondé sur l'autonomie de jugement de l'article XXI b) était interprété comme englobant les trois sous-alinéas de cette disposition, ces derniers seraient rendus inutiles en violation du principe d'interprétation dit de l'effet utile. Si telle avait été l'intention des rédacteurs, les trois sous-alinéas auraient pu être entièrement omis et l'article XXI b) aurait eu le même sens et le même effet.
17. Il est bien établi que le GATT de 1994 a pour objet et pour but de "promouvoir la sécurité et la prévisibilité des accords conclus sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels ainsi que la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce". Une interprétation de l'article XXI b) en vertu de laquelle l'applicabilité de ses sous-alinéas devrait être déterminée par le Membre invoquant l'article selon son propre jugement serait incompatible avec l'objet et le but du GATT de 1994 parce qu'un Membre pourrait, à tout moment et pour n'importe quelle raison, se soustraire au respect de ses obligations dans le cadre de l'OMC en invoquant simplement l'article XXI b). Un examen de l'objet et du but du GATT de 1994 permet clairement de conclure que les sous-alinéas de l'article XXI b) sont susceptibles d'être examinés objectivement par un groupe spécial. Sinon, la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral seraient manifestement compromises.
18. Quelle que soit la portée de l'élément fondé sur une autonomie de jugement prévu à l'article XXI b), l'invocation de cet article par un Membre est, dans tous les cas, assujettie à la prescription de l'article 26 de la Convention de Vienne selon laquelle un traité doit être exécuté de bonne foi.
19. Le principe de la bonne foi s'applique à l'exécution de toute obligation conventionnelle, y compris aux éléments d'un traité qui sont laissés à la discrétion d'une partie. Il ne prive pas un Membre qui invoque l'article XXI b) de son droit de déterminer les intérêts essentiels de sa sécurité selon son propre jugement et de prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection de ces intérêts. Toutefois, d'une manière générale, le caractère systématique de l'obligation d'agir de bonne foi exige que, même en ce qui concerne les éléments de l'article XXI b) qui sont laissés à la discrétion d'un Membre en vertu de l'expression "qu'elle estimera", le Membre invoquant cet article doit néanmoins le faire de bonne foi. Cela peut exiger que le Membre invoquant l'article explique pourquoi il estimait qu'un élément particulier de l'article XXI b) s'appliquait.

### **III. RELATION ENTRE LES ARTICLES XXI ET XIX DU GATT DE 1994 ET L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES**

20. De l'avis de la Chine, l'absence de renvoi explicite dans l'Accord sur les sauvegardes à l'article XXI du GATT de 1994 n'est pas déterminante pour la question de savoir si cet article peut être invoqué pour justifier des mesures incompatibles avec l'Accord sur les sauvegardes. Il s'agit, toutefois, d'une considération interprétative pertinente qui milite contre la conclusion selon laquelle l'article XXI peut être invoqué en l'espèce.
21. L'Organe d'appel a déclaré que la relation entre des dispositions figurant dans deux accords différents, y compris l'applicabilité d'une exception au GATT à un autre accord, "[devait] être établie à la faveur d'un examen approfondi des dispositions concernées, lues à la lumière de leur contexte, de leur objet et de leur but, compte dûment tenu de l'architecture globale du système de l'OMC en tant qu'ensemble unique de droits et d'obligations, et de toutes dispositions spécifiques qui régissent ou éclairent la relation entre les dispositions de différents instruments". Dans le cadre énoncé par l'Organe d'appel, la présence ou l'absence d'une référence textuelle expresse n'est pas décisive. La seule circonstance dans laquelle il a été constaté qu'une exception au GATT pouvait être invoquée nonobstant l'absence de référence textuelle explicite était celle où la disposition en cause donnait fortement à penser que les exceptions au GATT pouvaient être invoquées.

22. Le fait que l'Accord sur les sauvegardes est un approfondissement de l'article XIX du GATT de 1994 ne signifie pas que l'article XXI s'applique à l'Accord sur les sauvegardes. Cela vaut à la fois pour les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes dont on pourrait dire qu'elles reproduisent des dispositions de l'article XIX et pour les dispositions de l'Accord sur les sauvegardes qui n'ont pas d'équivalent à l'article XIX.
23. Comme cela a été dit, la Chine estime que rien dans l'Accord sur les sauvegardes n'indique que les dispositions relatives aux exceptions du GATT de 1994, y compris l'article XXI, peuvent être invoquées comme justifications potentielles pour des mesures qui sont incompatibles avec cet accord.

**ANNEXE C-2****RÉSUMÉ ANALYTIQUE INTÉGRÉ DES ARGUMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE****1. INTRODUCTION**

1. Dans le présent différend, les plaignants ont fait valoir que les mesures visant l'acier et l'aluminium étaient des sauvegardes incompatibles avec l'Accord sur les sauvegardes, que ces mesures étaient également incompatibles avec le GATT de 1994 et qu'elles n'étaient pas justifiées au regard de l'article XXI du GATT de 1994, même si les États-Unis avaient choisi d'établir le bien-fondé d'un moyen de défense au titre de l'article XXI et même si cette disposition était d'application.
2. En réponse, les États-Unis n'ont dit qu'une seule chose: l'article XXI est "fondé sur une autonomie de jugement". En d'autres termes, dès lors que les États-Unis "invoquent" toute partie de l'article XXI, ou l'article XXI dans son ensemble, le Groupe spécial est uniquement autorisé à prendre acte du fait que l'"invocation" a eu lieu.
3. Cette affirmation est sans fondement en droit. Elle est également inacceptable d'un point de vue systémique. Il n'est pas possible que les Membres puissent se soustraire à leurs obligations dans le cadre de l'OMC par de simples "invocations" unilatérales. S'engager dans cette voie compromettrait tout ce que le système de règlement des différends a accompli et rendrait inutile le droit de l'OMC.
4. Il est important de noter ce qui suit: les États-Unis n'ont pas contesté un seul fait ou élément de preuve présenté par les plaignants. Ils n'ont même pas essayé de réfuter l'allégation selon laquelle les mesures visant l'acier et l'aluminium étaient des sauvegardes ni aucune des allégations au titre de l'Accord sur les sauvegardes ou du GATT de 1994. Étonnamment, en dépit de leur recours à l'article XXI, les États-Unis n'ont même pas présenté de moyen de défense au titre de cet article. Ils n'ont pas dit quelles "mesures" relevaient prétendument de l'article XXI b), si ou pourquoi ils "[les] estimer[aient] nécessaires", ce "à" quoi elles servaient, quels "intérêts de [leur] sécurité" étaient en cause, si et pourquoi ceux-ci étaient "essentiels", lequel des trois sous-alinéas (le cas échéant) était en cause ou pourquoi.
5. Pour ces raisons et pour d'autres, l'UE considère qu'il ne devrait pas être difficile pour le Groupe spécial de constater que les mesures en cause sont incompatibles avec les règles de l'OMC.

**2. LES MESURES EN CAUSE ENTRENT DANS LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET SONT INCOMPATIBLES AVEC CERTAINES DISPOSITIONS DE CET ACCORD****2.1. LA QUESTION DE SAVOIR SI L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES S'APPLIQUE À UNE MESURE EST UNE QUESTION OBJECTIVE QUI DOIT ÊTRE TRANCHÉE PAR LE GROUPE SPÉCIAL**

6. L'UE rappelle que, selon la jurisprudence établie et comme l'Organe d'appel l'a récemment confirmé dans le contexte spécifique de l'Accord sur les sauvegardes, la question de savoir si une mesure est soumise ou non aux disciplines de l'Accord sur les sauvegardes est une question objective. Contrairement à ce qu'affirment les États-Unis dans les affaires concernant les droits additionnels, il ne s'agit pas d'une question que le Membre imposant la mesure de sauvegarde peut trancher unilatéralement.
7. L'une des raisons pour lesquelles la qualification d'une mesure de sauvegarde doit être une question objective est que l'article XIX et les règles de l'Accord sur les sauvegardes comprennent des droits importants et fondamentaux des autres Membres de l'OMC, notamment le droit de suspendre des obligations équivalentes dans le cadre du GATT. Il n'est pas possible qu'un Membre de l'OMC puisse priver les autres Membres de ces droits simplement en choisissant de ne pas notifier sa mesure en tant que mesure de sauvegarde ou en n'"invoquant" pas l'article XIX. Le respect des prescriptions de l'article XIX:2 du GATT

de 1994 et de l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes est une question de compatibilité et non d'applicabilité de l'Accord sur les sauvegardes.

8. Pour effectuer cette évaluation objective de la question de savoir si une mesure est une sauvegarde, le Groupe spécial doit procéder à une évaluation au cas par cas, compte tenu de toutes les données de fait pertinentes. À cet égard, et là encore, contrairement à ce que les États-Unis affirment dans l'affaire concernant les droits additionnels, les procédures internes en vertu desquelles une mesure a été adoptée ne sont pas déterminantes ni les procédures dans le cadre de l'OMC qui ont été suivies, ou non, par le Membre ayant adopté la mesure.
9. En fait, l'Organe d'appel a précédemment estimé que la qualification d'une mesure dans le droit interne d'un Membre n'était pas déterminante pour la question de savoir si cette mesure était régie ou non par les dispositions d'un accord particulier.
10. Quels sont, alors, les véritables "éléments constitutifs" d'une sauvegarde?
11. Dans le contexte de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes, pour être une mesure de sauvegarde, une mesure doit avoir deux éléments constitutifs. Premièrement, cette mesure doit suspendre, en totalité ou en partie, un engagement au titre du GATT ou retirer ou modifier une concession au titre du GATT. Deuxièmement, la suspension, le retrait ou la modification en question doit être conçu pour prévenir ou réparer un dommage grave qu'un accroissement des importations des produits pertinents cause ou menace de causer à la branche de production nationale du Membre. Les éléments constitutifs d'une mesure de sauvegarde sont distincts des conditions qui doivent être remplies afin que le droit d'adopter, d'appliquer et de maintenir une mesure de sauvegarde puisse être exercé et ces éléments ne doivent pas être amalgamés avec ces conditions.
12. Si les mesures ont "[pour] objectif spécifique" de prévenir ou de réparer un dommage grave pour la branche de production nationale du Membre, elles sont soumises aux disciplines de l'Accord sur les sauvegardes.
13. En procédant à son évaluation, le Groupe spécial doit tenir compte de la mesure "dans son ensemble". Les mesures des États-Unis visant les produits en acier et en aluminium devraient être considérées comme étant le traitement tarifaire et non tarifaire prévu, sans réserve (c'est-à-dire en ce qui concerne tous les Membres de l'OMC, dans leur ensemble).

#### 2.2. L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES S'APPLIQUE AUX MESURES EN CAUSE

14. Le seul résultat raisonnable d'une évaluation objective consiste à conclure que les mesures des États-Unis sont des sauvegardes.
15. Les faits parlent d'eux-mêmes: même telles qu'elles sont libellées, l'objectif central et, à tout le moins, "un objectif spécifique" des mesures est de protéger la branche de production nationale d'acier et d'aluminium dans son ensemble de la concurrence des importations, indépendamment de toutes implications alléguées sur la sécurité nationale.
16. Appliquant le critère juridique formulé par l'Organe d'appel, il est tout d'abord clair que les mesures des États-Unis suspendent au moins un engagement au titre du GATT, en totalité ou en partie, ou retirent ou modifient au moins une concession au titre du GATT.
17. De fait, avant les mesures au titre de l'article 232, les droits de douane des États-Unis sur les produits en acier et en aluminium en cause étaient consolidés et appliqués au niveau de 0%. Toutefois, les mesures des États-Unis prévoient un taux de droit de douane de 25% *ad valorem* pour les produits en acier pertinents et de 10% *ad valorem* pour les produits en aluminium pertinents.
18. Ainsi, ces mesures suspendent au moins un engagement au titre du GATT, ou retirent ou modifient au moins une concession au titre du GATT, par ligne tarifaire en question, d'une manière incompatible avec l'article II:1 b) du GATT de 1994.

19. Conformément aux proclamations présidentielles, les mesures des États-Unis sont conçues pour prévenir ou réparer un repli des branches de production nationales respectives causé par les importations et à "protéger" ces branches de production de la concurrence des importations.
20. De fait, le rapport sur l'acier, le rapport sur l'aluminium et les proclamations mentionnent plusieurs éléments pertinents pour une analyse du dommage. Les ajustements à l'importation visant l'acier et l'aluminium cherchent explicitement à évaluer un certain nombre de facteurs relatifs au dommage qui sont généralement associés à une constatation de l'existence d'un dommage grave au titre de l'article 4:2 a) de l'Accord sur les sauvegardes (le rythme d'accroissement des importations et leur accroissement en volume, la part du marché intérieur (pénétration des importations), les variations du niveau des ventes intérieures, la production et la productivité, l'utilisation de la capacité, les profits et pertes et l'emploi).
21. Ainsi, conformément au critère juridique identifié par l'Organe d'appel dans *Indonésie – Produits en fer ou en acier*, les mesures des États-Unis ont pour objectif spécifique de prévenir ou de réparer un dommage grave qu'un accroissement des importations des produits pertinents a causé ou menace de causer aux branches de production nationale d'acier et d'aluminium des États-Unis.
22. Une analyse de la "conception, de la structure et du fonctionnement attendu" des mesures visant l'acier et l'aluminium étaye la conclusion selon laquelle il s'agit de mesures de sauvegarde. Les mesures sont *conçues*, et on *s'attend à ce qu'elles fonctionnent*, de manière à atteindre une certaine utilisation de la capacité nationale pour tous les producteurs nationaux d'acier et d'aluminium, que leurs produits soient liés ou non à des besoins en matière de sécurité. La *structure* des mesures montre aussi que leur but premier a simplement trait au point de savoir si les importations causent ou menacent de causer un tort aux "producteurs des États-Unis dans leur ensemble", s'agissant pour l'essentiel de leurs "ventes industrielles et commerciales". Tout examen des besoins liés à la défense est bref, marginal et plaiderait en fait contre l'imposition des mesures.
23. Par ailleurs, plusieurs caractéristiques des mesures des États-Unis confirment qu'il s'agit de mesures de sauvegarde. Même si ces aspects étayaient encore davantage la conclusion selon laquelle ces mesures sont des sauvegardes, il n'est pas juridiquement nécessaire d'aller au-delà des deux "éléments constitutifs" requis.

2.3. LES MESURES EN CAUSE SONT INCOMPATIBLES AVEC PLUSIEURS DISPOSITIONS DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

24. L'UE convient que les mesures visant l'acier et l'aluminium en cause sont incompatibles avec plusieurs dispositions de l'Accord sur les sauvegardes. En particulier:
  - l'article 2:1 (notamment parce que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec les dispositions de l'article 4:1 et 4:2);
  - l'article 2:2 (parce que les États-Unis n'ont pas appliqué les mesures de sauvegarde aux produits en cause indépendamment de leur provenance);
  - l'article 4:1 et 4:2 (parce que l'USDOC n'a pas dûment démontré i) l'existence d'un accroissement des importations des produits en acier et en aluminium en cause, ii) l'existence d'un dommage grave (ou d'une menace de dommage grave) pour les branches de production nationale d'acier et d'aluminium des États-Unis et iii) l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage grave (ou la menace de dommage grave) en ce qui concerne les branches de production d'acier et d'aluminium);
  - l'article 5:1 (parce que les États-Unis n'ont pas appliqué leurs mesures de sauvegarde que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement);

- l'article 7:1 (parce que les mesures de sauvegarde ne prévoient pas qu'elles ne seront appliquées que pendant la période nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement, et sans limiter cette période à quatre ans ou à toute autre période);
- l'article 7:4 (parce que les mesures de sauvegarde ne prévoient pas la libéralisation progressive à intervalles réguliers pendant leur période d'application, dont la durée prévue dépasse un an);
- l'article 11:1 a) (parce que les mesures de sauvegarde ne sont pas conformes aux dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 appliquées conformément aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes);
- l'article 12:1 (parce que les États-Unis n'ont pas adressé les notifications énumérées à l'article 12:1 de l'Accord sur les sauvegardes);
- l'article 12:2 (parce que les États-Unis n'ont pas communiqué au Comité des sauvegardes tous les renseignements pertinents);
- l'article 12:3 (parce que les États-Unis n'ont pas ménagé de possibilités adéquates de consultation préalable aux Membres ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportateurs du produit considéré lorsqu'ils ont projeté d'appliquer ou de proroger les mesures de sauvegarde).

2.4. L'ARTICLE XXI N'EST PAS UN MOYEN DE DÉFENSE POUR LES ALLÉGATIONS AU TITRE DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES

25. Lorsqu'un autre accord visé renvoie spécifiquement à l'article XXI du GATT de 1994 et incorpore par référence ces exceptions concernant la sécurité, alors les exceptions prévues à l'article XXI s'appliqueront également à cet autre accord. L'Accord sur les sauvegardes ne contient pas de disposition semblable qui entraînerait l'incorporation par référence des exceptions du GATT de 1994 concernant la sécurité. Ainsi, les exceptions du GATT de 1994 concernant la sécurité ne peuvent pas être invoquées pour justifier des violations de l'Accord sur les sauvegardes.
26. Pour confirmer cette conclusion, il est utile de suivre une "approche analytique" type élaborée par l'Organe d'appel, qui comporte une analyse par accord débutant avec le texte de l'accord visé en question, tout en gardant à l'esprit que l'absence d'une référence textuelle expresse à une disposition énumérée particulière n'est pas décisive en elle-même et à elle seule. Des affaires telles que *Chine – Publications*, *Chine – Matières premières*, *Chine – Terres rares* et *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)* fournissent des indications utiles à cet égard.
27. Il appartient aux États-Unis de décider s'ils souhaitent ou non invoquer l'article XXI du GATT de 1994 et, s'ils souhaitent le faire, de développer des arguments en tenant compte des indications fournies par l'Organe d'appel dans des affaires antérieures.
28. En effet, la charge au titre de l'article XXI incombe à la partie qui invoque le moyen de défense, à savoir les États-Unis en l'espèce. Il en va de même de la charge de démontrer pourquoi l'article XXI s'applique dans le contexte de l'Accord sur les sauvegardes. L'idée générale selon laquelle il y a des liens textuels entre les deux accords ne permet pas d'établir *spécifiquement* que l'article XXI peut être invoqué comme moyen de défense pour des incompatibilités avec l'Accord sur les sauvegardes.

**3. LES MESURES EN CAUSE SONT INCOMPATIBLES AVEC CERTAINES DISPOSITIONS DU GATT DE 1994**

29. L'UE convient également que les mesures visant l'acier et l'aluminium en cause sont incompatibles avec plusieurs dispositions du GATT de 1994.
30. Premièrement, ces mesures sont incompatibles avec l'article II:1 b) et II:1 a) parce qu'elles imposent des droits plus élevés que les taux consolidés. Les droits consolidés figurant dans la Liste des États-Unis pour les produits en acier et en aluminium en cause sont de 0%, tandis

que les droits imposés par les proclamations présidentielles sont de 25% *ad valorem* pour les produits en acier et de 10% *ad valorem* pour les produits en aluminium.

31. Deuxièmement, les ajustements à l'importation en cause sont incompatibles avec l'article I:1 du GATT de 1994. L'imposition de droits de douane additionnels de 25% sur les produits en acier et de 10% sur les produits en aluminium crée des possibilités de concurrence plus favorables sur le marché des États-Unis pour des produits similaires de certaines origines, à savoir pour les produits en provenance de pays qui ont été exonérés des droits additionnels sur l'acier et l'aluminium et ont plutôt choisi un régime de contingents (des exonérations ont été convenues avec l'Argentine, l'Australie, le Brésil et la Corée).
32. Troisièmement, l'administration des exclusions de produits et des exonérations par pays par les États-Unis n'a pas été uniforme, impartiale ou raisonnable. Par conséquent, il peut être établi que les États-Unis ont agi d'une manière incompatible avec l'article X:3 a) du GATT de 1994.

#### **4. L'ARTICLE XXI N'EST PAS "FONDÉ SUR UNE AUTONOMIE DE JUGEMENT"**

33. Le point de vue des États-Unis selon lequel l'article XXI est "fondé sur une autonomie de jugement" a été rejeté de façon convaincante dans le rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*. Ce point de vue est erroné à la lumière du texte, du contexte, de l'objet et du but et en fait de l'effet utile du GATT de 1994. Il n'est étayé par aucun des éléments mentionnés aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne, y compris les moyens complémentaires d'interprétation.
34. De plus, bien que certaines parties contractantes du GATT aient exprimé l'avis que l'article XXI b) était "fondé sur une autonomie de jugement", plusieurs autres parties contractantes ont exprimé à plusieurs reprises des positions diamétralement opposées. Par conséquent, l'enquête sur la paléontologie du GATT de 1947 n'étaye pas la position des États-Unis.
35. L'UE rappelle, *premièrement*, que l'article XXI du GATT de 1994 est un moyen de défense affirmatif. Cependant, cet article ne prévoit pas d'exception aux règles relatives à la compétence énoncées dans le Mémoire d'accord ou aux règles spéciales sur les consultations et le règlement des différends énoncées aux articles XXII et XXIII du GATT de 1994. Le Mémoire d'accord crée une compétence obligatoire et ne contient pas d'exception concernant la sécurité.
36. *Deuxièmement*, interpréter l'article XXI comme une disposition "non justiciable" dans le présent différend serait incompatible avec le mandat du Groupe spécial, qui suit l'article 7:1 du Mémoire d'accord. Cela serait incompatible avec l'article 7:2 du Mémoire d'accord qui spécifie que "[l]es groupes spéciaux examineront les dispositions pertinentes de l'accord visé ou des accords visés cités par les parties au différend".
37. Par conséquent, les présents différends diffèrent de l'affaire au titre du GATT de 1947 opposant les États-Unis et le Nicaragua, dans laquelle le mandat interdisait explicitement à ce groupe spécial d'examiner ou de juger le bien-fondé ou les motifs du recours des États-Unis à l'article XXI b).
38. *Troisièmement*, interpréter l'article XXI comme étant une disposition "non justiciable" empêcherait le Groupe spécial de "procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi", comme l'exige l'article 11 du Mémoire d'accord, car la "question" dont le Groupe spécial est saisi doit aussi inclure tout moyen de défense au titre de l'article XXI soulevé par les États-Unis.
39. *Quatrièmement*, interpréter l'article XXI comme étant une disposition "non justiciable" compromettrait l'un des objectifs fondamentaux du Mémoire d'accord tels qu'ils sont énoncés à l'article 3:2 du Mémoire d'accord: à savoir la sécurité et la prévisibilité.
40. *Cinquièmement*, l'article 23 du Mémoire d'accord interdit aux Membres de déterminer qu'il y a eu violation, si ce n'est en recourant au règlement des différends conformément au

Mémorandum d'accord. Si l'article XXI était interprété comme étant "non justiciable", un Membre de l'OMC, et non les organes juridictionnels de l'OMC, déciderait unilatéralement de l'issue d'un différend.

41. Enfin, à titre d'illustration, l'UE tient à souligner qu'il y a des différences fondamentales dans la façon dont les exceptions concernant la sécurité sont libellées dans le GATT, d'une part, et dans d'autres accords internationaux, d'autre part. Par exemple, un texte exprès qui est extrêmement proche de l'idée de "non-justiciabilité" figure dans l'ALE Corée-États-Unis (KORUS). Les Membres de l'OMC n'ont convenu d'aucun texte de ce type dans aucun des accords visés.
42. Par conséquent, l'invocation de l'article XXI par une partie défenderesse n'a pas pour effet d'exclure la compétence d'un groupe spécial.
43. L'UE ne comprend pas comment l'article XXI a) peut dispenser les États-Unis de s'acquitter de la charge de la preuve qui leur incombe au titre de l'article XXI b). Comme l'article XXI b), l'article XXI a) est aussi une disposition justiciable. Le pouvoir discrétionnaire qu'il accorde n'est pas illimité.
44. L'UE reconnaît que les renseignements se rapportant aux intérêts essentiels de sécurité sont d'une nature extrêmement sensible, mais le défendeur devrait au minimum expliquer de façon suffisamment détaillée pourquoi ces renseignements ne peuvent pas être communiqués au Groupe spécial. Rien n'empêcherait un groupe spécial, si nécessaire, d'adopter des procédures appropriées pour traiter les renseignements sensibles dans les affaires où l'article XXI est invoqué. De toute façon, même s'il était justifié que les États-Unis ne fournissent pas certains renseignements conformément à l'article XXI a), cela ne libérerait pas ceux-ci de la charge de la preuve qui leur incombe en ce qui concerne l'article XXI b).
45. S'agissant de l'interprétation de l'article XXI, l'UE estime que le membre de phrase "qu'elle estimera" fait uniquement référence au critère de la nécessité et à aucune autre disposition. En outre, les sous-alinéas de l'article XXI b) sont exhaustifs quant aux types de circonstances visées par la disposition et ne peuvent pas être considérés comme étant de nature cumulative. Toutes ces circonstances distinctes sont objectives et susceptibles d'une évaluation par un groupe spécial. De plus, l'expression "cas de grave tension internationale" ne s'étend pas à un "cas de grave tension" dans les relations commerciales.
46. S'agissant de l'historique de la négociation soulevé par les États-Unis, la position correcte aurait été que le prédécesseur de l'article XXI était "justiciable" et non fondé sur une autonomie de jugement, même dans le cadre de la Charte de La Havane. Même dans ce cadre, toutes les questions découlant de la Charte de La Havane étaient censées être soumises aux procédures de règlement des différends y figurant, que cela concerne l'OIC elle-même (articles 93 à 95 de la Charte de La Havane) ou la CIJ (article 96 de la Charte de La Havane). L'évolution vers les Accords de l'OMC visés, et notamment les dispositions du Mémorandum d'accord, confirme également cette position.
47. Par ailleurs, la Décision du Conseil du GATT de 1949 citée par les États-Unis ne peut pas être considérée comme un accord ultérieur sur l'interprétation, même du GATT de 1947, ou comme contraignante d'une quelconque façon pour toutes les parties contractantes du GATT de 1947. Elle pourrait encore moins être considérée comme contraignante dans le cadre du GATT 1994. En tout état de cause, elle étaye aussi la position des plaignants plutôt que celle des États-Unis.

## **5. CONCLUSIONS**

48. Ce que les États-Unis préconisent c'est, en fait, la fin d'un système commercial multilatéral fondé sur des règles. Bien que l'UE reconnaisse la marge discrétionnaire dont jouissent les Membres de l'OMC au titre des exceptions concernant la sécurité, ce pouvoir discrétionnaire n'est pas absolu mais soumis à certains éléments objectifs qui peuvent et devraient faire l'objet d'un examen par un groupe spécial.

49. L'UE espère que sa contribution à la présente affaire aidera le Groupe spécial à évaluer objectivement la question dont il est saisi et à élaborer les interprétations juridiques correspondantes des dispositions pertinentes de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994.

**ANNEXE C-3****RÉSUMÉ ANALYTIQUE INTÉGRÉ DES ARGUMENTS DE HONG KONG, CHINE****I. INTRODUCTION**

1. Dans les DS544, DS547, DS548, DS552, DS554, DS556 et DS564 ("les différends parallèles"), les plaignants contestent la compatibilité des mesures imposées par les États-Unis sur des produits en acier et en aluminium. Spécifiquement, les plaignants ont contesté les mesures des États-Unis au titre de plusieurs des dispositions fondamentales du GATT de 1994, y compris les articles II:1 et I:1. Les États-Unis ont cherché à défendre leurs mesures conformément à l'article XXI b) du GATT de 1994.

2. Hong Kong, Chine ("HKC") a participé aux différends parallèles en raison de son intérêt systémique dans l'interprétation et l'application correctes des dispositions des Accords de l'OMC visés en cause dans ces différends et de son intérêt substantiel dans l'issue des différends parallèles.<sup>1</sup>

3. Pour les raisons exposées dans sa communication écrite et sa déclaration orale, ainsi que dans ses réponses aux questions posées par le Groupe spécial aux tierces parties, Hong Kong, Chine fait observer qu'à son avis les plaignants ont établi *prima facie* que les mesures des États-Unis étaient incompatibles avec les dispositions pertinentes de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994. Hong Kong, Chine estime en outre que les États-Unis n'ont pas démontré que leurs mesures étaient justifiées au regard de l'article XXI b) du GATT de 1994.

4. Tout au long de la présente procédure, Hong Kong, Chine a mis l'accent sur l'interprétation juridique correcte de l'article XXI b) du GATT de 1994 eu égard aux implications systémiques cruciales de l'interprétation de cette disposition comme étant entièrement fondée sur une autonomie de jugement que les États-Unis ont proposée.

**II. ALLÉGATIONS DES PLAIGNANTS AU TITRE DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES ET DU GATT DE 1994**

5. Comme il est indiqué en détail dans sa communication écrite, Hong Kong, Chine considère que chacun des plaignants a démontré que, lorsqu'elles étaient évaluées d'une manière objective et compatible avec les déclarations de l'Organe d'appel dans l'affaire *Indonésie – Produits en fer ou en acier*, les mesures des États-Unis étaient des mesures de sauvegarde parce que 1) les mesures suspendaient, en totalité ou en partie, au moins un engagement au titre du GATT ou retiraient ou modifiaient une concession au titre du GATT et 2) il ressortait clairement des mesures telles qu'elles étaient libellées, ainsi que de leur conception, de leur structure et de leur fonctionnement, que l'objectif spécifique de ces mesures était de prévenir ou de réparer un dommage grave pour les branches de production d'acier et d'aluminium des États-Unis.<sup>2</sup> De l'avis de Hong Kong, Chine, chacun des plaignants a aussi démontré que les mesures des États-Unis étaient incompatibles avec de nombreuses dispositions de l'Accord sur les sauvegardes.<sup>3</sup>

**III. APPLICABILITÉ DE L'ARTICLE XXI DU GATT DE 1994 À L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES**

6. Dans ses réponses aux questions posées par le Groupe spécial aux tierces parties, Hong Kong, Chine a expliqué son point de vue selon lequel l'article XXI du GATT de 1994 était inapplicable à l'Accord sur les sauvegardes.<sup>4</sup> Hong Kong, Chine considère l'absence de référence explicite à l'article XXI ou à toute autre exception du GATT dans l'Accord sur les sauvegardes, en particulier, comme étant un élément de preuve crucial indiquant que l'article XXI ne peut pas être invoqué pour justifier des violations de l'Accord sur les sauvegardes. À son avis, les références générales au GATT de 1994 dans l'Accord sur les sauvegardes ne constituent pas un fondement juridique suffisant pour

<sup>1</sup> Voir Hong Kong, Chine, communication en tant que tierce partie, paragraphe 1; déclaration en tant que tierce partie, paragraphes 2 et 3.

<sup>2</sup> Voir Hong Kong, Chine, communication en tant que tierce partie, paragraphes 5 à 8.

<sup>3</sup> Voir Hong Kong, Chine, communication en tant que tierce partie, paragraphe 9.

<sup>4</sup> Voir Hong Kong, Chine, réponse aux questions n° 38 a), 38 c), 38 d) et 39 du Groupe spécial. Voir aussi Hong Kong, Chine, déclaration en tant que tierce partie, paragraphes 10 à 12.

appliquer l'article XXI de l'Accord sur les sauvegardes. L'Accord sur les sauvegardes établit un équilibre entre la préservation du droit des Membres de prendre des mesures d'urgence concernant les importations et le fait de soumettre à des disciplines l'utilisation des mesures de sauvegarde. Par conséquent, permettre le recours à l'article XXI du GATT de 1994 est à la fois injustifiable sur le plan juridique et susceptible de perturber cet équilibre inhérent.

#### **IV. ARTICLE XXI B) DU GATT DE 1994**

7. Les États-Unis ont invoqué l'article XXI b) du GATT de 1994 pour toutes les allégations des plaignants. Par conséquent, pour les raisons exposées en détail dans les réponses de Hong Kong, Chine aux questions posées par le Groupe spécial aux tierces parties, le Groupe spécial est compétent pour examiner et interpréter l'article XXI b).<sup>5</sup> En particulier, conformément aux articles 7:2 et 11 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends ("Mémoire d'accord"), le Groupe spécial est tenu d'examiner l'article XXI b) et de procéder à une évaluation objective de la question de savoir si cet article s'applique aux mesures des États-Unis.

8. De plus, comme l'article XXI b) est un moyen de défense affirmatif, le Groupe spécial devrait d'abord évaluer si chaque plaignant a établi *prima facie* que les mesures des États-Unis violaient certaines dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994 et si les États-Unis ont réfuté ces allégations avant de passer à l'interprétation et à l'application de l'article XXI b) du GATT de 1994.<sup>6</sup>

9. En ce qui concerne l'interprétation juridique correcte de l'article XXI b), Hong Kong, Chine est d'avis que lorsque cette disposition est analysée conformément à l'article 3:2 du Mémoire d'accord et aux règles coutumières d'interprétation générales codifiées à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ("Convention de Vienne"), il est clair que celle-ci préserve le droit des Membres de prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de leur sécurité mais elle n'est pas entièrement fondée sur une autonomie de jugement.<sup>7</sup>

10. Conformément à l'article 31 de la Convention de Vienne, les termes de l'article XXI b) doivent être interprétés de bonne foi suivant leur sens ordinaire dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du GATT de 1994. Le libellé "qu'elle estimera" indique clairement que l'article XXI b) envisage un certain niveau de détermination unilatérale par le Membre qui invoque la disposition. L'insertion du libellé "qu'elle estimera" dans le texte introductif indique qu'il appartient au Membre invoquant la disposition de déterminer, de bonne foi, si une mesure est nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité.<sup>8</sup>

11. Conformément au principe de l'interprétation des traités dit de l'effet utile, celui qui interprète un traité ne peut pas "adopter une interprétation qui aurait pour résultat de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité".<sup>9</sup> Une interprétation correcte de l'article XXI b) doit donc donner sens à tous les sous-alinéas énumérés. Si le libellé "qu'elle estimera" était interprété comme qualifiant les sous-alinéas, ceux-ci seraient rendus inutiles. Afin de donner sens à toutes les parties de l'article XXI b), les sous-alinéas énumérés doivent être interprétés comme pouvant faire l'objet d'un examen objectif par un groupe spécial de l'OMC. Correctement interprété, l'article XXI b) n'est donc pas entièrement fondé sur une autonomie de jugement. Cette conclusion est étayée par le fait que le texte introductif n'inclut aucun terme donnant à penser que

---

<sup>5</sup> Voir Hong Kong, Chine, réponse aux questions n° 8 à 11 du Groupe spécial. Voir aussi Hong Kong, Chine, communication en tant que tierce partie, paragraphe 56.

<sup>6</sup> Voir Hong Kong, Chine, réponse à la question n° 15 du Groupe spécial; communication en tant que tierce partie, paragraphe 4.

<sup>7</sup> Voir Hong Kong, Chine, communication en tant que tierce partie, paragraphes 20 à 32; déclaration en tant que tierce partie, paragraphes 13 à 21.

<sup>8</sup> Voir Hong Kong, Chine, communication en tant que tierce partie, paragraphe 23. Voir aussi Hong Kong, Chine, réponse aux questions n° 13 et 14 du Groupe spécial.

<sup>9</sup> Voir Hong Kong, Chine, communication en tant que tierce partie, paragraphe 25, citant le rapport de l'Organe d'appel Japon – Boissons alcooliques II, page 14, citant le rapport de l'Organe d'appel États-Unis – Essence, page 26; et déclaration en tant que tierce partie, paragraphe 19.

les sous-alinéas énumérés n'établissent pas une liste exhaustive des types de mesures visées par l'article XXI b) tels que "y compris" ou "entre autres choses".<sup>10</sup>

12. Cette conclusion est également étayée par le contexte fourni par l'article XX du GATT de 1994, qui exige une analyse "en deux étapes", dont la première consiste à déterminer objectivement si la mesure en cause entrait dans le champ d'application d'un ou de plusieurs des sous-alinéas énumérés.<sup>11</sup>

13. Les termes de l'article XXI b) doivent aussi être interprétés à la lumière de leur objet et de leur but, ce qui, comme Hong Kong, Chine l'a expliqué, exige d'"éviter les interprétations qui permettraient aux Membres de "contourner" leurs obligations ou de s'y "soustraire", y compris celles qui sont énoncées à l'article XIX du GATT de 1994.<sup>12</sup> À cet égard, Hong Kong, Chine a souligné la déclaration du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* selon laquelle "l'Accord sur l'OMC, ainsi que le GATT de 1994, avaient pour objet et pour but général de promouvoir la sécurité et la prévisibilité des accords conclus sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels ainsi que la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce" et, par conséquent, "[i]l serait entièrement contraire à la sécurité et à la prévisibilité du système commercial multilatéral ... d'interpréter l'article XXI comme une condition purement potestative, subordonnant ainsi l'existence des obligations d'un Membre dans le cadre du GATT et de l'OMC à une simple expression de la volonté unilatérale de ce Membre."<sup>13</sup> Hong Kong, Chine souscrit à la déclaration du Groupe spécial.

14. À l'appui de leur interprétation de l'article XXI: b) comme étant entièrement fondé sur une autonomie de jugement, les États-Unis ont avancé certains arguments relatifs au différend *États-Unis c. Tchécoslovaquie* et aux vues exprimées précédemment par des Membres de l'OMC sur l'article XXI. Hong Kong, Chine estime que les États-Unis n'ont pas démontré que le Groupe spécial devrait tenir compte de ces arguments en droit et que les États-Unis n'ont pas non plus démontré que ces arguments étayaient du point de vue des faits l'interprétation de l'article XXI b) qu'ils ont proposée.<sup>14</sup>

15. Enfin, tout au long de la présente procédure, Hong Kong, Chine a vivement contesté le point de vue des États-Unis selon lequel l'historique de la négociation détaillé figurant dans la première communication écrite des États-Unis confirmait que l'article XXI b) était fondé sur une autonomie de jugement.<sup>15</sup> Elle a soigneusement examiné les comptes rendus des discussions entourant l'évolution du libellé "qu'elle estimera" et conteste qu'ils confirment que les rédacteurs avaient voulu que ce libellé qualifie les clauses adjectivales qui sont finalement devenues les sous-alinéas de l'article XXI b). Comme elle l'a souligné dans ses communications au Groupe spécial, contrairement à l'interprétation proposée par les États-Unis dans les présents différends parallèles, lors de ces premières discussions les États-Unis eux-mêmes ne considéraient pas que l'article XXI b) était entièrement fondé sur une autonomie de jugement ou que les droits de recours des Membres concernant l'exception seraient limités.<sup>16</sup>

<sup>10</sup> Voir Hong Kong, Chine, communication en tant que tierce partie, paragraphe 26; et déclaration en tant que tierce partie, paragraphe 18.

<sup>11</sup> Voir Hong Kong, Chine, communication en tant que tierce partie, paragraphes 27 à 29, citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphes 118 et 119, citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 24 (expliquant que l'analyse au titre de l'article XX est "double: premièrement, justification provisoire de la mesure au motif qu'elle relève [de l'un des sous-alinéas] ...; deuxièmement, nouvelle évaluation de la même mesure au regard des clauses introductives de l'article XX (pas de mise en relief dans l'original)" et expliquant que cette analyse dénote "la structure et la logique fondamentales de l'article XX".).

<sup>12</sup> Voir Hong Kong, Chine, communication en tant que tierce partie, paragraphe 30, citant le rapport du Groupe spécial *Thaïlande – Cigarettes (Philippines) (article 21:5 – Philippines)*, paragraphe 7.642.

<sup>13</sup> Voir Hong Kong, Chine, communication en tant que tierce partie, paragraphe 31, citant le rapport du Groupe spécial, *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.79 (citations internes omises).

<sup>14</sup> Voir Hong Kong, Chine, communication en tant que tierce partie, paragraphes 33 à 36, 45 à 51 et 54.

<sup>15</sup> Voir Hong Kong, Chine, communication en tant que tierce partie, paragraphes 42 à 44; et déclaration en tant que tierce partie, paragraphes 22 à 24.

<sup>16</sup> Voir Hong Kong, Chine, communication en tant que tierce partie, paragraphes 42 à 44; et déclaration en tant que tierce partie, paragraphes 22 à 24.

**V. CONCLUSION**

16. Le texte de l'article XXI b) du GATT de 1994, interprété dans son contexte et à la lumière de l'objet et du but de cet accord, établit que pour qu'une mesure soit justifiée au regard de cette disposition, les mesures prises doivent objectivement entrer dans le champ d'application de l'article XXI b). En tant que partie invoquant l'article XXI b), les États-Unis ont la charge de démontrer que leurs mesures entrent dans le champ d'application de cette disposition.<sup>17</sup> De plus, conformément au principe général du droit international "*pacta sunt servanda*" qui sous-tend tous les Accords de l'OMC visés, le Membre invoquant l'article XXI doit le faire de bonne foi. Pour les raisons expliquées dans ses communications dans les différends parallèles, Hong Kong, Chine fait observer que, à son avis, les plaignants se sont acquittés de la charge de la preuve qui leur incombait et ont établi *prima facie* que les mesures des États-Unis violaient les dispositions pertinentes du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes. Étant donné que l'interprétation de l'article XXI b) proposée par les États-Unis est erronée et que ceux-ci ne se sont pas acquittés de la charge de la preuve qui leur incombait au titre de l'article XXI b)<sup>18</sup>, Hong Kong, Chine estime également que le Groupe spécial devrait constater que les mesures des États-Unis ne sont pas justifiées au regard de cette disposition.

---

<sup>17</sup> Voir Hong Kong, Chine, communication en tant que tierce partie, paragraphe 57, citant le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, page 18 (notant qu'il "incombe [d'établir un moyen de défense affirmatif] à la partie qui s'en prévaut".).

<sup>18</sup> Voir Hong Kong, Chine, réponse aux questions n° 16 à 19, 21, 25 et 26 du Groupe spécial.

**ANNEXE C-4****RÉSUMÉ ANALYTIQUE INTÉGRÉ DES ARGUMENTS DE L'INDE****I. Introduction**

1. L'Inde note que les États-Unis ne contestent aucun des éléments de preuve présentés et des allégations formulées par les plaignants dans aucun des six différends auxquels elle est tierce partie. En d'autres termes, il n'est plus contesté que les mesures en cause violent de multiples dispositions du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes.

2. La totalité des premières communications écrites des États-Unis est consacrée à l'article XXI b) du GATT de 1994. Les États-Unis font essentiellement valoir que la simple invocation de cet article soustrait les mesures en cause à un examen par le Groupe spécial. L'Inde n'est pas d'accord pour les raisons exposées plus bas. Elle note aussi que les États-Unis n'expliquent pas non plus comment l'article XXI pourrait être un moyen de défense contre des allégations formulées au titre de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes (qui sont eux-mêmes une exception aux obligations figurant aux articles I<sup>er</sup>, II, X et XI du GATT de 1994). Enfin, les États-Unis avancent un moyen de défense général au titre de l'article XXI sans spécifier le sous-alinéa précis qu'ils invoquent et sans présenter la moindre donnée de fait pour étayer l'invocation de cet article. L'Inde estime que la charge de la preuve incombe aux États-Unis<sup>1</sup> pour ce qui est d'établir que l'article XXI s'applique aux faits et circonstances du présent différend car l'article XXI b) du GATT de 1994 est un moyen de défense affirmatif, tout comme l'article XX.

**II. Justiciabilité de l'article XXI b) du GATT de 1994**

3. Les États-Unis font valoir que l'article XXI b) est "fondé sur une autonomie de jugement" et que "c'était ce qu'ils indiquaient constamment depuis plus de 70 ans".<sup>2</sup> Rien ne saurait être plus éloigné de la vérité.<sup>3</sup> Cette affirmation contredit les observations formulées par les représentants des États-Unis lorsque l'article XXI (et son prédécesseur) était en cours de rédaction.<sup>4</sup>

4. L'Inde considère que les termes "justiciable/non justiciable" ne figurent ni dans le Mémorandum d'accord ni dans aucun autre Accord de l'OMC visé. Ces termes n'ont pas été examinés dans des différends antérieurs, sauf dans l'affaire *Russie – Trafic en transit* dans laquelle les États-Unis sont intervenus en tant que tierce partie.<sup>5</sup> Par conséquent, l'Inde considère que ces termes ne fournissent aucune indication quant au critère d'examen à appliquer pour invoquer l'article XXI dans une procédure de règlement des différends.

5. L'Inde estime que l'invocation de l'article XXI du GATT de 1994 peut faire l'objet d'un examen par le Groupe spécial. Elle note que le Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* souscrit à sa position. Le Groupe spécial a été d'avis qu'"[i]l serait entièrement contraire à la sécurité et à la prévisibilité du système commercial multilatéral établi par le GATT de 1994 et les Accords de l'OMC, y compris les concessions qui permettent de déroger à des obligations dans des circonstances spécifiques, d'interpréter l'article XXI comme une condition purement potestative, subordonnant ainsi l'existence des obligations d'un Membre dans le cadre du GATT et de l'OMC à une simple expression de la volonté unilatérale de ce Membre."<sup>6</sup>

6. L'Inde rappelle également que le Groupe spécial a explicitement rejeté la position des États-Unis selon laquelle l'article XXI b) iii) était non justiciable<sup>7</sup> et a constaté à juste titre que

<sup>1</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, page 18.

<sup>2</sup> États-Unis, première communication écrite, paragraphe 2.

<sup>3</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, Appendice – Conduite ultérieure concernant l'article XXI du GATT de 1947, paragraphes 1.11 à 1.14 concernant les vues exprimées par plusieurs organismes des États-Unis en 1951 dans *États-Unis – Importations de produits laitiers* (1951).

<sup>4</sup> Pièce USA-41, pages 20 et 21.

<sup>5</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphes 7.52 et 7.103.

<sup>6</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.79.

<sup>7</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.103 et note de bas de page 183.

l'article XXI b) iii) du GATT de 1994 n'était pas totalement "fondé sur une autonomie de jugement" comme l'affirmait la Russie dans cette procédure. Bien que les États-Unis n'aient pas spécifiquement affirmé qu'ils invoquaient l'article XXI b) iii), il est inimaginable qu'aucun autre sous-alinéa de l'article XXI b) puisse s'appliquer compte tenu des faits et circonstances en l'espèce.

7. De plus, dans la Décision de 1982 concernant l'article XXI de l'Accord général (Décision de 1982)<sup>8</sup>, les parties contractantes ont décidé qu'une "interprétation autorisée de l'article XXI" n'avait pas encore été adoptée et, en attendant, "toutes les parties contractantes ... conserv[ai]ent dans leur intégralité les droits qu'elles [tenaient] de l'Accord général" et le Conseil du GATT "examiner[ait] cette question plus à fond en temps utile". Étant donné qu'il s'agissait d'un accord ultérieur et plus spécifique qui décidait expressément de laisser l'interprétation de l'article XXI ouverte et d'en permettre un examen plus à fond, tout prétendu accord antérieur à la Décision de 1982 limitant les droits des parties au GATT dans cette mesure serait modifié ou annulé par la Décision de 1982. Par conséquent, l'article 31 3) c) de la Convention de Vienne fait prévaloir la Décision de 1982 concernant l'interprétation de l'article XXI du GATT de 1994.<sup>9</sup>

### III. Interprétation de l'article XXI b) du GATT de 1994

8. L'Inde considère que le membre de phrase "qu'elle estimera" figurant à l'article XXI b) ne qualifie pas les trois sous-alinéas de cet article. Ces sous-alinéas se rapportent uniquement au mot "mesures" figurant dans le texte introductif. En d'autres termes, les trois sous-alinéas identifient les circonstances (les deux premiers identifiant les types de marchandises et le troisième étant une circonstance temporelle) qui doivent objectivement être réunies pour qu'un Membre puisse prendre des mesures au titre du texte introductif. L'Inde considère que le membre de phrase "qu'elle estimera" se rapporte uniquement à la "nécessité" des mesures. *Per contra*, elle est d'avis que le membre de phrase "à la protection des intérêts essentiels de [la] sécurité [de ce Membre]" n'est pas qualifié par les termes "qu'elle estimera".

9. L'Inde reconnaît que les mots "qu'elle estimera" impliquent qu'un certain pouvoir discrétionnaire est accordé au Membre prenant les mesures. Par conséquent, le critère d'examen se situerait quelque part entre une "déférence totale" et un "examen *de novo*", qui sont tous deux exclus.<sup>10</sup> Cela signifie que les États-Unis doivent fournir une justification et une explication plausible concernant la manière dont ils estiment que leurs mesures sont "nécessaires" à la protection des intérêts essentiels de leur sécurité. La position de l'Inde n'est pas que le Groupe spécial juge ce qu'il "estime" lui-même "nécessaire" dans les circonstances.

10. L'Inde considère également que les trois sous-alinéas de l'article XXI b) sont exhaustifs quant aux circonstances visées par cette disposition. L'article XXI b) ne contient aucun libellé qui donne à penser que les trois paragraphes sont simplement exemplatifs. À cet égard, on peut observer que l'article XX du GATT de 1994, contenant des "[e]xceptions générales", comprend aussi 10 sous-alinéas, numérotés de a) à j), et qu'il n'y a pas de conjonction entre ces sous-alinéas. Les 10 catégories sont exhaustives, ce qui implique que pour être justifiée au regard de l'article XX une mesure doit nécessairement relever "d'au moins une des 10 exceptions énumérées à l'article XX".<sup>11</sup>

11. L'Inde considère en outre que les termes "se rapportant au(x)" figurant aux sous-alinéas i) et ii) et "appliquées en temps de" au sous-alinéa iii) sont des termes reliant chaque sous-alinéa au mot "mesures" figurant dans le texte introductif. Par conséquent, il doit y avoir un lien de fond entre un sous-alinéa particulier, la mesure contestée et les intérêts de sécurité en question.

12. Enfin, l'Inde considère que chacun des trois sous-alinéas de l'article XXI b) est un contexte pertinent pour l'interprétation des deux autres sous-alinéas. Le texte introductif est également un contexte pertinent pour interpréter les sous-alinéas. En particulier, les trois sous-alinéas donnent à

<sup>8</sup> Décision concernant l'article XXI de l'Accord général datée du 30 novembre 1982, L/5426, au considérant 3 et au paragraphe 3 (2 décembre 1982).

<sup>9</sup> Commission du droit international, "Conclusions des travaux du Groupe d'étude de la fragmentation du droit international: difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international, 2006" document des Nations Unies. A/73/10, page 188, paragraphe 17; Convention de Vienne, articles 30 et 41.

<sup>10</sup> Rapport de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, paragraphe 115.

<sup>11</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques*, paragraphe 139. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Indonésie – Régimes de licences d'importation*, paragraphe 5.96; le rapport de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 354; le rapport de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.169; et le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, paragraphe 57.

penser que des intérêts purement économiques n'entreraient pas dans le champ d'application de l'article XXI b).<sup>12</sup> L'Inde estime que le membre de phrase "cas de grave tension internationale" figurant à l'article XXI b) iii) doit être interprété suivant son sens ordinaire à la lumière de son contexte.<sup>13</sup> Le Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* a expliqué que *les divergences politiques ou économiques entre des Membres [n'étaient] pas suffisantes, en elles-mêmes pour constituer un cas de grave tension internationale aux fins du sous-alinéa iii) ... à moins qu'[elles] ne donnent lieu à des intérêts de défense et militaires ou à des intérêts en matière de maintien de la loi et de l'ordre public.*<sup>14</sup> Par conséquent, pour qu'un cas de grave tension dans les relations commerciales soit visé par l'article XXI b) celui-ci doit constituer une menace pour le fonctionnement et/ou la stabilité de l'État défendeur, y compris le maintien de la loi et de l'ordre public. De plus, l'emploi du terme "other" (dans la version anglaise) "indique [clairement] que la guerre est un exemple de la catégorie plus large des "cas de grave tension internationale"<sup>15</sup>. Ainsi, le membre de phrase "or other" (dans la version anglaise – "ou" dans la version française) indique clairement que la situation concernant un "cas de grave tension internationale" est de la même catégorie que celle qui survient dans le contexte d'une "guerre".

13. Enfin, l'Inde estime que les trois sous-alinéas ne sont pas de nature cumulative. Les sous-alinéas décrivent trois circonstances distinctes dans lesquelles un Membre peut invoquer l'article XXI b). L'intention des rédacteurs est reflétée dans la structure de cette disposition, qui contient trois sous-alinéas distincts séparés par un point-virgule et dont les objets sont substantiellement différents.<sup>16</sup> Cette interprétation a été confirmée par le Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*.<sup>17</sup> Les États-Unis sont donc tenus d'indiquer le sous-alinéa spécifique de l'article XXI b) auquel ils recourent dans le cadre de leur moyen de défense. Le défendeur peut, s'il le souhaite, recourir à plus d'un sous-alinéa. Toutefois, il doit démontrer que les conditions énoncées dans chacun des sous-alinéas sont remplies.

#### **IV. Exception à une exception au titre du GATT de 1994**

14. L'Inde estime que le texte et le contexte du GATT de 1994 n'étaient pas la thèse selon laquelle l'accord prévoit une exception à une exception, c'est-à-dire, plus spécifiquement, qu'elle est d'avis que l'article XXI b) ne peut pas être une exception à l'article XIX. À cet égard, elle souscrit à l'interprétation proposée par la Suisse.<sup>18</sup> Au cours de la réunion de fond, l'Inde a fait valoir que les articles XIX et XXI étaient des mécanismes distincts permettant aux Membres de déroger à leurs obligations générales dans le cadre du GATT pour faire face à des situations exceptionnelles – urgence économique au titre de l'article XIX et intérêts de sécurité au titre de l'article XXI. Les obligations générales pourraient être, par exemple, celles qui sont énoncées à l'article I<sup>er</sup> ou à l'article II.

15. L'Inde estime en outre qu'à supposer sans le concéder que la thèse avancée par les États-Unis, selon laquelle l'article XXI b) est une exception à l'article XIX, est défendable, il en résulterait simplement que les États-Unis seraient "libérés" de certaines obligations de fond et de procédure figurant à l'article XIX et dans l'Accord sur les sauvegardes. Il en est ainsi parce que lorsqu'un défendeur cherche à appliquer l'article XXI b) à titre d'exception à l'article XIX, il fait deux admissions implicites – a) que la mesure est effectivement une mesure de sauvegarde; et b) qu'en appliquant l'article XXI b) il n'est pas tenu de suivre les disciplines figurant à l'article XIX et dans l'Accord sur les sauvegardes. De ce fait, les plaignants seraient alors libres d'appliquer des mesures de rééquilibrage conformément à l'article 8:3 parce que le défendeur aurait déjà admis que la mesure en cause n'est pas conforme aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes.

<sup>12</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphes 7.75 et 7.133.

<sup>13</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphes 7.71 à 7.76.

<sup>14</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.75. Voir aussi les paragraphes 7.71 à 7.76.

<sup>15</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.72.

<sup>16</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.68.

<sup>17</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.68.

<sup>18</sup> Suisse, déclaration liminaire à la première réunion de fond du Groupe spécial, *États-Unis – Produits en acier et en aluminium (DS556)*, paragraphes 111 à 119.

**ANNEXE C-5****RÉSUMÉ ANALYTIQUE INTÉGRÉ DES ARGUMENTS DU JAPON****I. INTRODUCTION**

1. Le Japon ne prend pas position sur le fond des allégations et des moyens de défense dont le Groupe spécial est saisi. Toutefois, il a un intérêt systémique dans le champ d'application de l'Accord sur les sauvegardes et la disponibilité de recours en situation de non-violation lorsque des mesures sont justifiées au regard de l'exception concernant la sécurité prévue à l'article XXI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ("GATT de 1994").

**II. CHAMP D'APPLICATION DE L'ACCORD SUR LES SAUVEGARDES**

2. Une "mesure de sauvegarde" n'est pas une expression ou une notion définie. Il semble donc peu utile d'essayer de tracer une ligne entre ce qui est une mesure de sauvegarde et ce qui ne l'est pas. Par conséquent, le Japon ne souscrit pas au point de vue selon lequel une mesure est une mesure de sauvegarde lorsqu'elle contient certains éléments parce que ce point de vue est fondé sur l'hypothèse selon laquelle il existe une définition de l'expression "une mesure de sauvegarde". Afin de déterminer si une mesure peut être qualifiée de mesure de sauvegarde aux fins de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes, divers facteurs devraient être examinés au cas par cas en prenant en considération tous les facteurs pertinents.

3. Les notifications présentées par les Membres de l'OMC sont un exemple de facteur qui peut être pertinent dans certains cas. Bien que les notifications ne soient pas une condition préalable de l'applicabilité des disciplines en matière de sauvegardes à une mesure, les notifications indiquent que la mesure pertinente est prise pour réparer "un dommage grave ou une menace de dommage grave." Cela donne une indication du fait que la mesure a été conçue pour prévenir ou réparer un dommage grave et devrait donc être considéré comme l'un des facteurs pertinents pour déterminer l'applicabilité des disciplines en matière de sauvegardes.

4. Bien les notifications soient un exemple de facteur pertinent qui peut être pris en considération pour déterminer l'applicabilité des disciplines en matière de sauvegardes, l'"invocation" formelle par un Membre de l'OMC ou son intention d'exercer les droits prévus à l'article XIX du GATT de 1994 n'est pas un facteur nécessaire pour l'application des disciplines en matière de sauvegardes. En fait, les groupes spéciaux de l'OMC et l'Organe d'appel ont généralement évité de s'appuyer sur l'intention subjective d'un Membre de l'OMC.<sup>1</sup> Toutefois, un groupe spécial peut examiner les objectifs poursuivis tels qu'ils ressortent de la mesure elle-même ou des déclarations faites par le Membre prenant la mesure.

5. En fin de compte, un groupe spécial doit examiner tous les éléments de preuve disponibles pour s'assurer qu'un Membre de l'OMC ne cherche pas à éviter les disciplines de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes ou à entraver le droit des autres Membres de l'OMC à des mesures de rééquilibrage. Il est également important d'examiner tous les éléments de preuve car sinon, potentiellement, l'Accord sur les sauvegardes pourrait être appliqué à toute mesure relevant le droit de douane au-dessus des consolidations tarifaires de l'article II, y compris les mesures antidumping. Cela est d'autant plus vrai qu'un droit de douane, de par sa nature, s'applique uniquement aux importations et, ainsi, même en ce qui concerne les mesures antidumping, on pourrait alléguer que celles-ci réparent un dommage subi par la branche de production nationale.

6. Le membre de phrase "de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession" figurant à l'article XIX du GATT de 1994 n'est pas nécessairement synonyme de violations du GATT de 1994. En d'autres termes, il peut être possible de déterminer qu'un Membre a retiré ou modifié une concession sans évaluer s'il y a violation. Cela étant dit, le Japon reconnaît que la détermination de l'existence d'une violation pourrait n'être qu'une simple étape corollaire qui ne nécessite pas beaucoup plus d'analyse. Si la mesure n'est pas conforme aux disciplines en matière

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple, le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – EPO*, paragraphe 420.

de sauvegardes prévues à l'article XIX du GATT de 1994 et dans l'Accord sur les sauvegardes, il sera alors simplement constaté qu'elle viole une obligation dans le cadre du GATT de 1994.

7. Une mesure peut avoir de multiples objectifs. Par exemple, elle peut être prise à des fins de sécurité nationale ainsi que pour prévenir ou réparer un dommage grave pour des branches de production nationales. Dans de tels cas, il peut être nécessaire d'examiner l'application de l'article XXI du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes, respectivement. Si une mesure peut être justifiée au regard de l'article XXI du GATT de 1994, il n'est pas nécessaire de la justifier au regard de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes. L'article 11:1 c) précise que les mesures qui sont en conformité avec l'article XXI du GATT de 1994 ne devraient pas être prohibées par l'article 11:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes et qu'il n'est pas nécessaire qu'elles soient conformes à l'Accord sur les sauvegardes. À cet égard, l'article 11:1 c) est l'un des articles de l'Accord sur l'OMC qui visent à éviter les situations dans lesquelles une mesure compatible avec les règles de l'OMC au titre de l'un des accords visés est incompatible avec les règles de l'OMC au titre d'un autre accord.

8. En revanche, lorsque la mesure en cause n'est pas justifiée au regard de l'article XXI du GATT de 1994, la situation est plus complexe et une analyse au cas par cas serait nécessaire. Si la mesure peut être qualifiée de mesure de sauvegarde, compte tenu de tous les facteurs pertinents, les disciplines en matière de sauvegardes devraient être prises en considération. Si la mesure relève de l'article 11:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes, elle devrait être retirée car une telle mesure est prohibée. Le Japon note que, dans certains cas, il peut être difficile de savoir si la mesure en cause peut être justifiée en tant que mesure de sauvegarde ou si elle relève des mesures prohibées au titre de l'article 11:1 b) de l'Accord sur les sauvegardes. Dans un tel cas, il serait nécessaire de procéder à une analyse au cas par cas, en tenant compte de divers facteurs, pour déterminer si la mesure fait partie de celles qui sont prohibées ou si elle peut être qualifiée de mesure de sauvegarde.

### **III. ALLÉGATIONS EN SITUATION DE NON-VIOLATION CONCERNANT DES MESURES DE SÉCURITÉ JUSTIFIÉES AU REGARD DE L'ARTICLE XXI B) DU GATT DE 1994**

9. Même si le Japon ne prend pas position sur le point de savoir si les mesures en cause sont justifiées au regard de l'article XXI b) du GATT de 1994, il ne considère pas que l'existence potentielle d'un recours en situation de non-violation, en elle-même et à elle seule, soit une base permettant de conclure que l'article XXI b) est fondé sur une autonomie de jugement, comme l'ont suggéré les États-Unis.

10. Le Japon considère que si une mesure qui serait par ailleurs incompatible avec le GATT de 1994 satisfait à l'exception concernant la sécurité prévue à l'article XXI, alors la conclusion appropriée à tirer est que la mesure n'est pas en conflit avec le GATT de 1994. Cela ne signifie pas, cependant, qu'une constatation de non-violation au titre de l'article XXIII:1 b) peut toujours être formulée en ce qui concerne ces mesures. En effet, il apparaît que plusieurs éléments textuels et contextuels indiquent qu'il est très peu probable que les mesures qui satisfont à l'article XXI fassent l'objet d'un recours en situation de non-violation ou, à tout le moins, qu'une partie plaignante devrait s'acquitter d'une lourde charge pour faire admettre une allégation en situation de non-violation dans de telles circonstances.

11. Premièrement, l'article XXI b) autorise un Membre de l'OMC à prendre des mesures qui seraient par ailleurs jugées incompatibles avec le GATT de 1994 afin de faire face à des risques essentiels en matière de sécurité nationale. Le but de l'exception concernant la sécurité prévue à l'article XXI b) du GATT de 1994 ne serait pas atteint s'il était invariablement constaté que des mesures de sécurité justifiées au regard de l'article XXI b) annuleraient ou compromettraient des avantages revenant à d'autres Membres, ou entraveraient la réalisation des objectifs du GATT de 1994.

12. Le caractère exceptionnel du recours en situation de non-violation milite aussi contre l'application d'une présomption selon laquelle les mesures de sécurité justifiées au regard de l'article XXI b) annulent ou compromettent des avantages ou entravent la réalisation d'objectifs au titre du GATT de 1994. Du point de vue du Japon, l'existence même d'une exception spécifique au titre de l'article XXI b) pourrait indiquer que les Membres de l'OMC ne s'attendaient pas nécessairement à ce qu'ils soient contestés pour des mesures dûment justifiées au regard de cette exception.

13. L'article XXIII:1 exige qu'un groupe spécial examinant une allégation en situation de non-violation au titre de l'article XXIII:1 b) évalue s'il y avait une attente raisonnable, au moment où les engagements en matière d'accès aux marchés ont été négociés, que la mesure en cause compatible avec les règles de l'OMC ne soit pas prise.<sup>2</sup> Étant donné que les Membres de l'OMC sont convenus que les mesures de sécurité prises au titre de l'article XXI b) étaient admissibles, ils ont clairement envisagé la possibilité que l'exception concernant la sécurité soit invoquée et il devrait donc être considéré qu'ils s'attendaient raisonnablement à ce que les Membres aient recours à cette exception. Le Japon est d'avis que les Membres de l'OMC ne peuvent pas raisonnablement s'attendre à ce que les autres Membres ne recourent jamais à l'article XXI b) pour justifier des mesures par ailleurs incompatibles avec les obligations dans le cadre du GATT.

14. Ce n'est pas une coïncidence si, à l'époque du GATT, les allégations en situation de non-violation étaient principalement utilisées pour remédier aux mesures de subventionnement puisque, à cette époque, il n'existait pas de règles explicites en matière de subventions, sauf pour les subventions à l'exportation. Cette situation s'est produite non pas parce que les parties contractantes étaient convenues de ne pas soumettre à des disciplines les mesures de subventionnement mais parce qu'elles n'avaient pas pu s'entendre sur les règles. Les "allégations en situation de non-violation" étaient donc utilisées pour traiter des questions qui n'étaient visées par aucune règle explicite. Contrairement à ces circonstances qui n'étaient visées par aucune règle explicite, l'article XXI contient des règles explicites pour les exceptions concernant la sécurité. Si une mesure satisfait pleinement aux règles explicites figurant à l'article XXI, il ne serait pas raisonnable de s'attendre à ce qu'elle ne puisse pas être prise et cette mesure ne ferait donc pas l'objet d'un recours en situation de non-violation.

---

<sup>2</sup> Voir le rapport du Groupe spécial *Japon – Pellicules*, paragraphes 10.76 et 10.77.

**ANNEXE C-6****RÉSUMÉ ANALYTIQUE INTÉGRÉ DES ARGUMENTS DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE****I. INTRODUCTION**

1. La participation de la Nouvelle-Zélande au présent différend témoigne de son intérêt systémique dans l'interprétation correcte de l'article XXI b) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (**GATT**). L'article XXI b) est employé par les Membres comme il ne l'a jamais été dans le passé. Dans ce contexte en évolution, il est impératif que cet article soit interprété d'une manière raisonnée et solide, qui préserve son utilité et protège aussi contre son usage abusif.

2. L'article XXI b) remplit une fonction importante. Il permet aux Membres de prendre des mesures qui seraient par ailleurs en conflit avec des obligations commerciales afin de protéger certains intérêts essentiels de sécurité et leur accorde une certaine latitude pour déterminer les cas où cela est nécessaire. Toutefois, cela n'est pas sans limite. L'article XXI b) contient des éléments qui peuvent faire l'objet d'un examen objectif par un groupe spécial. De plus, comme toutes les dispositions conventionnelles, cet article doit être appliqué de bonne foi. La question de savoir si cette obligation de bonne foi a été respectée peut également être examinée par un groupe spécial. Ces caractéristiques limitatives maintiennent l'utilité de l'exception concernant la sécurité nationale pour les Membres, tout en préservant la sécurité et la prévisibilité du système commercial international et en protégeant l'article XXI b) contre une utilisation abusive.

**II. CHAMP DE L'EXAMEN PAR UN GROUPE SPÉCIAL AU TITRE DE L'ARTICLE XXI b) DU GATT**

3. L'article XXI b) du GATT dispose ce qui suit:

Aucune disposition du présent Accord ne sera interprétée

...

b) ou comme empêchant une partie contractante de prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité:

i) se rapportant aux matières fissiles ou aux matières qui servent à leur fabrication;

ii) se rapportant au trafic des armes, munitions et matériel de guerre et à tout commerce d'autres articles et matériel destinés directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées;

iii) appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale;

4. L'une des questions clés dans le présent différend est de savoir dans quelle mesure l'article XXI b) laisse aux Membres le pouvoir discrétionnaire de déterminer les questions figurant dans cette disposition et dans quelle mesure les mesures prises en recourant à cette disposition peuvent être examinées par un groupe spécial. À titre préliminaire, on peut noter qu'il ne s'agit pas d'une question de justiciabilité. Le fait qu'une disposition accorde une déférence complète ou partielle au jugement d'un Membre ne rendra pas, en soi, non justiciable la conduite adoptée au titre de cette disposition. Comme cela est examiné plus en détail plus loin, tous les traités doivent être appliqués et exécutés de bonne foi.<sup>1</sup> La question de savoir si cette obligation de bonne foi a été respectée est une question justiciable susceptible d'être examinée par un groupe spécial. Toutefois, le pouvoir discrétionnaire laissé aux Membres au titre de l'article XXI b) aura une incidence sur la nature de

---

<sup>1</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités, articles 31 1) et 26; et rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 158.

l'évaluation de cette conduite par un groupe spécial. Un examen de la portée de ce pouvoir discrétionnaire est donc un point de départ approprié pour notre interprétation.

**L'article XXI b) contient à la fois des éléments qui accordent une déférence au propre jugement des Membres et des éléments qui peuvent faire l'objet d'un examen objectif par un groupe spécial**

5. Le point de départ de l'interprétation de l'article XXI b) est le membre de phrase "qu'elle estimera" figurant dans le texte introductif. Il ressort clairement des mots précédant directement ce membre de phrase que le terme "elle" fait référence à la partie contractante concernée. Le terme "consider" (estimer) signifie "[t]o contemplate mentally, fix the mind upon; to think over, meditate or reflect on, bestow attentive thought upon, give heed to, take note of" (envisager mentalement, fixer l'esprit sur; réfléchir à, songer à ou se pencher sur, considérer attentivement, prêter attention à, prendre note de).<sup>2</sup> Il s'agit d'un exercice intrinsèquement subjectif. L'utilisation du membre de phrase "qu'elle estimera" dans le texte introductif de l'article XXI b) indique qu'il s'agit d'une évaluation subjective qui doit être effectuée de bonne foi par la partie contractante concernée.

6. Le membre de phrase "qu'elle estimera" qualifie à la fois l'évaluation de la "nécessité" des mesures prises et la détermination des intérêts essentiels de la sécurité du Membre invoquant la disposition. Cela ressort clairement de la structure du texte introductif de l'article XXI b). Les termes figurant dans le texte introductif se succèdent les uns aux autres. Il n'y a pas de division grammaticale ou de formatage donnant à penser que le membre de phrase "qu'elle estimera" s'applique uniquement au terme "nécessaires" et non "à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité". Cela est également étayé par l'utilisation du terme "sa" dans l'expression "intérêts essentiels de sa sécurité". Le texte introductif ne fait pas référence aux intérêts essentiels de sécurité dans l'abstrait; il fait référence aux intérêts essentiels de la sécurité *du Membre particulier* qui invoque l'article XXI b). Il serait artificiel de laisser entendre qu'une quelconque entité autre qu'un Membre peut déterminer les intérêts essentiels de la sécurité de ce Membre. Il appartient à un Membre, agissant de bonne foi, de déterminer les intérêts essentiels de sa sécurité et les mesures nécessaires pour protéger ces intérêts.

7. Comme cela a été reconnu dans la décision récente du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, le membre de phrase "qu'elle estimera" ne qualifie pas les trois sous-alinéas de l'article XXI b). Contrairement au texte introductif, les sous-alinéas sont formulés en termes objectifs. Comme il est indiqué plus haut, le texte introductif utilise les termes "elle estimera" et "intérêts essentiels de sa sécurité" pour indiquer qu'il s'agit de questions subjectives laissées au jugement d'un Membre. Tout à l'inverse, les sous-alinéas sont formulés en termes purement objectifs: question de savoir si les mesures se rapportent aux matières fissiles; question de savoir si les mesures se rapportent au matériel militaire; et question de savoir si les mesures ont été appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale. Cela témoigne d'un effort délibéré pour différencier les éléments qui doivent être subjectifs et laissés au jugement d'un Membre, et ceux qui sont des prescriptions objectives soumises à la détermination d'un groupe spécial.

8. Cette interprétation est étayée par le contexte de l'article XXI b), en particulier l'article XXI a) qui dispose qu'il ne sera pas imposé aux parties contractantes l'obligation de fournir des renseignements dont la divulgation serait, à leur avis, contraire aux intérêts essentiels de leur sécurité. Une évaluation objective des intérêts de sécurité établis par un Membre et de la nécessité de mesures prises pour leur protection pourrait exiger que des renseignements soient communiqués à un groupe spécial en violation de l'article XXI a).

9. Cette interprétation est également étayée par l'objet et le but du GATT. Le GATT et l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce ont pour objet et pour but général de "promouvoir la sécurité et la prévisibilité des accords conclus sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels ainsi que la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce".<sup>3</sup> Un certain nombre de dispositions, y compris l'article XXI b), permettent aux Membres de prendre des mesures qui seraient par ailleurs en conflit avec des obligations commerciales afin de protéger d'autres intérêts. Bien que ces dispositions accordent aux Membres

<sup>2</sup> [www.oed.com](http://www.oed.com). Dernière consultation le 4 juillet 2019.

<sup>3</sup> Voir le rapport de l'Organe d'appel *CE – Matériels informatiques*, paragraphe 82; le rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III (article 21:5 – Équateur II) / CE – Bananes III (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 433; et le rapport de l'Organe d'appel *CE – Morceaux de poulet*, paragraphe 243.

un degré de flexibilité, elles contiennent des limites intrinsèques pour préserver la sécurité et la prévisibilité du système commercial et protéger contre les abus. Les trois sous-alinéas de l'article XXI b) remplissent cette fonction limitative importante en définissant les circonstances factuelles dans lesquelles l'article XXI b) peut être invoqué. Comme le Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* l'a indiqué, il serait "entièrement contraire" à la sécurité et à la prévisibilité du système commercial multilatéral établi par les accords susmentionnés d'interpréter l'article XXI b) comme "une condition purement potestative, subordonnant ainsi l'existence des obligations d'un Membre dans le cadre du GATT et de l'OMC à une simple expression de la volonté unilatérale de ce Membre".<sup>4</sup>

10. Par conséquent, la question de savoir si les circonstances factuelles énoncées dans l'un des sous-alinéas de l'article XXI b) existent est une question pouvant faire l'objet d'un examen objectif par un groupe spécial. En effectuant cet examen, le groupe spécial devrait tenir compte des circonstances factuelles particulières pertinentes pour le Membre invoquant la disposition. Il serait inutile de tenter de définir le champ de chacune des circonstances factuelles figurant dans les sous-alinéas. La question de savoir si un ensemble particulier de faits relève des sous-alinéas doit être évaluée au cas par cas. Une approche trop formaliste de l'interprétation des circonstances décrites dans les sous-alinéas pourrait limiter indûment le champ de l'article XXI b) et, ce faisant, nuire à son utilité. Les termes de l'article XXI b) ne sont pas statiques. Ils doivent être analysés par un interprète des traités à la lumière des préoccupations actuelles de la communauté des nations.<sup>5</sup> Le degré auquel l'existence de ces circonstances factuelles doit être étayée par le Membre recourant à l'article XXI b) dépendra aussi des circonstances.

#### **Les Membres sont tenus de s'acquitter de bonne foi de leurs obligations au titre de l'article XXI b) du GATT**

11. C'est un principe général du droit international que toutes les dispositions conventionnelles doivent être interprétées et exécutées de bonne foi.<sup>6</sup> Cette obligation de bonne foi s'applique indépendamment de la question de savoir si une disposition accorde une déférence au jugement des Membres ou peut faire l'objet d'un examen objectif par un groupe spécial.

12. L'obligation d'exécuter un traité de bonne foi exige des Membres qu'ils n'utilisent pas les exceptions prévues à l'article XXI comme un moyen de contourner leurs obligations au titre du GATT.<sup>7</sup> En effectuant une évaluation de la conduite adoptée en recourant à l'article XXI b), un groupe spécial peut examiner si cette obligation de bonne foi a été respectée. Il n'existe pas de critère, dans l'abstrait, indiquant comment un groupe spécial devrait évaluer si cette obligation de bonne foi a été respectée. La "bonne foi" n'est pas un seuil, ou un critère de la preuve, c'est une évaluation de l'intégrité de l'exécution par un Membre d'une disposition conventionnelle particulière. Cette évaluation différera en fonction des faits et des circonstances du cas particulier. Dans le contexte de l'article XXI b), elle comportera probablement un examen des liens entre la mesure en cause, les intérêts essentiels de sécurité en question et les circonstances factuelles figurant dans le sous-alinéa pertinent. La question qui se pose pour le Groupe spécial est de savoir si, dans toutes les circonstances pertinentes, le recours du Membre à l'article XXI b) est une exécution de bonne foi de cette disposition.

<sup>4</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.79.

<sup>5</sup> Rapport du Groupe spécial *États Unis – Crevettes*, paragraphe 129.

<sup>6</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités, articles 31 1) et 26; et rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 158.

<sup>7</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.133.

**ANNEXE C-7****RÉSUMÉ ANALYTIQUE INTÉGRÉ DES ARGUMENTS DE LA NORVÈGE****I. "JUSTICIABILITÉ" DE L'ARTICLE XXI b) DU GATT DE 1994**

1. Les États-Unis admettent que le Groupe spécial est compétent pour connaître du présent différend en ce sens que l'ORD a établi le Groupe spécial pour examiner la question exposée dans la demande d'établissement d'un groupe spécial.<sup>1</sup> Toutefois, ils affirment que le Groupe spécial ne peut procéder à aucun examen utile de leurs mesures prétendument justifiées au regard de l'article XXI b)<sup>2</sup> parce que, pour reprendre les termes qu'ils emploient, "la question de savoir si et dans quelle circonstance des mesures sont nécessaire pour protéger leurs intérêts essentiels" est entièrement "fondée sur une autonomie de jugement" en vertu du membre de phrase "qu'elle estimera".<sup>3</sup>

2. En résumé, les États-Unis font valoir que l'article XXI b) établit un droit – de prendre des mesures de sécurité incompatibles avec le GATT – sans aucune possibilité pour un groupe spécial d'examiner les obligations et les conditions qui qualifient ce droit. Ainsi, le différend relève de la *compétence* du Groupe spécial mais celui-ci ne peut pas procéder à un examen objectif en vertu du membre de phrase "qu'elle estimera".

3. La Norvège conteste vivement cet argument des États-Unis. Si la simple invocation de l'article XXI b) rendait une allégation "non justiciable", cela permettrait de contourner facilement les obligations contractées dans le cadre de l'OMC. Si un défendeur pouvait effectivement empêcher un groupe spécial, dont les États-Unis reconnaissent la compétence, de procéder à un examen objectif par la simple invocation d'une exception concernant la sécurité, cela reviendrait à donner "carte blanche" aux Membres de l'OMC pour rejeter unilatéralement les règles sur lesquelles repose la légitimité du système fondé sur des règles. Un défendeur pourrait invoquer toutes sortes d'intérêts protectionnistes sous le couvert de la sécurité nationale et ainsi éviter complètement que ses mesures incompatibles avec les règles de l'OMC soient examinées. Une telle mesure pourrait violer n'importe laquelle des obligations du Membre dans le cadre de l'OMC et il serait interdit à un groupe spécial de l'OMC de formuler une quelconque constatation d'incompatibilité. Une interprétation de l'article XXI b) qui aurait cet effet rendrait toutes les obligations prévues par le GATT de 1994 effectivement impossibles à faire respecter.

4. De plus, si les négociateurs avaient voulu que les groupes spéciaux n'aient pas le pouvoir d'évaluer l'invocation par un Membre d'une disposition relative à une exception concernant la sécurité, on se serait aussi attendu à ce qu'une question aussi importante et significative fasse l'objet d'une disposition expresse.<sup>4</sup>

**II. ORDRE D'ANALYSE AU TITRE DE L'ARTICLE XXI b) DU GATT DE 1994**

5. L'article XXI b) a pour effet de justifier certaines mesures incompatibles avec le GATT au moyen du même libellé que celui de l'article XX: "[a]ucune disposition du présent accord ne sera interprétée ... comme empêchant un Membre de prendre toutes mesures qu'...". C'est pourquoi l'article XXI b), tout comme l'article XX, est un moyen de défense affirmatif pour une violation du GATT de 1994. Au titre de l'article XX, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont, sans exception, examiné d'abord la question de savoir si le plaignant avait établi le bien-fondé de ses allégations d'incompatibilité avec les règles de l'OMC; et, ensuite, celle de savoir si le défendeur avait établi le bien-fondé de son moyen de défense affirmatif selon lequel les mesures étaient justifiées. La raison en est qu'un moyen de défense affirmatif est pertinent uniquement si un groupe spécial a constaté l'existence d'une violation. S'il n'y a pas de violation, alors la disposition pertinente relative aux exceptions ne produit pas d'effet; il n'y a rien à justifier dès le départ. En toute logique, par

<sup>1</sup> États-Unis, première communication écrite, paragraphe 184.

<sup>2</sup> États-Unis, première communication écrite, paragraphe 184.

<sup>3</sup> États-Unis, première communication écrite, paragraphe 3.

<sup>4</sup> La "justiciabilité" des exceptions concernant la sécurité est également étayée par la Décision du Conseil du GATT concernant l'article XXI de l'Accord général, 30 novembre 1982, L/5426.

conséquent, lorsqu'un défendeur invoque l'article XXI b), le groupe spécial devrait d'abord confirmer s'il y a violation et, deuxièmement, si la violation est justifiée.

6. De plus, il est généralement admis dans la jurisprudence relative à l'article XX du GATT de 1994 que c'est l'aspect de la mesure incompatible avec les règles de l'OMC – et non la mesure dans son ensemble – qui doit être justifié.<sup>5</sup> Évidemment, un groupe spécial ne peut pas identifier les aspects d'une mesure incompatibles avec les règles de l'OMC qui devraient être justifiés avant d'avoir examiné les allégations. Par conséquent, selon nous, il est clair que le même raisonnement doit s'appliquer aux autres dispositions relatives aux exceptions applicables au titre du GATT de 1994. Par contre, si un groupe spécial était obligé d'examiner l'article XXI b) avant d'examiner les allégations, il devrait aussi évaluer si les mesures étaient justifiées, en dehors de tout contexte, sans avoir encore déterminé quels aspects des mesures étaient incompatibles avec les règles de l'OMC.

### III. CHARGE DE LA PREUVE AU TITRE DE L'ARTICLE XXI b) DU GATT DE 1994

7. L'article XXI b) du GATT de 1994 est un moyen de défense affirmatif, tout comme l'article XX. L'Organe d'appel a constaté que la charge d'établir les exceptions limitées figurant dans le GATT de 1994 incombait à la partie qui s'en prévalait.<sup>6</sup> De ce fait, c'est au défendeur invoquant un moyen de défense affirmatif qu'incombe la charge de prouver que les conditions applicables sont remplies. Si le défendeur n'accepte pas cette charge, en plus de l'invocation d'une exception, un groupe spécial ne devrait pas examiner le bien-fondé de l'exception.

8. Par conséquent, si le plaignant établit qu'une mesure imposée par le défendeur est incompatible avec les dispositions du GATT de 1994 et le défendeur n'établit pas *prima facie* que ces mesures sont justifiées au regard de l'article XXI, le groupe spécial doit, en droit, se prononcer en faveur du plaignant. À notre avis, le Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* n'a, de fait, pas traité l'article XXI b) du GATT de 1994 comme un moyen de défense affirmatif. Le défendeur dans ce différend a seulement fait valoir que l'exception concernant la sécurité n'était pas "justiciable" et n'a produit ni élément de preuve ni argument sur le fond. Dans ces circonstances, le Groupe spécial aurait dû constater que le défendeur n'avait pas démontré le bien-fondé de sa thèse et se prononcer en faveur du plaignant.

### IV. CRITÈRE D'EXAMEN AU TITRE DE L'ARTICLE XXI b) DU GATT DE 1994

9. Les États-Unis conviennent que le Groupe spécial est compétent pour connaître de cette question.<sup>7</sup> Toutefois, ils adoptent la position radicale selon laquelle, comme ils ont invoqué l'article XXI b) du GATT de 1994, le Groupe spécial ne peut formuler aucune constatation de fond. En d'autres termes, bien que le Groupe spécial soit compétent, son examen est dénué de toute teneur substantielle.

10. Dans tout différend donné, le critère d'examen prévu à l'article 11 "doit être compris à la lumière des obligations spécifiques énoncées dans les accords pertinents qui sont en cause dans l'affaire".<sup>8</sup> Pour donner effet aux termes choisis de l'article XXI b), et à l'obligation de procéder à une "évaluation objective", le Groupe spécial doit rejeter la position des États-Unis selon laquelle le critère d'examen approprié au titre de l'article XXI b) est une déférence totale à l'égard du défendeur.

### V. INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE XXI b) DU GATT DE 1994

11. La position des États-Unis selon laquelle l'article XXI b) est fondé sur une autonomie de jugement repose sur deux hypothèses interprétatives incorrectes: *premièrement*, le membre de phrase "qu'elle estimera" s'applique aux sous-alinéas de l'article XXI b); et, *deuxièmement*, ce membre de phrase a pour effet que tout autre terme auquel il est relié est "fondé sur une autonomie de jugement". De l'avis de la Norvège, toutefois, les sous-alinéas de l'article XXI b) ne sont pas

<sup>5</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, pages 14 et 15; rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes*, paragraphe 177; et rapports de l'Organe d'appel *CE – Produits dérivés du phoque*, paragraphe 5.185.

<sup>6</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, page 16.

<sup>7</sup> États-Unis, première communication écrite, paragraphe 184.

<sup>8</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Bois de construction résineux VI (article 21:5 – Canada)*, paragraphe 92; et rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les DRAM*, paragraphe 184.

qualifiés par le membre de phrase "qu'elle estimera" et le texte introductif n'est pas "fondé sur une autonomie de jugement" en vertu de ce membre de phrase.

#### **A. Sous-alinéas de l'article XXI b)**

12. La première erreur d'interprétation des États-Unis consiste à mal comprendre la relation entre le texte introductif et les sous-alinéas. Les États-Unis font valoir que les sous-alinéas i) et ii) qualifient l'expression "intérêts essentiels de [] sécurité" figurant dans le texte introductif, et non le mot "mesures".<sup>9</sup> Sur cette base, ils font valoir (à tort) que chaque sous-alinéa doit être interprété comme de simples fins d'une phrase qui commence par les termes "qu'elle estimera". Ils insèrent ainsi le verbe "estimer" figurant dans le texte introductif dans les sous-alinéas. De ce fait, pour les États-Unis, le respect des conditions juridiques énoncées dans les sous-alinéas dépend entièrement d'une "considération" subjective du défendeur. Les États-Unis ont tort.

13. Interprété correctement, chacun des trois sous-alinéas qualifie le mot "mesures" et non les mots "intérêts essentiels de [] sécurité". Cela découle du texte, du contexte, de l'objet et du but et de l'historique de la négociation de l'article XXI b). En particulier, le point de vue des États-Unis est inconciliable avec la version espagnole du texte, dans laquelle le terme "*relativas*" peut uniquement qualifier le mot "*medidas*"; et le texte introductif/les sous-alinéas sont séparés par une virgule.

14. La relation entre le texte introductif et les sous-alinéas a des implications importantes pour l'approche du Groupe spécial au titre de l'article XXI b). Spécifiquement, en raison de cette relation, les "mesures" d'un Membre au titre de l'article XXI b) sont soumises à deux ensembles de conditions distinctes et indépendantes:

- 1) les "mesures" doivent "se rapporter aux" circonstances spécifiques énoncées au sous-alinéa i) ou ii) ou être "appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale" au titre du sous-alinéa iii); et
- 2) il doit s'agir de "mesures" que le Membre "estimera nécessaires" à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité.

15. Par conséquent, dans un premier temps, un groupe spécial doit procéder à une évaluation objective de la question de savoir si le Membre a démontré que les "mesures" répondaient aux circonstances/à la situation prévues dans au moins un des sous-alinéas. D'un point de vue textuel, le membre de phrase "qu'elle estimera" ne fait pas partie de cette étape. Par conséquent, la démonstration par un Membre qu'il remplit les conditions énoncées dans les sous-alinéas ne fait pas l'objet du critère d'examen plus indulgent découlant du verbe "estimer" qui figure dans le texte introductif.

16. Les États-Unis n'ont pas indiqué de sous-alinéa de l'article XXI b) et encore moins justifié que leurs mesures remplissaient les conditions de l'un quelconque des sous-alinéas. Ils ne fournissent donc pas d'éléments *prima facie* et l'analyse du Groupe spécial peut s'arrêter à la première étape.

#### **B. Texte introductif de l'article XXI b)**

17. La deuxième erreur d'interprétation des États-Unis se rapporte à la seconde étape de l'analyse du groupe spécial: la mesure est-elle une "mesure[]" que le Membre "estime[] nécessaire[]" à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité? Les États-Unis ont tort de faire valoir que l'effet juridique des termes "qu'elle estimera" consiste en ce que, pour évaluer cette question, un groupe spécial doit observer une déférence totale à l'égard du défendeur.

18. La Norvège convient que le membre de phrase "qu'elle estimera" signifie qu'un groupe spécial devrait observer un degré de déférence à l'égard du défendeur. Toutefois, un critère de "déférence totale", sans aucun examen des mesures d'un Membre, ne donne pas effet aux termes conventionnels choisis ni à l'exigence d'"objectivité" énoncée à l'article 11 du Mémoire d'accord.

19. Le verbe "estimer" a un sens spécifique: "look attentively" (examiner attentivement); et, dans sa forme transitive, "to contemplate mentally, fix the mind upon" (envisager mentalement, fixer

<sup>9</sup> États-Unis, première communication écrite, paragraphes 29 à 34.

l'esprit sur).<sup>10</sup> Par conséquent, ce verbe qui figure dans le texte introductif de l'article XXI b) impose à un Membre l'obligation de procéder à un examen attentif de la question de savoir si les conditions juridiques énoncées dans le texte introductif sont remplies.

20. En fait, les termes voisins "nécessaires", "à la protection de" et "essentiels" ont chacun leur propre sens spécifique et établissent des conditions juridiques qui limitent les types de mesures qu'un défendeur peut prendre. L'interprète d'un traité ne peut pas interpréter deux termes du texte introductif d'une manière qui prive le contexte les entourant de sens.

21. En revanche, les rédacteurs auraient pu choisir un autre verbe qu'"estimer" et d'autres termes voisins. Par exemple, l'article XXI b) aurait pu permettre à un Membre de prendre toutes mesures qu'il "déclarera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité"; ou qu'il "estimera, d'après son jugement, utiles aux intérêts de sa sécurité". Le libellé plus ouvert dans chaque exemple évoquerait un pouvoir discrétionnaire beaucoup plus grand que le libellé que les rédacteurs ont effectivement choisi.

22. L'interprétation donnée par les États-Unis du texte introductif comme "fondé sur une autonomie de jugement" rend donc inutiles les disciplines du texte introductif et passe outre à l'article 11 du Mémoire d'accord. Si le Groupe spécial accepte que l'article XXI b) est "fondé sur une autonomie de jugement", un Membre pourrait justifier toutes mesures au regard du texte introductif, aussi infondée que soit sa justification au titre de la sécurité nationale, contournant ainsi ses obligations dans le cadre du GATT de 1994 et privant le GATT de 1994 de son objet et de son but.

---

<sup>10</sup> Oxford English Dictionary, définition de "consider", dernière consultation le 4 novembre 2019, (pièce NOR-27).

**ANNEXE C-8****RÉSUMÉ ANALYTIQUE INTÉGRÉ DES ARGUMENTS DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE****I. Introduction**

1. La Russie se félicite de l'occasion qui lui est donnée de présenter ses vues en tant que tierce partie dans ces différends.
2. La Russie rappelle que sept Membres contestent les ajustements appliqués par les États-Unis à l'importation de produits en acier et en aluminium dans des différends parallèles.<sup>1</sup> La qualification juridique appropriée de ces mesures est au cœur de chacun des différends en question. Les raisons et motifs de l'adoption des mesures en cause ne sont pas propres à chaque pays et valent pour toutes les plaintes, ce qui montre l'existence d'un chevauchement important entre ces différends.
3. Alors que la Fédération de Russie reconnaît le droit exclusif du défendeur de choisir sa ligne de défense, les États-Unis n'ont pas pris en compte, et n'ont donc pas réfuté, les arguments spécifiques des plaignants concernant l'incompatibilité des mesures en cause avec le GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes, se contentant d'affirmer que celles-ci étaient compatibles avec les dispositions de l'article XXI b) du GATT de 1994. À cet égard, la Russie soutient que i) les États-Unis n'ont pas invoqué l'article XXI b) du GATT de 1994 pour justifier les mesures en cause comme étant nécessaires à la protection des intérêts essentiels de leur sécurité; ii) les mesures en cause sont en substance des sauvegardes.

**II. Tâche du Groupe spécial et ordre d'analyse**

4. Les plaignants dans chacun des sept différends allèguent que les mesures appliquées par les États-Unis à l'égard de certains produits en acier et en aluminium relèvent de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article XIX du GATT de 1994. Les États-Unis, pour leur part, ne qualifient pas leurs mesures concernant l'acier et l'aluminium de mesures de sauvegarde: selon eux, les mesures ont été introduites en vertu de l'article 232 de la Loi de 1962 sur l'expansion du commerce, qui vise à protéger les intérêts de sécurité nationale et à renforcer les branches de production de l'acier et de l'aluminium.
5. Le fait que les mesures en cause ne sont pas qualifiées de sauvegardes dans le droit interne des États-Unis n'est pas, en lui-même et à lui seul, déterminant pour la question de savoir si elles constituent des sauvegardes au sens de l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes. Autrement, la qualification interne d'une mesure pourrait annuler les obligations des Membres au titre des Accords de l'OMC.
6. Dans une telle situation, la première tâche du Groupe spécial est de déterminer si les mesures en cause sont ou non conçues: 1) uniquement pour protéger les intérêts essentiels de la sécurité des États-Unis; 2) uniquement pour éviter qu'un dommage (ou une menace de dommage) ne soit causé à leurs branches de production nationales de l'acier et de l'aluminium par les importations de produits similaires ou directement concurrents; 3) comme une combinaison des deux éléments.
7. Si le Groupe spécial conclut de manière positive que les mesures en cause relèvent uniquement du premier scénario (protection des intérêts essentiels de la sécurité des États-Unis), il sera en mesure de procéder à l'analyse du moyen de défense avancé par les États-Unis au titre de l'article XXI b) du GATT de 1994. S'il détermine que les mesures sont conçues pour protéger les branches de production nationales de l'acier et de l'aluminium des États-Unis du dommage ou de la menace de dommage causé par les importations de produits similaires ou directement concurrents, il pourra procéder à l'examen de leur compatibilité avec l'article XIX du GATT de 1994 et avec l'Accord sur les sauvegardes.

---

<sup>1</sup> Ces différends parallèles concernant la légalité des ajustements appliqués par les États-Unis à l'importation de produits en acier et en aluminium sont les suivants: DS544 (Chine), DS547 (Inde), DS548 (UE), DS552 (Norvège), DS554 (Russie), DS556 (Suisse) et DS564 (Turquie).

8. En conclusion, la question de savoir si les mesures des États-Unis peuvent ou non être considérées comme des mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994, des mesures prévues à l'article XXI b) du GATT ou les deux est une question objective que le Groupe spécial doit trancher sur la base de l'évaluation objective à laquelle il est tenu de procéder conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord. Pour procéder à son évaluation objective, le Groupe spécial doit entreprendre une analyse au cas par cas en examinant tous les faits pertinents et en examinant les caractéristiques constitutives des mesures en cause.

### III. Invocation de l'article XXI b) iii) du GATT de 1994

9. Il n'y a pas de désaccord entre les parties sur le fait que les groupes spéciaux sont compétents pour régler les différends, comme les États-Unis le confirment. Les Groupes spéciaux ont été établis par l'ORD et dotés du mandat type conformément à l'article 7:1 du Mémoire d'accord, sans aucune exemption, exception ou limitation. Par conséquent, la fonction du Groupe spécial est d'examiner les questions exposées dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial et de procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord, ainsi que de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions, afin d'aider l'ORD à formuler les constatations et recommandations pertinentes. Rendre une quelconque disposition "non justiciable", selon la formulation utilisée par les États-Unis, empêchera directement le Groupe spécial de s'acquitter de cette fonction.

10. Rien dans le mandat du Groupe spécial ni dans les Accords de l'OMC n'indique que le présent Groupe spécial ne peut pas régler les différends et formuler les constatations nécessaires ou que l'invocation de l'article XXI b) du GATT de 1994 affecte en quelque manière que ce soit ou limite la capacité du Groupe spécial de formuler ces constatations et donc d'aider l'ORD à formuler les constatations et recommandations pertinentes.

11. Il faudrait également prêter une attention particulière aux tentatives que font les États-Unis pour introduire le concept de "justiciabilité" dans le contexte de l'Accord sur l'OMC sans fournir aucun argument fondé sur le texte de l'un quelconque des Accords de l'OMC, y compris le Mémoire d'accord, à l'appui de ce concept. Étant donné que les Accords de l'OMC ne prévoient pas ledit concept, explicitement ou implicitement, la Russie voudrait mettre en garde le Groupe spécial contre l'introduction d'un nouveau terme dans le système de règlement des différends de l'OMC et rappeler que les recommandations et décisions de l'ORD ne peuvent pas accroître ou diminuer les droits et obligations prévus dans les accords visés. L'introduction d'un concept qui n'existe pas dans les accords visés viole clairement les dispositions de l'article 3:2 du Mémoire d'accord.

12. S'agissant de la substance de l'article XXI b) du GATT de 1994, la Russie voudrait appeler l'attention sur les points ci-après. Cet article commence par un texte introductif ("Aucune disposition du présent accord ne sera interprétée"), qui est suivi de la liste des mesures qui ne doivent pas être empêchées par l'application du GATT de 1994. Dans le libellé de ce texte introductif, il n'y a pas de conditions limitatives dont la mesure appliquée relèverait. Au contraire, le texte introductif dispose qu'il ne pourrait y avoir aucune limitation dans l'Accord aux fins spécifiques prévues par cet article.

13. Le libellé employé dans cette partie dudit article indique que c'est le Membre prenant les mesures qui détermine quelles sont les mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et il exclut tout examen objectif ou toute évaluation objective par un organe juridictionnel. Le Groupe spécial n'est donc pas en mesure de faire **une détermination objective** sur le point de savoir si le Membre qui prend de telles mesures agit d'une manière incompatible avec le texte introductif.

14. L'expression adjectivale "qu'elle estimera" figurant dans le texte introductif peut être interprétée comme qualifiant la "nécessité" des mesures pour la protection des intérêts essentiels de la sécurité du Membre invoquant la disposition ou comme qualifiant la détermination de ces "intérêts essentiels de ... sécurité".

15. La Russie estime donc qu'il appartient à un Membre de déterminer, à son entière discrétion, les intérêts essentiels de sa sécurité et quelles sont les mesures nécessaires à leur protection. Dans le cas où un Membre estimerait certaines mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité, il lui suffirait de déclarer ces mesures pour satisfaire aux prescriptions du texte

introductif de l'article XXI b) du GATT de 1994. Ni les groupes spéciaux de l'OMC ni l'OMC elle-même n'ont le droit de déterminer les intérêts essentiels de la sécurité du Membre, si le Membre a choisi à bon droit les mesures nécessaires à leur protection et si ces mesures sont ou ne sont pas effectivement nécessaires.

16. Cependant, la présence d'un élément subjectif n'empêche pas les groupes spéciaux d'évaluer les faits se rapportant aux mesures en cause, l'applicabilité du GATT à ces mesures et la conformité de celles-ci avec les dispositions pertinentes. Qu'il puisse décider que l'expression "qu'elle estimera" qualifie la détermination des intérêts essentiels de sécurité et la nécessité des mesures et laisse donc ces éléments à la seule discrétion des Membres n'empêche pas le Groupe spécial de terminer son analyse et de régler la question dont il est saisi d'une manière compatible avec les règles de l'OMC.

17. Dans le même temps, le respect de l'article XXI b) du GATT de 1994 dépend de trois paramètres distincts (sous-alinéas i) à iii)). Ces sous-alinéas et la manière dont ils sont formulés représentent les éléments objectifs qui sont susceptibles, contrairement au texte introductif, d'être examinés par le Groupe spécial.

18. Le lien requis entre un sous-alinéa particulier et les mesures (mesures prises pour la protection) est établi au moyen des expressions "se rapportant à" (lien avec les sous-alinéas i) à iii)) et "appliquées en temps de" (lien avec le sous-alinéa iii)).

19. En conséquence, le Groupe spécial déterminera si les mesures en cause satisfont aux prescriptions de l'un ou l'autre sous-alinéa. Pour ce faire, il évaluera les arguments juridiques et les éléments de preuve fournis à l'appui. La conclusion que les mesures satisfont à ces prescriptions est une condition préalable nécessaire pour établir si elles pourraient être justifiées au regard des exceptions concernant la sécurité nationale.

20. Toutefois, la Russie tient à observer que les États-Unis semblent avoir invoqué uniquement le texte introductif de l'article XXI b) du GATT de 1994 sans préciser lequel des trois sous-alinéas s'appliquait ni pourquoi. La lecture de l'article XXI b) du GATT de 1994 proposée par les États-Unis rend cette partie de l'article, à savoir les sous-alinéas i) à iii)), redondante et inutile. Toutefois, les rédacteurs du GATT de 1994 ont spécifiquement ajouté les trois sous-alinéas qualifiant l'énoncé introductif, qui ne doivent pas être considérés comme effectivement absents du texte. Le Groupe spécial a pour tâche de leur donner le sens approprié.

21. Par conséquent, la Russie est d'avis que, lorsqu'il invoque l'article XXI b) du GATT de 1994, le défendeur est tenu d'en indiquer un sous-alinéa particulier. Les plaignants et le Groupe spécial ne devraient pas avoir à deviner si les mesures en question sont liées à l'un quelconque des sous-alinéas. Une simple référence à l'article XXI b) sans aucune indication d'un sous-alinéa particulier ni aucune combinaison de ces sous-alinéas vide ces paragraphes de tout leur sens et réduit le texte de l'article à son seul texte introductif.

22. Dans la présente procédure, le Groupe spécial a donc été privé d'une possibilité d'évaluer dans quelles circonstances particulières les mesures en cause avaient été prises et d'examiner si ces circonstances particulières existaient réellement au sens de l'article XXI b) i) à iii)). Les États-Unis ne se sont pas acquittés de la charge de la preuve qui leur incombait et n'ont pas justifié leur moyen de défense de manière appropriée.

23. Bien que les États-Unis n'aient pas indiqué les sous-alinéas pertinents et n'aient présenté aucun argument expliquant pourquoi ceux-ci étaient applicables dans la situation pertinente, la Russie voudrait signaler ce qui suit.

24. Aucun des sous-alinéas de l'article XXI b) du GATT de 1994 ne pourrait être appliqué dans les situations présentes étant donné que ni les lois pertinentes des États-Unis ni leurs communications n'apportent un éclairage sur la relation étroite et véritable entre les mesures en question et les matières fissiles ou les matières qui servent à leur fabrication, ou le trafic d'armes, de munitions et de matériel de guerre et tout commerce d'autres articles et matériel destinés directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées. Ni les lois pertinentes des États-Unis ni leurs communications ne précisent qu'il y ait une quelconque concordance chronologique entre

les mesures en cause et une quelconque situation de guerre ou un cas de grave tension internationale qui ait obligé les États-Unis à prendre lesdites mesures.

25. Il est important de noter que les ajustements à l'importation visant les produits en acier et en aluminium 1) ont été mis en œuvre par les États-Unis au moyen des mêmes sources, des mêmes actes juridiques à l'égard de tous les pays, 2) sont sous-tendus par le même raisonnement et les mêmes motifs pour tous les ajustements s'agissant de tous les Membres affectés, 3) qu'il n'est pas possible d'isoler la cause de l'adoption des mesures en cause pour un Membre de l'OMC en particulier.

26. C'est pourquoi, même si le Groupe spécial était en mesure d'entreprendre l'analyse de l'applicabilité de l'un quelconque des sous-alinéas à l'un quelconque des Membres de l'OMC pris isolément, cela constituerait une erreur puisque les mesures en cause ne sont pas propres à chaque pays.

27. En résumé, de l'avis de la Russie, la tâche du Groupe spécial est la suivante: i) conclure que le texte introductif de l'article XXI b) du GATT de 1994 est un élément subjectif laissé à la discrétion de l'État souverain, limité par l'obligation de la bonne foi; ii) évaluer si le Membre défendeur a agi de bonne foi en imposant et en maintenant les mesures en cause; iii) examiner si le Membre défendeur a satisfait aux prescriptions énoncées dans les sous-alinéas. S'agissant de ce dernier point, la Russie est d'avis que les États-Unis n'ont pas établi d'éléments *prima facie* au titre de l'article XXI b) du GATT car ils n'ont pas 1) fait référence à un sous-alinéa particulier, 2) fourni tous les éléments de preuve et explications pertinents étayant l'idée que ces mesures prises pour la protection des intérêts essentiels de sécurité i) se rapportaient aux matières fissiles, ii) se rapportaient au trafic d'armes, de munitions et de matériel de guerre et/ou iii) avaient été prises en temps de guerre ou en cas de grave tension.

28. Pour leur part, les plaignants dans ces différends ont fourni des éléments de preuve suffisants pour établir *prima facie* qu'il y avait nombre de violations au regard de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994. Ces éléments de preuve étayaient leur position que les mesures en cause sont purement des sauvegardes par leur nature, leur objet et leur but et n'ont rien à voir avec les exceptions concernant la sécurité. Nous estimons que la nature de la mesure ne saurait être déterminée unilatéralement par le Membre. Pour qu'une mesure soit visée par une exception concernant la sécurité, il ne suffit pas de l'appeler ainsi dans le cadre de procédures internes.

29. La Russie voudrait noter aussi que si une mesure particulière est conforme à une disposition particulière d'un accord particulier de l'OMC, cela signifie automatiquement une seule chose, à savoir que cette mesure est conforme à la disposition en question de cet accord particulier de l'OMC. Cela ne signifie pas que la mesure est automatiquement exclue du champ d'application des dispositions d'un autre Accord de l'OMC. En conséquence, si les mesures en cause satisfont aux prescriptions de l'article XXI b) du GATT de 1994, leur compatibilité avec l'article XXI b) du GATT de 1994 n'exclut pas l'examen par le Groupe spécial de l'applicabilité de l'Accord sur les sauvegardes.

30. Il n'y a pas d'exclusion mutuelle du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes. L'article XIX du GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes ne disent rien au sujet des raisons particulières pour lesquelles un Membre chercherait à empêcher que par suite d'un accroissement des importations, un dommage grave ne soit causé à ses producteurs, qu'il s'agisse de l'emploi, de la protection de branches de production traditionnelles, de l'environnement, de la sécurité nationale ou de toute autre motif. Par conséquent, lorsqu'un Membre adoptera une mesure d'urgence visant ces importations, il se conformera aux prescriptions de l'article XIX du GATT de 1994. Si la prévention du dommage est nécessaire à des fins de sécurité nationale, le Membre qui adopte la mesure d'urgence se conformera aux prescriptions de l'article XXI b) du GATT de 1994.

#### **IV. Qualification juridique des mesures en cause en tant que sauvegardes**

31. La Fédération de Russie partage l'avis des plaignants selon lequel les mesures en cause des États-Unis présentent les caractéristiques constitutives des mesures de sauvegarde au sens de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes et constituent donc des mesures de sauvegarde sur la base d'une analyse objective.

32. **Premièrement**, les États-Unis ont retiré ou modifié leurs concessions tarifaires et suspendu au moins l'un de leurs engagements au titre du GATT de 1994. En introduisant des droits additionnels, ils ont dépassé le taux consolidé établi dans leur Liste de concessions concernant les marchandises (Liste), ce qui équivaut au retrait ou à la modification de leurs concessions tarifaires. En retirant ou en modifiant leurs concessions au titre de la Liste, ils ont suspendu leurs engagements au titre de l'article II:1 a) et b) du GATT de 1994.

33. **Deuxièmement**, par leur conception, leur structure et leur fonctionnement attendu, les ajustements à l'importation visant certains produits en acier et en aluminium cherchaient à prévenir ou à réparer le préjudice ou la menace de préjudice causé à la branche de production nationale des États-Unis par l'accroissement des importations des produits visés. Cet objectif spécifique des mesures des États-Unis est discernable d'après le texte des Proclamations respectives du Président des États-Unis, ainsi que des rapports d'enquête sur les effets des importations d'acier et d'aluminium, auxquels s'ajoutent des documents connexes tels que les Mémoires du Président des États-Unis sur les importations d'acier et d'aluminium, les annonces connexes, ainsi que de nombreuses déclarations du Président des États-Unis.

34. **Troisièmement**, le retrait ou la modification de concessions tarifaires et la suspension d'engagements dans le cadre du GATT ont un lien démontrable avec la prévention ou la réparation du dommage grave allégué.

35. Dans la série des instruments juridiques et déclarations officielles, les États-Unis ont spécifiquement déclaré que les mesures étaient prises pour enrayer le déclin de leurs branches de production de l'acier et de l'aluminium causé par les importations, aider ces branches de production à faire face à la concurrence des importations, permettre aux branches de production nationales respectives d'accroître leur capacité de production ou leur utilisation des capacités et leur rentabilité, et empêcher les fermetures d'installations de production.

36. Les concessions et engagements tarifaires au titre du GATT de 1994, en particulier ceux qui relèvent de l'article II:1 a) et b), entravaient toutefois la capacité des États-Unis d'atteindre leurs objectifs (prévenir ou réparer le dommage ou la menace de dommage allégués causés à la branche de production des États-Unis). En conséquence, les États-Unis ont choisi de suspendre ces concessions et engagements tarifaires. Tout en suspendant leurs concessions tarifaires et leurs engagements au titre de l'article II:1 a) et b) du GATT de 1994, ils ont limité les importations de produits en acier et en aluminium en renchérissant les produits en acier et en aluminium originaires de certains Membres lorsqu'ils étaient commercialisés aux États-Unis.

37. Partant, il existe un lien clair entre le retrait ou la modification de concessions tarifaires et la suspension d'engagements contractés dans le cadre du GATT et la prévention ou la réparation d'un dommage grave allégué.

38. À l'appui de leur position, les États-Unis disent que la notification au titre des dispositions pertinentes de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes est une condition préalable à l'applicabilité aux mesures prises des disciplines en matière de sauvegardes. S'agissant des ajustements à l'importation de certains produits en acier et en aluminium, ils ne les ont pas notifiés en tant que mesures de sauvegarde et, pour ce motif, selon eux, les mesures ne pouvaient pas être considérées comme des sauvegardes. Ces allégations doivent être jugées sans fondement.

39. Les notifications au titre de l'article XIX:2 du GATT de 1994 ou de l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes ne sont ni une condition nécessaire ni une condition préalable à l'applicabilité des disciplines en matière de sauvegardes. La conformité avec l'une quelconque des obligations énoncées à l'article XIX:2 du GATT de 1994 et à l'article 12 de l'Accord sur les sauvegardes n'affecte pas la compatibilité des mesures avec d'autres dispositions de l'article XIX du GATT de 1994 et de l'Accord sur les sauvegardes.

40. L'absence de notification ne modifie et ne peut modifier aucune des caractéristiques constitutives des mesures de sauvegarde. Le contraire aiderait les Membres à se soustraire à l'application des dispositions de l'Accord sur les sauvegardes et aux conséquences négatives pour leurs mesures (par exemple une constatation de l'ORD concernant l'incompatibilité de ces mesures avec l'Accord sur les sauvegardes).

41. Les prescriptions en matière de notification ne sont pas un instrument de qualification ou d'identification de la nature de la mesure mais un instrument de transparence. Autrement, si l'applicabilité d'un accord de l'OMC devait être établie sur la base du respect par un Membre des prescriptions en matière de notification:

- alors, la question de l'applicabilité d'un accord serait exclue de l'évaluation objective par un groupe spécial car le choix d'un accord particulier au titre duquel notifier sa mesure serait laissé à la discrétion du Membre;
- dans une telle logique, une mesure qui n'a pas été dûment notifiée au titre d'un accord particulier devient inexistante car en ne la notifiant pas du tout au titre d'un quelconque accord, un Membre déclare effectivement qu'elle n'est visée par aucune prescription pertinente en matière de notification. En conséquence, la mesure en question n'est visée par aucun accord de l'OMC.

42. En outre, les États-Unis allèguent que l'Accord sur les sauvegardes ne s'applique pas aux mesures qu'un Membre estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité en vertu de l'article 11:1 c) de l'Accord sur les sauvegardes, qui dispose ce qui suit: "[l]e présent accord ne s'applique pas aux mesures qu'un Membre cherchera à prendre, prendra ou maintiendra en vertu de dispositions du GATT de 1994 autres que l'article XIX". À cet égard, la Russie note ce qui suit.

43. Sur le plan hypothétique, il pourrait y avoir trois scénarios. Premièrement, une mesure est visée, prise ou maintenue en vertu des dispositions de l'article XIX du GATT. Deuxièmement, une mesure est visée, prise ou maintenue en vertu des dispositions de l'article XIX du GATT et de certaines autres dispositions du GATT de 1994. Troisièmement, une mesure est visée, prise ou maintenue exclusivement en vertu de dispositions du GATT de 1994 autres que l'article XIX. Seule la dernière catégorie de mesures est exclue du champ de l'Accord sur les sauvegardes conformément à l'article 11:1. c).

44. Nous notons que tous les termes employés dans cet article, comme toute disposition conventionnelle, ont leur sens propre et qu'il faudrait accorder à chacun toute l'attention voulue. Sans donner de définition des termes "sought" (cherchera à prendre), "taken" (prendra) ou "maintained" (maintiendra), la Russie est d'avis qu'ils représentent différents stades de la "durée de vie" de la mesure, à savoir si un Membre essaie de prendre la mesure (stade initial auquel celle-ci n'existe pas encore), si un Membre a déjà pris la mesure (la mesure est prise, elle commence à exister) et si un Membre "maintient" la mesure (celle-ci existe depuis un certain temps, c'est une mesure durable qui continue d'exister).

45. La deuxième interprétation des mots "seek", "take" ou "maintain" peut être tirée du texte de l'article 11:1 b), qui utilise la même combinaison des termes. Dans le contexte de cette disposition, il est évident que le mot "seeks" est utilisé au sens de "asks/requests from someone" (demandera à quelqu'un). Cette disposition vise les mesures, en particulier s'agissant des exportations, qui ne peuvent être obtenues que d'un autre Membre. Par conséquent, le texte de l'article 11:1 b) dit effectivement qu'un Membre ne doit pas demander à un autre Membre d'adopter, en particulier, des restrictions à l'exportation. Étant donné que les formes sous lesquelles les "mesures d'urgence" peuvent être prises au titre de l'article XIX du GATT et de l'Accord sur les sauvegardes ne sont pas prédéterminées ni énumérées de manière exhaustive, le même sens peut être appliqué au terme "seek" dans le contexte de l'article 11:1 a) ou 11:1. c).

## V. Conclusion

46. La Russie a déjà noté que chacun des sept différends portait sur le même sujet et qu'il y avait donc un chevauchement important entre eux. Ce fait a une incidence sur la manière dont les groupes spéciaux dans les différends respectifs devraient s'y prendre pour assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral. Le problème délicat en l'occurrence est que, lorsque deux groupes spéciaux ou plus ont pour tâche de régler la même question ou de se prononcer sur des allégations étroitement liées, cette situation pose des problèmes complexes. La conséquence la plus dangereuse des procédures parallèles concernant des questions identiques ou étroitement liées est le résultat contradictoire des différends. Il faudrait éviter cela.

47. Il découle des articles 3:2 et 3:4 du Mémorandum d'accord qu'un règlement global et cohérent de tous les différends parallèles est *essentielle* pour le dynamisme global du système commercial multilatéral.

48. La Russie rappelle que l'objectif ultime du Groupe spécial est de faire des constatations "propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu dans les accords visés", conformément à l'article 11 du Mémorandum d'accord. La réalisation de cet objectif serait gravement compromise si les Groupes spéciaux devaient arriver à des conclusions différentes quant à la qualification juridique appropriée des mesures en cause dans les différends respectifs, étant donné que ces mesures sont les mêmes.

**ANNEXE C-9****RÉSUMÉ ANALYTIQUE INTÉGRÉ DES ARGUMENTS DE SINGAPOUR****I. INTRODUCTION**

1. Le présent différend soulève des questions nouvelles concernant l'interprétation de l'article XXI du GATT et le point de savoir si cet article peut servir de moyen de défense pour justifier des incompatibilités avec l'Accord sur les sauvegardes. Singapour ne formule pas d'observations sur le bien-fondé des allégations et des moyens de défense avancés par les parties aux différends en cours. Sa participation se limite strictement aux questions de savoir si l'article XXI est applicable et peut servir de moyen de défense pour justifier des incompatibilités avec l'Accord sur les sauvegardes et si un groupe spécial est compétent pour ce qui est de l'article XXI, et à l'interprétation de l'article XXI, en particulier le texte introductif de l'article XXI b).

**II. RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA DÉCLARATION ORALE DE SINGAPOUR EN TANT QUE TIERCE PARTIE****A. Question de savoir si l'article XXI est applicable et peut servir de moyen de défense pour justifier des incompatibilités avec l'Accord sur les sauvegardes**

2. L'article XXI n'est pas applicable et ne peut pas être utilisé comme moyen de défense pour justifier des incompatibilités avec l'Accord sur les sauvegardes. L'Organe d'appel a appliqué une "approche analytique" type pour déterminer la relation entre les dispositions de différents accords visés<sup>1</sup> et l'absence de renvoi explicite à l'article XXI dans l'Accord sur les sauvegardes n'est pas en soi décisive pour la question.
3. Les mesures de sauvegarde permettent aux Membres de l'OMC de prendre des mesures qui seraient autrement incompatibles avec leurs obligations au titre du GATT de 1994.<sup>2</sup> L'article XIX du GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes ont pour effet de permettre la suspension de l'application des obligations contractées dans le cadre du GATT de 1994 et ils ne peuvent être appliqués "que" dans les cas où les conditions et circonstances énumérées dans les dispositions pertinentes sont réunies.<sup>3</sup> Autrement dit, l'Accord sur les sauvegardes énonce déjà un ensemble complet de dispositions concernant le moment auquel un Membre peut légitimement appliquer des mesures de sauvegarde. Permettre que l'article XXI s'applique en tant qu'exception à cet accord ne concorderait pas avec le caractère exhaustif dudit accord et serait incompatible avec la volonté de prévoir une discipline plus rigoureuse lorsque les Membres appliquent des mesures de sauvegarde.
4. En outre, l'Accord sur les sauvegardes est un objet différent des autres Accords de l'OMC car il prévoit en substance la suspension d'engagements au titre du GATT. Pour que l'article XXI vienne s'ajouter aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes, il faudrait qu'une intention claire se dégage du texte de ces dispositions lues dans leur contexte approprié. Ce n'est pas le cas en l'espèce. Étant donné le caractère *sui generis* de l'Accord sur les sauvegardes, nos vues se limitent à ce seul accord.

---

<sup>1</sup> Cela exige une analyse par accord commençant par le texte de l'accord en question et comportant une "analyse approfondie des dispositions pertinentes", étant entendu que l'absence d'une référence textuelle expresse n'est pas décisive en elle-même et à elle seule (Rapport de l'Organe d'appel *Chine – Terres rares*, paragraphes 5.61 à 5.63). La relation doit être "établie à la faveur d'un examen approfondi des dispositions concernées, lues à la lumière de leur contexte, de leur objet et de leur but, compte dûment tenu de l'architecture globale du système de l'OMC en tant qu'ensemble unique de droits et d'obligations et de toutes dispositions spécifiques qui régissent ou éclairent la relation entre les dispositions de différents instruments". (Rapport de l'Organe d'appel *Chine – Terres rares*, paragraphe 5.55)

<sup>2</sup> Rapport du Groupe spécial *République dominicaine – Mesures de sauvegarde*, paragraphe 7.54.

<sup>3</sup> Article 2 de l'Accord sur les sauvegardes. Les documents préparatoires de l'Accord sur les sauvegardes et le préambule de l'accord le confirment.

**B. Compétence du Groupe spécial en ce qui concerne l'article XXI**

5. Le Groupe spécial est compétent pour examiner toute invocation de l'article XXI par un Membre dans une procédure de règlement des différends à l'OMC et il est tenu de le faire. Le terme "examineront" à l'article 7:2 du Mémoire d'accord indique que les groupes spéciaux sont "tenus d'examiner les dispositions pertinentes de l'accord visé ou des accords visés par les parties au différend".<sup>4</sup> Cela signifie que le Groupe spécial doit examiner les dispositions pertinentes pour le différend considéré, y compris l'article XXI b). Le sens courant et ordinaire des dispositions du Mémoire d'accord ne dénote aucune exception à l'application de l'article 7:1 (qui énonce le mandat du Groupe spécial) et 7:2.

**C. Interprétation de l'article XXI b) – Critère applicable**

6. Dans la mesure où la non-justiciabilité d'une allégation au titre de l'article XXI b) s'appuie sur une interprétation selon laquelle l'article XXI b) est entièrement fondé sur une autonomie de jugement, cette interprétation ne devrait pas s'appliquer pour les motifs exposés ci-après. Premièrement, le mot "elle" dans le membre de phrase "elle estimera nécessaires" désigne clairement une "partie contractante". Tout examen approfondi doit donc être centré sur le point de vue du Membre invoquant l'article et sur la question de savoir si ce Membre estime que les mesures sont nécessaires. Ce membre de phrase souligne le fait que l'évaluation est fondée sur une autonomie de jugement et il indique qu'un Membre de l'OMC est autorisé à déterminer les éléments du texte introductif avec un degré important de subjectivité. Deuxièmement, l'évaluation des menaces pesant sur les intérêts essentiels de la sécurité d'un Membre et des mesures nécessaires pour y répondre font intervenir un jugement de la part de ce Membre et dépend du contexte et des circonstances propres à ce Membre. Il y a nécessairement une certaine subjectivité dans cet exercice et une diversité correspondante dans les évaluations qui est à respecter. Troisièmement, il y a de nombreux domaines du système de l'OMC dans lesquels une certaine marge d'appréciation est admise.<sup>5</sup>
7. Un niveau de déférence plus élevé et une marge d'appréciation importante devraient être accordés pour le niveau de protection choisi par un Membre et son évaluation des risques et de la nécessité des mesures prises pour la protection des intérêts essentiels de sa sécurité.
8. Nonobstant ce qui précède, l'article XXI b) ne devrait pas être interprété comme donnant à un Membre de l'OMC un pouvoir discrétionnaire absolu pour invoquer cette exception. Pour que ladite exception ait un sens, un Membre doit agir conformément au critère de la bonne foi énoncé à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>6</sup> et à la prohibition générale de l'abus de droits en droit international. Il est bien admis aussi qu'un Membre qui cherche à s'appuyer sur une exception positive assume la charge de la preuve. Le Membre qui invoque l'article XXI devrait fournir les raisons pour lesquelles il le fait, en expliquant au minimum sa ligne d'action et son invocation de l'article XXI, gardant à l'esprit la marge d'appréciation qui doit être accordée aux Membres sur les questions concernant les intérêts essentiels de leur sécurité. L'ampleur et le niveau de détail requis sont factuels et contextuels et seront éclairés par les circonstances spécifiques entourant l'invocation, ainsi que par les considérations sous-jacentes relatives à la sécurité et à la confidentialité.
9. Nous avons soigneusement examiné l'approche suivie par le Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* pour l'interprétation de l'article XXI b) iii) dans le contexte de certaines prohibitions visant le trafic de marchandises en transit et souscrivons d'une manière générale à l'analyse faite par ce Groupe spécial de l'article XXI b) iii).

<sup>4</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Taxes sur les boissons sans alcool*, paragraphe 49.

<sup>5</sup> Par exemple, dans le cadre de l'Accord SPS, l'Organe d'appel a reconnu que "[l]a détermination du niveau de protection approprié [était] une prérogative revenant au Membre concerné et non à un groupe spécial ou à l'Organe d'appel" (rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, paragraphe 199). Il a également noté, s'agissant de la nécessité d'une mesure prise pour protéger la santé au titre du GATT de 1994, qu'"il n'[était] pas contesté que les Membres de l'OMC [avaient] le droit de fixer le niveau de protection de la santé qu'ils jug[eaient] approprié dans une situation donnée" (rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 168).

<sup>6</sup> Faite à Vienne le 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 331; 8 *International Legal Materials* 679.

### III. RÉSUMÉ ANALYTIQUE DES RÉPONSES DE SINGAPOUR AUX QUESTIONS POSÉES PAR LE GROUPE SPÉCIAL AUX TIERCES PARTIES

#### A. Réponse à la question n° 8

10. Il n'y a pas dans le Mémoire d'accord de disposition qui étayerait l'existence d'une distinction entre les questions justiciables et les questions non justiciables s'agissant des mesures qui font l'objet du présent différend.

#### B. Réponse à la question n° 10

11. Nous souscrivons aux déclarations du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* selon lesquelles "[é]tant donné l'absence dans le Mémoire d'accord de quelconques règles de procédure spéciales ou additionnelles s'appliquant aux différends concernant l'article XXI du GATT de 1994, l'invocation de l'article XXI b) ... relève du mandat du Groupe spécial aux fins du Mémoire d'accord".<sup>7</sup>

#### C. Réponse à la question n° 13

12. Nous souscrivons aux déclarations du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* selon lesquelles "[l']obligation de bonne foi exige que les Membres n'utilisent pas les exceptions prévues à l'article XXI comme un moyen de contourner leurs obligations au titre du GATT de 1994" et selon lesquelles "[i]l incombe donc au Membre invoquant la disposition d'énoncer les intérêts essentiels de sécurité que le cas de grave tension internationale aurait fait naître de façon suffisamment claire pour démontrer leur véracité".<sup>8</sup>

#### D. Réponse à la question n° 14

13. Le critère de la bonne foi est rempli lorsqu'un Membre démontre qu'il a estimé de bonne foi, bien que subjectivement, sur la base des renseignements disponibles, qu'il y avait une menace pour un intérêt essentiel de sa sécurité et que les mesures qu'il a choisies étaient nécessaires à la protection de l'intérêt de sa sécurité.

#### E. Réponse à la question n° 15

14. L'article XXI est un moyen de défense affirmatif et le Membre invoquant cette disposition assume la charge de la preuve.<sup>9</sup>

#### F. Réponse aux questions n° 16 et 17

15. Le membre de phrase "qu'elle estimera" s'applique à l'ensemble du texte introductif de l'article XXI b).<sup>10</sup>

#### G. Réponse à la question n° 18

16. Un groupe spécial devrait examiner si l'invocation de l'article XXI par un Membre est compatible avec le principe de la bonne foi, tout en reconnaissant l'élément fondé sur une autonomie de jugement contenu dans l'article XXI.

<sup>7</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphes 7.54 et 7.56.

<sup>8</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphes 7.133 et 7.134.

<sup>9</sup> Ainsi que le Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* l'a noté, il "incombe ... au Membre invoquant la disposition d'énoncer les intérêts essentiels de sécurité que le cas de grave tension internationale aurait fait naître de façon suffisamment claire pour démontrer leur véracité". (Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.134.)

<sup>10</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphes 7.133 et 7.146.

**H. Réponse à la question n° 19**

17. Le Membre invoquant l'exception a la charge de montrer qu'il a estimé de bonne foi, sur la base des renseignements disponibles, que les éléments de l'article XXI b) étaient établis. L'ampleur et le niveau de détail requis pour démontrer cela sont factuels et contextuels.

**I. Réponse à la question n° 20**

18. Les sous-alinéas de l'article XXI b) sont exhaustifs quant aux types de circonstances visées par la disposition. En général, les expressions comme "y compris"<sup>11</sup> indiquent qu'une liste est simplement exemplative. Rien dans l'article XXI b) ne donne à penser que les sous-alinéas sont simplement une liste exemplative. Pour interpréter les circonstances énoncées dans les sous-alinéas, un groupe spécial devrait adopter une approche contextuelle.

**J. Réponse à la question n° 21**

19. L'existence d'un lien entre un sous-alinéa particulier et la mesure contestée est requise. La détermination de l'existence de ce lien devrait être établie de bonne foi, compte tenu des circonstances et des préoccupations du Membre.

**K. Réponse à la question n° 25**

20. Un groupe spécial devrait examiner si l'invocation de l'article XXI par un Membre est compatible avec le principe de la bonne foi, tout en reconnaissant l'élément fondé sur une autonomie de jugement contenu dans l'article XXI.

**L. Réponse à la question n° 26**

21. Un groupe spécial devra évaluer si un Membre a agi conformément au critère de la bonne foi et à la prohibition générale de l'abus de droits en droit international.

**M. Réponse à la question n° 27**

22. Les éléments de preuve factuels sont pertinents pour l'examen de l'applicabilité des conditions énoncées aux sous-alinéas de l'article XXI b). L'ampleur et le niveau de détail requis sont factuels et contextuels.

**N. Réponse à la question n° 28**

23. Les sous-alinéas i) à iii) s'éclairent mutuellement quant à l'objet général et au champ de l'applicabilité de l'article XXI b).<sup>12</sup>

**O. Réponse à la question n° 29**

24. Les sous-alinéas de l'article XXI b) ne sont pas de nature cumulative.<sup>13</sup>

**P. Réponse à la question n° 30**

25. Il n'est pas souhaitable de préciser l'expression "en cas de grave tension internationale" ou d'en proposer une définition prescriptive. Nous souscrivons aux déclarations du Groupe spécial figurant dans le rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* selon lesquelles il y a une "échelle mobile" utile de circonstances qui pourraient être considérées comme des "cas de grave tension internationale" et pourraient comprendre toutes circonstances relevant de la description d'une "tension ou crise aggravée" ou d'une "instabilité générale embrasant

<sup>11</sup> Rapport du Groupe spécial *CE – Approbation et commercialisation des produits biotechnologiques*, paragraphe 4.161.

<sup>12</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphes 7.65, 7.67 et 7.74.

<sup>13</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.68.

ou entourant un État".<sup>14</sup> Nous partageons également l'idée qu'il incombe au Membre invoquant la disposition d'énoncer les intérêts essentiels de sécurité que le cas de grave tension internationale aurait fait naître de façon suffisamment claire pour démontrer leur véracité<sup>15</sup>; et que ce qui est considéré comme un niveau d'énonciation suffisant dépendra du cas de grave tension internationale en cause.<sup>16</sup> Le Membre devrait aussi démontrer que sa mesure est appliquée de bonne foi.

**Q. Réponse à la question n° 31**

26. Les articles XX<sup>17</sup> et XXI b) sont des moyens de défense affirmatifs. Un Membre qui cherche à invoquer l'une ou l'autre exception assume la charge de la preuve. S'agissant de mesures prises en vertu de l'article XXI, un niveau de déférence plus élevé et une marge d'appréciation importante devraient être accordés pour le niveau de protection choisi par un Membre et son évaluation des risques et de la nécessité des mesures prises pour la protection des intérêts essentiels de sa sécurité, par rapport à celles qui sont prises au titre de l'article XX. Il en est ainsi parce que l'article XXI b) contient le membre de phrase additionnel "elle estimera nécessaires", qui ne figure pas à l'article XX.

**R. Réponse à la question n° 32**

27. L'article XXI a) porte sur un scénario dans lequel il est demandé à un Membre de fournir des renseignements dont la divulgation serait, à son avis, contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité. Par contraste, l'article XXI b) traite de la situation dans laquelle un Membre prend des mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité. Il y a un élément de subjectivité tant dans l'article XXI a) que dans l'article XXI b), mais le principe de la bonne foi et la prohibition générale de l'abus de droits en droit international s'appliquent à l'un et à l'autre.

**S. Réponse à la question n° 34**

28. Voir plus haut les paragraphes 3 et 4.

**T. Réponse à la question n° 36**

29. Si le Groupe spécial détermine que les mesures sont des mesures de sauvegarde au sens de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes, l'article XXI du GATT de 1994 ne s'applique pas.

**U. Réponse à la question n° 37**

30. L'expression "aucune disposition du présent accord" figurant à l'article XXI b), devrait être interprétée comme faisant référence aux obligations énoncées dans le GATT de 1994. Elle ne devrait pas être interprétée comme permettant que l'article XXI b) fonctionne comme une exception aux conditions de suspension des engagements au titre de l'article XIX du GATT car cela viderait de leur sens les conditions strictes de l'article XIX et de l'Accord sur les sauvegardes.

**V. Réponse aux questions n° 38 et 39**

31. Alors que les références à l'article XIX figurant dans le Préambule, les articles 1<sup>er</sup><sup>18</sup> et 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes reflètent une relation entre l'article XIX du GATT et l'Accord

<sup>14</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.76.

<sup>15</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.134.

<sup>16</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphe 7.135.

<sup>17</sup> Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, page 18 et rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 121; rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphes 115 et 116.

<sup>18</sup> L'article premier de l'Accord sur les sauvegardes dispose que les mesures de sauvegarde "s'entendent des mesures prévues à l'article XIX du GATT de 1994". L'Organe d'appel a dit que l'article premier de l'Accord sur les sauvegardes "donn[ait] à entendre que l'article XIX continu[ait] d'être pleinement en vigueur et de

sur les sauvegardes, elles n'établissent aucun fondement textuel permettant d'appliquer l'article XXI du GATT de 1994 à l'Accord sur les sauvegardes.<sup>19</sup>

**W. Réponse à la question n° 40**

32. La Note interprétative générale relative à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC indique que le GATT de 1994 et les autres accords doivent être considérés conjointement.<sup>20</sup> Par conséquent, si un conflit devait exister entre une disposition de l'Accord sur les sauvegardes et une disposition du GATT de 1994, la disposition de l'Accord sur les sauvegardes prévaudrait dans la mesure du conflit. Si l'on applique la définition du "conflit" donnée par le Groupe spécial<sup>21</sup>, la justification d'une mesure au titre de l'article XXI qui serait par ailleurs prohibée au titre de l'Accord sur les sauvegardes ne donnerait pas lieu à un "conflit" au sens de la Note interprétative générale puisque l'article XXI ne peut pas être considéré comme une obligation facultative. Il faudrait aussi garder à l'esprit la présomption d'absence de conflit.<sup>22</sup> En tout état de cause, notre position est que l'article XXI ne peut pas s'appliquer en tant qu'exception à l'Accord sur les sauvegardes.

---

produire tous ses effets et, en fait, établ[issait] certaines conditions préalables à l'imposition de mesures de sauvegarde" (rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures*, paragraphe 83).

<sup>19</sup> Le rapport du Groupe spécial *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)* (article 21:5 – Philippines) étaye cette interprétation. Dans le différend en question, la question était de savoir si l'article XX du GATT s'appliquait à l'Accord sur l'évaluation en douane. Comme le préambule de l'Accord sur les sauvegardes, le préambule de l'Accord sur l'évaluation en douane faisait référence au désir des Membres de "favoriser la réalisation des objectifs du GATT de 1994" et reconnaissait "l'importance des dispositions de l'article VII du GATT de 1994 et [le désir] d'élaborer des règles pour leur application en vue d'assurer plus d'uniformité et de certitude dans leur mise en œuvre". Le Groupe spécial a constaté que le libellé et l'intitulé de l'Accord sur l'évaluation en douane reflétaient l'existence d'un lien général entre l'Accord sur l'évaluation en douane et le GATT de 1994 mais qu'ils n'établissaient aucun lien textuel avec l'article XX du GATT et, par conséquent, aucun fondement textuel positif permettant de conclure que l'article XX s'appliquait à l'Accord sur l'évaluation en douane (paragraphe 7.748 et 7.749).

<sup>20</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Noix de coco desséchée*, page 23.

<sup>21</sup> Le Groupe spécial a formulé l'observation suivante au sujet de la définition du terme "conflit" figurant dans la Note interprétative générale: "[c]ompte tenu du libellé de cette note, de son contexte et de son objet, nous considérons qu'elle vise les cas i) où il y aurait conflit entre des obligations découlant du GATT de 1994 et des obligations contenues dans des accords figurant à l'Annexe 1A, parce que ces obligations s'excluent mutuellement, en ce sens qu'un Membre ne peut pas s'acquitter simultanément des unes et des autres, et ii) où une règle énoncée dans un accord interdit ce qu'autorise expressément une règle énoncée dans un autre" (rapport du Groupe spécial *CE – Bananes III (Équateur)*, paragraphe 7.159).

<sup>22</sup> Rapport du Groupe spécial *Indonésie – Automobiles*, paragraphe 5.349.

**ANNEXE C-10****RÉSUMÉ ANALYTIQUE INTÉGRÉ DES ARGUMENTS DE LA SUISSE****I. INTRODUCTION**

1. La Suisse intervient en raison de son intérêt systémique dans l'interprétation et l'application correctes et cohérentes des dispositions des accords visés en cause dans le présent différend et de son intérêt commercial substantiel. Elle a aussi un intérêt particulièrement marqué dans ce différend parce qu'il porte sur la *même question* que celle qu'elle a soulevée dans le différend DS556 et qui a été soulevée par cinq autres Membres de l'OMC dans leurs propres différends contre les États-Unis.

**II. LE GROUPE SPÉCIAL EST COMPÉTENT POUR EXAMINER L'INVOCATION DE L'ARTICLE XXI B) DU GATT DE 1994**

2. Les États-Unis allèguent que l'article XXI b) qu'ils invoquent est "fondé sur une autonomie de jugement" et que le Groupe spécial ne peut donc pas formuler de constatations au sujet des allégations de la Turquie. Partant, bien qu'ils affirment qu'ils ne contestent pas la compétence du Groupe spécial, ils font valoir en substance qu'il n'y a rien sur quoi celui-ci puisse se prononcer et qu'il peut seulement noter que les États-Unis ont invoqué l'article XXI b) du GATT de 1994.

3. La Suisse relève que divers principes et obligations énoncés dans les accords visés de l'OMC, en particulier dans le Mémoire d'accord, confirment que le Groupe spécial est compétent pour examiner l'invocation de l'article XXI b) par les États-Unis.

4. Premièrement, l'article 1:1 du Mémoire d'accord dispose que les règles et procédures de cet accord s'appliquent aux différends soumis en vertu des dispositions relatives aux consultations et au règlement des différends, entre autres choses, celles du GATT de 1994, sans exclure l'article XXI b). En outre, ni l'article XXI b) ni aucune autre disposition du GATT de 1994 ne contient de quelconques règles particulières relatives au règlement des différends qui excluraient des mesures de l'examen par des organes juridictionnels de l'OMC parce qu'un Membre de l'OMC prenant ces mesures invoque l'article XXI b) du GATT de 1994.

5. Deuxièmement, conformément à son mandat, le présent Groupe spécial doit examiner la question visée par la Turquie dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial "à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par les parties au présent différend". L'article 7:2 du Mémoire d'accord souligne en outre cette obligation en disposant que "[l]es groupes spéciaux examineront les dispositions pertinentes de l'accord visé ou des accords visés cités par les parties au différend".

6. Troisièmement, le fait que le Groupe spécial est compétent pour examiner l'article XXI b) du GATT de 1994 est en outre étayé par l'obligation qui lui est faite de procéder à une évaluation objective de la question conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord, 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". On voit difficilement comment le Groupe spécial pourrait s'acquitter de son mandat conformément à l'article 11 du Mémoire d'accord s'il devait s'abstenir d'exercer sa compétence valablement établie et ne pas formuler de constatation au sujet des allégations de la Turquie.

7. Quatrièmement, conclure que le Groupe spécial ne peut pas formuler de constatations au sujet des allégations de la Turquie "diminuerait" les droits de cette dernière de chercher à obtenir réparation au sens de l'article 23 du Mémoire d'accord et d'engager un différend au titre de l'article 3:3 du même accord. Cela serait également incompatible avec l'article 23:2 a) du Mémoire d'accord car cela signifierait qu'en invoquant simplement l'article XXI b), les Membres de l'OMC pourraient décider unilatéralement de l'issue d'un différend, en lieu et place des organes juridictionnels de l'OMC.

8. Cinquièmement, conclure que le Groupe spécial ne peut pas examiner l'invocation de l'article XXI b) compromettrait aussi l'un des objectifs fondamentaux énoncés à l'article 3:2 du Mémoire d'accord selon lequel le système de règlement des différends est un "élément essentiel pour assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral" et "a pour objet de préserver les droits et les obligations résultant pour les Membres des accords visés".

9. Sixièmement, admettre qu'un groupe spécial ne puisse pas examiner les allégations du plaignant parce qu'un Membre de l'OMC invoque l'article XXI b) du GATT de 1994 ne tiendrait pas compte du caractère de "moyen de défense affirmatif" de cette disposition qui implique qu'il appartient au Membre invoquant l'article XXI b), en l'espèce les États-Unis, d'établir que les mesures en cause sont conformes aux prescriptions énoncées à l'article XXI b) du GATT de 1994.

### **III. IL N'Y A PAS D'OBSTACLE À L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE DU GROUPE SPÉCIAL TENANT À LA NATURE POLITIQUE DES INTÉRÊTS ESSENTIELS DE SÉCURITÉ**

10. L'argument des États-Unis selon lequel l'invocation de l'article XXI b) empêche un groupe spécial d'exercer sa compétence en ce qui concerne l'ensemble du différend en raison de la nature politique des intérêts essentiels de sécurité n'a aucun fondement dans le Mémoire d'accord. Au lieu de cela, plusieurs dispositions du Mémoire d'accord confirment qu'un groupe spécial est tenu d'examiner les allégations formulées par le plaignant qui relèvent de son mandat et de se prononcer à leur sujet. En conclure autrement serait contraire aux articles 3:2, 3:3, 7, 11, 19 et 23 du Mémoire d'accord. Ce serait également incompatible avec le but du mécanisme de règlement des différends de l'OMC qui, conformément à l'article 3:7 du Mémoire d'accord, est d'"arriver à une solution positive des différends", et compromettrait la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral dans son ensemble. La Suisse note en outre que d'autres cours et tribunaux internationaux ont précédemment rejeté explicitement un argument selon lequel une "question politique" constituait un obstacle à l'exercice de la compétence.

### **IV. L'INVOCATION DE L'ARTICLE XXI B) DU GATT DE 1994 EST JUSTICIABLE**

11. Les États-Unis allèguent que l'invocation de l'article XXI est "non justiciable" parce que l'article XXI b) est "fondé sur une autonomie de jugement". Selon eux, le fait que cette disposition est "fondée sur une autonomie de jugement" découle du texte et du contexte de l'article XXI b). Cette interprétation est erronée et doit être rejetée.

#### **A. Sens ordinaire de l'article XXI b) du GATT de 1994 pris dans son contexte**

12. Les États-Unis font valoir que le texte de l'article XXI b) du GATT de 1994 et, en particulier, les termes "qu'elle estimera" établissent que cette disposition est fondée sur une autonomie de jugement.

13. Alors que les mots "qu'elle estimera" impliquent qu'un certain pouvoir discrétionnaire soit accordé à un Membre conformément à l'article XXI b), ce pouvoir discrétionnaire ne se rapporte qu'à la "nécessité" de ces mesures. Cela découle en particulier de la fonction du verbe "estimer", qui est de relier l'adjectif "nécessaires" au nom "mesures". Par conséquent, le libellé et la structure grammaticale de cette disposition n'étaient pas l'affirmation que les mots "qu'elle estimera" qualifient la détermination des "intérêts essentiels de ... sécurité" ou les éléments énumérés dans les sous-alinéas de l'article XXI b).

14. L'interprétation que les États-Unis donnent de l'article XXI b) ne tient pas compte du fait que le texte introductif fait référence aux mesures que le Membre concerné estimera nécessaires "à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité". Conformément au texte introductif, il n'y a donc aucun intérêt qui puisse justifier que des mesures soient prises au titre de l'article XXI b). Seuls les "intérêts essentiels de ... sécurité" le peuvent. En outre, les mesures prises par un Membre de l'OMC doivent être nécessaires "à la protection" des intérêts essentiels de sécurité de ce Membre. Cela donne à penser que, lorsqu'un Membre invoque l'article XXI b), un groupe spécial doit examiner s'il existe un lien rationnel entre la mesure prise et la protection des intérêts essentiels de la sécurité du Membre.

15. De plus, l'interprétation doit tenir pleinement compte des sous-alinéas de l'article XXI b). Les sous-alinéas i) à iii) énoncent des prescriptions spécifiques auxquelles une mesure doit satisfaire

objectivement pour être justifiée au titre de l'article XXI b). Il ressort clairement du libellé et de la structure grammaticale de l'article XXI b) que les trois sous-alinéas se rapportent tous au mot "mesures" figurant dans le texte introductif et ne font pas partie de la proposition relative "qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité". Cela démontre que le membre de phrase "qu'elle estimera" ne qualifie pas les trois sous-alinéas. Cette interprétation est pleinement étayée par les versions espagnole et française de l'article XXI b).

16. En outre, l'interprétation avancée par les États-Unis doit être rejetée car elle rendrait les sous-alinéas i) à iii) inutiles. En effet, si un Membre de l'OMC disposait d'un pouvoir discrétionnaire absolu en ce qui concerne les mesures qu'il peut prendre pour protéger les intérêts essentiels de sa sécurité, il n'aurait pas été nécessaire d'inclure dans le texte de l'article XXI b) du GATT de 1994 les conditions énoncées aux sous-alinéas i) à iii).

17. La Suisse estime que *le contexte immédiat* fourni par les autres alinéas de l'article XXI ainsi que *le contexte plus large* fourni par l'article XX du GATT de 1994 et les dispositions d'autres accords de l'OMC, y compris en particulier les articles 7:1, 7:2, 11 et 23 du Mémoire d'accord, étayent l'interprétation selon laquelle l'article XXI b) est susceptible d'être examiné par un groupe spécial.

#### **B. Objet et but du GATT de 1994**

18. L'objet et le but du GATT de 1994 étayent en outre l'interprétation selon laquelle l'article XXI b) peut faire l'objet d'un examen par des groupes spéciaux de l'OMC et par l'Organe d'appel. En fait, la possibilité de soustraire complètement une mesure restrictive pour le commerce à tout examen en invoquant simplement l'article XXI b) irait à l'encontre de la sécurité et de la prévisibilité du système commercial multilatéral établi par le GATT de 1994 et l'Accord sur l'OMC, ce qui serait contraire à l'objet et au but du GATT de 1994 tels qu'ils sont exprimés dans le troisième considérant de son préambule.

#### **C. L'historique de la négociation confirme qu'un groupe spécial peut interpréter l'article XXI b) du GATT de 1994 et examiner son application**

19. Les États-Unis allèguent que l'historique de la négociation de l'article XXI b) du GATT confirme que le Groupe spécial ne peut pas interpréter l'article XXI du GATT de 1994 ni en examiner l'application. Il apparaît que leurs arguments reposent sur une lecture sélective de certains des documents de l'historique de la négociation sortis de leur contexte.

20. De l'avis de la Suisse, les discussions de la commission de négociation de l'OIC auxquelles les États-Unis font référence confirment que les rédacteurs n'ont pas conçu l'article XXI b) comme une disposition fondée sur une autonomie de jugement.

21. L'historique de la négociation n'étaye pas non plus l'argument des États-Unis selon lequel une plainte en situation de non-violation est la seule mesure corrective disponible dans le cas où le Membre qui prend la mesure invoque l'article XXI b).

#### **V. ANALYSE DU GROUPE SPÉCIAL QUANT AU FOND**

22. Dès l'instant où le Groupe spécial confirme qu'il est compétent et qu'il n'y a pas d'obstacle à l'exercice de sa compétence, il devrait examiner le différend quant au fond. La Suisse estime que l'article XXI, qui est un moyen de défense affirmatif, exige que le Groupe spécial commence son examen en traitant les allégations formulées par la Turquie.

23. Avant de commencer l'analyse du moyen de défense des États-Unis, le Groupe spécial devrait ensuite examiner la relation entre l'article XXI du GATT de 1994 et les allégations formulées au titre de l'Accord sur les sauvegardes et du GATT de 1994. C'est seulement dans la mesure où il conclurait que l'article XXI b) peut être invoqué comme moyen de défense à l'égard des allégations en cause qu'il devrait examiner ce moyen de défense.

## A. Applicabilité de l'Accord sur les sauvegardes aux mesures en cause

24. La Suisse pense comme la Turquie que les mesures visant l'acier et l'aluminium en cause relèvent de l'Accord sur les sauvegardes et sont incompatibles avec plusieurs dispositions de cet accord.

1. *La question de savoir si les mesures en cause constituent des mesures de sauvegarde relevant de l'Accord sur les sauvegardes doit être déterminée par le Groupe spécial dans le cadre de son évaluation objective de la question*

25. La qualification juridique d'une mesure aux fins de la détermination de l'applicabilité d'un accord n'est pas une question qui doit être tranchée unilatéralement par le Membre qui prend la mesure. C'est une question qui doit être déterminée objectivement. L'article 11 du Mémorandum d'accord exige qu'un groupe spécial procède 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*". Il s'ensuit que dans le cadre de son évaluation objective, un groupe spécial doit examiner si les dispositions des accords visés invoquées par le plaignant comme fondement de ses allégations sont "applicables" aux mesures contestées.<sup>1</sup>

26. Le devoir qui lui incombe de procéder à une "évaluation objective de la question" implique que le Groupe spécial n'est pas lié par la manière dont le Membre concerné qualifie la mesure dans son droit interne. En fait, "un groupe spécial doit évaluer la qualification juridique aux fins de l'applicabilité de l'accord pertinent sur la base du "contenu et [du] fond" de la mesure elle-même".<sup>2</sup> Plus spécifiquement, un groupe spécial est appelé à évaluer la conception, la structure et le fonctionnement attendu de la mesure dans son ensemble".<sup>3</sup> À cette fin, "un groupe spécial doit identifier tous les aspects de la mesure qui peuvent avoir une influence sur sa qualification juridique, reconnaître ceux qui constituent l'essence de cette mesure et, ainsi, déterminer correctement les disciplines auxquelles la mesure est assujettie".<sup>4</sup>

2. *Les mesures en cause constituent des mesures de sauvegarde relevant de l'Accord sur les sauvegardes*

27. Pour constituer une mesure de sauvegarde, une mesure doit présenter deux caractéristiques constitutives. Premièrement, la mesure doit suspendre, en totalité ou en partie, un engagement au titre du GATT ou retirer ou modifier une concession au titre du GATT. Deuxièmement, la suspension, le retrait ou la modification en question doit être conçu pour prévenir ou réparer un dommage grave qu'un accroissement des importations du produit visé cause ou menace de causer à la branche de production nationale du Membre.<sup>5</sup>

28. Les mesures en cause sont les ajustements à l'importation imposés par les États-Unis en ce qui concerne les importations de certains produits en acier et en aluminium qui consistent, entre autres choses, en droits d'importation additionnels plus élevés que le taux consolidé prévu dans la Liste de concessions des États-Unis. Comme le démontrent les rapports de l'USDOC sur l'acier et l'aluminium, les Proclamations Présidentielles imposant les mesures ainsi que d'innombrables déclarations des fonctionnaires des États-Unis, ces mesures ont été imposées afin de relancer les branches de production de l'acier et de l'aluminium des États-Unis et de les protéger contre les dommages causés par l'accroissement des importations. Il s'ensuit que les mesures en cause suspendent au moins un engagement au titre du GATT ou retirent ou modifient une concession au titre du GATT et qu'elles sont clairement conçues pour prévenir ou réparer un dommage grave pour les branches de production nationales de l'acier et de l'aluminium des États-Unis. Par conséquent, ces mesures présentent les caractéristiques constitutives d'une mesure de sauvegarde en même temps qu'elles relèvent de l'Accord sur les sauvegardes. Le fait que les États-Unis ne les ont pas adoptées conformément à leur législation nationale en matière de sauvegardes et ne les ont pas notifiées à l'OMC en tant que mesures de sauvegarde ne modifie pas cette conclusion.

<sup>1</sup> Rapport de de l'Organe d'appel *Indonésie – Produits en fer ou en acier*, paragraphe 5.31.

<sup>2</sup> Rapport de de l'Organe d'appel *Indonésie – Produits en fer ou en acier*, paragraphe 5.32.

<sup>3</sup> Rapport de de l'Organe d'appel *Indonésie – Produits en fer ou en acier*, paragraphe 5.60.

<sup>4</sup> Rapport de de l'Organe d'appel *Indonésie – Produits en fer ou en acier*, paragraphe 6.6.

<sup>5</sup> Rapport de de l'Organe d'appel *Indonésie – Produits en fer ou en acier*, paragraphe 5.60.

29. Cela est en outre confirmé par certaines caractéristiques additionnelles de ces mesures telles que leur caractère exceptionnel, leur relation complémentaire avec les mesures correctives commerciales, le fait qu'elles s'articulent autour de l'"importation" des produits visés et le fait qu'elles ont été adoptées conformément à une procédure très semblable à celle qui est suivie dans les enquêtes en matière de sauvegardes des États-Unis.

#### **B. Relation entre l'article XXI b) du GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes**

30. Les États-Unis font valoir que l'article XXI du GATT de 1994 constitue un moyen de défense contre des violations alléguées de l'Accord sur les sauvegardes. Toutefois, à la différence d'autres accords visés, l'Accord sur les sauvegardes ne contient aucune référence directe ou indirecte à l'article XXI du GATT de 1994. Il n'y a donc pas de base permettant de faire valoir qu'un moyen de défense au titre de l'article XXI b) du GATT de 1994 devrait pouvoir être invoqué pour des violations de l'Accord sur les sauvegardes.

31. En outre, contrairement à ce que les États-Unis font valoir, aucune des références générales au GATT incluses dans l'Accord sur les sauvegardes ne donne à penser que les dispositions de l'article XXI b) devraient pouvoir être invoquées comme moyen de défense pour des mesures incompatibles avec l'Accord sur les sauvegardes.

32. L'article XXI peut être invoqué comme moyen de défense en ce qui concerne des engagements contractés par les Membres de l'OMC dans le cadre du GATT de 1994. Cependant, il ne peut pas être invoqué comme moyen de défense en ce qui concerne une autre disposition du GATT, telle que l'article XIX, qui établit le droit d'imposer des mesures de sauvegarde *dérogeant* aux obligations au titre du GATT de 1994 à condition qu'il soit satisfait à certaines conditions et circonstances énumérées dans cette disposition et dans l'Accord sur les sauvegardes. Compte tenu de la relation entre l'article XIX du GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes, il s'ensuit logiquement que si l'article XXI ne peut pas être invoqué comme moyen de défense pour des mesures qui relèvent de l'article XIX (et qui sont incompatibles avec cette disposition), il ne peut pas l'être non plus pour des mesures qui sont incompatibles avec l'Accord sur les sauvegardes.

33. Enfin, une interprétation permettant aux Membres de l'OMC de justifier des mesures de sauvegarde non admissibles au titre de l'article XXI rendrait en fait l'article 11:1 a) de l'Accord sur les sauvegardes *inutile*.

#### **C. Remarques générales concernant le moyen de défense des États-Unis au titre de l'article XXI b) du GATT de 1994**

34. La Suisse note que, bien que les États-Unis invoquent l'article XXI b) du GATT de 1994, ils n'examinent aucune des prescriptions de fond imposées par cette disposition. Les États-Unis n'indiquent même pas au titre de quel sous-alinéa de l'article XXI b) ils présentent leur moyen de défense.

35. Puisque l'article XXI b) constitue un moyen de défense affirmatif, c'est au défendeur, c'est-à-dire les États-Unis, qu'il incombe de montrer que les conditions énoncées à l'article XXI sont remplies. La Suisse note qu'à ce jour les États-Unis ne se sont pas acquittés de la charge qui leur incombait.

**ANNEXE C-11****RÉSUMÉ ANALYTIQUE INTÉGRÉ DES ARGUMENTS DE L'UKRAINE\*****1. INTRODUCTION**

1. Monsieur le Président, Messieurs les membres du Groupe spécial, l'Ukraine se félicite de l'occasion qui lui est donnée d'exposer ses vues au Groupe spécial en tant que tierce partie dans la procédure en cours.

2. L'Ukraine a un intérêt systémique dans une interprétation correcte et cohérente des dispositions des accords visés de l'Organisation mondiale du commerce ("OMC") et, en conséquence, dans sa déclaration orale, elle ne formule pas d'observations sur le bien-fondé des allégations et des moyens de défense invoqués par les parties au présent différend mais se concentre plutôt sur certaines questions clés relatives à l'ordre d'analyse et à l'application de l'article XXI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ("GATT de 1994").

**2. QUESTIONS DE COMPÉTENCE RELATIVES À L'ARTICLE XXI DU GATT DE 1994**

3. Dans leurs premières communications écrites ou déclarations orales, les États-Unis n'examinent aucune des allégations formulées par les plaignants. Ils se concentrent seulement sur l'article XXI b) du GATT de 1994, indiquant que cet article est fondé sur une autonomie de jugement et que son invocation n'est pas justiciable.

4. Les États-Unis estiment que les mesures d'ajustement visant les importations d'acier et d'aluminium constituent des mesures relatives à la sécurité nationale justifiées au titre de l'article XXI du GATT de 1994. Selon eux, les mesures en cause ne peuvent pas être examinées par le présent Groupe spécial, dont les constatations devraient se limiter à indiquer que les États-Unis ont invoqué l'article XXI b) du GATT de 1994, étant donné que l'article XXI b) du GATT de 1994 est fondé sur une autonomie de jugement.

5. L'Ukraine estime que le Groupe spécial trouvera dans le Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends ("Mémoire d'accord") les indications utiles. L'article 7:2 du Mémoire d'accord dispose que "[l]es groupes spéciaux examineront les dispositions pertinentes de l'accord visé ou des accords visés cités par les parties au différend" afin de procéder à une "évaluation objective" de l'affaire au titre de l'article 11 de l'Accord.

6. L'Ukraine est d'avis que la question de compétence au titre de l'article XXI du GATT de 1994 ne devrait faire l'objet d'une analyse par un groupe spécial dans aucun autre différend. Sans répéter les constatations formulées dans l'affaire *Russie – Trafic en transit*, elle estime qu'un groupe spécial peut interpréter l'article XXI b) du GATT de 1994 et examiner l'invocation de cette disposition. Cela signifie que l'article XXI b) du GATT de 1994 est justiciable, de la même manière que toute autre disposition des accords visés de l'OMC.

7. L'Ukraine voudrait souligner que le Groupe spécial *Russie – Trafic en transit* a apporté une contribution très importante, et dont il faut se féliciter, en rejetant les arguments selon lesquels il n'était pas compétent pour examiner l'invocation de l'article XXI du GATT de 1994 et en confirmant en conséquence que l'article XXI b) iii) relevait de son mandat aux fins du Mémoire d'accord.<sup>1</sup>

8. Il n'est donc pas nécessaire qu'un groupe spécial examine la question de la justiciabilité de l'article XXI b) iii) du GATT de 1994 non seulement en l'espèce, mais en général. Selon l'Ukraine, cette conclusion est constante.

\* L'Ukraine a demandé que sa communication écrite soit utilisée comme résumé analytique intégré.

<sup>1</sup> Rapport du Groupe spécial *Russie – Trafic en transit*, paragraphes 7.56 et 7.104.

### **3. CRITÈRE D'EXAMEN**

9. L'Ukraine souhaite exposer ses vues sur l'ordre d'analyse approprié pour examiner l'invocation par les États-Unis des dispositions relatives aux "exceptions concernant la sécurité".

10. Compte tenu de la nature spéciale de la disposition relative aux "exceptions concernant la sécurité, l'Ukraine souhaite souligner que le fait que le texte de l'article XXI b) du GATT de 1994 dispose expressément qu'il appartient à un Membre de décider quelles mesures il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité ne signifie pas que le Membre jouit d'un pouvoir discrétionnaire total.

11. De l'avis de l'Ukraine, un groupe spécial doit examiner si i) les intérêts ou les raisons avancés par un défendeur pour l'imposition des mesures relèvent de l'expression "les intérêts essentiels de sa sécurité"; et si ii) les mesures visent à sauvegarder les intérêts de sécurité du Membre défendeur, ce qui signifie qu'il y a un lien rationnel entre les mesures prises et la protection de l'intérêt essentiel de sécurité en cause.

12. Cela signifie qu'un Membre défendeur doit montrer que, et qu'un groupe spécial doit examiner si, compte tenu de la structure, de la teneur et de la conception de la mesure, il y a un lien rationnel entre les mesures prises et la protection de l'intérêt essentiel de sécurité en cause.

13. En raison des caractéristiques exceptionnelles des différends qui intéressent les dispositions relatives aux "exceptions concernant la sécurité", l'Ukraine note qu'il est important que le Groupe spécial examine attentivement chaque invocation de la disposition, à la lumière des circonstances particulières des différends dont il est saisi.

### **4. CONCLUSION**

14. Notre déclaration orale s'achève ici. L'Ukraine remercie le Groupe spécial de l'attention qu'il prêtera aux vues qu'elle a exposées.

---